L'accès des femmes aux postes dirigeants de l'état

Luc Rouban

▶ **To cite this version:**

Luc Rouban. L'accès des femmes aux postes dirigeants de l'état. Revue française d'administration publique, 2013, 1 (145), pp.89 - 108. 10.3917/rfap.145.0089 . hal-03473916

HAL Id: hal-03473916

https://sciencespo.hal.science/hal-03473916

Submitted on 10 Dec 2021

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.

L'ACCÈS DES FEMMES AUX POSTES DIRIGEANTS DE L'ÉTAT

Luc ROUBAN

Directeur de recherche au Cnrs, Cevipof – Sciences Po

Résumé

L'accès des femmes aux emplois dirigeants de l'État a été très tardif et difficile en France. La mise à l'écart des femmes a longtemps été justifiée par une conception autoritaire et quasi-militaire de la fonction publique comme par l'insertion des femmes dans des logiques familiales de pouvoir. L'étude des postes dirigeants de la fonction publique montre que des progrès ont été réalisés à partir des années 2000. Néanmoins, les femmes hauts fonctionnaires doivent mobiliser davantage de ressources sociales et professionnelles que les hommes pour mener des carrières de niveau comparable. Les inégalités entre hommes et femmes amplifient les inégalités entre femmes hauts fonctionnaires.

Mots-clefs

ENA, femmes, cabinets, Élysée, Conseil d'État, inspection générale des finances

Abstract

— Women's Access To State Senior Civil Servant Positions — Women's access to leadership positions in the state administration was very late and difficult in France. The sidelining of women has long been justified by an authoritarian and an almost military design of civil service as well as by the inclusion of women in family approaches of power. The study of leadership positions in the civil service shows that progress has been made from the 2000s onwards. However, women senior officials must mobilize more social and professional resources than men pursuing careers at a similar level. Inequalities between men and women amplify inequalities between men and women senior officials.

Keywords

ENA, women, Minister's staffs, Elysee, Council of State, General Inspectorate of Finance

Étudier la place des femmes dans la haute fonction publique est une affaire complexe. Car derrière la variable que constitue le genre figurent de nombreuses dimensions qu'il est parfois difficile de connaître, comme l'univers social et familial, alors même que ces dimensions jouent un rôle décisif aussi bien pour accéder à la haute fonction publique que pour y progresser et faire carrière.

Une autre source de complexité provient du fait qu'au moment même où le vivier des femmes issues de l'ENA se développe, leur proportion parmi les anciens élèves

passant de 22 % en 1996 à 37,5 % en 2011 (Société générale de presse, 2011), on assiste à une transformation des règles du jeu professionnel. Quelles que soient les limites de la révision générale des politiques publiques entre 2007 et 2012, force est de constater que la crise financière n'a fait qu'accélérer une mutation des emplois dirigeants de la fonction publique, mutation allant à la fois dans le sens d'une « managérialisation » accrue des cadres et d'une fracture entre ces derniers et les cercles restreints du pouvoir où se prennent les décisions. C'est donc au moment même où les femmes peuvent accéder enfin à des postes dirigeants, notamment à la tête des directions d'administration centrale, que ces postes se technicisent et donc se dévalorisent sur le plan social. Cette dégradation professionnelle des emplois supérieurs a même été soulignée en public par le vice-président du Conseil d'État (Sauvé, 2012). Il en résulte que la barrière des postes supérieurs s'est peut-être abaissée mais qu'une autre s'est dressée séparant désormais les gestionnaires de haut niveau des véritables dirigeants des ministères que constituent les membres des cabinets ministériels ou ceux des états-majors présidentiels ou primo-ministériels.

Il semble donc important de suivre la carrière et les trajectoires des femmes hauts fonctionnaires afin de mesurer leur progression réelle dans un univers fortement hiérarchisé. On sait que les femmes sont rares au sommet de l'État (Le Pors, Milewski, 2005). Le parcours classique qui mène sous la Cinquième République de la haute fonction publique aux entourages de Matignon ou de l'Élysée puis, ensuite, au monde politique, est un parcours essentiellement masculin (Achin, Lévêque, 2007). De même, elles se sont heurtées de manière récurrente à des « plafonds de verre » venant brider leurs carrières dans les ministères à l'exception de quelques « figures » ayant pu profiter d'un contexte très particulier (Bereni, Marry, Pochic, Revillard, 2011 ; Guégot, 2011). En revanche, on ne sait pas grand-chose de la féminisation de la haute fonction publique et des postes dirigeants, lesquels ont été confrontés à partir de 2007 à une nouvelle réforme libérale de l'État mettant l'accent sur les résultats individuels et sur le rapprochement avec le monde de l'entreprise. La « managérialisation » portée par cette réforme a-t-elle profité aux femmes ? S'est-elle accompagnée d'une ouverture et d'une fluidité sociale plus grande ? Pour saisir la portée des évolutions récentes, il faut les inscrire dans le temps long des modèles de la réussite sociale dans la haute fonction publique française.

LES LOGIQUES SOCIALES DU MODÈLE ADMINISTRATIF : DU MODÈLE MILITAIRE AU MODÈLE FAMILIAL

L'absence des femmes dans les viviers de hauts fonctionnaires est certes liée à des mécanismes d'assignation des rôles familiaux, les femmes s'occupant généralement des enfants et du fonctionnement de la vie de famille au moment même où s'amorcent les carrières prestigieuses en cabinet, c'est-à-dire entre 28 et 35 ans. La même question se pose évidemment pour les emplois de cadres dirigeants des entreprises privées. Ce facteur a évolué à la fin du XX^{e} siècle avec la transformation des modèles familiaux mais aussi avec les progrès médicaux permettant une procréation plus tardive et mieux planifiée.

Cependant, les inégalités de genre se déploient également à l'intérieur des organisations de travail du fait même de leur propre mode de fonctionnement comme le montrent de nombreux travaux de sociologie (Wajcman, 1998 ; Laufer, 2001). Dans la haute fonction publique, la mise à l'écart des femmes est liée aux idéaux de masculinité portés par des emplois supérieurs historiquement connotés avec un principe d'autorité. En d'autres termes, l'absence des femmes renvoie à l'image que l'on se fait du haut fonctionnaire :

face à une masse d'employés rétifs et sournois, le principe hiérarchique appelle de revêtir un statut social plus qu'un métier et d'exercer des contrôles stricts portant autant - sinon plus - sur le comportement personnel voire la tenue vestimentaire que sur le travail réalisé. L'absence des femmes est alors justifiée par le fait qu'elles ne pourraient pas s'imposer dans un rapport de forces permanent qui exige une certaine virilité puisque le mode de commandement de l'administration reste emprunt d'une logique militaire. C'est donc bien le modèle administratif lui-même qui explique la place seconde assignée aux femmes, cette place étant d'autant plus réduite que l'on se situe dans un univers régalien. Florence Hugodot est ainsi la première femme énarque à entrer dans le corps préfectoral en 1974 comme sous-préfète [1]. La masculinisation quasi-exclusive des fonctions préfectorales distingue les préfets des autres grands corps administratifs. Ce monopole masculin est lié à la création de la fonction préfectorale, héritant d'une tradition militaire qui impliquait dès le Consulat le port de l'uniforme. Par la suite, la notice individuelle accompagnant les dossiers personnels des sous-préfets, cherchant à obtenir une promotion au rang de préfets, témoigne de la place que l'on accorde durant tout le XIX^{e} siècle aussi bien aux idées politiques, au milieu familial qu'aux qualités physiques et à l'*allure* des impétrants qui se devait d'être plutôt *martiale* (Rouban, 2000). On rappellera également que l'interdiction faite aux femmes ayant obtenu une licence de se présenter aux concours de rédacteurs sous la III^{e} République reposait précisément sur le fait qu'elles n'avaient pas pu « satisfaire aux obligations de la loi militaire », condition posée par le décret du 31 août 1908 [2].

Cette logique du pouvoir administratif est bien moins affirmée dans les grands corps de nature juridictionnelle. Par exemple, c'est en 1953 qu'apparaissent les premières femmes au Conseil d'État : en janvier, Jacqueline Bauchet et Louise Cadoux, en octobre Suzanne Grévisse, toutes les trois issues de l'ENA. En moyenne sous la Cinquième République, les femmes entrent néanmoins au Conseil par le biais du tour extérieur plus fréquemment que les hommes (45 % contre 34 %) [3]. On a déjà ici l'indication, que l'on va explorer par la suite, d'une sélection sociale particulière, les femmes devant avoir plus de ressources sociales que les hommes pour accéder aux grands corps. Si les carrières des hommes et des femmes au Conseil ne sont pas sensiblement différentes, du fait de l'avancement à l'ancienneté [4], il existe un écart social à l'entrée. En moyenne, les femmes proviennent encore un peu plus souvent que les hommes des catégories socioprofession-

1. On remarque également en 1974 Janine Pichon qui entre comme chef de cabinet de préfet. C'est à cette même date que le ministre de l'intérieur, Michel Poniatowski, autorise les femmes à postuler au concours de commissaire de police. La première femme préfète est Yvette Chassagne et elle n'est nommée qu'en 1981, après avoir été nommée conseiller-maître à la Cour des comptes.

