

POLITIQUES &
MANAGEMENT
PUBLIC

Politiques et management public

Vol 28/2 | 2011

Le plafond de verre dans l'administration, enjeux et démarches de changement

L'évolution de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration : le cas de l'administration fédérale suisse

The Development of gender equality within Public Service in Switzerland

Isabelle Engeli



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4169>

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 15 juin 2011

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Isabelle Engeli, « L'évolution de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration : le cas de l'administration fédérale suisse », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 28/2 | 2011, mis en ligne le 19 juillet 2013, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4169>

L'évolution de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration : le cas de l'administration fédérale suisse

03

► **Isabelle Engeli***

^a Université de Genève et Université d'Ottawa

Résumé

Cet article a pour ambition de dresser un état des lieux de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration fédérale suisse en présentant les différentes étapes de la politique d'égalité et en discutant la mise en œuvre de ses éléments clefs. Après des débuts timides, la politique d'égalité a pris davantage d'ampleur avec la mise en place d'instruments contraignants visant à réaliser l'égalité des chances. Malgré ce redimensionnement, le bilan de la politique de promotion de l'égalité de genre au sein de l'administration fédérale demeure contrasté et le plafond de verre qui entrave la carrière des femmes persiste. La féminisation du personnel fédéral est lente et s'est principalement concentrée sur les positions inférieures de l'administration. Les différences salariales entre les fonctionnaires féminins et masculins restent encore importantes. Une des causes de cette féminisation en demi-teinte est certainement à rechercher dans la mise en œuvre hétérogène de la politique d'égalité à travers les différents départements.

© 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : égalité de genre, plafond de verre, administration publique, Suisse..

Abstract

The Development of gender equality within Public Service in Switzerland. This article reviews the evolution of the promotion of gender equality within the Swiss federal public administration, presents the development of gender equality policy overtime and discusses the implementation of its main measures. After a first policy stage based solely on guidelines, the development of equality policy within the Swiss federal administration has increasingly resulted in more constraining measures that aim at realizing gender equality. In

*Auteur correspondant : isabelle.engeli@eui.eu

doi:10.3166/pmp.28.181-200 © 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

spite of this dramatic policy redesign, equality policy impact remains contrasted and women's career still face a glass ceiling. The feminization of civil service is slow and women concentrate mainly at lower positions. In addition, the pay gap between female and male civil servants remains important. One of the main causes of this contrasted result is certainly to be found in the heterogeneous implementation of gender equality among the different departments of the Swiss federal administration.

© 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: Gender Equality, Glass Ceiling, Public Administration, Switzerland.

Introduction

La question de l'égalité entre les femmes et les hommes a pris une importance grandissante en Europe et en Amérique du Nord depuis plusieurs décennies sous la pression conjointe des mouvements féministes et des organisations internationales. Si les enjeux relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes sont multiples et touchent à de nombreux secteurs, les questions liées à l'égalité et l'interdiction des discriminations dans la vie professionnelle représentent des facettes clé de la promotion de l'égalité de genre. Les incitations à promouvoir l'égalité de genre dans le monde du travail ont d'abord visé principalement le secteur privé. Ce n'est que plus récemment qu'une attention accrue s'est portée sur la réalisation de l'égalité de genre au sein des organes de l'État (Bacchi, 2010 ; Squires et Kantola, 2010). En Suisse, à la fin des années 1980, des politologues avaient dressé un bilan plutôt sombre du profil des hauts fonctionnaires fédéraux. Comparant l'accès aux plus hautes fonctions de l'administration fédérale à un « parcours du combattant », ils avaient pointé du doigt cinq principaux obstacles dont le premier était le fait d'être une femme (Urio et Arigoni, 1989).¹ Depuis lors, une politique de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes a été mise en place au sein de l'administration fédérale. La question se pose de comprendre jusqu'à quel point et comment la politique d'égalité a permis de favoriser l'accès des femmes à l'administration publique.

