

INTRODUCTION

LA FÉMINISATION DES ÉLITES ADMINISTRATIVES : AVANCÉE SOCIALE OU NOUVELLE DISCRIMINATION ?

Luc ROUBAN

Directeur de recherches au CNRS, CEVIPOF – Sciences Po

« ...il faut avouer que comme une femme a perdu le monde, rien n'est plus capable de nuire aux États que ce sexe, lors que prenant pied sur ceux qui les gouvernent, il les fait souvent mouvoir comme bon lui semble et mal, par conséquent. Les meilleures pensées des femmes étant presque toujours mauvaises, en celles qui se conduisent par leurs passions, qui tiennent d'ordinaire lieu de raison dans leur esprit, au lieu que la raison est le seul et le vrai motif qui doit animer et faire agir ceux qui sont dans l'emploi des affaires publiques ». *Testament politique d'Armand du Plessis, cardinal de Richelieu*, Amsterdam, Henry Desbordes, 1688, partie I, p. 259.

Il est indéniable que les femmes ont subi une discrimination forte dans l'accès à la haute fonction publique jusque dans les années 2000. Sur ce plan, la France est restée très en retard au regard des autres pays développés. Il a fallu attendre la veille des élections de 2012 pour que des objectifs de quotas soient fixés par le gouvernement en ce qui concerne la présence minimum – et donc non paritaire – des femmes (40 % à l'horizon 2015) dans les postes dirigeants de l'administration alors qu'elles constituent la majorité des agents de la fonction publique de l'État, 60 % de la territoriale et plus des trois quarts de l'hospitalière.

Cette quasi-absence des femmes dans les emplois supérieurs et dirigeants des administrations est d'autant plus surprenante que l'on est dans un milieu à la culture égalitaire, du moins à l'intérieur de chaque corps, et dans un milieu à vocation intellectuelle où les diplômées sont au moins aussi brillantes que leurs homologues masculins. La question est restée longtemps cachée dans l'ombre de débats portant sur l'égalité d'accès à la fonction publique, sur les origines sociales de la haute fonction publique ou bien encore sur les transformations du statut professionnel des fonctionnaires. Seul Guy Thuillier avait repéré assez tôt cette lacune dans la réflexion sur la fonction publique (Thuillier, 1988).

Cette question est réapparue dans le sillage des interrogations portant sur la diversification des élites française à un moment où les égalités juridiques proclamées ne permettaient plus de rendre compte de la réalité des inégalités de fait résultant du système de sélection et de formation des hauts fonctionnaires. À vrai dire, la situation des femmes hauts fonctionnaires n'est évoquée que tardivement dans le sillage de la réflexion sur la place des femmes dans le personnel politique lancée à partir de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing et notamment sous l'impulsion de Françoise Giroud, ministre de la Condition féminine. C'est

également à travers la lecture de l'univers politique que les femmes hauts fonctionnaires sont devenues un sujet de recherche sociologique (Achin et Lévêque, 2010). La spécification de la question en termes de sociologie administrative apparaît donc encore plus tard, dans les années 1990, bien qu'un premier rapport ait été consacré au sujet en 1974 par Geneviève Bécane-Pascaud au ministère du Travail (Bécane-Pascaud, 1974). En 1997, l'association « Administration moderne » est créée aux Finances par Agnès Arcier et Nathalie Tourmyol du Clos, initiative conduisant ensuite l'Association des anciens élèves de l'ENA à constituer une « Commission femmes » et à adhérer à l'association « Grandes écoles au féminin ». C'est également sous le gouvernement de Lionel Jospin qu'apparaissent les premiers travaux administratifs¹ dégageant une véritable politique de promotion des femmes au sein de la haute fonction publique. La lenteur et la longueur de ce questionnement mettent en lumière l'inertie considérable des représentations et des pratiques sociales.

