

La place des femmes dans la haute fonction publique : encore un effort à faire !

Françoise Milewski

OFCE, Centre de recherche en économie de Sciences Po
PRESAGE, Programme de Recherche et d'Enseignement des SAvoirs sur le GENre

Les femmes représentent la majorité des emplois dans la fonction publique, y compris des cadres, mais elles sont très minoritaires dans les emplois de direction. Cette part augmente très peu au fil des années. Au rythme actuel, il faudrait attendre 60 ans pour que la représentation des femmes atteigne celle qu'elles ont parmi les cadres.

On pourrait espérer que les nominations corrigent la situation existante. L'égalité professionnelle n'est-elle pas un objectif affiché ? Il n'en est rien, même pour les postes dont la nomination dépend du gouvernement. Où est donc la volonté paritaire des pouvoirs publics ?

Le laisser-faire ne permettra pas de briser le plafond de verre. La trop lente évolution de la situation et sa réversibilité toujours possible incitent à aller au-delà. Il faut des objectifs chiffrés, des contraintes et des bilans annuels des efforts entrepris, avec une culture de résultat. La politique d'égalité professionnelle doit commencer par l'État central lui-même, qui doit donner l'exemple. Car comment prôner pour les autres ce qu'on ne met pas en œuvre soi-même ?

Les inégalités entre les femmes et les hommes dans les déroulements de carrière sont une manifestation criante des discriminations dont les femmes font l'objet. Sur le marché du travail, les unes sont pénalisées par des emplois de mauvaise qualité, qu'ils soient de durée limitée, ou à temps partiel contraint, ou faiblement qualifiés, ou les trois réunis. Ce type d'emplois se développe, porteurs de précarité croissante. Les autres, y compris lorsqu'elles sortent bien formées du système éducatif, accèdent moins que les hommes aux responsabilités professionnelles. Le plafond de verre a tant de mal à être franchi qu'on lui invente sans cesse de nouveaux noms (plancher collant, tuyau percé, plafond à caissons...). Mais la réalité des barrières n'est pas changée pour autant.

Les politiques publiques de lutte contre la précarité restent limitées car elles ne se sont pas attelées à restreindre le développement du temps partiel. Tout au plus peuvent-elles alors compenser en partie ses conséquences les plus dramatiques en termes de pauvreté. Les politiques destinées à réduire les inégalités de salaires et donc de retraites sont encore incertaines tant que les modalités des contraintes ne sont pas définies précisément. En revanche, les politiques destinées à favoriser l'accès aux postes de direction viennent de franchir un pas par l'adoption en janvier 2011 de la loi dite des quotas : dans le secteur privé, la part des femmes dans les conseils d'administration devra atteindre 20 % en trois ans (2014) et 40 % en six ans (2017), sous peine d'annulation des nominations de ces conseils et de non versement des jetons de présence. Mais la fonction publique est restée à l'écart de ces débats et de ces décisions. Il y aurait pourtant beaucoup à faire pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois de direction. Que la place des femmes y soit meilleure que dans le secteur privé est en effet un mythe. Tout particulièrement dans la fonction publique de l'État.

Une très faible place dans les postes de direction...

Les femmes représentent la majorité des emplois dans les trois fonctions publiques : 59,8 % au total en 2008, dont 51,7 % dans la fonction publique de l'État, 61 % dans la fonction publique territoriale et 76,7 % dans la fonction publique hospitalière. C'est également le cas pour les emplois de cadres (catégorie A) dans chacune des trois fonctions publiques. Pourtant, elles sont très minoritaires dans les emplois de direction, sauf pour les directeurs d'établissement sanitaire-social et médico-social (tableau 1).

Faute d'harmonisation des données, nous nous attacherons ici à la seule fonction publique de l'État. Et encore, les statistiques récentes sur 2007 et 2008 ne concernent que les emplois civils des ministères, hors effectifs militaires, hors juridictions et hors enseignement-recherche. De plus, les données détaillées s'interrompant en 2006 (encadré), l'analyse des évolutions ne peut être que partielle.