Cet article a pour ambition de dresser un état des lieux de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration fédérale suisse en présentant les différentes étapes de la politique d'égalité et en discutant la mise en œuvre de ses éléments clef. La question de l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des administrations est cruciale au vu de l'importance de l'État en tant qu'employeur. Nous montrerons comment la politique d'égalité au sein de l'administration fédérale a connu un début plutôt timide en ne visant principalement que l'égalisation des droits et n'établissant qu'une

¹ Les autres obstacles identifiés étaient : l'appartenance à une basse classe socioéconomique, la non-détention d'un diplôme universitaire, la non-obtention d'un grade d'officier de l'armée et l'absence de lien avec un parti politique traditionnellement fort en Suisse. On notera qu'outre le fait d'avoir un sexe biologique féminin, les femmes en Suisse ont, jusqu'il y a peu, cumulé plusieurs, voire l'ensemble, de ces handicaps, l'accès égalitaire des femmes aux études universitaire et l'entrée des femmes dans l'armée ne s'étant développé que récemment en Suisse. En outre, à l'heure actuelle, les femmes continuent d'être sur-représentées dans les catégories socioéconomiques les plus faibles et de souffrir d'un déficit de représentation politique dans certains partis politiques membres permanents du gouvernement fédéral.

série de mesures générales et principalement basées sur le mode de la recommandation. La politique d'égalité n'a pris davantage d'ampleur que lors de la seconde phase qui a vu la mise en place d'instruments contraignants visant à réaliser l'égalité des chances entre les femmes et les hommes travaillant dans l'administration fédérale. Malgré ce redimensionnement conséquent, le bilan de la politique de promotion de l'égalité de genre au sein de l'administration fédérale demeure contrasté. La féminisation du personnel fédéral est lente et s'est principalement concentrée sur les positions inférieures de l'administration. L'accès des femmes aux plus hautes positions de l'administration ne s'est accéléré qu'il y a peu et reste encore très limité. De ce fait, les différences salariales entre les fonctionnaires féminins et masculins sont encore importantes. Une des causes de cette féminisation en demi-teinte est certainement à rechercher dans la mise en œuvre contrastée de la politique d'égalité elle-même. L'introduction récente d'instruments contraignant de *gender controlling* et *reporting* semble déjà exercer un certain effet positif sur la promotion de l'égalité de genre au sein de l'administration fédérale.

Le cas suisse présente plusieurs contrastes intéressants par rapport au cas français qui fait l'objet de plusieurs contributions dans ce numéro. Premièrement, la question de la représentation des minorités a constitué un enjeu dès le fondement de l'État moderne suisse en 1848. Cette attention historique à la représentation des minorités a cependant été, pendant longtemps, exclusivement portée sur la question des minorités religieuses et linguistiques, notamment francophones et italophones. Deuxièmement, la structure relevant du fédéralisme d'exécution du système suisse implique que l'appareil administratif fédéral reste d'une taille modeste en comparaison d'un système encore fortement centralisé comme la France. Finalement, la Suisse a également connu un débat sur la représentation des femmes en politique et les possibilités d'introduction de quotas de représentation. À la différence de la France cependant, l'introduction d'un quota de sexe au niveau politique a été fortement rejetée tant par la majorité de l'élite politique que par le peuple suisse en votation populaire.

Le reste de l'article est structuré de la manière suivante. Dans un premier temps, les deux principales phases du développement de la politique d'égalité au sein de l'administration fédérale seront retracées. Dans un second temps, l'évolution de la féminisation du personnel de l'administration fédérale sera discutée et un bilan relatif à la bonne mise en œuvre de la politique sera esquissé. Finalement, la conclusion reviendra sur les défis actuels de la politique de promotion des femmes concernant le défi de la promotion de la diversité des minorités.

1. Le développement de la politique de l'égalité au sein de l'administration : de l'égalisation formelle à la promotion de l'égalité de genre

L'enjeu de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'administration fédérale est apparu sur l'agenda politique durant la deuxième moitié des années 1970 avec le lancement de l'initiative fédérale visant à inscrire le principe d'égalité entre les femmes et les hommes dans la constitution fédérale qui sera approuvée en votation populaire en 1981. Avec l'introduction de l'article constitutionnel, une vaste étude des discriminations et inégalités contenues dans le droit suisse a été lancée et c'est d'abord dans ce cadre que la question de l'égalité au sein du personnel administratif fédéral a

reçu sa part d'attention. En effet, dans une première phase (1981-1996), la politique d'égalité entre les femmes et les hommes s'est surtout concentrée sur une égalisation des droits et l'élaboration de recommandation de non-discrimination à l'embauche. Depuis 1996, la politique d'égalité est entrée dans une seconde phase et l'attention s'est progressivement davantage portée sur la promotion et la réalisation de l'égalité de genre dans l'administration. Une série de nouveaux instruments a été mise en place pour soutenir la féminisation de l'administration à tous les niveaux. Cette section et la prochaine s'attacheront à discuter ces deux phases dans la politique de l'égalité entre hommes et femmes au sein de l'administration fédérale.

