



HAL
open science

Les femmes dans la petite et moyenne administration depuis 1946

Jeanne Siwek-Pouydesseau

► **To cite this version:**

Jeanne Siwek-Pouydesseau. Les femmes dans la petite et moyenne administration depuis 1946. L'Administration et les femmes (Institut Français des Sciences administratives), May 2011, Paris, France. pp.569-576. halshs-00746762

HAL Id: halshs-00746762

<https://shs.hal.science/halshs-00746762>

Submitted on 29 Oct 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les femmes dans la petite et moyenne administration depuis 1946

Jeanne Siwek-Pouydesseau
Directrice de Recherche honoraire au CNRS (CERSA-Paris2)

Il ne s'agit pas ici de faire une description complète des fonctions publiques mais, plutôt, de mettre en lumière, à travers plus d'un demi-siècle d'histoire, le modèle du « noyau dur » constitué par la fonction publique de l'Etat, hors enseignement qui constitue un milieu bien particulier. C'est à ce noyau dur qu'appartiennent les grands corps et les emplois de direction qui surplombent, hommes et femmes confondus, le petit monde des fonctionnaires d'encadrement et d'exécution. Si les femmes de catégorie A sont, à l'évidence, discriminées pour franchir le « plafond de verre » qui mène à l'encadrement supérieur, elles sont aussi les mieux à même de se défendre à ce niveau et de rendre leurs problèmes visibles. Mais la ségrégation existe dans toutes les strates de l'administration, le plus souvent invisible dans les statistiques, les rapports ou les médias... Aussi, je ne traiterai pas des catégories très supérieures (dites A+) qui seront largement analysées dans la suite du colloque. Le survol d'une histoire encore récente permettra de mieux préciser les stéréotypes actuels, généralement non-dits, alors qu'il y a cinquante ans ils étaient encore assumés sans trop de complexe. Je distinguerai deux grandes périodes, avant et à partir des années 1980.

I - Jusqu'au début des années 1980 : une égalité en trompe l'œil

Si le préambule de la Constitution de 1946 énonçait que la loi garantissait aux femmes des droits égaux à ceux des hommes, d'après le statut général des fonctionnaires, le principe de non discrimination s'appliquait sous réserve de mesures exceptionnelles commandées par la nature des fonctions. Ces dispositions furent reprises dans le statut de 1959, et une loi de juillet 1975, stipula que les corps de fonctionnaires autorisés à recruter distinctement des hommes et des femmes devaient figurer sur une liste limitative, établie par décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil supérieur de la Fonction publique.

On a évalué le nombre des femmes dans l'administration à environ 30% en 1936, elles étaient 38% parmi les fonctionnaires civils de l'Etat en 1956, 42% en 1962 et 48% en 1978¹. Mais les pourcentages sont plus bas quand on exclut l'enseignement. Le problème est que, la

¹ Davisse (Annick). *Les femmes dans la fonction publique*. Rapport au ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives, La Documentation française, 1983, p. 51.

plupart du temps, on ne dispose que de chiffres difficilement comparables car ils ne portent que rarement sur des périmètres identiques. Pendant longtemps, les statistiques sexuées ne concernaient que les grandes masses, interdisant toute analyse sérieuse, et les études sur les femmes fonctionnaires étaient donc rares.

A – Des constats sans lendemain

Le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics avait, en 1960-61, lancé une série d'enquêtes sur les problèmes généraux de la fonction publique et la crise du recrutement. La féminisation y était évoquée comme une conséquence de cette crise qu'il fallait contrer par tous les moyens, notamment en améliorant la promotion des agents, mais sans jamais faire référence à d'éventuelles difficultés pour les femmes. Même le travail à temps partiel semblait à peine sexué, et le Comité considérait qu'il ne pouvait être qu'une forme d'appoint à la crise, qui ne saurait être généralisé. D'ailleurs, les syndicats étaient très réservés².

