



**L'EGALITE DES CHANCES
ENTRE HOMMES ET FEMMES DANS L'ACCES
AUX POSTES D'ENCADREMENT SUPERIEUR
AU MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE**

Note de synthèse

Septembre 2000

142, rue du Chevaleret
7 5 0 1 3 - P A R I S

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
• L'objet de l'étude	4
• La méthodologie mise en oeuvre	5
I. L'ÉTAT DES LIEUX DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES	8
I. 1. Le constat statistique	9
• L'un des ministères d'État le plus favorable aux femmes	9
• Toutefois, une inégalité d'accès aux postes de direction	10
I. 2. Le point de vue des acteurs	14
• Les acteurs du processus de sélection	15
• Les agents	15
II. LES OBSTACLES À L'ÉGALITÉ DES CHANCES	17
II. 1. L'arbitrage entre vie professionnelle et vie privée ou la rigidité des rôles sexuels	18
• Des contraintes familiales qui pèsent plus fortement sur les femmes	18
• Des périodes d'interruption ou de réduction d'activité en cours de carrière	19
• Des femmes sans famille ?	19
II. 2. Les exigences de mobilité géographique	20
• La mobilité géographique, première condition d'accès aux postes dans les services déconcentrés	20
• Le coût de la mobilité géographique	20
• Un coût plus élevé pour les femmes	21
• Les stratégies féminines à l'égard de la mobilité géographique	22
II. 3. Le temps de travail et son organisation	23
• Des exigences de disponibilité pour l'encadrement supérieur	23
• Le temps et sa gestion	24
• Le temps des femmes	25
• Une organisation du travail soumise à critiques	25
II. 4. Les procédures et les critères de sélection	26
• Une transparence encore insuffisante	27
• La question de l'évaluation	27
• Des réseaux de promotion essentiellement masculins	28
III. LES BASES D'UNE POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES	31
1. Affirmer une politique volontariste en faveur de la parité	32
2. Constituer des viviers de candidatures féminines	34
3. Professionnaliser les règles d'accès aux fonctions d'encadrement	34
4. Créer des conditions de travail plus favorables aux femmes	35
5. Diversifier les profils de carrière	37

INTRODUCTION

• L'objet de l'étude

Majoritaires dans la fonction publique, les femmes y sont peu nombreuses à occuper des postes de responsabilité. Malgré une réelle progression au cours de ces dernières années, la féminisation de l'encadrement supérieur de la fonction publique reste lente et inachevée. L'égalité entre les hommes et les femmes, acquise en droit, n'est toujours pas inscrite dans les faits.

La nécessité d'accélérer le mouvement de rééquilibrage dans la composition de la haute fonction publique suppose que les services de l'État se dotent d'outils appropriés pour conduire les changements à engager dans le respect du principe de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Le Premier ministre a ainsi invité chaque département à préparer, en liaison avec le ministre chargé de la Fonction publique, un plan pluriannuel d'amélioration de l'accès des femmes aux emplois et postes d'encadrement supérieur. Ce plan a pour vocation de déterminer les orientations de chaque département, les objectifs à atteindre à court et moyen terme, tant pour les services centraux que pour les services déconcentrés.

S'inscrivant dans le cadre de la mise en oeuvre des propositions de réformes suggérées par Anne-Marie Colmou¹, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité envisage de mettre en place un plan d'objectifs permettant de promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans l'accès aux postes d'encadrement supérieur. En préalable à la définition de ce plan d'objectifs, le ministère souhaite disposer d'un état des lieux approfondi débouchant sur des propositions d'actions à engager. Le diagnostic est conçu comme un outil d'aide à la décision dont le caractère opérationnel est une priorité. Sa réalisation, pilotée et financée conjointement par les deux directions en charge de la gestion des ressources humaines au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, la DAGEMO et la DAGPB, en liaison avec le service du droit des femmes, a été confiée au département Évaluation des Politiques Publiques du CRÉDOC.

L'étude réalisée par le CRÉDOC vise à définir, à partir d'un diagnostic aussi fin que possible de la réalité, les actions susceptibles de favoriser l'égalité d'accès aux postes d'encadrement supérieur. Une politique d'égalité entre hommes et femmes suppose une égalité des chances dans les processus d'accès aux postes ; elle est également sous-tendue par un objectif d'égalité numérique, donc de parité, dans les fonctions d'encadrement supérieur. Sont définis comme relevant de l'encadrement supérieur,

¹ Anne-Marie COLMOU, *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'Etat et de la décentralisation, Paris, La documentation française, 1999.

- pour les services déconcentrés, les emplois de direction, soit les directeurs régionaux et départementaux, mais également les emplois de directeurs adjoints en direction régionale et départementale ;

- pour l'administration centrale, les emplois de direction, soit les directeurs et délégués, les chefs de service, les sous-directeurs, mais également les emplois d'adjoints aux chefs de service et aux sous-directeurs, de chefs de département, de chefs de mission et de chefs de bureau. Les directeurs d'administration centrale dont la nomination est à la discrétion du gouvernement, sont exclus du champ de l'étude.

• La méthodologie mise en oeuvre

Afin d'assurer le caractère opérationnel de l'étude, ont été analysées en priorité, outre les effets des inégalités de fait, par la mesure des écarts entre hommes et femmes, les modalités de fonctionnement de la sélection qui s'opère. L'état des lieux des inégalités ne donne pas à lui seul les réponses et il est avant tout nécessaire de comprendre les processus à l'oeuvre.

Dans cette perspective, l'étude s'est donnée pour objectifs :

- la mesure des écarts existants entre hommes et femmes dans les qualifications acquises, les postes occupés, les parcours professionnels et le déroulement de carrière ;

- l'analyse du dispositif de sélection par l'observation des procédures administratives et la mise en évidence des critères opérants dans les nominations ;

- l'identification des stratégies féminines et masculines de carrière ;

- le repérage, à partir de la compréhension des processus, des éléments favorables et des freins à la parité ;

- la définition, sur la base de ce repérage, des actions susceptibles de favoriser l'égalité des chances dans l'accès aux postes d'encadrement supérieur.

La méthodologie mise en oeuvre combine plusieurs outils d'observation.

- L'établissement de données statistiques de cadrage

L'exploitation de la base du personnel vise une première mesure des écarts existants entre les hommes et les femmes. Une analyse statistique par génération, des corps de l'inspection du travail, de l'inspection des affaires sanitaires et sociales et des attachés d'administration centrale, permet d'interpréter certains écarts observés. Le cadrage statistique inclut également une analyse des candidatures et nominations qui permet d'engager la compréhension des processus à l'oeuvre dans l'accès aux postes d'encadrement. Il s'agit, pour une série de postes

d'encadrement pourvus récemment, limités aux services déconcentrés du secteur de l'Emploi et à l'administration centrale du secteur de la Solidarité, d'identifier les candidats potentiels, les candidats ayant fait acte de candidature et le candidat nommé.

- La passation d'entretiens auprès des acteurs du processus de sélection

L'enquête concernant les acteurs du processus de sélection s'appuie sur la réalisation de 25 entretiens semi-directifs auprès de l'administration (chefs de service d'administration centrale, responsables des ressources humaines, chefs de bureau de gestion du personnel, chargés de mission auprès des responsables des ressources humaines) et de représentants du personnel membres des commissions administratives paritaires. Outre l'étude des procédures administratives, ces entretiens permettent d'approfondir l'analyse des stratégies développées dans les nominations et l'identification des critères de sélection. Ils mettent également à jour les représentations attachées aux fonctions d'encadrement et de direction.

- La réalisation d'une enquête qualitative auprès des agents

L'enquête qualitative a consisté en entretiens approfondis auprès d'une quarantaine d'agents de catégorie A, hommes et femmes, de l'administration centrale ou des services déconcentrés. L'échantillon constitué ne vise pas la représentativité, mais la diversité (sexe, âge, corps de rattachement, poste occupé, localisation géographique). Ces entretiens permettent d'approfondir l'analyse et d'appréhender, au-delà des étapes essentielles du déroulement de carrière, les représentations attachées aux fonctions d'encadrement et de direction, les motivations à l'origine des dépôts de candidature, la connaissance des règles explicites et non dites de sélection, les stratégies de mobilité professionnelle, leur articulation aux stratégies concernant la sphère privée.

- La réalisation d'une enquête quantitative auprès des agents.

Une enquête par questionnaire a été menée auprès d'agents de catégorie A occupant ou non un poste d'encadrement supérieur. Elle s'est focalisée sur deux générations : les 35-40 ans en âge d'accéder aux premiers postes d'encadrement, les 45-50 ans en âge d'accéder aux postes de direction. L'échantillon d'enquête a été constitué par un tirage aléatoire d'individus. Le questionnaire a été adressé par voie postale à 250 inspecteurs du travail, 250 inspecteurs des affaires sanitaires et sociales ainsi qu'à 130 attachés d'administration centrale et 100 administrateurs civils. L'échantillon des répondants est constitué, pour les services déconcentrés de 136 inspecteurs du travail et 121 IASS, pour l'administration centrale, de 26 administrateurs civils et 48 attachés. Le questionnaire a été conçu de manière à pouvoir valider et quantifier les facteurs explicatifs mis en évidence par l'enquête qualitative, confronter les déroulements de carrière des hommes et femmes de mêmes générations et leurs opinions sur les freins à la progression dans la ligne hiérarchique, recueillir leurs points de vue et suggestions sur la question de l'égalité des chances.