1.1. La première phase de la promotion de l'égalité (1981-1996): l'égalisation des droits

Si la Suisse est connue de par le monde pour n'avoir accordé le droit de vote, au niveau fédéral, à ses concitoyennes qu'en 1971, elle l'est aussi pour avoir inscrit dans sa constitution le principe de l'égalité formelle entre les femmes et les hommes dès 1981. Afin de situer contextuellement la question de l'égalité de genre dans l'administration fédérale, nous retracerons d'abord les principales étapes de la promotion de l'égalité en Suisse pour ensuite discuter les éléments marquants de l'évolution de la politique de promotion de l'égalité de genre au sein de l'administration. En raison d'une très large absence de recherches empiriques sur ces questions en Suisse, nous ne pourrions pas dans cet article donner un aperçu précis des enjeux de l'égalité de genre dans les administrations cantonales et nous concentrerons principalement sur le niveau fédéral.

1.1.1. L'article constitutionnel sur l'égalité de 1981

L'émergence de la seconde vague du mouvement féministe à la fin des années 1960 et l'obtention des droits politiques en 1971 ont grandement contribué à l'émergence de l'égalité entre les femmes et les hommes sur l'agenda politique. Dès 1975, le congrès des femmes suisses qui regroupe les principales organisations de femmes du pays a placé l'égalité formelle parmi les priorités de son agenda et a annoncé le lancement d'une initiative populaire visant à inscrire dans la constitution fédérale le principe de l'égalité des droits entre les femmes et les hommes - dans les domaines de la famille, de l'éducation et du travail.² Le gouvernement fédéral a réagit rapidement à cette mobilisation féministe en créant en 1976 la Commission fédérale pour les questions féminines chargée de conseiller le gouvernement sur promotion des femmes en Suisse.³ À la même période, la question de l'égalité salariale est également arrivée pour la première fois devant les tribunaux et le Tribunal fédéral, l'organe judiciaire suprême

² Au niveau fédéral, les institutions de la démocratie directe autorisent le peuple à proposer un changement constitutionnel. L'initiative doit dans un premier temps être signée par 100 000 citoyens dans un délai de 18 mois. Dans un second temps, elle est doit être approuvée en votation populaire par la majorité des citoyens et la majorité des cantons.

³ Commission extraparlamentaire, la Commission est composée de personnes représentant les associations de femme, les organisations syndicales et patronales ainsi que le milieu scientifique.

en Suisse, a affirmé en 1977 le principe d'un salaire égal pour un travail égal.⁴ Dans certains cantons, la fin des années 1970 connaît également une montée en puissance des enjeux relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes et le canton nouvellement créé du Jura sera le premier à faire relever l'égalité de genre du droit constitutionnel en 1978. Le 14 juin 1981, l'article constitutionnel relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la Constitution fédérale est approuvé en vote populaire par 60 % des votants avec la teneur suivante: « L'homme et la femme sont égaux en droits. La loi pourvoit à l'égalité, en particulier dans les domaines de la famille, de l'instruction et du travail. Les hommes et les femmes ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale ». ⁵ Au delà de l'interdiction des discriminations relatives au sexe, l'article constitutionnel confie le mandat aux autorités politiques de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Ce tournant clef dans la promotion de l'égalité de genre est confirmé peu après par le Tribunal fédéral qui déclare anticonstitutionnel le traitement différentiel des individus en fonction de leur sexe.⁶

1.1.2. L'égalité au sein de l'administration fédérale : égalité des droits et encouragement de la féminisation à l'embauche

Suite à l'introduction de l'article constitutionnel sur l'égalité, l'administration fédérale a mis sur pied, dès 1981, un secrétariat pour les questions féminines au sein de l'Office fédéral du personnel avec pour mission de conseiller et assister les services administratifs sur les questions relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes membres du personnel de la Confédération. Dans un premier temps, le Conseil fédéral, le gouvernement fédéral, a chargé le secrétariat d'un état des lieux concernant les conditions légales offertes aux femmes au sein de l'administration.⁷

Le premier rapport du Conseil fédéral sur la situation de l'égalité entre femmes et hommes, paru en 1986, est particulièrement représentatif de cette première phase de la politique d'égalité en Suisse.⁸ Catalogue des discriminations et inégalités liées au sexe contenues dans le droit suisse, il dresse un état des lieux des points de droit à modifier mais sans pour autant traiter en profondeur la question de la concrétisation matérielle cette égalité formelle. Cet état des lieux, même limité à l'égalité formelle, s'est révélé néanmoins nécessaire. En ce qui concerne spécifiquement l'administration fédérale, il a permis de révéler une série d'inégalités liées aux prétentions salariales et à la caisse de retraite de la Confédération, l'état fédéral. Centré sur le modèle traditionnel du *male breadwinner* qui considère que le revenu du partenaire masculin comme étant le revenu principal de la famille, le droit relatif au personnel de la Confédération privait

⁴ Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) (2001, 2009). *Histoire de l'égalité en Suisse de 1948 à 2000*. Parties I et II. Bern.