Un document de la **Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique**, publié en 1961 par la *Revue Administrative*, reflétait un désert statistique³. D'après le dernier recensement de l'Insee de 1956, on savait que les femmes représentaient 37% des agents des administrations et établissements publics. Les chiffres étaient connus par ministères, mais pas par catégories, car cela aurait nécessité des travaux de mécanographie trop longs. On se référait alors aux travaux du Comité central d'Enquête sur les administrateurs civils qui comptaient 13% de femmes, ainsi que sur les concours d'entrée à l'ENA, dans le corps des attachés d'administration centrale et dans la magistrature. Une distinction fort utile était faite entre les pourcentages de présentes et de reçues à ces concours, même si les résultats étaient assez variables. On notait, par ailleurs, que le concours extérieur d'inspecteur élève des Douanes avait été ouvert aux femmes, mais sans résultat. Concernant les catégories C et D, à la direction générale des Impôts, on évaluait les femmes à 75% des agents de constatation et à 80% des agents de bureau. Aux PTT, il existait deux cadres distincts pour les hommes et pour les femmes, sauf pour les adjoints administratifs, et il y avait plus de candidates que de candidats aux concours.

L'analyse conclusive de ces quelques données était des plus intéressantes. D'après l'opinion la plus courante, cette féminisation était due à la crise du recrutement chez les

² *Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics*, Sixième rapport, 1963, p. 34-75.

³ « Etendue de la féminisation dans la Fonction publique », *La Revue Administrative*, sept.-oct. 1961, p. 483-487.

hommes et liée à la dégradation des rémunérations. Mais cela posait de sérieux problèmes de gestion aux responsables des administrations. En effet, les avis étaient « partagés » sur l'opportunité d'avoir des femmes aux postes moyens et supérieurs. « Si certains postes paraissent convenir plus particulièrement aux femmes (dans les ministères à vocation « sociale », notamment inspecteurs du travail, de la Sécurité Sociale etc.) certaines tâches d'encadrement exigeant des qualités d'autorité particulière ou de décision peuvent plus difficilement leur être confiées, encore qu'il existe des cas de brillante réussite ». L'absentéisme était, enfin, une des raisons majeures données pour s'opposer à une féminisation trop poussée, sans compter les grandes difficultés pour muter des femmes mariées⁴.

Pour éclairer la situation des femmes dans l'évolution des administrations jusqu'à la fin des années 1970, il faut se reporter aux rares enquêtes sociologiques de cette époque. L'enquête minutieuse d'Alain Darbel et Dominique Schnapper sur **les agents du système administratif, à partir du recensement de l'Insee de 1962**, brossait notamment un tableau socioculturel des femmes fonctionnaires⁵. Dans les administrations centrales, elles étaient 11% en catégorie A, 50% en B et 70% en C. En catégorie A, leur proportion était d'autant plus forte que le ministère était moins prestigieux. En revanche, dans les services extérieurs où les traitements, le prestige et les responsabilités étaient plus importants, ainsi aux Finances ou aux PTT, le taux de masculinité était plus élevé que dans les administrations centrales. Non seulement les femmes n'avaient pas un égal accès aux emplois, mais elles n'avaient pas une carrière égale à celle des hommes et, pour obtenir le même niveau statutaire, elles devaient posséder un diplôme plus élevé. Dans les administrations centrales, en catégorie A, les femmes étaient entrées dans leur corps par concours interne ou par intégration, alors que les hommes y accédaient plutôt directement ou au choix. En revanche, dans les services extérieurs où la promotion était plus difficile, les hommes se présentaient plus nombreux aux concours. Les auteurs pointaient également que, depuis la création de l'ENA, où les femmes ne représentaient que 3% des effectifs, la part des hommes dans la haute administration ne pouvait que s'accroître. L'ensemble de ces données s'expliquait par un système de valeurs largement partagées, qui privilégiait la carrière professionnelle pour les hommes et la vie familiale pour les femmes, les jeunes filles s'auto-éliminant des postes de responsabilité. A

⁴ Précisons que, hors enseignement, en 1964, 50,5% des femmes fonctionnaires en catégorie A et 40,5% en catégorie C n'étaient pas mariées : Vimont (Claude) et Gontier (Geneviève). « Une enquête sur les femmes fonctionnaires », *Population*, janvier 1965, p. 32

⁵ Darbel (Alain) et Schnapper (Dominique). *Les agents du système administratif I*, Cahiers du Centre de Sociologie européenne, 1969, p.33-59.

noter, enfin, que les femmes fonctionnaires avaient, en moyenne, plus d'enfants que celles qui travaillaient hors de l'administration.