Le temps long de l'histoire montre en effet que la spécification genrée du travail dans les administrations publiques a concerné tous les stades de la carrière : interdiction d'accéder aux emplois régaliens ou de s'inscrire aux concours, interdiction d'occuper des emplois autres que ceux qui sont considérés comme relevant naturellement de la féminité (affaires sociales, éducation) et donc de la maternité et de la famille (les maternelles sont ainsi interdites aux hommes en 1854), interdiction au moins sociale sinon juridique de briguer des postes d'autorité relevant de la seule masculinité. En fait, pendant longtemps, les femmes sont considérées comme un personnel supplétif et, ce qui n'apparaît que peu à peu à travers le brouillard historique, les administrations comme étant la réplique d'une vie familiale où la division du travail repose elle-même sur un ordre immémorial considéré comme naturel. À l'inspection du travail, sous la III^e République, les femmes ne peuvent s'occuper que des ouvrières, sont exclues des lieux de production où il y a des hommes et des machines et elles ne peuvent devenir divisionnaires (Beau et Schweitzer, 2011). Dès lors que l'on reste dans le registre légitime de la féminité, les femmes peuvent déployer tous leurs talents (voir l'encart ci-après) même si leur rémunération reste inférieure à celle des hommes pour le même emploi. Le principe « à travail égal, salaire égal » est proclamé dès 1909 par Maria Vérone – avocate depuis 1908 et ancienne institutrice révoquée pour son militantisme socialiste – au congrès de la Ligue des droits de l'Homme (Fabre, 2003). À cette époque, les femmes constituent déjà 37 % de la population active et occupent en grandes proportions certains emplois administratifs. En 1910, on trouve 155 028 femmes dans l'administration française, la quasi-totalité d'entre elles étant dactylographes ou employées. On ne trouve par contre aucun cadre. La moitié travaille à l'Instruction publique, mais sur ces 70 000 femmes, on ne trouve que 11 professeurs du supérieur et 13 calculatrices (travaillant notamment à l'Observatoire de Paris) : « L'élément féminin est représenté dans l'enseignement supérieur par : Mme Curie, qui occupe la chaire de physique générale à la Faculté de médecine de Paris ; Mme Barbier, suppléante des chaires de pharmacie et matière médicale à l'École de Médecine et de Pharmacie de Grenoble ; plusieurs sages-femmes en chef dans les Facultés de médecine de Paris, de Nancy et de Toulouse ; par des calculatrices à l'Observatoire de Paris et par une femme préparateur et une autre femme chef adjoint de travaux à l'École des Hautes Études » (Bonney, 1912, 60). Les institutrices, en revanche, sont fort nombreuses. On en compte 67 000 en France dans les années 1890 soit 44 % du corps alors qu'elles n'en constituent que 10 % en Allemagne mais 59 % en Italie et 74 % au Royaume-Uni (Frank, 1894). C'est d'ailleurs dans le milieu des institutrices que les mouvements féministes vont largement recruter.

1. Rapport d'Anne-Marie Colmou de 1999 (Colmou, 1999), Comité de pilotage pour l'égal accès des hommes et des femmes aux emplois supérieurs des fonctions publiques de 2000 (Le Pors, Milewski, 2005).

L'entrée fortement contrôlée des femmes dans les emplois administratifs est justifiée par un argumentaire sociopolitique reposant sur trois types de considérations qui n'ont rien d'égalitaire, bien au contraire. Tout d'abord, les femmes ont besoin de travailler surtout si elles sont seules. Le travail des femmes permet de lutter contre la misère sociale et de répondre à une demande croissante de services (ce sera encore plus vrai après 1918). Ensuite, leur emploi étant à la mesure de leurs capacités et de leurs appétences naturelles, elles vont permettre aux hommes de se dégager des tâches routinières pour faire carrière et atteindre les postes de responsabilité. Enfin, et assez paradoxalement, l'entrée des femmes dans la fonction publique permet de lutter contre le fonctionnarisme puisque les femmes vont occuper des postes bureaucratiques peu qualifiés qui attirent trop les hommes. Ces derniers pourront alors regarder du côté du monde des affaires et du commerce². La féminisation de l'administration est indissociable d'un mépris certain pour le statut social de petit fonctionnaire, au cœur d'une classe moyenne diplômée, mal rémunérée et hostile au libéralisme économique ambiant. La fonction publique constitue un problème social et sociétal qui désespère le personnel politique républicain beaucoup plus à l'aise dans les campagnes et dans les salons.