La note de synthèse présente l'ensemble des résultats de l'étude réalisée par le CRÉDOC. Elle est constituée de trois parties. La première, "l'état des lieux de l'égalité des chances", dresse le constat statistique, mais également le vécu des personnes ressources et des agents, concernant l'inégalité des chances. La seconde partie, "les obstacles à l'égalité des chances", recense les éléments jouant à l'encontre de l'égalité d'accès des hommes et des femmes aux postes d'encadrement supérieur dans la rigidité des rôles sexuels, les exigences de mobilité géographique, l'organisation du travail, les procédures et critères de la sélection. Enfin, la troisième partie, "les bases d'une politique en faveur de l'égalité des chances", présente les axes de réflexion, issus du diagnostic, pour aboutir à des propositions d'actions.

I. L'ÉTAT DES LIEUX DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

I. 1. Le constat statistique

• L'un des ministères d'État le plus favorable aux femmes

- Le ministère le plus féminisé de la fonction publique d'État

Le ministère de l'Emploi et la Solidarité (MES) est, fin 1998, avec 71,0 % de femmes parmi ses agents titulaires et non titulaires, le plus féminisé des ministères ². Il devance largement les autres ministères féminisés que sont l'Éducation Nationale (65,5%), mais également les Finances (62,2%) et les Anciens Combattants (61,3%).

La part des femmes y est néanmoins en diminution. Alors que le taux de féminisation s'est globalement élevé dans l'ensemble de la fonction publique d'État, où il est passé de 52,8 % en 1980 à 56,1 % en 1998, il s'est sensiblement réduit au ministère de l'Emploi et de la Solidarité durant la même période, en chutant de 75,5 % à 71,0 %.

- Une égalité numérique entre hommes et femmes dans la catégorie A

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité est, avec ceux de l'Éducation Nationale (56 %) et de la Culture (50,2 %), eux aussi très féminisés, l'un des trois ministères où les femmes sont à égalité numérique avec les hommes dans la catégorie A en 1996.

En atteignant 50,7 % dans la catégorie A, le taux de féminisation est nettement inférieur à celui des catégories B (71,7 %) et C (79,6 %). Le déséquilibre entre des catégories d'exécution à fort taux de femmes et des catégories d'encadrement plus masculinisées peut ainsi être observé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, même s'il est moins accentué que dans nombre d'autres ministères, notamment l'Agriculture ou les Finances.

- La plus forte représentation féminine dans les emplois de direction et d'inspection générale avec le ministère de la Culture

Si les femmes sont quasi à parité dans la catégorie A pour l'ensemble de la fonction publique d'État (moyenne de 53,9 % en 1998 ³), elles n'occupent que 12,6 % des emplois de direction

² Source : DGAFP, bureau des statistiques, études et évaluation. Exploitation des fichiers de paie INSEE au 31.12.1998.

³Le poids numérique de l'Éducation Nationale explique cette moyenne élevée.

et d'inspection générale des différents ministères en 1999. Le taux de féminisation des emplois de direction est d'environ 20 % pour l'administration centrale, 8 % pour les services déconcentrés, et 20 % pour les inspections générales. De fait, dans l'ensemble de la fonction publique d'État, les femmes accèdent assez largement aux premiers postes d'encadrement, mais plus rarement aux fonctions de direction.

Comparé à cette situation générale nettement défavorable aux femmes, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité apparaît, à égalité avec celui de la Culture, comme le plus favorable aux femmes avec un taux de féminisation de 22,4 % des emplois de direction et d'inspection générale. Dépassé par le ministère de l'Éducation et la recherche pour l'administration centrale (28,2 % de femmes), le MES présente le taux de représentation féminine le plus élevé dans les emplois de direction des services déconcentrés (17,7 %) et d'inspection générale (31,5 %).

• **Toutefois, une inégalité d'accès aux postes de direction**

Ministère le plus féminisé, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité présente le taux de représentation féminine le plus élevé dans les emplois de direction. Néanmoins, la proportion de femmes se réduit dans les niveaux de haute responsabilité et reste inférieure à ce que permet la composition des viviers de recrutement : le ministère ne peut en définitive prétendre à une égalité d'accès des hommes et des femmes aux emplois d'encadrement supérieur.

- Moins d'un tiers de femmes dans les postes de direction en administration centrale

Le corps des administrateurs civils, vivier principal des emplois de direction en administration centrale, est faiblement féminisé : sur un total de 263 administrateurs civils à la fin 1999 pour les deux secteurs du ministère, 92, soit 34,9 %, sont des femmes. Ce taux de féminisation chute à moins de 30 % pour les administrateurs hors classe. Bien représentées parmi les agents promus au Tour Extérieur (46 % des effectifs), les femmes constituent un tiers des agents ayant suivi une scolarité à l'ENA (ENA I et ENA E) : les hommes sont ainsi deux fois plus nombreux que les femmes parmi ces candidats aux postes de direction. Le recrutement actuel des administrateurs civils ne favorise que dans une faible mesure la féminisation du corps : de 1996 à 1999, on recense 58 nouveaux administrateurs dont 23 femmes, soit un taux de féminisation de 39,7 %. A titre de comparaison, le pourcentage moyen de femmes reçues aux trois concours de l'ENA de 1993 à 1999 n'est que de 29 %.

Le corps des attachés d'administration centrale présente pour sa part une égalité numérique : sur un total de 542 attachés à la fin 1999 pour les deux secteurs, 304, soit 56,1 %, sont des femmes. Majoritaires pour les grades d'attaché et d'attaché principal de seconde classe, les femmes ne représentent toutefois que 42,8 % des d'attachés principaux de première classe.

En dépit de la volonté ministérielle de féminisation de l'encadrement supérieur, les hommes restent majoritaires dans les postes à haute responsabilité. La parité est atteinte, dans le secteur de l'Emploi comme dans celui de la Solidarité, pour les emplois de chefs de bureau et de département, de chargés de mission, d'adjoints aux chefs de services et aux sous-directeurs. Mais, s'agissant des fonctions de direction (directeurs, chefs de service et sous-directeurs), les hommes occupent dans les deux secteurs 71,0 % des emplois. Ne représentant que 35 % des administrateurs civils, les femmes n'occupent en outre que 29 % des postes de direction d'administration centrale.

L'analyse des recrutements récents confirme la domination numérique des hommes dans les emplois de direction : pour 14 postes de chefs de service et de sous-directeurs pourvus en 1998 et 1999 dans le secteur de la Solidarité, 10 hommes ont été recrutés contre seulement 4 femmes. L'analyse des recrutements met en évidence un déficit de candidatures féminines, tout du moins parmi les candidatures officielles. Pour les 12 postes de sous-directeurs, on recense 17 femmes candidates pour un total de 44 candidats. Moins nombreuses que les candidatures masculines, les candidatures féminines connaissent en outre un succès moins important : la chance d'un homme candidat de devenir sous-directeur est de un sur trois ; elle n'est que un sur 5,7 pour une femme. Contrairement au discours dominant des personnes ressources rencontrées, les femmes n'ont pas plus de chances que les hommes d'obtenir les postes ; il semble même qu'elles aient, aujourd'hui, moins de chances que les hommes d'être recrutées pour un poste de sous-directeur en administration centrale.

La question de l'égalité des chances se pose en des termes particuliers en administration centrale. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, antérieurement peu valorisé, que cela soit en termes de rémunérations, de perspectives de carrière ou de thématiques de travail, est en effet de revalorisation certaine, même si les rémunérations et les perspectives de carrières restent inférieures aux ministères les mieux "côtés". Ce processus de revalorisation attire des candidats extérieurs et renforce la concurrence pour les postes, notamment la concurrence entre hommes et femmes.

- Moins d'un tiers de femmes dans les postes de direction des services déconcentrés de la Solidarité malgré un corps d'inspection féminisé à près des deux tiers

Le corps des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales (IASS), vivier principal des emplois d'encadrement supérieur dans les services déconcentrés du secteur de la Solidarité, est fortement féminisé : sur un total de 1925 inspecteurs fin 1999, 1178, soit 61,2 % sont des femmes. La féminisation du corps, loin de s'amoinrir, se renforce dans les classes d'âge les plus jeunes et les femmes constituent 68,0 % des effectifs de moins de 40 ans. Égal à 66,7 % dans le premier grade d'inspecteur, le taux de féminisation chute, régulièrement et de façon significative, du grade d'inspecteur principal de seconde classe (54,8 %) à celui d'inspecteur principal de première classe (47,6 %) et, enfin, de chef de service (37,0 %). La sélection est forte et s'avère défavorable aux femmes : tandis que près d'un IASS homme sur six est chef de service, c'est le cas de moins d'une IASS femme sur seize.