En 2008, les femmes représentent 20,1 % des emplois de direction des administrations civiles. C'est un peu mieux qu'en 2007 (19,4 %), mais comme d'habitude, les postes de direction nommés par le gouvernement sont moins favorables aux femmes (13,8 %) que les autres. Il est vrai que ce sont les plus prestigieux...

Centre de recherche en économie de Sciences Po

69, quai d'Orsay - 75340 Paris Cedex 07
Tél/ 01 44 18 54 00 - Fax/ 01 45 56 06 15
www.ofce.sciences-po.fr

Édité par les Presses de Sciences Po

117, boulevard Saint-Germain - 75006 Paris
Tel/ 01 45 49 83 64 - Fax/ 01 45 49 83 34

Heurts et malheurs de la statistique

Au début des années 2000, une méthodologie avait été mise au point pour harmoniser les statistiques sur la place des femmes dans les emplois supérieurs des fonctions publiques*. Plusieurs objectifs étaient fixés :

- Fournir une statistique exhaustive des trois fonctions publiques : fonction publique de l'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière.
- Pour la fonction publique de l'État, prendre en compte non seulement les administrations civiles (emplois civils des ministères), mais également les juridictions (tribunaux administratifs, etc.), la fonction publique militaire, et l'enseignement-recherche.
- Harmoniser la méthode pour rendre ces statistiques comparables et pouvoir les agréger. Une vision globale de la fonction publique pouvait ainsi être donnée.
- Définir chaque année la part des femmes dans les emplois de direction, afin d'en suivre l'évolution (progressions ou reculs).
- Mesurer la part des femmes dans les nominations de l'année, afin de mettre en lumière l'effort fait pour corriger les inégalités.
- Comparer cette part des femmes dans les nominations à celle de la part qu'elles ont dans les « viviers » (au sein desquels sont choisies les personnes promues). Cela permet en effet de juger de l'importance des efforts accomplis.
- Rendre publics ces tableaux de bord, de façon globale et détaillée.

La méthodologie se fondait sur des enquêtes auprès des directions de personnel des fonctions publiques. Les chiffres ont commencé à être publiés de façon partielle à partir de 2000, et de façon exhaustive à partir de 2003. Les rapports annuels sur l'état de la fonction publique ont inclu les statistiques qui faisaient auparavant l'objet d'un rapport spécifique sur la place des femmes dans les administrations.

Mais les statistiques publiées ont été progressivement appauvries. Le champ a été réduit, puis la comparaison entre les parts dans les emplois, les nominations et les viviers a disparu.

Dans le dernier rapport de 2009-2010, publié fin 2010, le nombre de tableaux publiés est très restreint et la méthode a changé. Les statistiques de la fonction publique de l'État ne sont plus obtenues par enquête auprès des services concernés, mais à partir du Fichier général de l'État (FGE) de l'INSEE (fichier de paie des agents de l'État). Cela introduit une rupture de série, car les années antérieures ne sont pas rétropolées dans la nouvelle méthodologie.

Pour la fonction publique de l'État, seuls sont désormais pris en compte les emplois civils de direction dans les ministères. En particulier, ne sont plus publiés les emplois des juridictions.

De plus, le changement de nomenclature budgétaire résultant de la mise en place de la LOLF à partir de 2006 ne permet plus de « maintenir l'information sur le service dans le FGE ». La distinction administration centrale/service déconcentré est profondément modifiée.

Une simple comparaison des niveaux de la catégorie des « autres emplois des administrations », qui incluent des emplois centraux (autres que ceux nommés par le gouvernement) et des emplois déconcentrés, montre l'ampleur du problème. Ils sont désormais d'un niveau beaucoup plus petit qu'antérieurement, du fait de la non prise en compte de nombreux emplois déconcentrés. Or la part des femmes dans ces emplois de direction déconcentrés est faible. En conséquence, la sous-estimation du poids de ce poste améliore brusquement la moyenne de la part des femmes dans les emplois de direction des administrations de l'État entre 2006 et 2007, sans qu'un effort particulier, autre que statistique, n'ait été fait.