⁵ Article 8, al. 3 de la nouvelle constitution fédérale de 2000. Lors de la révision de la constitution fédérale, un article interdisant expliciter les discriminations fondées sur le sexe a été rajouté (art. 8, al.2).

⁶ Commission fédérale pour les questions féminines, 2001, 2009. À l'exception de certains cas relatifs à des différences biologiques comme la grossesse.

⁷ Commission fédérale pour les questions féminines, 2001, 2009.

⁸ Conseil fédéral. Rapport sur le programme législatif « Egalité des droits entre hommes et femmes ». FF 1986 1133.

les femmes de certaines indemnités relatives, notamment, à la résidence dans la capitale fédérale et à la charge de famille et les défavorisait dans le calcul des prestations de rente vieillesse.⁹ Considérée comme objet prioritaire de la législature, le Conseil fédéral remédia rapidement à ces discriminations en révisant la législation spécifique à l'administration fédérale et les indemnités jusqu'alors réservées aux fonctionnaires masculins furent étendues à leurs homologues féminines.¹⁰

En 1991, le Conseil fédéral a édicté des instructions portant sur l'amélioration de la représentation et de la situation professionnelle du personnel féminin de l'administration fédérale.¹¹ Ces instructions constituent une première accélération dans la politique de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration fédérale: de l'égalisation du droit, la politique est passée à une première tentative de concrétisation de cette égalité formelle. Avec les buts annoncés de veiller à la « représentation équitable » des femmes dans les différents secteurs de l'administration et de remédier à la sous-représentation des femmes dans les fonctions supérieures, les instructions fixent une série d'instruments de type *soft law*, qui visent à favoriser l'engagement et la promotion hiérarchique des femmes sans cependant établir une large palette de contraintes légales. De portée limitée étant donné leur caractère relevant majoritairement du *soft law*, les instructions ont porté une attention particulière aux procédures d'embauche et de promotion de carrière des femmes mais n'ont pas établi, en revanche, de contrainte quant aux résultats et au suivi de la progression de la féminisation des services administratifs.

Quatre grandes catégories d'instruments peuvent se distinguer.

Premièrement, des règles concernant la mise au concours des postes et recrutement visaient à susciter les candidatures féminines. Les instructions incluaient l'obligation de formuler la mise au concours de poste de manière neutre et d'y faire mentionner explicitement que les candidatures de femmes seraient « particulièrement appréciées ». Des critères additionnels d'évaluation des candidatures étaient ajoutés. Ainsi des critères passablement flexibles et malléables relatifs à « l'aptitude à travailler en groupe, l'habileté à négocier et les expériences (personnelles) importantes pour la fonction » devaient être pris en compte dans l'évaluation en addition à l'expérience professionnelle. De même, il était également recommandé que « les activités extraprofessionnelles telles que les tâches d'assistance ou la collaboration à des institutions sociales » soient également appréciées sans toutefois préciser de quelle manière. En ce qui concerne le processus de recrutement, les instructions de 1991 recommandaient d'inviter pour un

⁹ En revanche, les femmes bénéficiaient d'un droit à la retraite anticipée dont les fonctionnaires masculins étaient privés. Dans les régies publiques comme la Poste et les chemins de fer, les femmes étaient victimes de discriminations supplémentaires telles que l'exigence de l'aptitude au service militaire ou de l'accomplissement du service militaire (alors fermé aux femmes) pour certaines fonctions comme celle garde-frontière. Les femmes se voyaient également refusé l'accès à certaines professions, notamment celles de mécanicien de locomotive et de contrôleur du trafic ferroviaire. Nous ne mentionnons ici que les dispositions particulières aux fonctionnaires fédéraux. D'autres inégalités liées au sexe étaient contenues dans la législation générale, notamment relative à l'assurance vieillesse.

¹⁰ Conseil fédéral. Rapport sur les grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987. FF 1984 I 153.