Les femmes occupent aujourd'hui moins de 40 % des emplois d'encadrement supérieur dans les services déconcentrés du secteur de la Solidarité. Le taux de féminisation des postes de directeurs adjoints en DDASS est de 62,5 % : en référence au taux de féminisation du corps des IASS (61,2 %), on peut conclure à une égalité d'accès des hommes et des femmes à ces postes. Mais ce constat n'est plus vérifié au-delà. Les femmes ne représentent plus que 37,5 % des directeurs adjoints en DRASS. La masculinisation des emplois s'accroît pour les directeurs de DDASS (33,0 % de femmes) et, encore plus, pour les directeurs de DRASS (21,7 % de femmes) où seules 5 femmes sont présentes pour 18 hommes. L'objectif d'égalité d'accès n'est pas atteint, même en prenant pour référence le taux de féminisation du grade de chef de service (37,0 %).

Les résultats de l'analyse par génération sont sans ambiguïté : dans toutes les classes d'âge (classes de 5 ans), les femmes accusent un retard dans le passage aux grades d'inspecteur principal, puis de chef de service et sont proportionnellement plus nombreuses que les hommes à se maintenir dans le grade d'inspecteur. L'inégalité d'accès aux grades supérieurs du corps se maintient dans les jeunes générations. Ainsi, parmi les agents de 35 à 39 ans, alors que 42,6 % des hommes ont déjà acquis le grade d'inspecteur principal de seconde ou de première classe, seules 17,1 % des femmes du même âge l'ont obtenu. Les femmes, malgré leur suprématie numérique, sont aujourd'hui *a priori* en position défavorable par rapport aux hommes pour occuper dans cinq à dix ans les postes d'encadrement supérieur des services déconcentrés du secteur de la Solidarité.

- Des services déconcentrés de l'Emploi quasi-exclusivement dirigés par des hommes, mais des prémisses d'évolution dans le corps de l'inspection du travail

Le corps des inspecteurs du travail, vivier principal des emplois d'encadrement supérieur dans les services déconcentrés de l'Emploi, est faiblement féminisé : sur un total de 1650 inspecteurs du travail fin 1999, 577, soit 35,0 %, sont des femmes. La ventilation par classe d'âge fait apparaître la position numérique dominante des hommes (65,0 %) parmi les agents de 40 ans et plus, en âge de prétendre aux postes d'encadrement supérieur. Mais les femmes sont par contre à parité avec les hommes chez les agents de moins de 40 ans dont elles représentent 55,5 % des effectifs. Le recrutement par concours a favorisé la féminisation progressive du corps. Malgré un taux de réussite au concours inférieur pour les femmes, au total, de 1993 à 1999, hommes et femmes ont été admis en nombre strictement équivalent (173) dans le corps de l'inspection du travail. Comme dans le secteur de la Solidarité, on observe une diminution progressive de la présence féminine au fil des grades. Égal à 48,2 % dans le premier grade d'inspecteur, le taux de féminisation chute de façon importante pour les deux grades de directeurs adjoints (22,4 %) et, plus encore, pour ceux de directeurs du travail (8,6 %). La sélection pénalise les femmes : tandis que près d'un inspecteur homme sur quatre est directeur du travail, c'est seulement le cas d'une inspectrice sur vingt.

Les femmes occupant des postes de direction constituent encore aujourd'hui des exceptions dans les services déconcentrés du secteur de l'Emploi : en mars 2000, on ne recense qu'une femme parmi les 21 directeurs régionaux et seulement 4 femmes parmi les 96 directeurs départementaux. Les postes de premiers adjoints se montrent davantage féminisés avec 4 femmes parmi les 24 premiers adjoints dans les directions régionales et 13 femmes parmi les 89 premiers adjoints dans les directions départementales. Le taux de féminisation des postes d'encadrement supérieur (4,3 % pour les directeurs, 15 % pour les adjoints) reste de fait aujourd'hui inférieur à ce que pourrait permettre l'importance du vivier féminin dans les grades de directeur adjoint et de directeur du travail.

Comme dans le secteur de la Solidarité, l'analyse par génération montre que, pour les agents de 40 ans et plus, les femmes, ici minoritaires en nombre, ont des chances moindres que les hommes d'accéder aux grades de directeur adjoint ou de directeur du travail. Mais une rupture importante est introduite pour les moins de 40 ans. Les femmes ont aujourd'hui une chance statistique d'accéder au grade de directeur adjoint de classe normale aussi élevée que les hommes du même âge. 13 hommes de moins de 40 ans sont d'ores et déjà directeur adjoint, mais 11 femmes le sont également. Les femmes jeunes ont des chances non négligeables d'occuper à l'avenir des postes d'encadrement : elles sont aussi nombreuses que les hommes dans ces classes d'âge ; surtout, elles engagent leur déroulement de carrière dans des conditions *a priori* aussi bonnes que les hommes, ce qui n'est le cas ni de leurs aînées, ni de leurs collègues inspectrices des affaires sanitaires et sociales. Les personnes ressources rencontrées se montrent confiantes en l'avenir et émettent l'hypothèse que les femmes, désormais majoritaires dans les classes d'âge de moins de 40 ans, occuperont

progressivement de plus en plus de postes d'encadrement supérieur. L'analyse par génération semble confirmer cette conviction, mais il convient toutefois de tempérer cet optimiste. L'évolution positive enregistrée dans le secteur de l'Emploi ne peut pas être considérée comme définitive ou même certaine.

A l'issue de l'analyse statistique, poser la question de l'égalité des chances s'avère pertinent pour l'administration centrale, notamment dans les postes de direction. La féminisation de l'encadrement supérieur des services déconcentrés est bien plus forte pour la Solidarité que pour l'Emploi. Dans les deux cas toutefois, cette féminisation reste inférieure à celle des viviers de recrutement. Restent deux interrogations majeures. Comment s'explique, pour l'Emploi comme pour la Solidarité, la diminution de la présence des femmes au fil des passages de grades ? Comment analyser que l'évolution positive enregistrée dans le secteur de l'Emploi ne s'observe pas dans celui de la Solidarité ? On peut notamment se demander si la faible présence des femmes dans le secteur de l'Emploi ne permet à la question de l'égalité des chances d'acquérir une visibilité telle qu'elle contribue à une modification plus rapide des comportements et des pratiques des agents et de l'administration.

I. 2. Le point de vue des acteurs

Quel est le point de vue des acteurs : considèrent-ils que la question de l'égalité des chances se pose dans leur département ministériel ? voient-ils l'engagement d'une politique en sa faveur comme une priorité ? Les acteurs n'ont de fait pas forcément la même vision des choses selon qu'ils sont des hommes ou des femmes, acteurs du processus de sélection ou agents, en administration centrale ou dans les services déconcentrés.

• Les acteurs du processus de sélection

Les personnes ressources considèrent que la question de l'égalité des chances ne revêt pas, dans l'administration centrale, la même acuité que dans les services déconcentrés. La culture professionnelle de l'administration centrale est décrite comme n'ayant pas *d'a priori* à l'encontre des femmes. Favorisées par une volonté ministérielle de féminisation de l'encadrement supérieur, celles-ci occupent en nombre non négligeable des postes de direction. Plusieurs personnes ressources s'interrogent en définitive sur la réalité même d'un problème d'inégalité des chances dans l'administration centrale.

La féminisation des emplois d'encadrement supérieur est également décrite comme *"admise dans la culture"* des services déconcentrés de la Solidarité. Elle est importante en comparaison avec les autres ministères et avec le secteur de l'Emploi, au point que certains ne sont, là encore, pas sûrs qu'un problème d'inégalité des chances se pose ; ils considèrent en tout cas qu'il n'y a *"pas de discrimination"*. A la marge, quelques personnes ressources ne partagent toutefois pas ce point de vue : elles remarquent qu'*"une femme doit faire plus ses preuves qu'un homme"* et que la présence des femmes se réduit fortement dans les postes de DDASS et de DRASS.

Le faible nombre de femmes DR ou DD dans les services déconcentrés de l'Emploi est souligné à de nombreuses reprises. L'insuffisance numérique du vivier féminin l'explique aux yeux des personnes ressources qui mettent en avant la volonté de l'administration de promouvoir des femmes comme directrices départementales ou régionales : le fait d'être une femme peut aujourd'hui constituer *"un accélérateur de carrière"*. Cette politique de féminisation n'est pas sans susciter des réactions négatives : elle est accusée par certains de promouvoir des femmes qui n'ont pas forcément les compétences ou *"le profil"* pour occuper des postes de direction.

• Les agents

L'enquête par questionnaire révèle que la question de l'égalité des chances ne revêt une grande acuité que pour 27 % des agents. Les femmes sont deux fois plus sensibles à cette question que les hommes, surtout lorsqu'elles ont l'expérience des fonctions d'encadrement : parmi les agents ayant occupé une telle fonction, près d'une femme sur deux et seulement un homme sur six estime que l'accès aux postes de hiérarchie est marqué d'une forte inégalité des chances. Une différence prononcée s'observe également entre les inspecteurs des affaires sanitaires et sociales et les inspecteurs du travail pour lesquels l'acuité du problème est beaucoup plus grande.