En 1964, une enquête par questionnaire de l'Ined, hors enseignement et armée, complétait ce tableau⁶. La presque totalité des femmes fonctionnaires admettaient travailler pour des raisons financières et près de la moitié pour la sécurité de l'emploi. Une grande majorité d'entre elles était satisfaite des horaires, mais moins des conditions de travail, sauf en catégorie A.

Au début des années 1970, Geneviève Bécane, administrateur au Sénat⁷, souleva une question critique, qui demeure aujourd'hui d'actualité. Les femmes, de plus en plus nombreuses que les hommes à se présenter aux concours, étaient cependant moins nombreuses à être admises. Ainsi, d'après les chiffres publiés dans les rapports parlementaires en 1972, 56% des femmes se présentaient aux concours externes et seulement 40% étaient reçues. Aux concours internes, elles étaient 41% à se présenter et 31% à être admises. En résumé, l'égalité théorique des traitements dans la fonction publique masquait des différences sensibles de promotion, d'avancement et d'affectation. La « nature des postes à pourvoir », comme la « nature féminine », était le principal argument donné. On commençait alors à parler d'aménagement des horaires, de réduction de la durée du travail, de développement des équipements collectifs, car les femmes fonctionnaires étaient souvent défavorisées par rapport aux politiques sociales des grandes entreprises. En conclusion, pour Geneviève Bécane, le monde administratif apparaissait « comme un monde d'hommes liés par la fiction d'un service de l'Etat assimilé à celui des armes ou à un sacerdoce ». Les syndicats de fonctionnaires étaient d'ailleurs peu mobilisés sur ces questions et les femmes y étaient largement sous-représentées.

Au milieu des années 1970, il n'y avait eu, d'après ce même auteur, que peu d'améliorations⁸. Les mesures prises pour les femmes fonctionnaires restaient symboliques, dues pour la plupart à la Secrétaire d'Etat à la condition féminine, Françoise Giroud. Le principe de non-discrimination avait été affirmé, mais les dérogations demeuraient dans la loi du 10 juillet 1975. Des améliorations étaient apportées pour les mères de famille (congés de maternité) ou les femmes en général (horaires flexibles). Mais l'inadaptation de l'orientation et de la formation professionnelle, ainsi que l'insuffisance des équipements collectifs

⁶ Vimont (Claude) et Gontier (Geneviève). « Une enquête sur les femmes fonctionnaires », *Population*, janvier 1965, p.21-52.

⁷ Bécane (Geneviève). « La féminisation dans la fonction publique », *La Revue administrative*, mars-avril 1974, p. 118-124.

⁸ Bécane (Geneviève). « Les femmes dans la Fonction publique : peu d'améliorations », *La Revue Administrative*, juillet-août 1976, p. 345-354.

demeuraient. Le principal handicap restait l'accès aux responsabilités élevées et la possibilité de mettre en place des quotas était évoquée...

B – L'illustration par quelques monographies

Pour illustrer ces constats, il est instructif de se référer à quelques monographies sur des corps de niveau intermédiaire, l'histoire des grands corps étant, de très loin, la mieux connue, mais peu significative pour la masse des femmes fonctionnaires.

Les receveuses des Postes étaient parmi les premières entrées en nombre dans l'administration⁹. En effet, à la fin du XIX^{ème} siècle, la Poste recruta de plus en plus de femmes pour ses emplois de bureau. Cependant, « le contact avec la masse du public » était jugé peu conciliable avec « la vocation de la femme ». En 1896, on comptait 6.000 femmes fonctionnaires, hors enseignement, dont plus de 5.000 employées des PTT. Après la Seconde Guerre, le grade de receveuse restait un emploi de promotion interne. Les concours d'entrée dans les PTT étaient distincts pour les femmes, de même que les filières pour la suite de la carrière. A vrai dire, la notion de carrière leur était, pour la plupart, étrangère. Ainsi, la filière distribution resta entièrement masculine jusqu'en 1975. La féminisation des inspecteurs du service général resta très lente, les concours étant distincts pour les hommes et les femmes jusque dans les années 1960. D'ailleurs, de 1951 à 1959, aucun concours féminin ne fut ouvert, alors qu'on recrutait 3.000 inspecteurs hommes. A partir de 1955, les concours devinrent mixtes, mais avec des quotas par sexe destinés à limiter le nombre de femmes, jusqu'en 1972. Le corps des receveurs constituait un débouché vers la catégorie A y compris pour les femmes, mais, en 1972, aucune d'entre elles ne figurait dans les deux grades les plus élevés des receveurs, que l'on qualifierait aujourd'hui de « vivier ». « Le fait que le métier de receveuse soit féminisé de longue date ne semble pas jouer en faveur d'un développement plus rapide de sa féminisation dans les grades supérieurs », constatait Odile Join-Lambert, dont je suis de près les analyses (p. 147-150).