2. La décision Melle Cuisset du 26 juillet 1912 illustre bien cette situation, reprise par la presse de l'époque. Le Conseil d'État rejette sa demande, suite au refus du ministre de l'autoriser à concourir. Le commissaire du gouvernement Helbronner explique que la rédaction du décret impliquait qu'il n'avait jamais été prévu que des femmes puissent concourir. Voir à ce sujet l'article de Vida Azimi dans ce numéro.

3. On utilise ici, en procédant à une nouvelle analyse, les données de notre étude sur la sociologie du Conseil d'État, qui porte sur *l'ensemble* des membres du Conseil de 1958 à 2008 (Rouban, 2008).

4. Ce point doit être discuté en détail car il est assez complexe (Bui-Xan, 2001 ; Rouban, 2008). L'âge moyen auquel les femmes et les hommes parviennent au grade de conseiller est le même. La durée moyenne entre la date d'entrée dans le corps à la sortie de l'ENA et celle de la promotion est de 21 ans pour les hommes alors que les femmes n'attendent que moins de vingt ans. Il ne semble donc pas que les carrières des femmes soient en moyenne plus lentes que celles des hommes. Une autre question est de savoir si l'accès à des postes plus sélectifs, comme celui de président de section, est plus facile aux hommes qu'aux femmes. Il est vrai, sur ce terrain, que l'on compte beaucoup moins de femmes présidents de section que d'hommes : 5 contre 61 (de 1958 à 2008), chiffres qui correspondent néanmoins à leur proportion moyenne au sein du corps. Cependant, les deux femmes ayant atteint ce grade au plus jeune âge (Suzanne Grévisse et Nicole Questiaux) ont toute deux 58 ans alors que les hommes les plus jeunes en ont 48. Il reste enfin que toutes les femmes présidentes de section ont été présidentes de sous-section auparavant alors qu'aucune n'a pu décrocher directement ce poste contrairement aux hommes.

nelles supérieures et moyennes. Dans les années 2000, cet écart reste constant notamment en ce qui concerne les catégories supérieures (83 % contre 78 %). Les différences s'accentuent néanmoins très nettement au sein même de ces catégories. En effet, les femmes ont ou ont eu bien plus souvent que leurs camarades de sexe masculin un père issu de l'encadrement supérieur de la fonction publique (11 % contre 7 %) ou des grands corps de l'État (14 % contre 7 %). En revanche, elles sont généralement moins souvent issues que les hommes des catégories supérieures du secteur privé, qu'il s'agisse du milieu salarié ou du milieu indépendant. La répartition des diplômes montre que les femmes ont plus souvent que les hommes un diplôme de Sciences Po Paris (66 % contre 58 %) alors même que le cumul avec des diplômes de droit est plus rare. La proportion de femmes n'ayant fait que Sciences Po Paris est largement supérieure (15 % contre 8 %) à celle des hommes, ce qui ne fait que traduire une sélection sociale plus forte.

Cet accès au compte-gouttes et sur-sélectionné n'a pas permis aux femmes d'avoir des carrières aussi diversifiées que celles des hommes. La moitié des femmes contre le quart des hommes mènent toute leur carrière au Palais-Royal. L'exclusion des postes de direction au sein des états-majors administratifs est le prix à payer pour des motifs souvent culturels. Le témoignage de Bernard Tricot est édifiant sur ce point. Alors qu'il était secrétaire général de l'Élysée auprès du général de Gaulle et qu'il recherchait de nouveaux collaborateurs, il évoque les hésitations du Président qui lui explique qu' « …une femme, ce n'est jamais tout à fait la même chose » [5].

Un tel exemple pourrait être confirmé par l'étude de l'Inspection générale des finances [6]. Les deux premières femmes entrent à l'Inspection en 1975, Élisabeth Bukspan, issue du concours de l'ENA, et Nicole Briot, ancien administrateur civil recruté au tour extérieur.

Là encore, la sociologie des femmes diffère sensiblement de celle des hommes. Leur origine sociale est très concentrée puisque 40 % d'entre elles ont un père cadre hiérarchique ou cadre dirigeant d'entreprise (contre 20 % des hommes) et que 27 % d'entre elles (contre 12 % des hommes) ont un père membre d'un grand corps de l'État ou officier général. Au total, 87 % des femmes proviennent des classes supérieures contre 71 % des hommes, distorsion indiquant la nécessité de disposer d'un capital social important pour compenser la faible féminisation du corps. Ces caractéristiques se traduisent bien évidemment sur la nature des études suivies, car plus de 38 % des femmes n'ont qu'un diplôme de Sciences Po Paris contre 11 % des hommes.

Comme au Conseil, les difficultés résident surtout dans l'accès. Il n'existe aucune différence dans l'âge moyen d'entrée à l'Inspection (28 ans pour les hommes comme pour les femmes) et l'on peut remarquer que l'âge moyen d'accès au grade d'inspecteur général est plus bas chez les femmes que chez les hommes (46 ans contre plus de 50 ans en moyenne). Rien n'indique en conséquence que les femmes soient défavorisées au sein du corps. En revanche, les femmes pantouflent beaucoup moins que les hommes, un tiers contre la moitié, même si le faible nombre absolu de femmes à l'Inspection fragilise les statistiques comparatives.

5. « Une autre fois, j'avais essayé de faire valoir qu'une de mes collègues du Conseil, Colette Même, très informée des questions sociales, serait un précieux renfort. Je sentis aussitôt qu'il était à la fois réticent et ennuyé de me le dire. Après quelques hochements de tête, vint une phrase hésitante d'où il ressortait qu'il croyait volontiers aux mérites de cette personne (elle a plus tard, entre autres charges, rempli celle de chargé de mission auprès de Simone Veil) mais qu'il préférait ne pas faire appel à une femme «parce que, voyez-vous, avec une femme, ce n'est jamais tout à fait la même chose», ce dont, à vrai dire, j'avais déjà cru m'apercevoir. Mais sans doute pensait-il aux relations de travail dans les bureaux. » (Tricot, 213).

6. On utilise ici les données de notre étude sur la sociologie de l'Inspection des Finances, qui porte sur la *totalité* de ses membres de 1958 à 2000 (Rouban, 2002).

Ces deux exemples permettent de montrer que les femmes se heurtent surtout à des barrières d'entrée puis connaissent des carrières peu diversifiées alors même que leur situation au sein de chaque corps ne fait pas l'objet d'une déqualification particulière. C'est bien l'accès aux fonctions d'état-major, du public comme du privé, qui reste un enjeu central. Les femmes ne sont pourtant ni moins diplômées ni moins dotées de ressources sociales que les hommes, bien au contraire. Tout se passe donc comme si l'accès aux grands corps reste un but ultime pour les femmes alors qu'il constitue souvent un point de départ vers une seconde voire une troisième carrière pour les hommes.

On peut expliquer cette situation de diverses manières. La première hypothèse, classique, est que le métier d'état-major est vu par une majorité d'hommes comme… un métier d'homme, ce qui implique un engagement personnel lourd – il faut pouvoir rester dans les réunions au-delà de 19 heures – comme impliquant des relations interpersonnelles difficiles voire conflictuelles auxquelles les femmes, pense-t-on, ne pourraient faire face. Il y aurait donc une masculinisation des fonctions d'état-major et une défiance à l'égard de femmes susceptibles d'interrompre leur carrière pour des raisons familiales ou de faire intervenir des arguments de séduction personnelle, ce qui introduirait du favoritisme, ce dernier étant un thème de réprobation universelle mais de pratique courante dans la fonction publique française depuis au moins deux siècles.

Une seconde hypothèse, que l'on esquisse seulement ici, est que la fonction des femmes dans le système de la haute fonction publique, telle qu'elle est établie depuis le XVIII^{e} siècle, serait d'asseoir ou de faciliter la carrière de leurs conjoints, notamment grâce aux relations qu'offre la belle-famille. La haute fonction publique française est insérée dans des réseaux matrimoniaux denses qui enfermeraient les femmes dans une sociabilité qui ne leur donne pas seulement un rôle mineur puisqu'elles assurent notamment l'articulation entre le secteur public et le secteur privé. Plutôt que de comparer les femmes aux hommes en termes individualistes, il faudrait alors prendre en considération le fait que le pouvoir au sein de la haute fonction publique, milieu fragmenté et corporatisé, se constitue par et à travers des familles voire de véritables clans qui assignent des limites « objectives », même de manière implicite, au rôle que peuvent jouer les femmes, souvent placées dans le rôle de « fournisseuses de ressources sociales ».