A la question de savoir si le ministère doit faire de *"la politique visant à favoriser l'égalité des chances entre hommes et femmes pour accéder à l'encadrement"* l'une de ses priorités, les réponses s'avèrent mesurées. Qu'il s'agisse d'une priorité est un fait acquis pour au moins 80 % des agents, mais qu'il faille en faire *"l'une des premières priorités"* du ministère n'est partagé que par 21,5 % des répondants ; la majorité (60 %) y voit plutôt *"une priorité parmi d'autres"*. Les femmes sont plus nombreuses que les hommes à définir cette politique comme une des premières priorités. Il en va de même des inspecteurs du travail par

rapport aux inspecteurs des affaires sanitaires et sociales. Enfin, on note une nette progression de cette préoccupation dans la génération des 35-40 ans par rapport à celle des 45-50 ans : parmi les jeunes, les hommes comme les femmes accordent un plus grand intérêt que leurs aînés à l'idée d'une politique en faveur de l'égalité des chances.

La faible féminisation des emplois de direction dans le secteur de l'Emploi pose problème et est dénoncée par les personnes ressources et les agents ; à l'inverse, certains s'interrogent sur la réalité de l'inégalité des chances dans le secteur de la Solidarité ou en administration centrale. La vision des acteurs se pose ainsi en décalage avec le constat statistique. De fait, nombreux sont ceux qui assimilent la féminisation de l'encadrement supérieur et l'égalité d'accès aux postes. Plus exactement, la féminisation relative de l'encadrement supérieur en administration centrale et dans les services déconcentrés de la Solidarité masque aux yeux des acteurs la réalité des mécanismes inégalitaires. De par leur expérience, les femmes et notamment celles ayant occupé des postes d'encadrement, sont plus sensibles à cette question et ont davantage conscience des logiques d'inégalité à l'oeuvre.

II. LES OBSTACLES À L'ÉGALITÉ DES CHANCES

Les motivations à l'égard des postes d'encadrement des femmes qui y ont accédé ne sont pas les mêmes que celles des hommes : au delà d'un intérêt commun des deux sexes pour les relations humaines, les femmes se montrent plus sensibles au travail d'équipe, à l'accroissement des compétences et à l'enrichissement personnel, les hommes, au pouvoir de décision et à la progression de carrière. Mais sur l'ensemble des agents, au moins 80 % des hommes comme des femmes se déclarent "attirés" ou "très attirés" par les fonctions d'encadrement. Les administrateurs civils sont à 90 % "très attirés" par les postes d'encadrement ; ce n'est le cas que 38 % des IASS et de seulement 28 % des inspecteurs du travail qui témoignent ainsi d'un attachement certain au métier de l'inspection. Attirées somme toute autant que les hommes par l'encadrement supérieur, les femmes y accèdent en définitive moins qu'eux. Une fois la réalité de l'inégalité des chances constatée et dans la perspective de suggérer des propositions d'actions, il convient d'analyser les mécanismes inégalitaires à l'oeuvre et d'identifier les obstacles qui freinent l'égalité de fait entre les hommes et les femmes.

II. 1. L'arbitrage entre vie professionnelle et vie privée ou la rigidité des rôles sexuels

• Des contraintes familiales qui pèsent plus fortement sur les femmes

40 % des agents annoncent avoir du mal à mener de front vie professionnelle et vie familiale. Mais les femmes apparaissent nettement plus sensibles que les hommes à cette question : 47 % d'entre elles affirment rencontrer une telle difficulté contre 31 % des hommes, l'écart entre hommes et femmes étant nettement plus accusé dans la jeune génération de 35 à 40 ans.

Invités à indiquer les éléments pouvant avoir limité leur progression de carrière, un peu plus de la moitié des femmes considèrent que les charges familiales ont été un frein ; seul un quart des hommes partagent ce point de vue. Cette opposition très marquée révèle les effets toujours accusés de l'inégale répartition des charges familiales entre les conjoints. Contrairement à ce que l'on pourrait supposer, cette réalité ne va pas en s'atténuant : la différence de point de vue entre les hommes et les femmes paraît encore plus marquée dans la jeune génération de 35 à 40 ans.

Les femmes sont également plus nombreuses que les hommes à estimer que la carrière de leur conjoint a freiné leur propre carrière. Des différences structurelles pèsent de fait sur elles : non seulement les femmes ont moins souvent un conjoint inactif (1 % contre 9 % pour les hommes), mais elles ont également plus fréquemment un conjoint qui exerce une fonction

d'encadrement (66 % contre 41 % pour les hommes). L'écart entre hommes et femmes, très faible pour la génération des 45 à 50 ans, est fort pour la jeune génération : 38 % des femmes contre seulement 18 % des hommes estiment que la carrière de leur conjoint a freiné leur propre carrière. L'interprétation de cet écart entre générations n'est pas immédiate. Mais comme précédemment, l'hypothèse d'une évolution des comportements vers plus d'égalité dans le partage des charges familiales paraît en tout cas difficile à tenir. Le partage de ces charges ne paraît pas tendre vers plus d'égalité alors même que les jeunes femmes se trouvent soumises à une pression professionnelle plus lourde que celle qu'ont connue leurs aînées. Tout se passe comme si les hommes pouvaient raisonner leur carrière indépendamment de leur investissement familial alors que les femmes avaient de plus en plus conscience de la concurrence entre la pression professionnelle et leur vie de famille.

• Des périodes d'interruption ou de réduction d'activité en cours de carrière

Le poids des contraintes familiales amène les femmes plus que les hommes à interrompre ou à réduire leur activité professionnelle. La majorité des femmes (60 %) ont eu au moins un congé pour maternité, 9 % ont eu recours au congé parental (contre 2% des hommes), 45 % ont été amenées à travailler à temps partiel pendant une période plus ou moins longue (contre 11 % des hommes). Les femmes sont aussi plus nombreuses à recourir au congé pour convenances personnelles, en lien notamment avec une mutation du conjoint : 11 % contre 7 % des hommes.

Or, les déroulements de carrière des agents qui accèdent aux postes d'encadrement supérieur montrent des périodes d'interruption ou de réduction d'activité plus faibles que la moyenne. Ainsi, alors que 45 % des femmes ont travaillé à un moment ou à un autre de leur carrière à temps partiel, les femmes ayant occupé un poste d'encadrement supérieur ne sont que 36 % dans ce cas.

• Des femmes sans famille ?

Les entretiens auprès des personnes ressources et des agents révèlent le poids des contraintes familiales comme obstacle premier de l'inégalité d'accès des hommes et des femmes aux postes d'encadrement. Considérant que l'accès à la haute fonction publique présuppose des femmes libérées de leurs rôles d'épouse et de mère, ils avancent l'idée que les femmes qui y parviennent ont un profil particulier : elles sont plus que les autres célibataires, divorcées ou

dégagées des obligations familiales les plus contraignantes avec des enfants suffisamment grands et autonomes. Cette hypothèse n'est pas dénuée de fondements. Parmi les hommes et les femmes ayant occupé un poste d'encadrement supérieur, 89 % des hommes ont un conjoint contre seulement 62 % des femmes ; 87 % des hommes ont un ou des enfants contre seulement 70 % des femmes. Vie de famille et accès à l'encadrement supérieur paraissent ainsi plus difficilement compatibles pour les femmes que pour les hommes.

II. 2. Les exigences de mobilité géographique

• La mobilité géographique, première condition d'accès aux postes dans les services déconcentrés

Valorisée pour certains postes d'administration centrale, la mobilité géographique est une obligation incontournable dans les services déconcentrés. L'accès aux tous premiers postes d'encadrement supérieur impose aux agents de quitter les métiers d'inspection, mais également de rejoindre une nouvelle affectation. Ils devront se soumettre à la même exigence dans les différentes étapes de leur carrière.

La mobilité géographique n'est, dans son principe, pas contestée par les agents : elle permet de connaître d'autres contextes, stimule la motivation et l'investissement dans le travail, procure un enrichissement professionnel et personnel indéniable. Elle n'est toutefois concrètement pas facile à gérer : elle ne concerne pas exclusivement l'agent, mais l'ensemble de la cellule familiale quand les candidats vivent en couple et / ou ont des enfants.

• Le coût de la mobilité géographique

- "Le sacrifice du conjoint"

Lorsque la famille suit l'agent dans ses différents lieux d'affectation, outre la recherche d'un logement et d'établissements scolaires pour les enfants, la mobilité se fait "*au prix*" d'une mise entre parenthèses de l'activité professionnelle du conjoint qui doit souvent démissionner de son ancien emploi. Son activité professionnelle devient un travail d'appoint sans engagement professionnel fort.

- L'isolement familial

Dans un second cas de figure, l'agent réalise seul sa mobilité et rejoint de façon plus ou moins régulière, selon notamment sa charge de travail et la distance à parcourir, sa famille restée dans la localité d'origine. La séparation favorise la stabilité scolaire des enfants ; elle permet au conjoint de poursuivre une activité professionnelle. Mais ces périodes, plus ou moins longues, d'isolement familial sont présentées comme "*très difficiles à vivre*" par les agents et leur famille.

- Un coût financier non compensé par la promotion

Imposant une réorganisation du mode de vie, la mobilité géographique a un coût financier. Le déménagement et l'installation dans un nouveau logement, la perte du salaire du conjoint qui a dû démissionner et n'a pas forcément retrouvé un emploi, le financement enfin d'un deuxième loyer quand la famille ne déménage pas, pénalisent lourdement le budget familial et ne sont pas compensés par l'augmentation de salaire liée à la promotion et les mesures d'accompagnement de la mobilité aujourd'hui existantes.