* *Vouloir l'égalité*, Troisième rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, septembre 2005, La Documentation française.

Les femmes dans les emplois de direction des administrations civiles de l'État (Emplois civils des ministères : l'effet du changement de source)

	2006*			2007**		
	Femmes	Total	Part des femmes En %	Femmes	Total	Part des femmes En %
I. Administrations civiles de l'État	603	3741	16,1	222	1147	19,4
Dont :						
- Emplois à la décision du gouvernement	66	570	11,6	61	555	11,0
- Autres emplois des administrations	537	3171	16,9	161	592	27,2
<i>dont :</i>						
<i>Chefs de service déconcentrés</i>	309	2175	14,2	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>
<i>Chefs de service d'administration centrale</i>	219	861	25,4	<i>nc</i>	<i>nc</i>	<i>nc</i>

* Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2007-2008, d'après les enquêtes auprès des directions de personnel.

** Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, d'après le Fichier général de l'État.

... en faible progression

Entre 2000 et 2006, la part des femmes dans les postes de direction est passée de 12 à 16 %, soit 4 points de plus en six ans. À ce rythme, il faudrait attendre...54 ans pour que la représentation des femmes atteigne la part qu'elles ont dans les emplois et près de 60 ans pour atteindre la part qu'elles ont parmi les cadres A !

La progression est un peu plus forte pour les juridictions (+ 5,4 points) et les emplois des ministères dont la décision ne relève pas du gouvernement (+ 5,2 points). Mais cela reste anecdotique. En revanche, la part des femmes dans les emplois à la décision du gouvernement passe de 13,1 % en 2000 à 11,6 % en 2006. Ainsi, l'effort de l'État central a régressé (tableaux 2 et 3) : moins de directrices d'administration centrale (-5,4 points) et de rectrices (-9 points), un peu plus d'ambassadrices (+ 2,2 points) et de préfètes (+ 0,7 point). Triste constat...

Les nominations ne permettent pas de corriger les inégalités

On pourrait espérer que les nominations corrigent progressivement la situation existante. L'égalité professionnelle n'est-elle pas un objectif affiché ? Il n'en est rien.

Plus fluctuantes selon les années parce que les niveaux sont parfois faibles, la part des femmes dans les nominations oscille entre 15 et 19 % dans l'ensemble des administrations civiles de l'État, entre 2000 et 2006. Les nominations décidées par le gouvernement ne font guère exemple, la part des femmes s'élevant puis reculant au fil des ans, entre 10,8 % et 17,6 %. Le progrès réalisé en 2006 a-t-il été prolongé ? On ne sait pas, puisque la statistique a disparu des publications.

Les autres nominations des administrations témoignent d'un effort un peu plus soutenu, allant jusqu'à 20 %, mais c'est encore bien modéré.

Pire, les nominations ne reflètent même pas les viviers de promotion, pourtant bien inégalitaires. Pour chacune des années où ces chiffres sont connus, la part des femmes dans les nominations est inférieure à leur part dans les viviers : par exemple en 2006, une année meilleure que les précédentes, comme on l'a vu, les femmes représentent 19,4 % des nominations des administrations civiles de l'État alors qu'elles représentent 24,1 % des viviers.

La situation des juridictions mérite aussi attention : durant cette même année 2006, 29,3 % de femmes ont été

Tableau 1 : Part des femmes dans les emplois de direction des trois fonctions publiques

En %	
Fonction publique de l'État (Emplois civils des ministères) ¹	20,1
Dont : Emplois à la décision du gouvernement	13,8
Autres emplois	26,2
Fonction publique territoriale ²	18,0
Fonction publique hospitalière ³	40,2
Dont : Directeurs d'hôpitaux	16,0
Directeurs d'établissement sanitaire-social et médico-social	53,0

1. 31 décembre 2008

2. 31 décembre 2007

3. 31 décembre 2009

Note : La fonction publique de l'État ne comprend que les emplois civils des ministères. Il ne s'agit donc pas de l'ensemble de la FPÉ.

Sources : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, calculs OFCE.