Entre les deux guerres apparaît une autre préoccupation du même ordre bien qu'elle s'exprime autrement. La politique déflationniste des années 1930 et la réduction des rémunérations versées à la haute fonction publique entraînent une décroissance rapide du nombre de candidatures aux emplois supérieurs de l'administration. La question est alors de savoir comment engager ou retenir les élites sociales au service de l'État. La présence des femmes est alors perçue comme le signe manifeste d'un déclin du statut social des hauts fonctionnaires, comme le souligne en 1943 Roger Grégoire, l'un des pères du statut de 1946 : « Les concours de ces dernières années sont caractérisés par le nombre trop faible et, de plus, décroissant, des candidats... Là où les femmes sont admises à postuler un emploi au même titre que les hommes, elles sont la majorité. Dans certains départements, comme le Travail, il est déjà presque impossible de trouver un nombre d'hommes suffisant pour occuper les postes de direction. Il est inutile d'insister sur l'inconvénient qui peu à peu résulte de cette situation. » (Grégoire, 1943, 7).

Une fois entrées dans les administrations, les femmes ont donc connu les pires difficultés pour faire carrière. En effet, les discriminations liées à l'exercice de chaque métier ont alors pris le relais de la discrimination globale à mesure que le paternalisme républicain s'estompait et que l'idée d'une émancipation des femmes au travail faisait son chemin. Pendant très longtemps, et bien après le statut de 1946, les métiers de la défense, de la police ou même de la haute fonction publique sont restés soit fermés soit inaccessibles aux grades supérieurs. La « nature » ou les « contraintes » du « métier » ou ses savoir-faire ont été alors opposés aux femmes, soit en soulignant qu'ils exigeaient qu'elles fussent disponibles au bureau ou sur le terrain jusqu'à des heures tardives soit plus simplement en sollicitant le « non-dit » d'une culture acquise dans la chaleureuse confraternité virile qui assimilent les corps français aux clubs britanniques. Cette fracture interne s'est associée à l'idée d'une séparation entre ce qui relevait du « véritable » service de l'État et ce qui relevait de services publics privatisables ou contractualisables. Au fond, l'idée même de métiers de la fonction publique a mis du temps à s'objectiver, chaque secteur professionnel restant ancré dans une

2. « Si d'ailleurs les hommes sont forcés d'abandonner aux femmes, dans les administrations et dans le commerce, certains postes secondaires, ce ne sera peut-être pas un mal. Cela les obligera à en conquérir de plus élevés ; cela en forcera peut-être un certain nombre à chercher leur voie dans le grand commerce, surtout dans le commerce extérieur, et dans certaines branches de l'industrie où se trouvent de nombreux postes accessibles seulement à l'homme » (De Donville, 1894, 3).

mémoire collective faite de savoir-faire et de savoir-être empiriques plutôt que dans une description précise des tâches ou des missions à réaliser.