Les entretiens soulignent à quel point la question de la mobilité géographique est difficile à gérer, pour les hommes et les femmes, compte tenu des impératifs liés à la vie familiale et, notamment, à la stratégie d'investissement professionnel du conjoint. La trajectoire de certains agents qui ont attendu une dizaine d'années dans le même poste avant de pouvoir apparaître au tableau d'avancement, atteste elle aussi de ces difficultés. Parfois, le divorce permet à l'agent, homme ou femme, de s'engager dans un processus de mobilité géographique et de promotion.

• **Un coût plus élevé pour les femmes**

La contrainte de mobilité est une contrainte majeure qui limite le nombre des postulants aux fonctions de direction. Les hommes comme les femmes y sont confrontés. Mais dans l'état actuel des rapports sociaux entre les sexes et compte tenu du profil de leur conjoint (moindre inactivité, plus fréquente fonction d'encadrement), les femmes sont, encore aujourd'hui, les premières pénalisées : il leur est plus difficile de se séparer des enfants ou d'amener leur conjoint à accepter de mettre en retrait son propre projet professionnel.

L'enquête par questionnaire confirme les analyses de l'enquête par entretien :

- sur l'ensemble des agents, on compte deux fois plus de femmes que d'hommes qui n'ont jamais déménagé ;
- interrogés sur les éléments qui ont limité leur progression de carrière, dans la génération des 35 à 40 ans, 44 % des femmes pointent la mobilité géographique contre 28 % des hommes ;

- si aujourd'hui l'administration leur proposait un poste qui les intéresse, mais qui impose une mobilité avec déménagement, 61 % des hommes se déclarent prêts à l'accepter contre seulement 44 % des femmes.

Les agents sont convaincus de l'importance des exigences de mobilité comme facteur d'inégalité des chances : 43 % des agents la pointent comme tel. Les agents qui occupent ou ont occupé un poste d'encadrement en sont particulièrement convaincus : 66 % des femmes et 59 % des hommes dans ce cas la considèrent comme un obstacle.

• **Les stratégies féminines à l'égard de la mobilité géographique**

Plus souvent que les hommes, les femmes sont amenées à temporiser les obligations de mobilité géographique.

- Le refus ou l'ajournement de la mobilité géographique

Des femmes n'envisagent la mobilité géographique qu'en fonction de la scolarité de leurs enfants. Ceci les amène, soit à refuser définitivement une promotion, soit à la différer à un âge où elles considèrent que la scolarité des enfants ne sera pas perturbée.

- La négociation des exigences de mobilité

Lorsque le conjoint est lui-même soumis à des obligations de mobilité, certaines femmes envisagent leur propre carrière au gré des mutations masculines. Face à une situation identique, d'autres femmes mettent en oeuvre une stratégie plus offensive. Ainsi, lorsque les deux conjoints travaillent dans les services déconcentrés du ministère, la femme et l'homme n'acceptent des mutations qu'à la condition que leur éloignement géographique reste peu important, à l'échelle d'une même région par exemple, pour permettre le regroupement familial et/ou la stabilité des enfants.

- Le choix de l'administration centrale et de la région parisienne

Des femmes, enfin, contournent les exigences de mobilité géographique en optant pour un poste en administration centrale ou dans les services déconcentrés de la région parisienne. Ce choix leur permet de trouver un compromis entre leurs ambitions professionnelles et leurs investissements conjugaux et parentaux. Il peut être soit momentané, avant d'accepter une mobilité géographique, soit définitif, au détriment éventuellement d'un projet initial de carrière dans une fonction de direction en service déconcentré.

Les solutions trouvées pour temporiser les obligations de mobilité sont ainsi diverses ; elles ont le plus souvent un coût, en induisant un retard dans le déroulement de carrière des femmes, si ce n'est de leur conjoint.

II. 3. Le temps de travail et son organisation

La plupart des personnes ressources, acteurs dans le processus de sélection, considèrent que la charge de travail des emplois d'encadrement supérieur et, surtout, les horaires de présence exigés et l'impossibilité d'occuper ces postes, si ce n'est d'y candidater, en travaillant à temps partiel, constituent un obstacle majeur à l'accès et au maintien des femmes dans les postes d'encadrement. Les agents partagent ce point de vue. Interrogés sur les obstacles principaux à l'égalité des chances entre hommes et femmes, ils pointent:

- pour 55 % d'entre eux, "le mode d'organisation du travail (horaires longs, travail le soir, le week-end)" ;
- pour 55 % d'entre eux également, "l'impossibilité de travailler à temps partiel dans les postes d'encadrement" ;
- pour 30 % d'entre eux, "l'importance de la charge de travail".

• Des exigences de disponibilité pour l'encadrement supérieur

Les postes d'encadrement supérieur, en administration centrale comme dans les services déconcentrés, sont décrits par les agents qui les occupent comme très lourds en charge de travail : ils exigent une grande capacité de travail, imposent un investissement en temps, mais également en énergie, qui permet peu d'investissements extra-professionnels.

La disponibilité caractérise de fait l'univers professionnel de l'encadrement et la nature des relations de travail attendues par les responsables institutionnels et les partenaires extérieurs. Elle fait partie des compétences demandées aux cadres, les positionne comme crédibles au regard tant de la hiérarchie que de l'entourage professionnel et constitue un critère essentiel dans le recrutement de l'encadrement supérieur.

• Le temps et sa gestion

- Des horaires de travail longs et non stabilisés

Même si les femmes acceptent, à égalité avec les hommes, la charge de travail inhérente aux postes d'encadrement, elles ont beaucoup plus de difficultés à répondre aux exigences de disponibilité. Deux éléments les pénalisent en particulier. L'amplitude des journées de travail, notamment le soir, rend difficile la gestion de leur "*double journée*", surtout quand elles ont des enfants en bas âge ; l'imprévisibilité de l'emploi du temps professionnel déstabilise l'organisation mise en place dans la vie privée. Or, la gestion du temps est une donnée centrale pour les femmes cadres : seule sa maîtrise leur permet de concilier leur double obligation professionnelle et familiale.

- L'impossible aménagement du temps de travail

La charge de travail des inspecteurs, à l'Emploi comme à la Solidarité, est décrite comme lourde. Cependant, la nature même des tâches dans les fonctions d'inspection, sans gestion d'équipe, sans coordination régulière obligée avec la hiérarchie, permet un aménagement des horaires, particulièrement apprécié par les femmes. Les inspecteurs ne peuvent pas retrouver ce rythme individualisé du temps de travail dans les postes d'encadrement. Aucun aménagement des horaires n'est possible. Un adjoint ou un directeur est tenu par une obligation de présence : son emploi du temps est dépendant de celui de ses collaborateurs, supérieurs hiérarchiques et partenaires extérieurs.

La charge de travail demandée, la nécessité d'une présence constante auprès des équipes, la disponibilité requise par la hiérarchie et les partenaires extérieurs, rendent en outre, dans les services déconcentrés comme en administration centrale, la pratique du temps partiel difficilement compatible avec un poste d'encadrement. Les agents savent qu'ils devront renoncer au temps partiel pour accéder aux premiers postes d'encadrement supérieur. Or le temps partiel reste avant tout une affaire de femmes : il concerne dans le corps des inspecteurs du travail 4,0 % des hommes et 18,9 % des femmes, dans le corps des IASS, 4,5 % des hommes et 31,4 % des femmes.

• **Le temps des femmes**

Les obligations extra-professionnelles sont évacuées de l'univers professionnel de l'encadrement. Rendues inexistantes et invisibles, elles n'ont aucune trace dans l'organisation du travail. Obligées de se conformer à un univers de travail "*unisexe*", les femmes sont seules face aux dispositions et aménagements qu'elles ont à gérer, à titre individuel, dans la sphère

privée. L'exigence de présence et de disponibilité amène ainsi certaines femmes à aménager leurs droits au congé de maternité, faisant en sorte de continuer à participer à la vie du service, réduisant la durée de l'absence, venant aux réunions pendant la période de congé.

Les postes d'encadrement supérieur et de direction demandent une disponibilité physique et mentale que les femmes engagées dans des responsabilités familiales trouvent parfois lourdes à assumer. Plus que les hommes, les femmes qui ont des enfants ont à concilier en permanence deux univers, professionnel et familial, chacun avec ses exigences propres, et ne souhaitent pas favoriser une sphère au détriment de l'autre : même très investies dans le champ professionnel, elles veulent rester très présentes dans le champ de la vie privée. Des femmes qui ont le sentiment de ne pas pouvoir concilier ces deux rôles de façon satisfaisante, préfèrent renoncer à un poste d'encadrement. D'autres, qui occupent un poste d'encadrement, décident à un moment de leur parcours de momentanément "*mettre en veilleuse*" leur projet de carrière : elles choisissent un poste qui leur permet de concilier plus facilement vie professionnelle et vie personnelle, même si celui-ci les pénalise en terme de déroulement de carrière.

• Une organisation du travail soumise à critiques

L'organisation du travail et les horaires sont aujourd'hui pénalisants pour les femmes. Ils sont à ce titre critiqués par elles, mais également par de nombreux hommes. La disponibilité demandée, largement liée aux exigences du terrain dans les services déconcentrés, leur paraît en partie injustifiée dans l'administration centrale où elle est associée à un défaut de l'organisation du travail : les agents dénoncent "les réunions, souvent mal préparées, et programmées au dernier moment", "les dossiers à monter en quelques heures pour piétiner après pendant plusieurs semaines avant d'être réexaminés", "les urgences de dernière minute" répondant davantage à un déficit d'organisation qu'à une nécessité réelle.