Sur 14 ministères, en 1969, les PTT arrivaient en avant-dernier avec 6,7% de femmes parmi les agents titulaires de catégorie A, juste avant l'Équipement et les Transports. Le système de promotion interne ne permettait aucun accès aux positions dominantes du corps pour les femmes, les hommes eux-mêmes venaient rarement de la base et étaient issus de

⁹ Join-Lambert (Odile). *Le receveur des Postes entre l'Etat et l'utilisateur (1944-1973)*, Belin, 2001, 317 p.

l'Ecole nationale supérieure des PTT. Après 1968, le corps unique des receveurs, lié au statut de comptable public, évolua peu jusqu'en 1990.

La situation n'était guère différente à la **Direction générale des Impôts**¹⁰, un des services aux effectifs les plus nombreux parmi les administrations « régaliennes », où les femmes entrèrent dans les catégories d'exécution (C et D) après la Seconde Guerre mondiale, dans les catégories intermédiaires (B) dans les années 1960-70 et dans la catégorie moyenne-supérieure (dite alors A' pour la distinguer du sommet de la catégorie A, recruté au niveau équivalent à l'ENA) dans les années 1970-1980. Avant 1946, le cadre principal des Impôts était exclusivement ouvert aux hommes et, ensuite, des quotas limitèrent le nombre de femmes admises aux concours, jusqu'en 1958 pour la catégorie C et 1963-64 pour les catégories B et A'. Il existait donc une discrimination négative. Les femmes se sont alors présentées beaucoup plus nombreuses que les hommes aux concours, mais le pourcentage des femmes reçues était très inférieur à celui des hommes, et surtout, leur carrière n'avait rien de comparable¹¹.

Des mécanismes de sélection sexuée du même ordre se retrouvaient dans le corps des **attachés d'administration centrale**. En 1971-72, sur un effectif total de l'ordre de 2.300 attachés, les femmes représentaient 36% du corps, soit 28% aux Finances, 29% à l'Intérieur mais 40 à 45% pour les PTT, l'Equipement et les Affaires sociales. Les ministères les plus anciens ou les plus prestigieux étaient les moins féminisés. Sur la période 1957-1969, il n'y avait pas eu de féminisation progressive par les concours d'entrée : en moyenne, 30% de femmes étaient reçues. Leur niveau de diplômes était supérieur à celui des hommes, mais elles étaient moins bien classées. Pourtant, le système des concours externe et interne leur était moins défavorable que les promotions au choix. Finalement, c'est dans les ministères jugés les moins attractifs que leur situation était relativement plus proche de celle des hommes car, attirant moins les énarques, les postes dits de responsabilité y étaient plus nombreux¹².

La carrière judiciaire fut, en principe, ouverte aux **magistrates** dans les mêmes conditions qu'aux hommes en avril 1946¹³. Toutes les tentatives faites avant la Seconde

¹⁰ *Hommes et Femmes à la DGI*, Colloque 11-12 mai 1998, Direction des Services fiscaux de Paris-Nord, 54 p.

¹¹ Ainsi, en 1985, à la Direction générale des impôts, dix ans après leur entrée en fonction et pour chacune des catégories, aussi bien pour les concours internes qu'externes, la grande majorité des femmes n'avait pas changé de situation, soit 70% d'entre elles en C, 63% en B et 85% en A', alors que la majorité des hommes avait progressé. Voir : Fortino (Sabine). « De la ségrégation sexuelle des postes à la mixité au travail : étude d'un processus », *Sociologie du Travail*, oct-déc. 1999, p. 363-384.

¹² Siwek-Pouydesseau (Jeanne) et Derocles (Annie). « Les attachés d'administration centrale », *Annuaire International de la Fonction publique*, 1974, p. 409-491. Enquête portant sur les trois quarts des effectifs en 1971-1972.

¹³ Bodiguel (Jean-Luc). *Les magistrats, un corps sans âme ?* PUF, 1991, 294 p.