Le succès au sein de la haute fonction publique s'inscrit en effet dans des stratégies matrimoniales. On peut ainsi remarquer que la proportion de pantoufleurs au sein de l'Inspection des finances évolue sensiblement en fonction de la situation personnelle des uns et des autres : on observe en moyenne sous la Cinquième République que les mariés pantouflent à hauteur de 50 % alors que les célibataires pantouflent fort peu (30 %) et que le pantouflage est beaucoup plus fréquent chez les divorcés remariés (65 %), le divorce pouvant être le signe d'un changement de situation par le choix d'un nouveau conjoint ayant un capital social plus important, ce qui se traduit par le fait que les trois quarts de ces pantoufleurs vont dans le secteur bancaire et non le secteur industriel. Le pantouflage correspond également à des arbitrages familiaux dans la recherche ou l'exploitation de ressources financières ou sociales supplémentaires. Il varie en fonction de la profession exercée par le conjoint (il s'agit d'une femme dans 95 % des cas). Sa fréquence augmente en fonction directe de l'emploi exercé par l'épouse : alors que 35 % des inspecteurs ayant une conjointe cadre de la fonction publique partent en pantouflage, cette proportion est de 55 % lorsqu'elles n'ont pas d'activité professionnelle, passe à 57 % lorsque l'épouse est cadre d'une entreprise privée et à 75 % lorsqu'elle est

dirigeante d'entreprise ou membre d'une profession libérale [7]. C'est donc bien à travers la situation familiale et les alliances matrimoniales ou les activités de la belle famille que s'articulent les passages du public vers le privé.

Les trajectoires professionnelles ne peuvent donc pas être appréciées en termes purement individualistes et ne se comprennent que dans un contexte familial précis. On peut penser que dans l'univers de la haute fonction publique française la réussite du « clan » – qui passe aussi par l'éducation des enfants, l'inculcation des codes du succès social et donc la libre disposition de la mère – prime la réussite individuelle, et c'est souvent les femmes qui en ont payé le prix du moins si on raisonne dans les termes de l'égalité individuelle moderne, car ce rôle « second » n'est pas « secondaire ».

Historiquement, les femmes ont été enserrées dans des contraintes objectives de réussite sociale qui les ont poussées, volontairement ou non, à jouer la carte familiale plutôt que leur carte personnelle. On remarque dès l'Ancien Régime ce rôle attribué aux femmes dans la sociabilité administrative, qui se déploie dans les réceptions et les salons. Le jeu social de la réussite s'organise en effet pour longtemps dans le franchissement de la barrière public – privé, les fonctions officielles des époux étant renforcées voire améliorées par les qualités de maîtresses de maison de leurs conjointes. On dispose ainsi pour le Second Empire de témoignages montrant à quel point les épouses de hauts fonctionnaires prennent une place centrale dans l'accès aux entourages du pouvoir [8]. De même, on ne peut ignorer le rôle crucial que les femmes vont jouer dans l'organisation du milieu social local après 1870 et dans les lignes de fractures opposant les fonctionnaires républicains aux élites du monde des affaires [9]. Et l'on peut encore évoquer le rôle des épouses de fonctionnaires dans les colonies qui assurent une emprise familiale sur les réseaux de pouvoir locaux [10].

Ce n'est sans doute pas par hasard que l'entrée réelle des femmes dans la haute fonction publique de l'État correspond à la fin du modèle familial classique, plus tardive en France que dans d'autres pays occidentaux.

7. Ces proportions doivent évidemment être rapportées à des nombres absolus faibles puisque l'on trouve 20 épouses cadres de la fonction publique (hors grands corps, magistrature et enseignement supérieur), 211 sans profession, 14 cadres du privé, 24 dirigeantes d'entreprise ou membres de professions libérales.

8. Évoquant la cour de Napoléon III à Compiègne, et l'organisation de la loge impériale dans le théâtre du château, un auteur souligne : « Ces places exclusivement réservées aux femmes étaient fort recherchées. C'est là que trônaient, en grande toilette de bal, les femmes des hauts fonctionnaires du département et de quelques hobereaux du pays, ralliés à l'Empire. Au-dessus il y avait les premières loges ; les deux premiers rangs étaient occupés par les dames toujours en toilette de bal, et là seulement, derrière, les hommes en habit noir étaient tolérés. L'amphithéâtre était réservé aux chefs de corps, le parterre aux officiers de tous grades des régiments en garnison à Compiègne et dans le département, où l'on ne voyait que des uniformes militaires, des tuniques chamarrées de broderies, des fonctionnaires de tous ordres et de tous grades ». (Sylvanecte, 47).

9. « Aujourd'hui, la haute société a fait son choix. Elle est royaliste et cléricale. On l'étonnerait beaucoup si on lui rappelait qu'elle n'a pas toujours eu des principes aussi arrêtés. Les femmes ont joué un grand rôle dans cette émigration à l'intérieur. Gambetta eût-il été le plus modéré des hommes, elles ne lui auraient pas pardonné ses allures de tribun. Le reproche le plus sanglant qu'elles adressent aux républicains, c'est de manquer d'éducation. Leur verve moqueuse s'exerce de préférence contre les femmes des hauts fonctionnaires, lorsque celles-ci portent un peu gauchement la toilette. Comme pour marquer le caractère de cette singulière opposition, si impuissante et si hautaine, les reines de la mode sont aussi celles de l'opinion ». (Millet, 1888, 178).

10. « Si la femme française ne se décide pas à prendre sa place là-bas, d'ici à quelques mois il y aura des consuls anglais, allemands, espagnols, etc. Les femmes de ces fonctionnaires y ouvriront des salons, y donneront des fêtes, mettront en vue les nombreuses filles des pasteurs anglais qui deviendront les fiancées de nos officiers, de nos colons, et ces derniers, abandonnés de leurs compatriotes, trouveront un charme exquis aux soins dont ils seront entourés ». (Lefébure-Fortel, 1896, 12).

LES CARRIÈRES DES FEMMES HAUTS FONCTIONNAIRES ISSUES DE L'ENA

Pendant longtemps, les carrières des femmes qui avaient réussi le concours de l'ENA sont restées bridées et fort peu attractives si on les compare à celles que menaient les hommes. Cette démonstration peut s'appuyer sur l'étude de deux cohortes d'anciens élèves de l'ENA, une cohorte réunissant les promotions 1969 et 1970 et une seconde cohorte les promotions 1989 et 1990. On a choisi de réunir deux promotions dans chaque cohorte afin de limiter les effets aléatoires annuels et surtout de disposer d'un nombre suffisant de femmes pour établir des statistiques qui aient un sens. On ne trouve, en effet, que 13 femmes, soit 7 % dans la première cohorte, et 45 femmes, soit 21 % des effectifs de la seconde. Une autre question méthodologique que l'on ne peut qu'esquisser ici tient à la nécessité d'avoir suffisamment de recul pour apprécier des carrières qui se développent sur au moins vingt ans. On ne peut donc pas vraiment intégrer dans la comparaison les promotions des années 2000.

Les résultats de l'enquête sont assez probants : les femmes mènent dans l'ensemble des carrières bien moins diversifiées que les hommes et leur accès aux sommets des états-majors reste très limité. Pour la cohorte 1969-1970, on voit que 14 % des hommes deviennent à un moment ou un autre directeur ou directeur-adjoint de cabinet ministériel contre 0 % des femmes, et que 9 % d'entre eux intègrent les cabinets de l'Élysée ou de Matignon contre là encore 0 % des femmes. Pour la cohorte 1989-1990, les chiffres évoluent dans le sens d'une implication plus forte des hommes dans la direction de cabinet (18 %) alors que 4 femmes seulement y accèdent soit 9 %. De même, 10 % des hommes parviennent à franchir les grilles de Matignon ou de l'Élysée contre 1 seule femme soit 2 % de l'effectif féminin de la cohorte.

Pour mesurer l'écart entre les hommes et les femmes, une technique très simple consiste à comparer la situation occupée par les un(e)s et les autres dix ans puis vingt ans après la sortie de l'ENA. Certes, cette techniques des « coupes chronologiques » n'est pas exempte de critiques car elle gomme les dynamiques pour ne retenir que des instantanés. Mais elle permet de mesurer les effets du temps sur les carrières. Comme le montre le tableau n° 1, la variété des situations offertes aux femmes s'affirme un peu d'une cohorte à l'autre, mais ces dernières restent largement cantonnées aux fonctions administratives de gestion ou d'expertise. On voit que la différenciation en faveur des hommes est bien plus marquée pour les promotions 1969 et 1970 dès l'« ENA + 10 ». La situation évolue vingt ans plus tard pour les promotions 1989-1990 car si la proportion de femmes occupant des postes administratifs est toujours supérieure à celle des hommes, l'écart a fondu en grande partie. Mais l'examen de la situation à « ENA + 20 » montre en revanche qu'il réapparaît par la suite sur le long terme.

Si l'on porte enfin un regard évaluatif d'ensemble en comparant la situation de début de carrière et notamment le corps de sortie avec la situation occupée vingt ans plus tard, on peut alors constater que pour la cohorte 1969-1970 la proportion des hommes ayant réussi (c'est-à-dire dont la situation professionnelle et les ressources sociales se sont améliorées sensiblement [11]) est de 57 % contre 15 % pour les femmes. Ces proportions respectives passent pour la cohorte 1989-1990 à 42 % pour les hommes et à 22 % pour les femmes, chiffres laissant à penser que les femmes connaissent un peu plus de succès dans la haute fonction publique alors que la situation des hommes s'est dégradée, signe

11. Par exemple, le fait de commencer sa carrière comme administrateur civil et de la finir dans un grand corps ou bien de débuter sous-préfet et d'être nommé préfet peut être considéré comme un signe extérieur de réussite professionelle.