L'enquête par questionnaire montre que l'idée d'une incompatibilité entre les postes d'encadrement supérieur et le temps partiel est majoritairement partagée par les agents, même par les femmes. Mais certaines femmes considèrent que c'est le même déficit d'organisation qui fait refuser la possibilité d'accéder à un temps partiel pour les postes d'encadrement supérieur.

Plusieurs personnes ressources, occupant pour partie des postes de direction, critiquent elles aussi l'actuelle organisation du travail et les modèles professionnels d'encadrement qui y sont associés. La disponibilité devient un critère essentiel de sélection sans que celle-ci soit toujours justifiée. L'exigence de disponibilité est, aux yeux de nos interlocuteurs, la conséquence à la

fois d'une mauvaise organisation du travail, d'une gestion des ressources humaines rigide et d'une "culture de l'urgence" de plus en plus forte.

La disponibilité et, en premier lieu, l'exercice d'une activité professionnelle à temps plein est une des premières caractéristiques de l'encadrement supérieur. Ce point de vue est actuellement largement dominant parmi les décideurs. Pour justifier une culture professionnelle défavorable au temps partiel, plusieurs personnes ressources évoquent la nécessaire continuité du service public sous la pression des demandes d'information exprimées par les autres directions d'administration centrale et le cabinet du ministre. La possibilité d'un temps partiel à 80 % pour un chef de bureau et même pour un sous-directeur semble être aujourd'hui envisagée dans quelques rares directions d'administration centrale. De tels partisans du temps partiel reconnaissent la spécificité de certains bureaux ou sous-directions travaillant étroitement avec le cabinet et/ou sous la pression médiatique. Mais ils considèrent pour les autres cas qu'une activité à taux réduit est envisageable sous certaines conditions d'organisation.

II. 4. Les procédures et les critères de sélection

Les procédures de promotion ne sont pas, dans leurs règles formelles, pénalisantes pour les femmes : les postes sont ouverts aux hommes comme aux femmes à des conditions de corps, de grade et d'ancienneté jugées identiques. Toutefois, des freins à l'égalité des sexes peuvent être identifiés dans ces procédures.

• Une transparence encore insuffisante

Malgré une évolution positive indéniable, les procédures de recrutement restent encore marquées par l'opacité. En administration centrale notamment, les choix se font encore dans une large mesure à l'intérieur de chaque direction, selon des critères peu précis, et en privilégiant le réseau, interne ou externe au ministère, des directeurs et sous-directeurs. Sans être systématiquement défavorable aux femmes, l'appel aux réseaux peut ne pas leur être favorable s'il intervient dans un corps ou un environnement professionnel peu féminisé. Les procédures de sélection sont décrites au final comme manquant de transparence que cela soit en administration centrale ou dans les services déconcentrés.

• La question de l'évaluation

Le recrutement n'est pas laissé au hasard, mais les recruteurs reconnaissent volontiers qu'ils n'opèrent pas leur sélection sur des critères prédéfinis et "*objectifs*". Les critères de sélection ne sont pas totalement formalisés ; les entretiens auprès des personnes ressources permettent toutefois de les identifier.

La disponibilité des agents, c'est à dire leur capacité à travailler à temps plein selon des horaires longs, tardifs et non stabilisés, est un des principaux critères de sélection. La diversité de l'expérience professionnelle qui traduit notamment dans les services déconcentrés, la capacité à satisfaire aux exigences de mobilité géographique en est un autre.

Aucune limite d'âge n'est explicitement précisée concernant les grandes étapes du déroulement de carrière, mais des règles informelles existent : 50 ans apparaît comme une étape dans le déroulement de carrière, si ce n'est comme une barrière. Comme les précédents, ce critère, pour sa part implicite, est plus contraignant pour les femmes que pour les hommes.

La sélection repose également sur l'évaluation des compétences techniques et managériales avec un intérêt croissant pour ces dernières. Les critères d'évaluation des compétences n'apparaissent pas "*toujours très clairs*" ; surtout, les instruments de mesure sont jugés "*peu précis et peu objectifs*". Le débat sur les critères de sélection pose la question de l'évaluation des compétences et de la contribution des agents au service. En la matière, des changements sont en cours, mais les dispositifs d'évaluation restent encore peu élaborés ; les outils et notamment, les référentiels de compétences et de métiers, font encore défaut. En l'absence d'outils d'évaluation aujourd'hui en cours d'élaboration, l'appel au réseau apparaît à certains comme une sécurité, une assurance contre les risques. Les personnes ressources rencontrées mettent l'accent sur la nécessité de renforcer la transparence des procédures de sélection, l'objectivation des critères de choix, les outils d'évaluation qui constituent autant de garanties préalables au succès d'une politique de féminisation de l'encadrement supérieur : la nomination des femmes doit être irréprochable pour ne pas jouer à plus long terme à l'encontre de cette politique.

En l'absence d'un outil d'évaluation des compétences et des actions engagées "*satisfaisant*", les personnes ressources notent que la sélection, s'appuie également sur la réputation de l'agent et sa capacité de "*visibilité*". Les règles de sélection, pour une part informelles, laissent une place non négligeable au jeu de la cooptation. Il est, en administration centrale comme dans les services déconcentrés, essentiel de se faire connaître, repérer et identifier comme un candidat potentiel pour une future promotion. Les relations établies avec la hiérarchie et les partenaires, en interne et extérieurs, sont décisives. Les pratiques qui

consistent à travailler tard le soir, à être disponible, font partie des stratégies développées pour se faire remarquer et apprécier. Les procédures de nomination pour les services déconcentrés oblige en outre les cadres à sortir de leur périmètre d'action où ils sont déjà connus, à s'inscrire dans les circuits de communication régionaux et nationaux, notamment par la participation à des groupes de travail organisés au niveau régional ou national. Cette demande de visibilité peut être pénalisante pour les femmes : celles-ci ont plus que les hommes du mal à assumer cette fonction de représentation qui exige disponibilité en temps et capacité de déplacements.

• **Des réseaux de promotion essentiellement masculin**

- Des hommes pour choisir les femmes

A l'exception notable du corps des attachés d'administration centrale, les CAP connaissent un déséquilibre numérique au détriment des femmes : l'égalité numérique n'est pas atteinte, ni le plus souvent un taux de féminisation identique à celui du corps de référence. Surtout, les acteurs de la sélection sont encore de façon dominante des hommes, dans les services déconcentrés de l'Emploi, mais également dans les services déconcentrés de la Solidarité et en administration centrale. Les femmes travaillent dans un environnement professionnel majoritairement masculin. Leurs supérieurs hiérarchiques, leurs différents correspondants dans le ministère, mais également leurs partenaires extérieurs et, notamment, les préfets dont l'avis est sollicité dans la procédure de sélection, sont en grande majorité des hommes.

- Un environnement professionnel défavorable aux femmes

Les relations sont décrites comme particulièrement difficiles avec les partenaires extérieurs qui apparaissent peu favorables à la présence de femmes dans les emplois de direction. En interne, la volonté ministérielle de féminisation de l'encadrement supérieur ainsi que "l'absence *de propos et d'attitudes sexistes*" est souvent soulignée. Toutefois, interrogés sur les principaux obstacles à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, 37 % des agents pointent le poids des hommes parmi les supérieurs hiérarchiques, 25 % un environnement professionnel défavorable au choix de femmes pour les postes de direction. Les inspecteurs du travail sont en comparaison avec leurs collègues des affaires sanitaires et sociales particulièrement sensibles à ces points. Peu marquées sur l'ensemble des agents, les différences entre hommes et femmes le sont fortement pour les agents occupant ou ayant occupé un poste d'encadrement supérieur : 44 % des femmes dans cette situation évoquent le poids décisionnel des hommes dans la hiérarchie (contre 22 % des hommes) ; 32 %, l'environnement professionnel défavorable aux femmes (contre 22 % des hommes).

La marge d'autonomie consentie aux recruteurs laisse de fait une place possible aux jeux des représentations. Elle favorise par là la reproduction des modèles d'encadrement portés par la hiérarchie en place. La légitimation du profil de directeur étant référencée, consciemment ou inconsciemment, à des standards de comportements portés par les évaluateurs eux-mêmes, ceux-ci auront tendance à privilégier les candidats "à leur image" et ainsi à favoriser des candidatures masculines. Les candidatures féminines retenues seront les plus proches du modèle de cadre porté par les évaluateurs.

La volonté ministérielle de féminiser l'encadrement supérieur paraît dans une large mesure intégrée, de façon plus ou moins contrainte, dans les logiques de sélection. Mais, face aux lacunes actuelles du système d'évaluation des compétences et des actions engagées, il apparaît que le choix des critères de sélection retenus (disponibilité horaire, travail à temps complet, durée des séjours, déroulement de carrière, expérience professionnelle), les règles de procédures mises en place et, notamment l'intervention, pour les services déconcentrés, des membres du CODIR et des préfets, "*limitent la prise de risque*" et "*favorisent le conservatisme*", c'est à dire la reproduction de l'encadrement supérieur dans ses formes actuelles, soit un encadrement à dominante masculine.