¹¹ Instructions du Conseil fédéral concernant l'amélioration de la représentation et de la situation professionnelle du personnel féminin de l'administration générale de la Confédération du 18 décembre 1991. FF 1992 603.

entretien un nombre égal de candidates et de candidats. Le Conseil fédéral recommandait également de prendre prioritairement en considération les candidatures féminines, sans pour autant fixer de quota de résultats quant à l'embauche de femmes.

La deuxième catégorie d'instruments se concentrait sur l'amélioration des opportunités de perfectionnement offertes aux membres féminins de l'administration et l'intégration de question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les cours de formation à l'intention des fonctionnaires.

Troisièmement, les instructions ambitionnaient de faciliter la conciliation des vies professionnelle et familiale mais se contentaient, pour ce faire, d'une recommandation très générale à l'intention des différents départements administratifs quant au développement de leur offre d'emplois à temps partiel. Cette instruction générale n'était précisée d'aucune recommandation quant au nombre de postes à temps partiel à ouvrir et sur les manières de favoriser également l'accès des hommes à ces positions.

Finalement, les instructions prescrivaient l'établissement de programmes de promotion du personnel féminin sans cependant prévoir de procédure contraignante de rapport et de control concernant les avancées de la promotion du personnel féminin réalisée par les différents départements. De manière générale, ces instructions ont eu le mérite d'attirer l'attention des unités administratives sur la promotion de l'égalité de genre. Leur caractère relevant essentiellement du *soft law* a montré très vite ses limites. Six ans après leur introduction, le Conseil fédéral a constaté que seule un peu plus de la moitié des services avait établi un programme de promotion des femmes.¹² En outre, les instructions ne contenaient pas de prescriptions précises quant à la réalisation de l'égalité salariale et l'égalisation des conditions de travail, autre que la possibilité du temps partiel.

1.2. La seconde phase de la promotion de l'égalité (1996-2009) : vers la réalisation de l'égalité des chances

1.2.1. La loi sur l'égalité de 1996 et la ratification de la CEDAW

Le silence sur l'égalité salariale des instructions de 1991 se retrouvait plus généralement dans l'absence de prescription légale s'adressant aux inégalités de rémunération liées au sexe sur le marché du travail. Depuis la fin des années 1980, l'égalité salariale a reçu une attention soutenue de la part du Parlement et une série d'interpellations ont été déposées à ce propos de manière régulière. Les tribunaux étaient également régulièrement saisis pour des cas de discriminations salariales, principalement à l'encontre d'employeurs publics.¹³ Cette attention soutenue a incité le Conseil fédéral à compléter l'article constitutionnel de 1981 par une loi d'application sur l'égalité entre les femmes et les hommes portant spécifiquement sur la promotion du statut des femmes dans le monde du travail. La présentation du projet de loi du Conseil fédéral représente un tournant majeur dans la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes. De l'attention focalisée sur l'élimination des discriminations légales symbolisant la première phase, les

¹² Conseil fédéral. Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars) », FF 1997 III 489.

¹³ Conseil fédéral. Message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité) et l'arrêté fédéral relatif à une modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale. FF 1993 1163.

buts de la politique de promotion de l'égalité se sont désormais orientés vers la réalisation de l'égalité de fait. Ainsi, l'article 1 de la loi sur l'égalité affirme que: « la présente loi a pour but de promouvoir dans les faits l'égalité entre femmes et hommes ». Approuvée par le parlement en 1995, la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes est entrée en vigueur en 1996.¹⁴

Visant à concrétiser le droit constitutionnel, la loi sur l'égalité contient une large palette d'instruments qui s'appliquent de manière indifférenciée au secteur privé et public. La loi interdit toute forme de discrimination liée au sexe dans le monde du travail, que cela soit à l'embauche, lors de l'attribution des tâches, dans l'accès à la formation continue, lors de la rémunération ou de la promotion des carrières. Au niveau de l'égalité salariale, un changement important est à noter: la loi interdit désormais les inégalités salariales pour un travail de valeur égale même si le titre de la fonction est différent. Le harcèlement sexuel sur le lieu de travail est également proscrit de manière explicite.

Pour faciliter son application et inciter les employeurs à aller de l'avant, la loi introduit une série de mécanismes clef. D'une part, les procédures judiciaires sont facilitées. Tenant compte de la difficulté pour la victime de discrimination de rassembler les preuves matérielles de cette discrimination, la loi sur l'égalité attribue désormais la charge d'établir les faits au tribunal et contraint l'entreprise concernée d'établir la preuve qu'elle ne discrimine pas la personne plaignante, cette dernière devant uniquement montrer que la discrimination est vraisemblable. En outre, la loi instaure la gratuité de la procédure pour la personne plaignante et prévoit la possibilité de mener des actions collectives pour diminuer le problème de l'exposition des personnes se plaignant de manière individuelle. D'autre part, la loi prévoit également un soutien financier à des programmes visant à la réalisation de l'égalité de genre et soutient l'élaboration de mesures positives en vue d'atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes.

