

La place des femmes dans la haute fonction publique

Françoise Milewski

OFCE, centre de recherche en économie de Sciences Po

6 juillet 2009

francoise.milewski@ofce.sciences-po.fr

Je vous remercie, M. Le Ministre, de m'avoir cédé un peu de votre temps de parole, et je remercie les organisateurs de ces rencontres d'avoir accepté cette intervention ajoutée, en surnombre.

Je voudrais illustrer pourquoi, me semble-t-il, la modernisation de l'Etat ne pourra se faire en laissant sur le côté du chemin plus de la moitié de ses acteurs.

Les femmes représentent en effet 59 % des trois fonctions publiques.

Or elles ne sont que 16 % des postes d'encadrement supérieurs, qui ont un rôle majeur dans cette modernisation.

Comment imaginer qu'un tel résultat, s'il devait perdurer, puisse être compatible avec les objectifs tracés ? Comment imaginer qu'un fonctionnement qui aboutit à une telle situation puisse permettre l'« innovation », le « changement », l'« efficacité », la « valorisation des compétences », pour reprendre les termes de ces journées de réflexion ?

Comment imaginer, enfin, que les valeurs des fonctionnaires n'incluent pas l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, une valeur pourtant tracée comme objectif au plus haut sommet de l'Etat, et – faut-il encore le rappeler ? – dans le préambule de notre Constitution ?

Je partirai du constat pour aborder ensuite la nécessité d'une politique d'égalité et les moyens de la mettre en œuvre.

I. Le constat est terrible

- Les femmes représentent plus de la moitié des salariés des fonctions publiques et pourtant elles sont très minoritaires dans la haute fonction publique. J'ai déjà cité le chiffre global. On peut le décliner :
 - dans la fonction publique de l'Etat : 51 % des effectifs sont des femmes, mais elles ne représentent que 18,2 % des emplois supérieurs ;
 - dans la fonction publique territoriale, ces chiffres sont respectivement de 61 et 13,0 % ;
 - dans la fonction publique hospitalière, ils sont de 77 et 15,3 %.
- De plus, la part des femmes dans les emplois supérieurs est inférieure à celle qu'elles ont dans les viviers de promotion, pourtant bien inégalitaires eux-mêmes.
- Pire, les nominations ne permettent pas d'améliorer la situation, ou si peu. Même pour les nominations à décision du gouvernement, la part des femmes est inférieure à celle qu'elles ont dans le vivier.

Comment s'étonner alors que la situation évolue peu, qu'alternent de lents progrès et des reculs ?

Or seul le chiffre fait preuve.

Il faut avoir une culture du résultat, pas seulement de l'intention et de la déclaration.

D'où la nécessité d'un effort volontariste et régulier pour corriger les déséquilibres existants.

Il y a actuellement (plus précisément en 2006) : 9 femmes préfètes sur 134, 5 rectrices sur 35, 19 ambassadrices sur 179.

Il n'est guère besoin d'une loi pour décider de changer cette situation.

II. Les raisons de ces inégalités ne tiennent pas toutes, bien sûr, au secteur public.

Il existe des causes générales, qui tiennent à l'ensemble de la société : l'éducation, la formation professionnelle, l'inégal partage des tâches parentales, etc.

Mais il existe aussi des causes spécifiques à la fonction publique : l'administration est le siège de discriminations particulières. Elle produit et reproduit des inégalités :

- dans les modes d'accès,
- dans les critères, formalisés ou non, des déroulements de carrière. Les responsables du secteur public recrutent à leur image. Et le fonctionnement même des structures de direction n'est pas favorable à la présence des femmes, lorsque le présentéisme se substitue à l'efficacité et que, par exemple, la maternité est perçue comme un obstacle à la prise de responsabilités.

Ainsi donc, l'égalité de droit ne suffit pas à assurer une égalité de fait.

III. Quels sont donc les moyens de l'égalité ?

Seule la volonté politique forte et permanente peut être efficace.

Les dispositifs existants sont nombreux. Je ne ferai que les mentionner, et encore, seulement les plus importants d'entre eux :

- La loi du 9 mai 2001
- Dans la fonction publique de l'Etat :
 - Les plans pluriannuels que chaque ministère doit réaliser pour favoriser la promotion des femmes.
 - Les coordonnateurs, qui dans chaque ministère ont la charge du dossier de l'égalité.
- Le Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs qui, de 2000 à 2005, a analysé la situation des trois fonctions publiques et formulé des propositions pour que la logique paritaire soit mise en application.
- Le droit européen, enfin, qui définit un corpus en faveur de l'égalité.

Il n'est nul besoin de textes supplémentaires.