Guerre pour leur entrée dans la magistrature avaient échoué. Cependant, la féminisation du corps fut relativement rapide, grâce à l'examen d'entrée et à l'examen spécial des justices de paix. A la fin des années 1970, 23% des magistrates étaient d'anciennes juges de paix et 10% venaient de l'examen professionnel. Après dix ans de pratique, des avocates demandèrent aussi leur intégration sur titres. Le tiers des femmes venait ainsi du recrutement latéral mais, en 1959, le corps ne comportait encore que 6% de femmes.

Jean-Luc Bodiguel relate que de 1947 à 1949, le nombre de candidates passa de 12 à 22%, avec un taux de réussite satisfaisant. Mais dès 1950, un coup d'arrêt fut donné : si les candidates augmentaient jusqu'à dépasser la moitié en 1956, elles ne furent, au maximum, qu'une sur dix admises et, au minimum, une sur dix-huit. Pendant ce temps, les candidats masculins étaient un sur quatre ou cinq à réussir l'examen. Après 1959, le concours remplaça l'examen et le nombre de candidates chuta à 17% en 1962, ne remontant à 35% qu'au début des années 1970. Le concours, censé s'aligner sur celui de l'ENA, découragea d'abord les candidatures féminines. Toutefois, en 1978, elles représentaient les deux tiers des candidats et, à partir de 1975, elles étaient la moitié des reçus, leur taux de réussite restant inférieur à celui des candidats. Une enquête sur le concours de 1979 mettait en lumière leur élimination à l'oral, tout étant fait pour tenter de conserver une certaine parité dans le corps. Parallèlement, les hommes délaissaient la magistrature dont le prestige baissait à mesure de l'arrivée des femmes. Pourtant les magistrates étaient à la fois plus diplômées et d'origine sociale plus élevée que les magistrats hommes. La tendance, au cours du temps a été à l'homogénéisation des carrières entre hommes et femmes, sauf pour la haute magistrature et les postes les plus politiques. Il existe, en fait, une différenciation des métiers : les femmes sont plus volontiers juges du siège que du parquet, elles sont plus souvent conseillers que chef de juridiction et exercent plus de fonctions d'expertise que d'encadrement.¹⁴

Il faudrait aussi citer les travaux de Geneviève Pruvost sur les femmes dans la **police**¹⁵.

II - Depuis les années 1980, on a recherché une représentation dite plus « équilibrée »

¹⁴ Boigeol (Anne). La magistrature française au féminin : entre spécificité et banalisation. *Droit et Société*, 25-1993, p. 489-522.

¹⁵ Pruvost (Geneviève). *Profession : policier. Sexe : féminin*, Maison des Sciences de l'Homme, 2002, 307 p. *De la « sergote » à la femme-flic (1935-2005)*, La Découverte, 2008, 307 p.

La part des femmes parmi les fonctionnaires civils de l'Etat n'a cessé d'augmenter, de 48% en 1978 à 58% en 2008. Mais, hors enseignement, elles ne sont que depuis peu devenues majoritaires, soit 45% en 2000 et 53% en 2008. Les femmes ne sont devenues les plus nombreuses en catégorie C qu'au début de ce siècle (50,5% en 2003). Elles sont également majoritaires parmi les personnels non titulaires, soit 60% en 2008, hors enseignants. Elles sont les plus nombreuses aux ministères des Affaires sociales et des Finances (dont un tiers de temps partiel) et les moins nombreuses aux ministères de l'Intérieur et de l'Équipement, la nature des filières et des métiers étant évidemment diverse¹⁶.

A. Jusqu'en 2008, on a assisté à de lentes évolutions, malgré un volontarisme affiché

La **loi du 7 mai 1982** supprima la notion d'emploi réservé *par nature* aux hommes ou aux femmes « sauf condition déterminante pour l'exercice des fonctions », et les corps pouvant faire l'objet d'un recrutement distinct passèrent ainsi de 15 à 2. De plus, la législation faisait obligation au gouvernement de déposer tous les deux ans un rapport au Parlement sur les mesures prises pour garantir, à tous les niveaux de la hiérarchie, le respect du principe d'égalité des sexes¹⁷. Une prise de conscience amena à constituer le plus systématiquement possible des statistiques, mais la condition des femmes n'a été particulièrement mise en lumière qu'à l'extrême fin du XXe siècle.