Tableau 2 : Part des femmes dans les emplois de direction de la fonction publique de l'État

En %		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Administrations civiles de l'État		12,0	13,2	12,9	14,1	14,9	16,2	16,1	19,4	20,1
Dont :										
- Emplois à la décision du gouvernement		13,1	12,9	12,9	11,7	10,4	10,6	11,6	11,0	13,8
- Autres emplois des administrations		11,7	12,4	12,9	14,5	15,7	17,2	16,9	27,2	26,2
2. Emplois de direction des juridictions		12,0	11,4	13,9	13,5	14,2	15,4	17,5	nc	nc
Total 1+2		12,1	12,4	13,0	14,0	14,8	16,1	16,3	nc	nc

Rupture de série en 2007 ; auparavant : à partir des enquêtes auprès des services ; ensuite : à partir du Fichier général de l'État.

Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique, calculs OFCE.

Tableau 3 : Part des femmes dans les emplois de direction à la décision du gouvernement

En %		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total		13,1	12,9	12,9	11,7	10,4	10,6	11,6	11,0	13,8
Directeurs d'administration centrale		20,3	17,4	18,6	14,1	11,5	13,0	14,9	16,8	19,6
Ambassadeurs		8,4	10,1	10,0	11,7	10,6	9,3	10,6	8,3	11,2
Préfets		6,0	7,7	5,1	5,0	5,5	7,3	6,7	7,7	9,9
Recteurs		23,3	22,6	25,8	22,6	22,6	14,3	14,3	12,0	20,7

Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique, calculs OFCE.

nommées, en nette progression sur les années précédentes. Mais les femmes représentent 43,8 % des viviers. Les nominations en sont donc très éloignées. Ainsi, la progression spectaculaire des femmes dans la magistrature est encore loin de se refléter dans les emplois de direction (tableau 4).

Les emplois à la décision du gouvernement : un exemple ?

Les emplois de direction décidés par le gouvernement sont l'archétype du décalage entre discours et réalité. On a vu que la part des femmes a reculé sur la période, faute de nominations suffisantes. Ces nominations n'atteignent même pas la part que les femmes ont dans les viviers, ni pour les directrices d'administration, ni pour les ambassadrices, ni

pour les préfetes (tableau 5). Où est la volonté paritaire des pouvoirs publics ?

On pourrait imaginer au contraire que la politique d'égalité professionnelle commence par l'État central lui-même, et que cet exemple soit suivi par les autres fonctions publiques. Car comment prôner pour les autres ce qu'on ne met pas en œuvre soi-même ? C'est une incitation au laisser-faire, qui n'est jamais favorable aux femmes.

On pourrait imaginer que l'État se fixe des objectifs d'accroissement de la part des femmes dans les fonctions d'encadrement et que, pour ce faire, il nomme des femmes en proportion nettement supérieure à la place qu'elles ont dans les viviers.

On pourrait imaginer qu'ainsi la volonté d'égalité soit effective dans les faits. N'est-ce qu'un rêve ?

Les moyens de l'égalité professionnelle : comment inverser la tendance ?

Les discriminations dont les femmes font l'objet dans la fonction publique ne dépendent pas de la seule fonction publique. Les inégalités dans la société, en particulier dans la formation professionnelle, dans la famille, dans l'inégal partage des tâches parentales, etc. ont un impact sur ce secteur comme dans les autres. Pour autant, renvoyer aux seules causes générales reviendrait à se dédouaner de ses responsabilités.

Pour favoriser l'accès des femmes aux postes de direction, la fonction publique a tous les moyens d'agir : en donnant l'exemple, en modifiant l'organisation du travail qui conduit à évincer les femmes, en tirant des bilans réguliers des actions entreprises et de leurs résultats. Il faut vouloir l'égalité pour la mettre en œuvre.