Tableau n° 1 : Les carrières des hommes et des femmes après l'ENA (%)

	Cohorte 1969-1970				Cohorte 1989-1990			
	ENA + 10		ENA + 20		ENA + 10		ENA + 20	
	H	F	H	F	H	F	H	F
État-major, cabinets	11	0	2	0	10	4	3	0
Privé	9	0	22	8	14	18	17	16
Politique nationale	1	0	2	0	2	0	2	4
Direction ministères	1	0	16	0	2	2	12	4
Divers	10	8	11	8	9	9	14	9
Poste administratif	68	92	47	85	63	67	53	67

que l'on pourrait interpréter comme le déclin du statut social de haut fonctionnaire qui s'amorce dans les années 1990 pour les hommes sans doute plus attirés dès l'amont à préparer des écoles de commerce et à envisager des carrières dans le privé. De fait, la proportion d'hommes sortis de l'ENA en étant passés par une école de commerce reste stable dans les deux cohortes étudiées autour de 7 % (0 pour les femmes de la première cohorte et 4 % pour celles de la seconde) mais passe à 25 % dans la promotion 2000 de l'ENA (17 % chez les femmes).

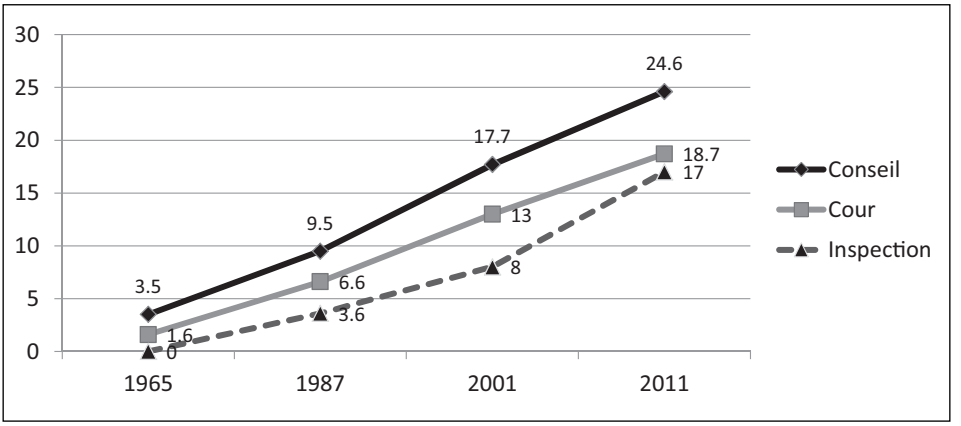
L'ACCÈS AUX EMPLOIS DE CADRES DIRIGEANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Une fois le contexte posé, il faut alors interroger les dynamiques à l'œuvre. On a choisi de privilégier ici une étude quantitative permettant de rendre compte de l'ensemble des flux professionnels et de leur évolution collective sans préjuger de la représentativité de quelques cas singuliers.

L'accès des femmes aux emplois de cadres dirigeants de la fonction publique de l'État dépend tout d'abord de leur capacité d'accès à la haute fonction publique et notamment aux grands corps administratifs. Cette arrivée est très tardive et la proportion de femmes n'atteint les 20 % dans les trois grands corps administratifs que dans les années 2000, ce faible pourcentage étant évidemment lié à l'inertie démographique au sein de chaque corps (graphique n° 1). En revanche, et contrairement aux idées reçues, le passage par l'ENA ne discrimine pas particulièrement les femmes dans l'accès aux grands corps, du moins à partir du XXIe siècle. La proportion de femmes parmi les anciens élèves de l'ENA rejoignant les trois grands corps est très irrégulière et a pu monter jusqu'à 60 % en 2005 (graphique n° 2). L'analyse par corps montre également que certaines promotions ont vu les femmes occuper tous les postes offerts à l'Inspection des finances ou au Conseil d'État (graphique n° 3). Cela signifie que les femmes ne se voient pas interdire l'accès aux grands corps, ce qui peut être dû à l'existence

d'un classement de sortie limitant les effets d'un choix individualisé par les services et les corps employeurs. On peut en effet penser qu'une procédure de classement même imparfaite permet de neutraliser la prise en considération de facteurs familiaux, comme la présence d'enfants notamment en l'absence de conjoint, un élément que soulignent certaines hautes fonctionnaires dans leurs témoignages. Les années 2000 ont donc vu s'opérer une véritable révolution en la matière. Le fait que le recrutement de certains grands corps soit entièrement ou très largement féminisé pour certaines promotions de l'ENA permet d'écarter l'argument selon lequel les femmes n'auraient pas le goût des carrières de haut niveau ou qu'elles n'en auraient pas les capacités. La question qui se pose, en revanche, est d'expliquer le paradoxe selon lequel les femmes connaissent un moindre taux de succès que les hommes au concours d'entrée (externe) de l'ENA [12] alors qu'elles sont (parfois) bien plus brillantes qu'eux à la sortie. La seule explication sociologique est que la population des femmes qui entrent à l'ENA est moins homogène sur le plan social que celle des hommes [13].

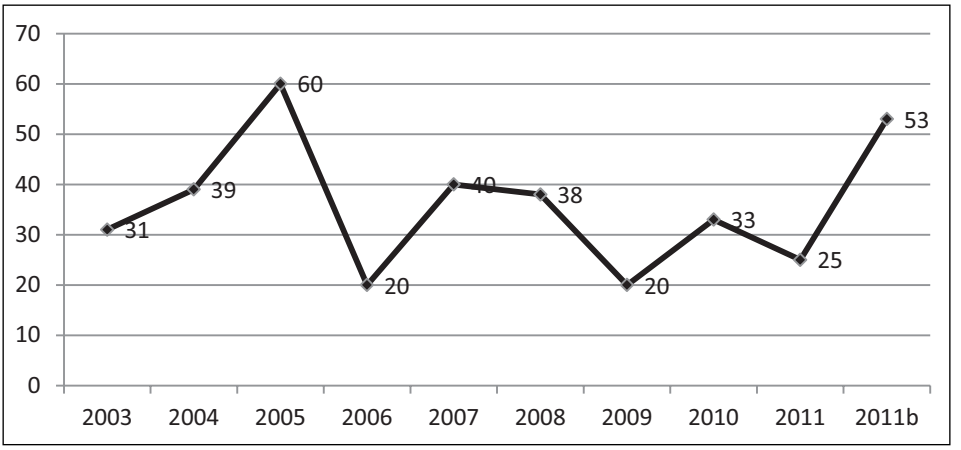
Graphique n° 1 : Évolution historique de la proportion de femmes dans les grands corps administratifs (%)



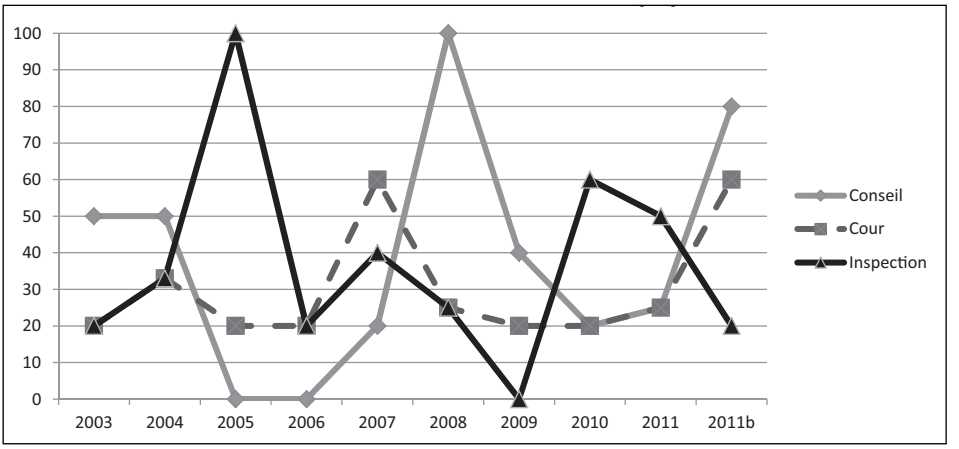
12. Voir l'article de Jeanne Siwek dans ce numéro.

13. L'hypothèse selon laquelle les femmes seraient sur-sélectionnées sur le plan scolaire est séduisante mais fausse. En effet, les femmes candidates à l'ENA n'ont pas davantage de diplômes ou des diplômes d'un niveau supérieur à ceux détenus par leurs homologues masculins, comme le montrent les statistiques fournies par la direction de l'École. L'analyse du concours externe ne révèle aucune distorsion statistique dans les cursus universitaires. Ensuite, si cette hypothèse était fondée, on pourrait se demander pourquoi les femmes ne sont pas davantage présentes dans les grands corps depuis bien plus longtemps. Enfin, cette hypothèse néglige complètement le fait que la scolarité de l'ENA existe et qu'elle débouche sur un classement qui n'est pas la copie conforme du rang universitaire des élèves. Un test empirique peut être rapidement fait, par exemple, sur la promotion Romain Gary de 2005 qui voit 5 femmes prendre les cinq postes à l'Inspection générale des Finances. L'une d'entre elles vient de l'IEP d'Aix, sans autre diplôme, trois autres ayant fait l'IEP de Paris et un master de droit ou d'économie, une ayant cumulé l'IEP de Paris avec l'ENSAE. Parmi les cinq élèves affectés à la Cour des Comptes, un seul est une femme qui a comme seul diplôme celui de l'IEP de Rennes. Comme on le voit, on reste dans un modèle de distribution très classique des diplômes sans effet de sur-sélection scolaire. On doit également rappeler que le nombre des diplômes est souvent inversement proportionnel aux ressources sociales. La plupart des élèves n'ayant fait que l'IEP de Paris sont d'une extraction sociale supérieure à celle des « besogneux » qui ont multiplié les DEA ou les masters sans jamais pouvoir dépasser le stade de l'admissibilité.