Certes, tout au long des années et parallèlement au droit commun, diverses mesures spécifiques avaient été prises en faveur des femmes, concernant la grossesse, l'hygiène et la sécurité, les chargées de famille, la cessation progressive d'activité, le congé parental, le rapprochement des conjoints, le travail à temps partiel... Mais les mesures spécifiques peuvent être limitées si elles paraissent, en droit, porter atteinte à une stricte égalité de traitement entre hommes et femmes (Arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes).

¹⁶ Pour des synthèses sur les trois fonctions publiques : *Rapport sur l'état de la fonction publique, 2006-2007*, vol. 1. « L'emploi sous l'angle de la diversité », p. 129-172.
Rapport sur l'état de la fonction publique, 2007-2008, vol. 1. « Une fonction publique largement féminisée, sauf dans les emplois de direction », p. 199-222.

¹⁷ Après le rapport Davisse de 1983 sur les femmes dans la fonction publique, des rapports ont été présentés de 1984 à 2006 (10^e rapport).

D'autres rapports sur la haute fonction publique ont, en outre, paru en 1999 (A.-M. Colmou), puis en 2001, 2002 et 2005, sous l'égide du Comité de pilotage pour l'égalité des femmes et des hommes aux emplois supérieurs de la fonction publique, présidé par Anicet Le Pors.

Parallèlement au concept européen d'approche intégrée à toutes les politiques particulières, le gouvernement Jospin avait relancé les mesures d'égalité entre les sexes dans le cadre de la modernisation de l'Etat. En 2000, on prévoyait des **plans pluriannuels pour l'amélioration de l'accès des femmes aux emplois et postes de l'encadrement supérieur**. La notion de « vivier » devait permettre d'identifier les personnes présentant toutes les conditions requises en termes d'ancienneté et de niveau de qualification pour prétendre aux promotions. Par ailleurs, **la loi Génisson du 9 mai 2001**, en préparation depuis plus d'un an, recommandait une analyse sur l'égalité des hommes et des femmes dans l'activité professionnelle, sur la base d'indicateurs pertinents reposant sur des éléments chiffrés, définis par décret, dans le secteur privé comme dans l'administration. Le titre II de la loi était consacré à la fonction publique.

En application de cette loi, un décret du 3 mai 2002, avec pour objectif une représentation équilibrée entre femmes et hommes dans la fonction publique, prévoyait un seuil minimum d'un tiers de chacun des deux sexes dans les **jurys des concours administratifs**, le Conseil Constitutionnel ayant précisé qu'il s'agissait de simples objectifs non contraignants. De 2001 à 2006, les pourcentages augmentèrent mais, dès 2005, on notait un recul des femmes jurées dans certains concours. La notion de représentation « équilibrée » a été comprise, semble-t-il, comme un plafond plutôt que comme un plancher, mais l'absence de données, qui ne sont plus disponibles depuis 2006, ne permet pas de se prononcer.

Un équilibre d'un tiers minimum était également prévu pour les nominations des représentants de l'administration dans **les organismes paritaires**. Ainsi, dans les comités techniques paritaires, la part des femmes a augmenté de 22% à 30% pour l'administration et de 31% à 38% pour les personnels. Tel semble être « l'équilibre naturel » en ce début de siècle, qui a du mal à dépasser les 33%, pour la parité administrative comme pour la parité syndicale...

Créé en novembre 2000, un **Comité de pilotage pour l'égalité d'accès aux emplois supérieurs**, présidé par l'ancien ministre de la Fonction publique Anicet Le Pors, secondé par Françoise Milewski, mena un lourd travail de recension et de réflexion jusqu'en 2005. Son dernier rapport était assez désabusé, relevant l'absence de volonté ferme et durable, pour conclure qu'aucune de ses propositions n'avait été retenue. Pourtant, le mouvement avait été lancé, les postes d'encadrement supérieur bénéficiant d'un lobbying plus efficace que pour les emplois subalternes. Depuis lors, l'accent a été mis sur l'encadrement supérieur. Mais Françoise Milewski a tout récemment pointé un grave problème statistique, car le fichier général de l'Etat (source INSEE) a remplacé les enquêtes de la Direction générale de la

Fonction publique auprès des administrations, aboutissant à une rupture des séries après 2006 et à une réduction du champ des données sexuées¹⁸.