III. LES BASES D'UNE POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

L'étude conduite par le CRÉDOC conforte l'idée que l'égalité des chances entre les hommes et les femmes est une question complexe. Les freins à l'accès des femmes aux postes de direction se localisent à différents niveaux. Ils sont notamment la conséquence de la répartition des rôles dans la sphère privée qui pose dans des termes radicalement différents pour les hommes et pour les femmes les conditions de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

L'inégalité entre hommes et femmes résulte également des conditions imposées aux titulaires des postes d'encadrement supérieur en matière d'organisation du travail, de disponibilité et de mobilité géographique. La négation dans l'univers du travail de la différence des charges extra-professionnelles qui incombent encore généralement aux femmes, amène nombre d'entre elles à renoncer à un poste d'encadrement ou à tenter des aménagements de carrière, notamment par le recours au temps partiel, dans tous les cas pénalisants pour leur progression.

Autre dimension importante, les décideurs sont de façon dominante des hommes et surtout, la culture de l'administration conserve une représentation très masculinisée de la fonction de supérieur hiérarchique qui introduit, pour les femmes, des biais pénalisants dans l'accès aux fonctions de direction. Le sentiment "d'illégitimité" que ressentent certaines femmes accédant aux postes d'encadrement supérieur - *"Une femme qui arrive dans un poste paie plus qu'un homme, le sérail est masculin, les femmes sont peu nombreuses, elles doivent être ultra compétentes"*, montre combien elles se sentent des intruses dans un univers de travail masculin.

Rôles sexuels et fonctionnement de l'institution se conjuguent et se cumulent ainsi, au delà de l'état inégal des viviers de recrutement, pour freiner l'accès des femmes aux grades les plus élevés des différents corps, et, plus encore, aux postes de direction. De sorte que les pistes de changement concernent aussi bien le champ institutionnel que des mesures d'aides aux personnes.

III. 1. Affirmer une politique volontariste en faveur de la parité

La politique des quotas est pour la majorité des agents connotée négativement, un tiers seulement des femmes estimant que cette mesure peut être utile. Les autres mesures formelles comme le fait d'exiger des instances paritaires administration-personnel qu'elles assurent la parité de représentation entre hommes et femmes ne séduisent pas plus. Les trois-quarts des hommes rejettent ces mesures ce qui, sur le fond, laisse penser qu'il existe une assez forte

résistance à admettre que la question de la parité est un enjeu symboliquement important, qui requiert des affichages clairs sur le plan formel. L'égalité des chances pour les femmes dans le monde professionnel est un droit qui à besoin d'être formellement garanti par des mesures concrètes et significatives, dans le fonctionnement d'un certain nombre d'instances comme les CAP, les jury de concours, les commissions de représentation du personnel, ... (*volet mesures institutionnelles*).

Si beaucoup de femmes refusent de faire de leur particularité un problème institutionnel, l'enquête laisse penser que les agents du ministère de l'Emploi et de la Solidarité seraient favorables à ce que direction et représentants du personnel engagent le dialogue social sur ces questions. “*Sensibiliser la hiérarchie à la question de l'égalité des chances entre hommes et femmes*”, “*engager les syndicats à se préoccuper de l'égalité des chances*”, “*favoriser le recrutement des femmes dans les corps peu féminisés*”, recueillent l'assentiment de 70% des femmes et de 55% des hommes.

L'importance du déficit actuel de l'accès des femmes aux postes de direction oblige à se poser la question des modalités qui peuvent réellement renverser cette tendance. On ne peut faire l'économie d'une politique volontariste sur une durée transitoire. La place minoritaire des femmes accuse, à leur corps défendant, l'omniprésence des hommes dans toutes les instances de légitimation de l'encadrement supérieur : choix des critères de sélection, définition des postes, exigences de comportement, de compétences, de qualités implicites, ... Seule l'augmentation des effectifs féminins peut à terme, par effet de ricochet, jouer sur les référents culturels qui déterminent la figure du supérieur hiérarchique, en intégrant mieux les besoins et obligations des femmes. Il s'agit finalement d'accélérer une “*révolution culturelle*” qui est déjà en mouvement. Pour parvenir à cet objectif, il sera nécessaire pour le ministère de formuler un plan d'objectifs, qui soit adapté aux contextes des différents secteurs et corps concernés (*volet plan d'objectifs*).

Un suivi des progrès de cette politique est indispensable, tant pour donner de la lisibilité aux avancées dans ce domaine (*volet observatoire statistique*), que pour approfondir la compréhension des mécanismes inégalitaires qui subsistent (*volet étude*).

III. 2. Constituer des viviers de candidatures féminines

L'objectif de féminiser, de manière volontariste, les corps qui ne le sont pas suffisamment, celui des inspecteurs du travail notamment, recueille un assentiment majoritaire à la différence de l'option consistant à fixer des quotas de femmes. S'agissant des concours de recrutement sur lesquels le ministère de l'Emploi et de la Solidarité peut intervenir, des avancées significatives ont eu lieu ces dernières années si l'on en juge par le concours des inspecteurs du travail qui a assuré l'égalité numérique des hommes et des femmes parmi les nouveaux recrutés. En revanche, il paraît souhaitable de réexaminer les conditions imposées par certains examens professionnels, en particulier celui des IPASS qui exerce un frein évident pour la carrière des femmes, ces dernières étant moins nombreuses à se porter candidates que ne le voudrait le taux de féminisation du grade des inspecteurs (*volet passage de grades*).

Au delà des mesures techniques, une politique à long terme est nécessaire pour alimenter le vivier des candidatures féminines aux postes d'encadrement et de direction (*volet vivier de candidatures*). Un certain nombre de démarches volontaristes peuvent être complémentaires : promouvoir, à l'extérieur, les métiers et les postes du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, attirer plus de femmes administrateurs civils, établir un suivi individualisé des carrières des femmes qui débutent dans les corps conduisant aux fonctions de direction. Cette politique de suivi doit aider les femmes à "sortir de l'ombre", à acquérir l'expérience requise pour les fonctions de direction, les inciter à postuler à des postes d'encadrement, mais aussi à concevoir des aménagements permettant d'éviter que le déroulement de carrière soit bloqué par les obligations familiales.

III. 3. Professionnaliser les règles d'accès aux fonctions d'encadrement

La définition, selon des critères objectifs, des fonctions d'encadrement reste un point aveugle, tant pour les agents portés à dénoncer l'arbitraire des nominations, que pour l'administration qui ne dispose pas d'outils vraiment satisfaisants de définition des compétences. Par comparaison, des métiers comme inspecteur du travail ou IASS sont beaucoup mieux identifiés. Ce défaut d'objectivation de la fonction de direction alimente la difficulté à énoncer, tant pour les agents que pour les acteurs du recrutement, les discriminants qui sont à l'œuvre, dans le choix d'un homme ou d'une femme à un poste d'encadrement. Ce flou laisse perdurer des présupposés culturels qui déterminent l'image, consciente ou inconsciente, des fonctions d'encadrement.

La rationalisation du dispositif de sélection pour les postes de direction est un levier important pour réduire autant que possible l'implicite des schémas culturels qui parasite l'accès des femmes aux postes d'encadrement. Cet objectif suppose la mise en place d'une sélection des cadres par des spécialistes utilisant des outils adaptés à leur mission (entretiens d'admission, grille d'évaluation des compétences, profils de poste,...). Il doit permettre de sélectionner des candidatures sur des critères exclusivement liées aux compétences et valeurs professionnelles, et directement en adéquation avec le poste (*volet critères de sélection des cadres supérieurs*).

Un tel dispositif crédibiliserait les modalités d'accès aux fonctions d'encadrement par une politique affichée de qualification, pouvant être assortie d'une politique de formation spécifique (*volet formation à l'encadrement supérieur*). La mise sur pied d'un tel dispositif devrait aider à résorber les tendances à la reproduction du modèle de direction, par antériorité masculine. Cet objectif doit, par ailleurs, se trouver renforcé par le recul de la suprématie numérique des hommes dans les rouages de la sélection des candidats aux postes de direction.

D'une façon générale, le souci de faire de la fonction d'encadrement un "métier" spécifique doit conduire à "professionnaliser" l'ensemble du dispositif de gestion des cadres de l'administration. Pensée au départ pour accroître l'égalité des chances entre hommes et femmes, cette politique de gestion du personnel devrait être bénéfique à l'ensemble des agents.

III. 4. Créer des conditions de travail plus favorables aux femmes

L'organisation actuelle du travail pour les cadres supérieurs, de même que la gestion du temps, semblent mieux adaptées aux hommes. La culture professionnelle de l'encadrement s'appuie sur une charge de travail importante, une présence sur une plage horaire de longue durée, une disponibilité de tous les instants. Les femmes ne s'y retrouvent pas facilement quand elles ont des charges familiales. Hommes et femmes ne fonctionnent dans le même espace/temps. Celui des femmes, adaptable aux fonctions d'inspection qui autorisent des aménagements horaires (temps partiel, horaires personnalisés,...), est plus difficilement compatible avec les postes d'encadrement. L'organisation du travail est "unisexe" : elle nie la particularité des rôles sociaux tenus par les hommes et les femmes, elle demande aux femmes de "fonctionner", d'être opérationnelles, selon des schémas typiquement masculins.