Le temps long de l'histoire administrative montre donc que les femmes ont été victimes d'une double indéfinition de la fonction publique : indéfinition de sa place dans la hiérarchie d'une société moderne ; indéfinition des métiers qui dépendaient plus de réseaux et d'écoles de formation que de savoir-faire techniques précis. On pourra faire l'hypothèse que la présence des femmes en s'affirmant dans la hiérarchie des honneurs et des fonctions les plus élevées peut conduire à spécifier ce que l'on attend réellement des sommets de l'État, des conseillers du Prince et des fonctions de direction. La logique de l'emploi prendrait alors le relais de celle qui est dictée souvent depuis longtemps par le corps ou l'institution pour laquelle on travaille. Mais on peut également lire cette évolution d'une autre manière, moins optimiste ou moins naïve. La « managérialisation » des tâches et des missions conduit à techniciser et donc à voir se dégrader la situation sociale d'ensemble de la haute fonction publique, dont les carrières et les rémunérations peuvent ne plus attirer les hommes. Dans ce contexte, l'ouverture de nouveaux espaces professionnels aux femmes ne serait que l'effet mécanique d'une recomposition générale des hiérarchies sociales. La crise financière de 2008 accompagnée du blocage des indices et de primes données au coup par coup ainsi que d'une forte défiance à l'égard de l'État et de ses responsables, est assez similaire à celle que la fonction publique a vécue dans les années 1930. Les remarques désabusées de Roger Grégoire retrouvent une certaine actualité. La féminisation des emplois supérieurs pourrait alors marquer non pas tant une avancée sociale que le signe d'un déclin de la haute fonction publique face aux carrières sans doute plus attractives offertes par de grandes entreprises privées plongées dans la mondialisation. Si les femmes peuvent profiter d'une définition plus précise des profils de postes et des missions, c'est parce que la haute fonction publique a dans le même temps changé de modèle, perdant de son charme intellectuel et de sa force réelle reconnue au début de la Cinquième République dans la conduite de l'action publique pour gagner en efficacité budgétaire et technique mais dans le cadre d'interventions parcellisées et contractualisées. La victoire de l'égalité serait alors assez amère puisqu'elle ne déboucherait que sur des emplois relativement précaires, difficiles et ne s'ouvrant pas nécessairement sur ces longues et belles avenues professionnelles où la force du collectif vient s'adjoindre à la réussite individuelle. Sur le point de savoir si la nouvelle gestion publique profite vraiment aux femmes, le débat ne fait que commencer.

*

* *

Les articles de ce numéro, qui proviennent en grande partie du séminaire Cevipof-ENA « Histoire et sociologie des administrations » qui s'est tenu en 2011-2012, n'ont évidemment pas la prétention de tout dire sur la question des femmes dans les élites administratives. Bien des recherches seraient encore nécessaires sur les services déconcentrés de l'État, sur les établissements publics, sur la fonction publique territoriale, sur les effets réels de la révision générale des politiques publiques. Ils dressent néanmoins un panorama assez complet de l'histoire et de l'historiographie de la question, qu'il s'agisse d'étudier les diverses temporalités des discriminations (Vida Azimi), ou d'analyser leur déploiement dans le cadre du ministère des Finances (Florence Descamps). C'est à partir de cet héritage du temps long que l'on peut mieux comprendre la sociologie contemporaine des inégalités entre les femmes et les hommes à travers les concours de catégorie A (Jeanne Siwek) ou le processus de sélection qui conduit aux postes dirigeants (Luc Rouban). À cela s'ajoute

une réflexion sur la mise en place de dispositifs juridiques venant promouvoir l'égalité des genres et dont la portée théorique n'est pas négligeable (Frédéric Edel).

Aux articles académiques, il fallait également ajouter des témoignages d'acteurs. J'ai sollicité ces derniers dans des délais très courts et je les remercie vivement pour leurs contributions, qu'il s'agisse des récits très vivants de Brigitte Grésy ou de Myriem Mazodier sur le vécu de femmes hauts fonctionnaires ou bien de l'exposé que font Valérie Chatel et Cécile Cukierman sur les mesures concrètes prises par le Conseil régional Rhône-Alpes.