Publier les résultats

Périodiquement, de nouveaux rapports sur la place des femmes dans la fonction publique sont commandés. Ils concluent en général sur la nécessité de mieux connaître la situation. C'est un éternel recommencement. Les tableaux de bord constitués ont été interrompus, les méthodes ont changé et le résultat est toujours le même : on ne sait plus grand-chose, toute reconstitution de séries est périlleuse, et l'on ne peut plus rendre compte précisément de l'évolution de la situation. Pourtant, savoir si des progrès ou des reculs ont découlé de la politique publique serait effectivement essentiel.

Dans ces conditions, la formule magique devient : regardons l'avenir et non plus le passé. La continuité de l'action publique en prend un coup. La rationalité des choix devient obscure puisque l'on ne sait plus dire si telle ou telle mesure a été efficace ou contre-productive. La transparence cède le pas à l'opacité.

Or le secteur public est désormais en retrait sur le secteur privé. En effet, les entreprises privées sont contraintes de publier tous les ans un « Rapport de situation comparée (RSC) des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes ». Il permet d'identifier les inégalités, ce diagnostic servant de base à l'ouverture de négociations et à l'engagement d'actions pour réduire ces inégalités. Des sanctions financières en cas d'absence de rapport ou de plan d'action ont été décidées.

Mais pourquoi demande-t-on au secteur privé ce dont on s'est affranchi dans le secteur public ? La loi du 13 juillet 1983, complétée par celle du 9 mai 2001, avait établi que le gouvernement

Tableau 4 : Part des femmes dans l'emploi, les viviers et les nominations dans les administrations civiles de l'État et les juridictions

En %	2002			2003			2004			2005			2006		
	Emploi Fin 2001	Vivier Fin 2001	Nominations 2002	Emploi Fin 2002	Vivier Fin 2002	Nominations 2003	Emploi Fin 2003	Vivier Fin 2003	Nominations 2004	Emploi Fin 2004	Vivier Fin 2004	Nominations 2005	Emploi Fin 2005	Vivier Fin 2005	Nominations 2006
1. Administrations civiles de l'État	13,2	22,2	15,7	12,9	24,8	17,4	14,1	24,8	17,4	14,9	nc	16	16,2	24,1	19,4
Dont :															
- Emplois à la décision du gouvernement	12,9	17,2	12,4	12,9	18,4	12,5	11,7	18,5	10,8	10,4	nc	12	10,6	18,1	17,6
- Autres emplois des administrations	12,4	26,2	16,7	12,9	28,9	18,5	14,5	29,1	19,0	15,7	nc	18	17,2	30,9	19,7
2. Emplois de direction des juridictions	11,4	32,7	16,9	13,9	39,1	10,3	13,5	42,6	17,8	14,2	nc	21	15,4	43,8	29,3
Total 1+2	12,4	23,3	15,8	13,0	24,8	17,4	14,0	25,1	17,5	14,8	nc	18	16,1	24,2	19,9

Note : Nominations de l'année n, part dans l'emploi et les viviers au 31/12 de l'année n-1.

Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique, 10^e rapport au Parlement sur la mise en œuvre du principe d'égalité des sexes dans la fonction publique, Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, estimations OFCE.

Tableau 5 : Part des femmes dans l'emploi, les viviers et les nominations dans les emplois à la décision du gouvernement

	2002			2003			2004			2005			2006		
	Emploi Fin 2001	Vivier Fin 2001	Nominations 2002	Emploi Fin 2002	Vivier Fin 2002	Nominations 2003	Emploi Fin 2003	Vivier Fin 2003	Nominations 2004	Emploi Fin 2004	Vivier Fin 2004	Nominations 2005	Emploi Fin 2005	Vivier Fin 2005	Nominations 2006 % et (nb)
Ensemble	12,9	17,2	12,4	12,9	18,4	12,5	11,7	18,5	10,8	10,4	nc	12	10,6	18,1	17,6 (24)
DAC	17,4	21,9	19,4	18,6	21,9	18,6	14,1	24,2	11,5	11,5	nc	12	13,0	25,4	23,6 (13)
Ambassadeurs	10,1	7,5	9,4	10,0	7,8	10,8	11,7	11,7	13,5	10,6	nc	14	9,3	13,2	12,1 (7)
Préfets	7,7	9,5	3,6	5,1	8,0	3,4	5,0	10,0	3,6	5,5	nc	14	7,3	17,4	12,5 (2)
Recteurs	22,6	16,9	27,3	25,8	17,5	28,6	22,6	18,0	14,3	22,6	nc	0	14,3	17,3	28,6 (2)

DAC=directeurs d'administration centrale

Note : Nominations de l'année n, part dans l'emploi et les viviers au 31/12 de l'année n-1.

Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique, 10^e rapport au Parlement sur la mise en œuvre du principe d'égalité des sexes dans la fonction publique, Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, estimations OFCE.

réalise tous les deux ans un « rapport sur la situation comparée des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes dans les fonctions publiques ». Le dixième rapport au Parlement fut remis en 2006. Ce fut le dernier. Depuis, des éléments partiels furent intégrés dans les bilans annuels. Ils sont de plus en plus limités. Pourquoi un tel recul ?

Des objectifs chiffrés de nominations

Il est bien clair que le laisser-faire ne permettra pas de briser le plafond de verre. La trop lente évolution de la situation et sa réversibilité toujours possible incitent à aller au-delà. Il faut des objectifs chiffrés, des contraintes et des bilans annuels des efforts entrepris, avec une culture de résultat. Des quotas comme dans le secteur privé ? Pourquoi pas ? Car tout le reste a échoué jusqu'à présent.

Le risque existe-t-il de nommer aux postes de direction des « femmes-alibi » ? Ou qu'elles soient perçues comme ayant été nommées pour leur sexe et non pas pour leurs compétences ? Là où des quotas ont été établis, ces risques sont finalement apparus mineurs et surtout limités dans le temps. L'égalité

professionnelle est porteuse d'avantages autrement plus importants.

Le sacro-saint principe d'égalité de traitement ne doit pas servir à prolonger des inégalités de fait. Tenir compte de situations inégales qui conduisent à des discriminations, et les compenser par des mesures favorables à celles qui les subissent ne sont pas une rupture d'égalité, au contraire. C'est le principe même du droit de la non-discrimination, qui autorise la mise en œuvre d'actions positives pour « corriger les déséquilibres antérieurs du sexe sous-représenté ».

Déjà dans la fonction publique, ce principe a été appliqué pour les jurys depuis 2002, la représentation devant être au minimum d'un tiers pour le sexe sous-représenté. On peut aller plus loin. En nommant des femmes aux postes de direction. Et en modifiant l'organisation du travail, par exemple la gestion du temps et des horaires de réunion, pour éviter le stéréotype classique : « on a bien cherché des femmes mais on n'en a pas trouvé ».

Se complaire à commenter l'autocensure des femmes pour expliquer leur faible place dans les emplois d'encadrement revient à reléguer aux victimes des inégalités la responsabilité de ces inégalités. Ce n'est pas nouveau.

Lorsque l'engagement professionnel n'est jugé qu'au temps passé, c'est toujours préjudiciable aux femmes, en pratique. Ce n'est cependant pas une gestion du temps spécifique aux femmes qui doit être prônée, mais une autre organisation du travail (et de son temps) pour tous et toutes.

Enfin, pour accroître la place des femmes dans la haute fonction publique, l'État central devrait commencer par lui-même. Il n'est plus admissible que les femmes ne représentent que 13,8 % des emplois de direction décidés par le gouvernement, ni que les administrations centrales fassent moins d'efforts que les autres services. Quel obstacle y a-t-il à augmenter franchement et très vite ce pourcentage ? À l'État de donner l'exemple, en attendant une loi pour l'ensemble des emplois des fonctions publiques. Ce serait la preuve d'une volonté effective de mettre en œuvre l'égalité professionnelle. ■

Abonnements

Tél/ 01 45 49 83 64 - Fax/ 01 45 49 83 34

Directeur de la publication :
Philippe Weil

ISSN N° 0751-66 14 ■ Commission paritaire n° 65424

Mise en page : Nathalie Ovide

Imprimerie Bialec, Nancy

Prix : 4,50 €