Cependant, diverses mesures de portée générale continuèrent à être prises, ainsi le protocole d'accord du 25 janvier 2006 avec les organisations syndicales, sur l'amélioration des carrières et sur l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique, prévoyait d'augmenter le taux des promotions internes pour les catégories B et C, favorisant le pourcentage de femmes promues. Des avantages étaient accordés pour les gardes d'enfants et la formation professionnelle s'attachait également à améliorer la situation des femmes.

B – Depuis 2008, on tend vers plus de mesures d'action positive

La révision constitutionnelle de 2008 voulut affirmer solennellement ce que les lois et décrets avaient bien du mal à faire évoluer : « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales » (article 1). On en venait à l'idée qu'il fallait imposer des mesures d'action positive et la fixation de quotas devenait alors possible, comme pour les élections politiques.

A la suite du rapport Versini sur la diversité dans la fonction publique¹⁹, une nouvelle logique apparut en décembre 2008 avec la signature, par les deux ministres chargés de la Fonction publique et la Halde²⁰, d'une **Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique**, applicable aux trois fonctions publiques. Une des recommandations de la Halde parmi les plus significatives concernant les femmes est la neutralisation des périodes de congés liés à la parentalité lors de l'évaluation des agents. Cette disposition est reprise dans le récent rapport Guégot. Sous la responsabilité de la direction générale de la Fonction publique et de la Halde, un suivi des conditions de mise en œuvre devait être présenté tous les ans au Conseil supérieur de la fonction publique. Un premier bilan fut établi en janvier 2011.

Quatre ministères avaient, par ailleurs, mis en place des plans d'actions interministériels qui ne concernaient plus seulement l'encadrement supérieur, ainsi aux Affaires étrangères et à l'Intérieur. Au ministère des Finances, un plan d'action (2011-2013)

¹⁸ Milewski (Françoise). « La place des femmes dans la haute fonction publique : encore un effort à faire ! ». *Lettre de l'OFCE* n° 326, 4 mars 2011.

¹⁹ Versini (Dominique). *Rapport sur la diversité dans la fonction publique*, La Documentation française, décembre 2004, 107 p.

²⁰ Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde).

en faveur de l'égalité professionnelle des femmes et des hommes a finalement été paraphé par toutes les organisations syndicales le 8 avril 2011.

Enfin, le rapport de la députée Françoise Guégot vient de faire un dernier bilan et une série de propositions, dont l'objectif « contraignant » de nommer 40% de femmes parmi les cadres supérieurs et dirigeants²¹. Des négociations sur l'égalité professionnelle dans les fonctions publiques se sont ouvertes en mai 2011 avec les organisations syndicales.

C – Les recrutements par concours ou l'inégalité des chances ?

Pour finir, je voudrais revenir sur la question, non élucidée, du pourcentage des femmes présentes et admises aux concours, et de leur écart de sélectivité par rapport à celui des hommes. Il s'agit d'une illustration parmi d'autres éléments à prendre en compte sur l'égalité professionnelle tels que les traitements, primes ou avancements.

Pour résumer les chiffres de mon tableau sur les concours externes des ministères hors enseignement : de 1985 à 2000, le pourcentage des femmes admises était très inférieur au pourcentage des présentes **par rapport aux hommes**, dans toutes les catégories. Ensuite, les femmes réussirent de mieux en mieux en catégorie A et les diverses mesures prises par le gouvernement ont certainement joué un rôle. En revanche, en catégorie B, les candidates réussissent toujours proportionnellement moins bien que les hommes et, en catégorie C, les chiffres sont encore beaucoup plus bas, alors que, dans toutes les catégories, les femmes sont plus diplômées que les hommes – ce qui n'est évidemment pas le seul critère à prendre en compte dans les évaluations. En fait, il semble qu'on ait toujours tendu à recruter autant d'hommes que de femmes dans les catégories d'exécution, malgré un nombre très inférieur de candidats, pour rétablir une parité dite « équilibrée ».

Une éventuelle discrimination sexiste dans les concours ne pourrait être étayée ou infirmée que si nous connaissions, au moins, le pourcentage des admissibles aux épreuves écrites. Or, ces statistiques n'ont jamais été publiées et Françoise Guégot insiste, à juste titre, sur la nécessité de renforcer le dispositif statistique existant et que soient systématiquement publiées, pour chaque concours, « des données genrées sur le nombre de candidats, le nombre d'admissibles et le nombre d'admis »²². De fait, la demande de statistiques pertinentes

²¹ Guégot (Françoise). *L'égalité professionnelle hommes-femmes dans la fonction publique*, Rapport au Président de la République, Assemblée nationale, janvier 2011, 49 p.