Graphique n° 2 : Pourcentage total de femmes élèves à l'ENA rejoignant les grands corps administratifs



Graphique n° 3 : Taux de féminisation des postes de grands corps choisis à la sortie de l'ENA (%)



L'analyse peut donc être poursuivie sur le terrain de l'accès aux postes dirigeants. Tous les membres des grands corps ou de la haute fonction publique en général ne parviennent pas aux sommets des administrations ou aux états-majors de l'Élysée ou de Matignon. Inversement, une proportion importante des membres de ces entourages ne proviennent pas de la haute fonction publique. La situation des femmes s'insère donc dans une situation complexe où des trajectoires multiples se croisent.

Dans le cadre d'une première analyse historique, on peut étudier la sexuation des postes occupés à l'Élysée et à Matignon ainsi que des postes de directeurs ou de directeurs-adjoints de cabinets ministériels.

La proportion de femmes dans les entourages du Président de la République varie assez fortement dans le temps puisque l'on passe de 7 % sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing à 22 % lors du premier mandat de François Mitterrand puis à 23 % lors du second pour atteindre 26,5 % sous les deux mandats de Jacques Chirac puis redescendre à 16,7 % sous Nicolas Sarkozy et remonter à 27,5 % en 2012 avec François Hollande. Ces variations [14] montrent que les options politiques des présidents jouent ici sans doute moins que leur style propre et leur manière de concevoir l'action publique ou bien leur réseau de relations et les « viviers » dans lesquels ils peuvent puiser pour s'entourer de personnes de confiance. Les présidences de Valéry Giscard d'Estaing et de Nicolas Sarkozy, fortement masculinisées, s'appuient ainsi pour la première sur le réseau des grands corps (Polytechnique ne s'ouvre aux femmes précisément qu'en 1974) et pour la seconde sur des anciens d'états-majors du monde de la banque ou des grandes entreprises, eux-mêmes assez fermés aux femmes. D'une manière générale, les femmes n'occupent à l'Élysée que des postes de conseillers techniques, à la notable exception d'Emmanuelle Mignon qui fut directeur de cabinet en 2007 et de Sylvie Hubac qui occupe ce poste en 2012.

Si l'on examine la féminisation des directeurs et directeur-adjoints de cabinets ministériels depuis 1984, on voit qu'elle s'accélère notablement à partir des années 2000, quelle que soit l'orientation politique des gouvernements. En revanche, la féminisation de Matignon varie parfois du simple au double selon la personnalité du Premier Ministre et, là encore, ses réseaux de soutien (graphique n° 4). La féminisation des postes de direction de cabinet est évidemment un indicateur bien plus précis d'égalité pour les femmes que le simple accès à l'entourage du Premier ministre où elles n'occupent généralement que des fonctions secondes. L'écart entre les deux mondes est particulièrement sensible sous le gouvernement Jospin car si les femmes constituent le tiers de l'entourage de Matignon elles ne sont que 6 % à diriger des cabinets ministériels. Sur le long terme, on peut déceler une amélioration lente de la situation des femmes mais il faut bien reconnaître que la parité est encore loin.

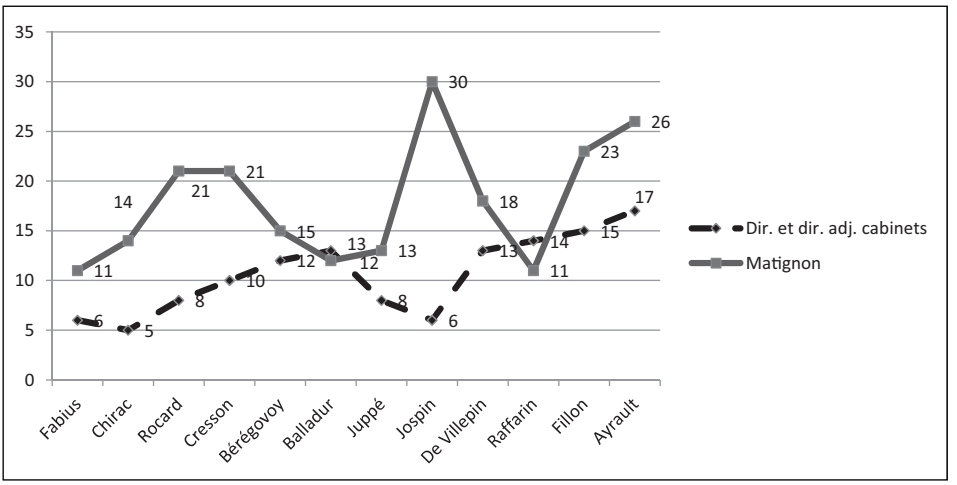
On ne peut se contenter cependant d'un constat historique. Il faut essayer de comprendre ce qui distingue les femmes des hommes qui arrivent à des postes dirigeants ou dans des états-majors. Il faut ensuite analyser les facteurs de succès des femmes.

Pour répondre à la première série de questions, on étudiera l'ensemble des postes occupés dans les entourages de l'Élysée et de Matignon ainsi que les postes de directeurs et directeur-adjoints de cabinet et les postes de directeurs d'administration centrale au sein des divers ministères sur l'ensemble de la période 2007-2012 qui est celle du quinquennat de Nicolas Sarkozy. En tout, on étudie donc 553 trajectoires dont 19,3 % sont menées par des femmes [15].

14. Présentées ici de manière globale car les durées des mandats ne sont pas les mêmes. On soulignera également le fait que les données pour la présidence Hollande ne concernent évidemment que les nominations faites en 2012 sous réserve d'une évolution dans le temps.

15. Durant la période 2007-2012, 80 conseillers se sont succédés à l'Élysée dont 13 femmes (soit 16 %). À Matignon, on dénombre 101 conseillers dont 24 femmes (soit 24 %), toutes conseillères sauf une qui a été directeur-adjoint. Dans les ministères, on trouve 70 femmes sur 372 postes dirigeants (soit 19 %). Parmi ces postes figurent 73 directeurs de cabinets (dont 14 % de femmes), 88 directeurs-adjoints de cabinets (dont 20 % de femmes), 185 directeur d'administration centrale ou équivalents (dont 23 % de femmes) et 26 secrétaires généraux (15 % de femmes).

Graphique n° 4 : Proportion de femmes à la tête des cabinets et à Matignon (%)



La présence des femmes dans les secteurs ministériels est très variable et témoigne du fait que la part qu'elles occupent dans les postes dirigeants ne correspond pas au degré de féminisation du secteur ou même à sa « féminité » supposée. Par exemple, alors que l'Éducation nationale est un secteur majoritairement féminin, on ne trouve parmi les directeurs d'administration centrale que 19 % de femmes. De même, aux Affaires sociales, considérées traditionnellement comme un secteur féminin (à l'image de ce que l'on observe également dans la fonction publique hospitalière), on ne trouve que 29 % de femmes parmi les directeurs. Leur proportion est la plus grande à la Culture (42 %) puis dans des secteurs techniques ou régaliens comme la Justice ou l'Équipement (31 % dans chaque cas) [16]. Ce premier constat permet de montrer que la féminisation ne progresse pas par vague dans un ministère et que les trajectoires menant aux postes dirigeants sont spécifiques. L'accès aux sommets ne dépend pas d'une logique sociale qui viendrait féminiser globalement un secteur d'activité.

Une analyse d'ensemble des corps et des trajectoires des hommes et des femmes montre qu'il n'existe pas beaucoup de différences entre les deux groupes. La répartition par corps est similaire. On peut juste noter que les corps d'origine sont plus variés pour les femmes que pour les hommes, que 16 % des femmes contre 11 % des hommes proviennent des corps techniques que 17 % des femmes contre 9 % des hommes ne sont pas des fonctionnaires

16. Les chiffres précis sont les suivants (les secteurs sont regroupés en grands ensembles). En ce qui concerne les directeurs d'administration centrale, la proportion de femmes est de 42 % à la Culture, de 31 % à l'Équipement et à la Justice, de 29 % aux Affaires sociales, de 24 % aux Affaires étrangères, de 21 % à l'Économie et aux Finances, de 19 % à l'Éducation nationale, de 14 % à l'Agriculture et de 6 % à l'Intérieur. Il n'y a eu aucune femme directrice ou directrice-adjointe de cabinet à l'Agriculture, à l'Intérieur et à la Justice. Dans ces fonctions, on trouve 42 % de femmes à l'Éducation nationale (les statistiques sont évidemment trompeuses ici puisqu'elles portent sur des nombres absolus très faibles, en l'occurrence 5 sur 12), 27 % aux Affaires sociales (soit 7 sur 26), 23 % à l'Equipement (7 sur 31), 20 % à la Culture (1 sur 5), 6 % aux Affaire étrangères (1 sur 16) et 4 % à l'Economie et aux Finances (1 sur 23).

titulaires. Pour les autres corps, les chiffres sont du même ordre sauf pour le Conseil d'État dont proviennent 5 % des hommes et 10 % des femmes. Les trajectoires elles-mêmes sont très ressemblantes. On remarque ainsi que 47 % des femmes contre 55 % des hommes proviennent d'un poste administratif, que les femmes sont un peu plus nombreuses (34 % contre 28 %) à venir du monde politique au sens large (ce qui inclut les entourages ministériels). La même proportion d'hommes et de femmes est passée par le secteur privé auparavant (21 %) ou bien par un poste de conseil technique dans un cabinet ministériel (49 %), bien que 22 % des hommes contre 11 % des femmes aient été directeurs de cabinet.