Parmi les facteurs que les agents retiennent comme principaux obstacles à l'égalité des chances pour l'accès aux fonctions de direction, les deux premiers sont *l'impossibilité du*

travail à temps partiel et les horaires de travail. La moitié des femmes, particulièrement dans les jeunes générations, reconnaissent avoir du mal à “*mener de front vie professionnelle et vie extra professionnelle*”. L’amélioration de l’égalité des chances nécessite d’en passer par une organisation du travail qui se préoccupe d’être compatible avec les impératifs des femmes ayant des charges de famille (*volet organisation du travail dans les fonctions d’encadrement*). L’existence d’une organisation plus rationnelle de la charge de travail et de la gestion des horaires dans d’autres pays européens montre bien qu’une organisation différente est possible, indépendamment de la charge de travail et des obligations liées au poste. La demande des agents est, sur ces aspects, sans équivoque : “*améliorer l’organisation du travail en vue de limiter les horaires tardifs*” est la mesure qui présente le plus “*grand intérêt*” aux yeux des agents. “*Permettre la pratique du temps partiel dans les postes d’encadrement*”, est souhaitée également par la moitié des agents, femmes et hommes.

Un *volet formation au management* est souhaitable pour accompagner cette politique. Il serait profitable aux cadres hiérarchiques pour les aider à mieux structurer leur service, répartir les tâches, gérer le temps de travail, éliminer les tâches inutiles ou parasites. Les cadres y apprendraient d’autres formes d’organisation du travail, que les femmes sont beaucoup plus portées à adopter que les hommes, comme le travail d’équipe, l’animation d’un groupe, la conduite de réunions, la délégation, ... Cette perspective pourrait contribuer à résorber les effets perturbant d’une organisation décrite, en particulier dans les services de l’administration centrale, comme “*dévoreuse de temps*”. Elle aiderait particulièrement les femmes, la rigueur introduite dans la gestion de leur temps professionnel leur permettant de mieux régler leurs obligations familiales.

Cette perspective passe par la mise en cause de l’autre stéréotype du comportement exigé des cadres supérieurs : leur omniprésence dans le service et l’obligation d’une disponibilité permanente auprès de la hiérarchie et des partenaires extérieurs. Une logique de travail d’équipe et non exclusivement de responsabilité individuelle, permettrait de développer des modalités diversifiées de temps de travail : mise en place des 35 heures pour les cadres, accès au temps partiel, temps de travail aménagé, ... à condition qu’une politique de gestion des ressources humaines en précise clairement les règles, en terme de critères d’accès, de contenu du poste de travail et de remplacement par exemple. La mise en place d’une politique de gestion des horaires demande, en effet, à être coordonnée dans un dispositif d’ensemble intégrant la dimension des nouvelles formes d’organisation du travail. Organisation et temps de travail allant de pair, la mise en place des 35 heures doit être saisie comme une opportunité pour mener en parallèle la réflexion sur l’organisation du travail dans les fonctions d’encadrement (*volet réduction du temps de travail pour les fonctions d’encadrement*).

III. 5. Diversifier les profils de carrière

Le profil-type d'un déroulement de carrière est mieux adapté aux cycles de vie des agents dégagés d'obligations extra professionnelles, notamment de couple (carrière du conjoint) ou de famille (charge des enfants). La limite des 50 ans, souvent présentée comme règle implicite, oblige les cadres à postuler jeunes aux postes d'encadrement s'ils veulent pouvoir atteindre les fonctions de direction. Peu de femmes y arrivent, les événements de leur vie personnelle orientant selon une logique autre leur rythme de carrière. Les femmes ont souvent une progression de carrière plus lente, ce qui au regard des règles établies, freine leur accès aux postes les plus élevés.

La principale contrainte qui s'exerce sur les déroulements de carrière est l'obligation de la mobilité géographique pour occuper les postes d'encadrement hiérarchique dans les services déconcentrés. Pour les agents qui ont déjà eu l'expérience de l'encadrement, le facteur explicatif principal de l'inégalité d'accès des hommes et des femmes aux fonctions de direction réside dans l'obligation de mobilité géographique. Les hommes sont presque aussi nombreux que les femmes à en souligner l'importance (66% des femmes, 59% des hommes).

Des mesures concernant le déroulement des carrières pourraient être étudiées dans le but de permettre des alternatives au modèle privilégié de la carrière rapide, supposant une présence de courte durée dans chaque poste et obligeant à de nombreux changements de résidence (*volet déroulement de carrière*). Des parcours de carrière diversifiés pourraient s'établir à partir de principes modifiant les règles actuelles sans pénaliser les personnes qui en feraient le choix. Prolonger la durée de présence sur un poste, permettre des promotions dans un même secteur géographique en développant des relais entre ministères et entre services publics selon les préconisations issues du projet de la réforme de l'État, réaliser une carrière dans des postes d'expertise,... La possibilité de faire se succéder des phases de carrière rapides et d'autres plus lentes, sans qu'il en résulte de jugement négatif sur le profil de carrière, donnerait aux femmes des perspectives plus favorables que celles qui s'imposent actuellement. Une attention particulière pourrait être apportée aux couples à double carrière, pour leur permettre de mener de front leur engagement professionnel respectif.

III. 6. Créer des mesures d'aides aux personnes

En complément, ou à défaut d'une politique en faveur de l'égalité des chances qui agisse sur le cadre organisationnel, des propositions pourraient être formulées dans le cadre extra-professionnel, afin de permettre aux femmes de se trouver "à égalité" avec les hommes en les dégageant autant que possible des charges familiales qui leur incombent en priorité.

Des services supplétifs "d'aide familiale" pourraient être organisés concernant la garde des enfants et la prise en charge du travail domestique (*volet suppléance familiale*). Deux types de services pourraient être retenus. Des services collectifs sous forme de structures ou de prestations : création ou accès prioritaire à des structures de garde d'enfants (jour, sortie d'école, soirée, mercredi, vacances scolaires, ...), d'aide aux devoirs, mais également d'aide à la prise en charge du travail domestique, à égalité avec les politiques des ressources humaines de certaines grandes entreprises (services de dépannage pour les courses, le pressing, ...). Des services individuels, sous forme d'aides financières rattachées ou non à une prestation déterminée (chèque service pour la garde ou le travail domestique). De même, des mesures d'accompagnement de la mobilité géographique pourraient être introduites autour du logement (aides financières pour résorber les surcoûts liés aux déménagements et aux doubles loyers, mise en place d'un régime de concession de logement, aides à la recherche d'un logement, ...) et/ou de l'insertion professionnelle du conjoint (aides financières pour compenser la perte de l'emploi, coopération interministérielle, contact auprès de l'ANPE, des structures partenaires, ...) (*volet accompagnement de la mobilité géographique*).

Dans la perspective de favoriser l'égalité des chances, les agents, hommes et femmes, sont convaincus des bénéfices possibles de mesures destinées à faciliter la conciliation des fonctions d'encadrement et de la vie familiale. La création d'aides pour la garde des enfants et la prise en charge du travail domestique ainsi que la mise en place de politiques d'accompagnement de la mobilité géographique sont considérées comme présentant "un grand intérêt" par un peu plus de la moitié des agents : elles sont, comparées aux autres mesures, largement consensuelles notamment chez les jeunes. Si les agents soulignent l'intérêt des mesures de suppléance familiale et d'accompagnement de la mobilité géographique, ils soulignent tout autant, si ce n'est plus, l'intérêt des mesures concernant l'organisation du travail en vue de limiter les horaires tardifs et de permettre le temps partiel dans les postes d'encadrement. Ces deux types de mesure ne sont pas antagonistes ; elles s'inscrivent en complémentarité.

Les mesures d'aides aux personnes ne sont pas sans poser des interrogations. Doivent-elles être réservées aux femmes ou étendues aux hommes ?, limitées au personnel de direction, à l'ensemble de l'encadrement supérieur et notamment aux premiers postes (adjoints dans les services déconcentrés, chefs de bureau en administration centrale), aux agents de catégorie A inscrits dans un processus de mobilité professionnelle (inscription à un examen professionnel,

...) ou étendues à l'ensemble des agents de catégorie A, si ce n'est des agents du ministère ? En fonction du public bénéficiaire, le coût des mesures peut varier considérablement. Enfin, il semble nécessaire de s'interroger sur l'intérêt des mesures d'accompagnement de la mobilité géographique, étendues aux hommes, dans la perspective de l'égalité des chances. Les aides concernant le logement auront sans doute un effet identique pour les hommes et les femmes. Il n'en est peut-être pas de même pour les mesures d'aide à l'insertion professionnelle des conjoints compte-tenu des différences observées dans le profil de ceux-ci : il est possible que les hommes, qui schématiquement ont un conjoint moins souvent cadre, bénéficient à la limite davantage des bénéfices de cette mesure. L'enquête montre en tout cas que la mise en place de politiques d'accompagnement de la mobilité géographique suscite particulièrement l'attention des hommes : elle est la seule mesure qui recueille davantage leur adhésion que celle des femmes, la différence étant particulièrement accentuée parmi les agents ayant accédé à l'encadrement supérieur.