²² Op. cit., p. 30.

demeure récurrente depuis des dizaines d'années, mais la DGAFP se préoccupe aujourd'hui de la question pour les trois versants de la fonction publique.

Finalement, tout s'est passé comme si le niveau d'exigence demandé était nettement inférieur pour les hommes. Il faudrait donc entreprendre une analyse approfondie des différents types de concours, internes et externes, ainsi qu'une évaluation sérieuse à la suite de la féminisation des jurys.

De l'égalité des droits, on est passé à une analyse de l'égalité des chances. La notion de parité, et non plus d'égalité, a induit une volonté de rattrapage ou de discrimination positive. L'idée de mixité a impliqué, en outre, la nécessité de diversifier les points de vue, selon les besoins d'une société elle-même mixte, et donc de dépasser la référence traditionnelle au seul monde masculin. La loi du 9 mai 2001 sur l'égalité professionnelle parlait de « représentation équilibrée » mais, dernier avatar, on peut être amené à poser la question de la trop grande féminisation de certains corps et la notion « d'approche équilibrée » ne manque pas d'ambiguïté. La révision constitutionnelle de 2008 a tranché, afin de favoriser l'égal accès aux responsabilités professionnelles par des mesures d'action positive. Sous l'influence européenne, les politiques de prise en compte de la diversité insistent maintenant sur les discriminations multiples et sur leurs interactions²³. Ainsi, la tendance semble aujourd'hui à absorber les problèmes de parité hommes/femmes dans ceux des handicaps en tous genres...

²³ Lanquetin (Marie-Thérèse). « Egalité, Diversité et...Discriminations multiples », *Travail, genre et sociétés*, 2009/1 n° 21, p. 91-106.

**I. Pourcentages des femmes présentes et admises aux concours des ministères,
selon les catégories (hors enseignement)²⁴.**

		Ministères hors enseignement		
		Concours Externes		
		% Présentes	% Admises	Ecart de Sélectivité*
1985	A	56,2	41,8	-14,4
	B	59,5	42,3	-17,2
	C et D	45,4	27,4	-18
1988	A	46,5	41,4	-5,1
	B	48,5	44,2	-4,3
	C et D	42,4	33,7	-8,7
1994	A	42,3	38,9	-3,4
	B	60,3	48,9	-11,4
	C	60,3	36,5	-23,8
1999	A	50,4	43,9	-6,5
	B	60	52,1	-7,9
	C	55,2	29,4	-25,8
2000	A	47,3	44,2	-3,1
	B	62,5	50,3	-12,2
	C	54,4	36,6	-17,8
2001	A	40,4	41,5	+1,1
	B	42,7	41,5	-1,2
	C	42,1	30,8	-11,3
2002	A	44,7	46,9	+2,2
	B	63,2	58,2	-5
	C	60,1	53,7	-6,4
2003	A	41,1	42,8	+1,7
	B	61,2	53,2	-8
	C	54,4	35	-19,4
2004	A	41	45,6	+4,6
	B	59,5	55,2	-4,3
	C	57,9	47,4	-10,5
2005	A	45,2	54,2	+9
	B	59,5	50,3	-9,2
	C	54,6	42,9	-11,7
2006	A	46,4	50,8	+4,4
	B	55,6	46,7	-8,9
	C	63,7	46,5	-17
2007	A	45,7	50,9	+5,2
	B	55,5	39,6	-15,9
	C	66,9	51,8	-15,1
2008	A	47,6	51,3	+3,7
	B	57,2	44,7	-12,5
	C	67,7	51,4	-16,3

²⁴ Pourcentages calculés à partir des tableaux publiés par la DGAFP dans ses rapports annuels.

Pour 2003 », *Résultats*, n° 12, 2005, p. 97 ; pour 2004, *Point Stat.*, novembre 2006, p.5. ; données complétées par la DGAFP, que je remercie, pour 2005-2008.

* L'écart entre les % paraît plus compréhensible que le taux de sélectivité habituellement calculé et plus abstrait. La comparaison de sélectivité entre hommes et femmes n'a, à ma connaissance, jamais été faite.