Sans doute, ces données moyennes sont-elles… moyennes et recouvrent-elles des variations institutionnelles importantes. On peut alors étudier en particulier le cas de Matignon et celui des directeurs d'administration centrale pour voir si de vraies différences séparent les hommes des femmes qui parviennent aux emplois dirigeants [17]. On présente dans le tableau n° 2 un ensemble de caractéristiques permettant de mieux cerner le profil des hommes et celui des femmes en tenant compte de quelques variables impor-

Tableau n° 2 : Les caractéristiques des hommes et des femmes à Matignon et à la tête des ministères entre 2007 et 2012

	Matignon		**Directeurs d'administration centrale**	
	Hommes	**Femmes**	**Hommes**	**Femmes**
Âge moyen d'entrée	47,5 ans	46,2 ans	49 ,7 ans	48,7 ans
Durée moyenne des fonctions	2,19 ans	2,35 ans	3 ans	3,26 ans
Sciences Po Paris	45 %	44 %	47 %	47 %
Ecole de commerce	11 %	9 %	9 %	2 %
ENA	48 %	46 %	46 %	55 %
Grands corps administratifs	13 %	13 %	8 %	17 %
Grands corps techniques	15 %	26 %	11 %	19 %
Corps préfectoral	11 %	0	13 %	0
Administrateurs civils	13 %	0	18 %	17 %
Contractuels, secteur privé	13 %	30 %	5 %	2 %
Viennent d'un poste administratif	61 %	48 %	70 %	67 %
Viennent des entourages	23 %	35 %	20 %	17 %
Déjà conseiller dans un cabinet	49 %	46 %	43 %	38 %
Aucun engagement politique	63 %	61 %	72 %	69 %
Membre actif d'un parti	9 %	17 %	2 %	0
Elu	9 %	0	2 %	5 %
Famille dans la haute fonction publique	12 %	23 %	12 %	31 %

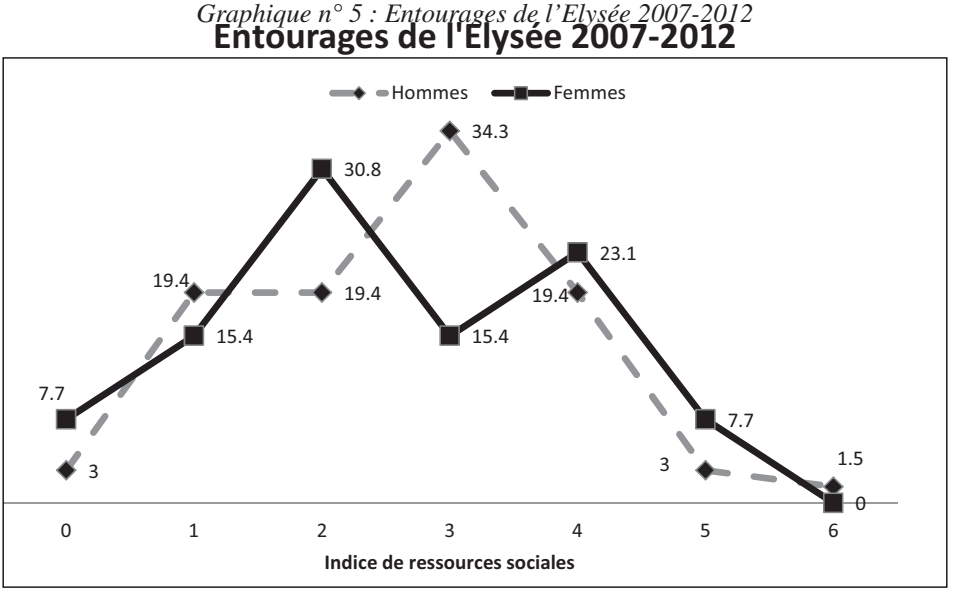
17. Le choix de ces exemples est aussi dicté évidemment par le besoin d'avoir un nombre absolu suffisant de femmes pour que les statistiques aient un sens.

tantes, comme le corps d'appartenance, les études suivies, la trajectoire mais aussi des facteurs tenant au niveau d'engagement politique ou bien au réseau de relations familiales. Les différences entre les hommes et les femmes ne sont perceptibles ni au niveau des études, ni de l'âge d'entrée, ni du degré d'engagement politique visible, ni même des trajectoires précédant leur nomination. En revanche, deux caractéristiques distinguent les femmes des hommes : d'une part, leur appartenance plus fréquente aux grands corps et, corrélativement, leur faible présence dans des corps plus modestes voire leur absence totale du corps préfectoral, un corps connu pour son profil « classes moyennes » ; d'autre part, le fait qu'elles disposent en proportion relativement plus importantes de relations familiales dans le milieu de la haute fonction publique, relations conçues ici au sens large et impliquant aussi bien la profession des parents que celle du conjoint.

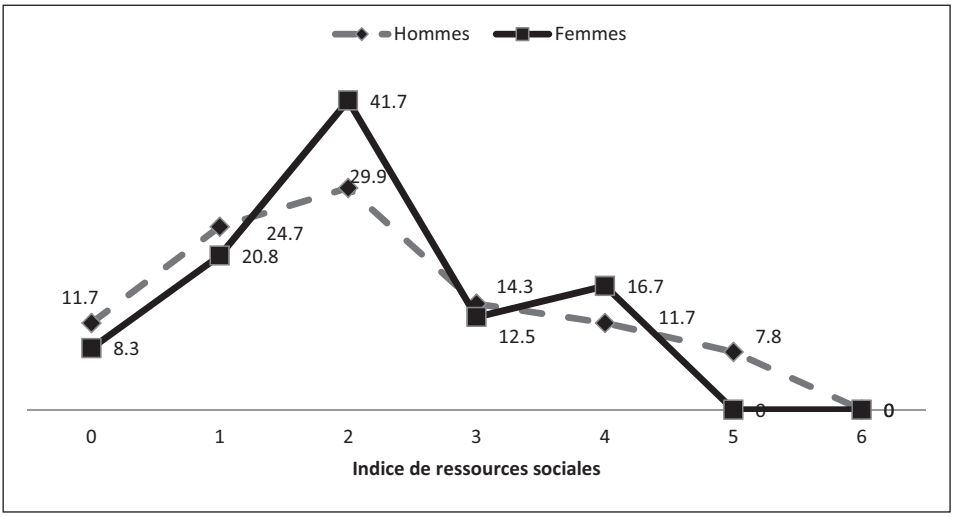
Il semble bien que l'accès des femmes aux postes dirigeants dépend donc de leurs ressources sociales à diplômes et trajectoires équivalents à ceux des hommes.

Pour vérifier cette première observation, on a donc constitué un indice de ressources sociales reposant sur l'accumulation de caractéristiques : l'appartenance à un grand corps administratif ou technique, le passage par au moins une grande école, le fait que le père appartienne à une catégorie socioprofessionnelle supérieure, le passage par au moins un cabinet ministériel avant la nomination, le fait d'exercer ou d'avoir exercé une fonction politique réelle comme responsable au sein d'un parti ou comme élu et le fait de disposer de relations familiales dans la haute fonction publique, le monde des grandes entreprises privées ou celui de la politique. On dispose alors d'un indice allant de 0 à 6. La répartition des ressources sociales entre les hommes et les femmes permet de voir que si les hommes ont, à l'Élysée, à Matignon comme dans les directions d'administration centrale, un profil relativement « moyen » s'approchant approximativement d'une courbe de Gauss, les femmes, en revanche, s'inscrivent dans un système à « deux pics » (graphiques 5, 6 et 7), structures qui révèle deux populations distinctes.