Mais il est nécessaire de les mettre en œuvre, c'est-à-dire de réaliser un effort volontariste et régulier pour corriger les déséquilibres existants, et de mener des politiques publiques cohérentes.

L'objectif est que l'égalité professionnelle devienne une préoccupation constante au plus haut sommet de l'Etat et à tous les échelons intermédiaires.

Je sais que certains d'entre vous ont cette préoccupation.

Le problème réside dans l'impulsion, la coordination, le caractère permanent et pas seulement ponctuel des actions entreprises.

Or ceux – en général surtout celles – qui tentent de mettre en œuvre de nouvelles pratiques sont, au mieux, considérées avec bienveillance : « elles ont raison après tout ». Et après ?

Le plus souvent, elles sont isolées, considérées comme – injure suprême – les féministes de service, celles que l'on écoute avec compassion, le sourire aux lèvres, en attendant que cela passe, rendez-vous au prochain 8 mars, en continuant d'assister à des réunions où seuls des hommes sont présents ou presque. Pire encore, qui n'a pas entendu dire : « on a bien cherché des femmes, mais on n'en a pas trouvé » !

Pourquoi ne pas dire désormais que la part des femmes dans les nominations devrait être au moins égale à celle qu'elles représentent dans les viviers, pourtant déjà bien inégalitaires comme je l'ai déjà indiqué ? Cela serait une première étape vers une représentation plus équilibrée.

Pourquoi ne pas remettre en chantier le rapport sur la place respective des hommes et des femmes dans les fonctions publiques, remis auparavant tous les deux ans aux Assemblées parlementaires, et qui a aujourd'hui disparu, alors que dans le secteur privé, un « Rapport de situation comparée » est désormais rendu obligatoire tous les ans pour toutes les entreprises – y compris les plus petites –, et doit servir de base aux négociations et accords, comme le stipule la récente loi sur l'égalité salariale ?

Pourquoi ne pas accorder des Victoires de la modernisation aux administrations qui auraient effectivement mis en œuvre l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, avec des résultats tangibles ? Et pas seulement se limiter à la remise d'un « Label égalité », sous l'égide du secrétariat d'Etat aux Droits des femmes (une affaire de femmes entre femmes, comme toujours...).

J'ai parlé tout à l'heure d'une « culture de résultat ». C'est ce que le Comité de pilotage avait prôné. Cette culture de résultat s'inscrivait, avant l'heure, dans les préconisations de la RGPP, en particulier la mise au point d'indicateurs.

Puisque la distance est souvent grande entre l'intention et la réalisation, puisque seul le chiffre fait preuve, la pérennisation de tableaux de bord sur l'accès des femmes aux postes d'encadrement des fonctions publiques – **toutes** les fonctions publiques – permettrait de mesurer les progrès accomplis, voire les reculs.

J'ai toujours cru au bienfondé de l'évaluation des politiques publiques. Mais celle-ci doit avoir une base objective. En la matière, il s'agirait de faire le constat de l'évolution des situations comparées, de tirer le bilan régulièrement des mesures concrètes et des objectifs chiffrés qui doivent être tracés, et de les rendre publics.

Le renouvellement des cadres de la fonction publique est en cours et va s'accélérer avec le départ à la retraite des générations du baby boom. L'enjeu est immédiat en termes d'égalité entre les hommes et les femmes, pour peu que l'on s'en préoccupe.

Je me félicite que cette question essentielle ait pu être abordée dans cette enceinte.

Je rends hommage à celles qui l'ont permis :

- d'une part l'Observatoire de la parité, placé sous la responsabilité de la présidente de la délégation aux Droits des femmes de l'Assemblée nationale
- d'autre part l'association La Barbe, groupe d'action féministe, qui joue un rôle de vigilance et d'alerte, en rendant publiques toutes les réunions où les femmes sont très minoritaires, voire absentes.

Peut-on espérer qu'aucun jury et conseil scientifique, y compris – et peut-être surtout – de sélection des meilleurs acteurs de la modernisation de l'Etat, ne puisse se tenir si, à l'instar du décret consécutif à la loi de 2001 portant sur les jurys, les comités de sélection et les organismes consultatifs, la part de l'un et l'autre sexe ne soit au moins du tiers ?

Proposition

M. Eric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, a précisé lors de sa communication aux Rencontres de la modernisation de l'Etat qu'il n'y avait pas d'écart de salaires entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, par principe. C'est l'accès aux postes de responsabilité qui diffère.

Françoise Milewski a fait publiquement la proposition suivante : si les services du ministre acceptent de communiquer les statistiques de salaires par sexe, la comparaison des revenus respectifs dans la haute fonction publique pourra être faite. Il faudrait bien entendu disposer de la totalité des rémunérations, parts variables et primes comprises.