Extrait de : Louis Frank, *Le grand catéchisme de la femme*, Paris, Bibliothèque Gilon, 1894, p. 85-86

SEIZIÈME LEÇON

La Femme dans les Emplois Publics

D. *Est-il juste que les femmes aient accès aux emplois bureaucratiques ?*

R. Oui ; car il ne serait ni équitable ni même honnête que l'homme, qui seul fait les lois, poussât l'égoïsme et la tyrannie jusqu'à prétendre au monopole exclusif de toutes les carrières, de tous les emplois.

D. *La mission de la femme au foyer n'est-elle pas inconciliable avec les exigences d'un emploi bureaucratique ?*

R. Je le répète, toutes les femmes ne se marient pas. Celles qu'aucun mari ne protège, doivent vivre, se nourrir et gagner leur pain. Interdire aux femmes d'occuper certains emplois honorables, c'est non pas les renvoyer à la famille, mais les envoyer au désordre et ne leur laisser d'autre ressource que la prostitution.

D. *Que deviendront les hommes, si l'on accorde tous les emplois aux femmes ?*

R. Il ne s'agit pas de concéder aux femmes tous les emplois ni d'exproprier le sexe masculin au profit de l'autre sexe. Ce que nous nous bornons à demander, c'est que l'État assure du travail à des femmes célibataires ou veuves qui, privées de l'assistance ou des secours de l'homme, doivent par elles-mêmes subvenir à leurs besoins.

D. *Quelles occupations bureaucratiques devra-t-on de préférence réserver au personnel féminin ?*

R. L'État devra confier aux femmes toutes les occupations qui exigent de l'ordre, des soins minutieux, une ponctualité très grande. Ces fonctions-là conviennent particulièrement au caractère de la femme.

D. *L'admission des femmes dans les services bureaucratiques ne pourrait-elle pas nuire à l'avancement du personnel masculin ?*

R. Aucunement ; car la très grande majorité des femmes préférera n'occuper que des emplois inférieurs, n'exigeant aucune initiative et n'imposant aucune responsabilité. Il en résultera moins de concurrence pour les promotions, et les employés auront ainsi plus de chances de parvenir aux emplois supérieurs.

D. *Les administrations elles-mêmes trouvent-elles quelque intérêt dans l'emploi des femmes ?*

R. Elles y trouvent un grand intérêt d'économie. En Russie et en France, elles sont parvenues à réaliser trente à quarante pour cent d'économie sur les traitements. Cette différence pourrait servir à augmenter d'autant les traitements des employés mariés et pères de famille.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Achin Catherine et Lévêque Sandrine (2010), *Femmes en politique*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2^e éd.
- Beau Anne-Sophie et Schweitzer Sylvie (2011), « De l'inégalité des mobilités dans la fonction publique : les inspectrices du travail 1898-1974 », *Travail et Emploi*, 3, 127, p. 41-52.
- Bécane-Pascaud Geneviève (1974), *Les femmes aux postes de direction de la fonction publique*. Rapport du comité du travail féminin, Paris, Ministère du Travail.
- Bonnefoy A. (1912), *Place aux femmes ! Les carrières féminines administratives et libérales*, Paris, Fayard.
- Colmou Anne-Marie (1999), *L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes, rapport au Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation*, Paris, La Documentation française.
- De Donville François (pseudonyme de François Tulou) (1894), *Guide pour le choix d'une profession à l'usage des jeunes filles et des dames*, Paris, Garnier.
- Fabre Anne-Martine (2003), « La Ligue des droits de l'homme et les femmes au début du XX^e siècle », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 72, p. 31-35.
- Frank Louis (1894), *Le grand catéchisme de la femme*, Paris, Bibliothèque Gilon.
- Grégoire Roger (1943), *L'encadrement supérieur de l'État*, Rapport pour l'Equipe des problèmes administratifs, Paris, Fondation Alexis Carrel.
- Le Pors Anicet et Milewski Françoise (2005), *Vouloir l'égalité : troisième rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques*, Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, Paris, La Documentation française.
- Thuillier Guy (1988), *Les femmes dans l'administration depuis 1900*, Paris, PUF.