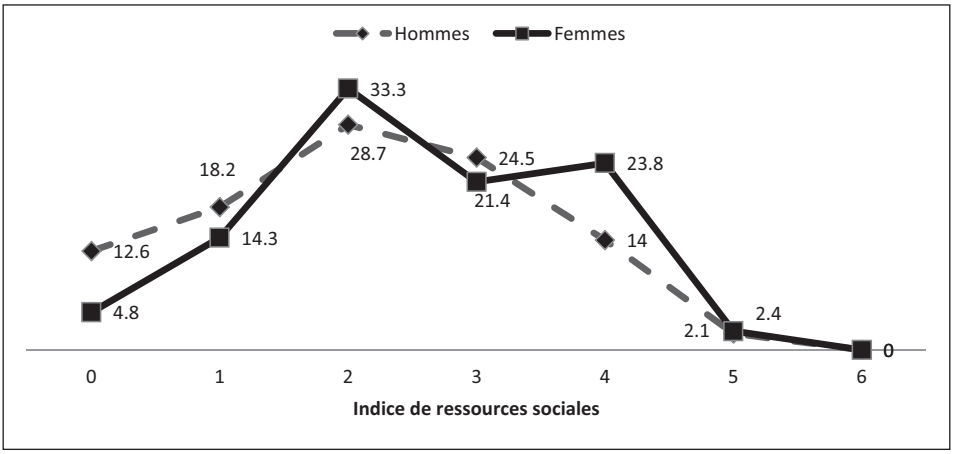
Graphique n° 5 : Entourages de l'Elysée 2007-2012



Graphique n° 6 : Entourages de Matignon 2007-2012



Graphique n° 7 : Directeurs d'administration centrale 2007-2012



En fait, et cela vient confirmer l'hypothèse évoquée plus haut, il apparaît que les femmes accédant aux postes dirigeants n'ont pas un profil homogène. Deux sous-populations féminines coexistent, celles ayant un profil élitaire et celles ayant un profil technicien d'experts. À quelques exceptions près, seuls deux types de femmes peuvent donc accéder aux sommets : celles ayant de fortes ressources sociales du fait de relations familiales importantes et celles disposant d'un savoir-faire technique qui leur permet de

s'imposer dans leur domaine d'expertise. Les hommes, en revanche, restent dans la norme moyenne du généraliste qui change de poste en fonction des opportunités.

La vérification empirique de ces résultats peut être trouvée dans les caractéristiques des unes et des autres. Si l'on sélectionne les femmes « techniciennes » de Matignon, on en trouve 10 avec un profil assez similaire : aucune n'a de relation familiale particulière, 2 seulement sont actives dans un parti politique, 4 sont passées par le privé, et la moitié sont entrées dans le circuit élitaire (c'est-à-dire sur un poste dirigeant ministériel ou en cabinet) avant 2007. [18] Si l'on observe la composition du groupe des femmes « élitaires » (4 femmes seulement), on constate que 3 d'entre elles ont des relations familiales dans la haute fonction publique, deux ont un père cadre supérieur du privé et une un père membre d'un grand corps de l'État, aucune n'a d'activité politique, une seule est passée par le privé, 3 d'entre elles sont entrées dans le circuit élitaire depuis 2007 et l'on trouve parmi elles un membre du Conseil d'État, deux inspectrices des Finances et une ingénieure du Génie rural et des eaux et forêts.

L'étude des directeurs d'administration centrale conduit aux mêmes conclusions. Parmi les dix femmes directrices appartenant au groupe « élitaire », aucune n'est passée dans le privé, aucune ne fait de politique, deux seulement sont entrées dans le circuit élitaire avant 2007 et 8 ont des relations familiales dans la haute fonction publique. Inversement, chez les 14 directrices « techniciennes », aucune n'a de relation familiale particulière, la plupart proviennent des classes moyennes, quatre sont entrées dans le circuit élitaire avant 2007 et 3 sont passées par le privé.

Deux logiques semblent donc dominer les trajectoires féminines et cela quelle que soit l'institution considérée : d'une part, un mode de sélection élitaire, rapide, passant par les grands corps et les relations familiales ; d'autre part, un mode d'entrée sur le long terme imposant la maîtrise d'un savoir-faire acquis en amont en partie dans les entreprises privées mais surtout sur des postes administratifs supérieurs et nécessitant parfois un engagement partisan. Si les femmes accèdent donc, en faible proportion, aux emplois dirigeants, elles ne le font donc pas comme les hommes qui, sur tous ces points ont des profils « moyens ». C'est dire combien l'accès aux sommets n'est toujours pas un horizon professionnel « normal » pour les femmes.

LES CARRIÈRES DES FEMMES SONT-ELLES GRATIFIANTES ?

Contrairement à une idée bien ancrée, l'obtention d'un poste dirigeant aux sommets de l'État n'offre pas la garantie d'une promotion professionnelle à la sortie. Tous les « recasages » ne sont pas réussis car ils dépendent et du corps d'appartenance et de la trajectoire antérieure.

En moyenne, les titulaires d'un poste dirigeant entre 2007 et 2012 ont eu une véritable promotion [19] à leur sortie de fonctions à hauteur de 54 % contre 46 % qui ont dû soit rejoindre leur corps d'origine soit se trouver une situation qui n'est pas meilleure

18. La répartition par corps est la suivante : 3 contractuelles, 2 ingénieures des Ponts, 1 ingénieure de l'Armement, 1 magistrate, 1 inspectrice des Affaires sociales et 1 conseillère des Affaires étrangères.

19. On entend ici par véritable promotion le fait d'entrer dans un grand corps au tour extérieur, d'obtenir une promotion dans son corps d'origine (par exemple, pour un magistrat, d'être nommé procureur général ou, pour un préfet, de passer d'un département à une région), ou d'obtenir un poste de direction dans un établissement public ou une entreprise privée.

que celle qu'ils ou qu'elles détenaient avant leur nomination. Les femmes n'ont été promues en moyenne qu'à hauteur de 45 % contre 56 % des hommes. Ce taux moyen varie assez sensiblement selon l'institution et le niveau de responsabilité exercé. Les femmes membres de l'entourage présidentiel à l'Élysée connaissent ainsi un taux de promotion de 57 % (contre 47 % pour les hommes) alors que ce taux tombe à 38 % à Matignon (contre 58 % pour les hommes). Les femmes directrices ou directrices adjointes de cabinet ont un taux de promotion de 48 % (53 % pour les hommes) alors que celles qui sont directrices d'administration centrale ne sont promues qu'à proportion de 45 % (contre cette fois 63 % pour les hommes).

Si l'on ne prend que les femmes directrices d'administration centrale sur le départ, on voit que leur taux de promotion est également très variable selon les secteurs, puisqu'il passe de 13 % à l'Éducation nationale à 60 % à la Culture voire à 100 % à l'Intérieur, données qui ne correspondent ni à leur présence dans chaque secteur ministériel ni à leur présence au sein des élites dirigeantes de ces mêmes secteurs. La question se pose donc de savoir ce qui peut expliquer la promotion des un(e)s et des autres.

Tout semble indiquer que les femmes ont besoin de bien plus de ressources sociales que les hommes pour obtenir une promotion à la sortie d'un poste dirigeant et cela, donc, quelle que soit la qualité ou la quantité du travail qu'elles ont pu y effectuer. Le cas des anciennes directrices et directrices adjointes de cabinet est topique. Une analyse d'ensemble des corrélations statistiques entre la promotion et diverses ressources professionnelles ou sociales a été menée. Lorsque l'on prend en considération l'ensemble des anciens dirigeants de cabinets sans tenir compte de la différence de genre, on voit très clairement que la promotion est associée au fait d'être déjà passé auparavant par un cabinet ministériel et donc d'avoir une certaine expérience de ce monde, d'être un ancien d'une grande école ou bien, et surtout, d'avoir des appuis politiques (cas des militants et des élus). Les autres facteurs ne jouent pas, qu'il s'agisse de la profession exercée par le père, des relations familiales dans le monde de la haute fonction publique, de l'appartenance à un grand corps ou du passage préalable par le secteur privé. Si l'on prend le seul cas des hommes, les résultats sont les mêmes. En revanche, dans le cas particulier des femmes, l'appartenance à un grand corps ou le passage par une entreprise privée joue sensiblement sur les probabilités de promotion. L'étude du parcours des anciennes directrices d'administration centrales montre le même décalage : alors qu'aucun facteur (parmi ceux que l'on a retenus) ne joue en moyenne sur la promotion des hommes, l'expérience en cabinet ou dans le secteur privé comme les appuis politiques constituent des atouts décisifs pour les femmes. Et il en va de même pour celles qui proviennent de l'entourage de Matignon : l'appartenance à un grand corps, l'expérience préalable des cabinets ministériels sont des facteurs promotionnels dont les hommes n'ont pas besoin.

Si les femmes doivent donc mobiliser plus que les hommes des ressources supplémentaires pour continuer leur ascension professionnelle, elles doivent aussi subir l'effet des contraintes familiales. Parmi ces facteurs familiaux, le fait d'avoir des enfants joue un rôle central. On a pu répertorier le nombre des enfants pour la moitié des femmes étant passées par les postes dirigeants de la période 2007-2012. Si l'on distingue les femmes n'ayant pas d'enfants ou un seul des femmes en ayant deux ou plus, on voit clairement que le premier groupe a statistiquement plus de facilité pour obtenir une promotion que le second que ce soit sur un poste administratif (38 % contre 28 %), dans le secteur privé (6 % contre 4 %), ou dans un établissement public (13 % contre 8 %). Les écarts sont faibles mais permanents et cela quelle que soit la nature du poste considéré.

Les faibles nombres absolus sur lesquels on travaille, comme la diversité réelle des situations auxquelles on est confronté (la règle du jeu professionnelle peut changer d'un secteur ministériel ou d'un niveau de responsabilité à l'autre, le jeu des personnalités dans de petits entourages est également déterminant), inscrivent ces données statistiques dans des limites qui sont vite atteintes et qui appellent des études qualitatives complémentaires afin d'illustrer ces catégorisations mais aussi de rendre compte du vécu des acteurs.

Il reste enfin que les promotion sont toujours relatives et dépendent du point de départ. Or ce point de départ est double : il dépend du type d'entourage par lequel on passe et des ressources sociales disponibles.

La nature du milieu que l'on quitte commande en grande partie le destin professionnel. Pour le dire rapidement, plus on vient du « centre » (Élysée et Matignon) et plus les probabilités augmentent que l'on débouche en sortie vers un poste de nature économique (dans le privé ou le public) ou bien un poste politique (parfois d'élu national). En revanche, plus on vient de la « périphérie » (les directions de cabinets dans les ministères, les directions d'administration centrale) et plus la probabilité augmente de décrocher un poste administratif dans un ministère ou bien, et le plus souvent, d'obtenir une affectation dans un établissement public ou un organisme équivalent.

En ce qui concerne la répartition des ressources sociales mobilisées pour la promotion, il n'existe pas de différence *moyenne* entre les hommes et les femmes dans les entourages que l'on étudie ici. Leur répartition moyenne est quasiment identique et même légèrement favorable aux femmes. Ainsi, sur l'échelle de ressources sociales allant de 0 à 6, cette moyenne est-elle de 2,38 pour les femmes contre 2,31 pour les hommes. Cette moyenne se différencie cependant fortement en fonction des types de postes et des trajectoires.

Pour synthétiser ces deux dimensions, on a catégorisé dans le tableau n° 3 la nature de la sortie de fonction (secteur avec ou sans promotion) ainsi que le niveau de ressources sociales correspondant [20]. Comme on peut le voir, la sortie *avec promotion* demande souvent plus de ressources sociales aux femmes qu'aux hommes pour un même secteur de débouché, sauf dans un cas : celui des établissements publics et autres organismes périphériques (comme le Conseil économique, social et environnemental) ; ces derniers servent souvent de viviers à des personnels assez fortement politisés, n'appartenant pas à des corps prestigieux et « mis en attente » d'une prochaine affectation dans un entourage si les péripéties électorales le permettent. Ce constat vient confirmer le fait que les carrières féminines étant plus difficiles en amont (accès aux grandes écoles), elles exigent en aval davantage de ressources sociales de divers types.

Le second enseignement du tableau n° 3 tient au fait que l'écart entre les femmes qui n'ont pas de promotion et celles qui en décrochent une est plus prononcé qu'entre les hommes dans les mêmes situations. Il confirme l'analyse menée plus haut montrant la fracture existant dans la population féminine des cadres dirigeants.

Il reste, bien entendu, que la notion de promotion est relative et dépend du point de départ comme du point d'arrivée. Rien n'indique qu'une promotion pour un homme soit de même nature et de même intensité que pour une femme à fonctions antérieures comparables. Cela s'avère d'autant plus vrai que les parcours des hommes et des femmes sont très rarement équivalents.

20. Ce niveau est calculé en dichotomisant l'indice de ressources sociales en deux modalités à partir du point médian. On passe ainsi d'un indice allant de 0 à 6 à un indicateur binaire (ressources sociales faibles ou fortes).

21. Dans les postes administratifs, on compte ici tous les postes en administrations centrales, dans les grands corps et dans les inspections générales.

22. Les données pour les postes politiques ne sont pas vraiment significatives étant donné le très faible nombre de cas concernés.

Tableau n° 3 : Les postes de sortie en fonction des ressources sociales (% d'appartenance au niveau supérieur de ressources sociales)

	Hommes	**Femmes**
Poste administratif[21]. Sans promotion	42	42
Poste administratif. Avec promotion	38	53
Secteur économique. Sans promotion	48	17
Secteur économique. Avec promotion	57	55
Etablissements publics. Sans promotion	46	43
Etablissements publics. Avec promotion	42	14
Poste politique. Sans promotion[22]	43	25
Poste politique. Avec promotion	63	67

L'analyse qualitative prend alors le relais de l'analyse quantitative. La promotion des femmes, étant donné leur plus grande difficulté à intégrer les grandes écoles administratives, est alors généralement plus modeste que celle des hommes, puisque les corps auxquels donnent accès ces écoles permettent des carrières plus diversifiées et plus prestigieuses. Ainsi, monsieur X, homme, ancien élève de l'ENA, directeur-adjoint de cabinet après avoir été secrétaire général de préfecture et être passé deux fois en cabinet devient-il préfet alors que madame Y, titulaire d'un DEA de droit public, directrice de cabinet, intègre l'inspection générale de l'administration du développement durable, après être passée par quatre cabinets différents. À fronts renversés, on trouve également monsieur X2, médecin de formation, passé par plusieurs cabinets ministériels puis devenu directeur d'administration centrale au Quai d'Orsay qui est nommé ambassadeur alors que madame Y2, ancienne élève de l'ENA, administratrice civile, et qui a été directrice-adjointe d'un cabinet ministériel est nommée inspectrice à l'IGAS après avoir été directeur d'administration centrale dans un grand ministère social. On pourrait multiplier les exemples et il est également vrai que tous les postes d'ambassadeurs et que toutes les inspections générales ne se situent pas à la même place sur l'échelle du prestige ou de l'autorité.

*
* *

L'accès des femmes aux postes dirigeants de l'État est donc un phénomène à la fois complexe et global. S'il reste marqué par une inégalité, cette inégalité se déploie dans le cadre des trajectoires professionnelles en fonction de la nature des postes occupés mais aussi des expériences professionnelles passées. De ce fait, la comparaison point par point entre hommes et femmes est toujours délicate à effectuer car les inégalités commencent dès l'entrée dans les grandes écoles administratives pour se développer ensuite tout au long des carrières. Si les femmes ont pu décrocher des postes dans les grands corps depuis le début des années 2000, elles doivent toujours mobiliser davantage de ressources que les hommes pour mener des carrières similaires. Et les inégalités entre hommes et femmes amplifient les inégalités entre femmes hauts fonctionnaires.

Mais ce schéma inégalitaire est également un phénomène global car il repose toujours sur la répartition des rôles familiaux et mêle des considérations d'ordre privé aux stratégies professionnelles. Ces dernières se déploient dans le contexte d'une logique sociale familiale et clanique où les alliances matrimoniales scellent l'alliance du public et du privé dans la constitution du système élitaire français. Le champ professionnel de la haute fonction publique voire également de la vie politique n'est pas fluide et ouvert à des individus en libre compétition. Il est conditionné par des groupes et des logiques de métier. Tous les réseaux corporatifs ne se ressemblent pas et certains reposent plus que d'autres sur des liens familiaux où les femmes ne peuvent choisir la voie de la promotion individuelle.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Achin Catherine et Lévêque Sandrine (2007), « Femmes, énarques et professionnelles de la politique. Des carrières exceptionnelles sous contrainte », *Genèses*, 67, p. 24-44.

Bereni Laure, Marry Catherine, Pochic Sophie, Revillard Aude (2011), « Le plafond de verre dans les ministères : regards croisés de la sociologie du travail et de la science politique », *Politiques et management public*, 28 (2), p. 139-155.

Bui-Xuan Olivia (2001), *Les femmes au Conseil d'État*, Paris, L'Harmattan.

Guégot Françoise (2011), *L'égalité professionnelle homme-femme dans la fonction publique*, Rapport au Président de la République, Paris, La Documentation française.

Laufer Jacqueline (2001), « Travail, carrières et organisations : du constat des inégalités à la production de l'égalité » dans Jacqueline Laufer, Catherine Marry et Margaret Maurani (dir.), *Masculin-féminin : questions pour les sciences de l'homme*, Paris, PUF, p. 57 et s.

Lefébure-Fortel J. (1896), *Conférences sur les bienfaits que peuvent apporter les femmes françaises dans nos nouvelles colonies*, Rouen, sans éditeur.

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 publique*, Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, Paris, La Documentation française.

Millet René (1888), *La France provinciale*, Paris, Hachette.

Rouban Luc (2000), « Les préfets et la construction de l'État républicain : du modèle militaire au modèle managérial », *Revue française d'administration publique*, 96, octobre-novembre, p. 531-544.

Rouban Luc (2002), *L'inspection générale des Finances 1958-2000, quarante ans de pantouflage*, Cahiers du CEVIPOF, n° 31, Paris, CEVIPOF, téléchargeable sur : http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/439/publication_pdf_cahierducevipof31.pdf.

Rouban Luc (2008), *Le Conseil d'État 1958-2008 : sociologie d'un grand corps*, Cahiers du CEVIPOF, n° 49, Paris, CEVIPOF, téléchargeable sur : http://www.cevipof.com/fr/les-publications/les-cahiers-du-cevipof/bdd/publication/421.

Sauvé Jean-Marc (2012), « Les enjeux et défis de l'administration en 2012 », *Revue française d'administration publique*, 3, 143, p. 817-827.

Société générale de presse (2011), *L'Ecole nationale d'administration*, Paris.

Sylvanecte (1884), *La cour impériale à Compiègne, souvenirs contemporains*, Paris, Charpentier.

Tricot Bernard (1994), *Mémoires*, Paris, Quai Voltaire.

Wajcman Judy (1998), *Managing like a Man : Women and Men in Corporate Management*, Cambridge, Polity Press.