Avec cette loi, la Suisse a enfin pu ratifier en 1997 la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) qui avait été adoptée en 1979 par l'ONU. Comme nous le verrons dans la suite de cet article, la loi sur l'égalité et la ratification de la CEDAW vont constituer des étapes clef dans le développement de la politique d'égalité au sein de l'administration fédérale. D'une part, la loi sur l'égalité fournit une série d'instruments de lutte contre les discriminations dans le monde du travail. À maintes reprises, le Tribunal fédéral condamnera des pratiques discriminatoires au sein du secteur public.¹⁵ D'autre part, la CEDAW contraint les États signataires à soumettre régulièrement un rapport présentant les avancées dans la mise en œuvre de la Convention. Incluant les instances administratives, cette contrainte de *reporting* a certainement incité le Conseil fédéral à faire figurer le thème de l'égalité des femmes et des hommes dans ses objectifs de législation en 1999 et a contribué depuis au maintien sur l'agenda de la question de l'égalité de genre dans l'administration fédérale.

1.2.2. L'égalité au sein de l'administration fédérale: gender controlling and objectifs quantifiés

Au niveau de l'administration fédérale, cette réorientation de la politique générale en matière d'égalité s'est concrétisée dans la mise en place de nouveaux instruments visant cette fois à la réalisation de l'égalité des chances. Suite à la Conférence mondiale sur les femmes de 1995 et à l'introduction de la loi sur l'égalité, le Conseil fédéral a établi un plan d'action

¹⁴ Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes du 24 mars 1995, RS 151.1

¹⁵ Commission fédérale pour les questions féminines, 2001, 2009.

en 1999 où il a dressé le bilan des mesures introduites en 1991 et défini une série de nouvelles mesures à prendre.¹⁶ Le Conseil fédéral est revenu sur les lacunes et les difficultés d'applications des instructions de 1991 qui avaient à plusieurs reprises été décriées au Parlement notamment quant aux lacunes dans la diffusion de l'information sur la promotion de l'égalité, à la faiblesse de la perspective de genre dans l'offre de formation continue, au traitement différencié et non-transparent des questions de l'égalité à travers les différents services et à la sous-représentation des femmes dans les plus hauts postes de l'administration.¹⁷

Dans la foulée du plan d'action, le gouvernement a édicté en 2003 de nouvelles instructions pour réaliser de l'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale.¹⁸ On retrouve dans ces instructions le changement d'orientation de la politique générale en matière d'égalité de genre. Le but n'est plus de se contenter d'éliminer les inégalités juridiques et d'émettre des recommandations sur le caractère neutre des procédures de recrutement mais de réaliser l'égalité des chances et l'égalité de traitement entre femmes et hommes sur leur lieu de travail, soit l'administration fédérale.¹⁹ Pour ce faire, les instructions prévoient l'application d'une perspective de *gender mainstreaming* dans l'ensemble de la politique du personnel de l'administration fédérale, soit la prise en compte transversale et systématique des enjeux de genre dans l'ensemble des décisions prises au sein de l'administration fédérale. Elles contraignent également les différents services à prévoir les ressources financières et personnelles à la réalisation des mesures de promotion de l'égalité.

Une des grandes innovations contenues dans ces nouvelles instructions est certainement l'introduction d'instruments relatifs aux *gender controlling et reporting*. Pour parer aux lacunes des instruments initiaux principalement basés sur des recommandations de type *soft law*, l'introduction d'instruments de nature contraignante permet un suivi et une évaluation fine des progrès qualitatifs relatifs à la promotion des femmes au sein de l'administration fédérale. Pour ce faire, les instructions contraignent les unités administratives à fixer des objectifs quantifiés de promotion des femmes et de réalisation de l'égalité de genre qui doivent faire l'objet de réexamen et de contrôle régulier. Pour concrétiser l'égalité de genre, les unités administratives sont tenues également d'établir des catalogues de mesures spécifiques aux unités et des mesures prioritaires devront être fixées chaque année. Un rapport sur la promotion de l'égalité de genre doit être élaboré selon des indicateurs standardisés et soumis au Conseil fédéral chaque année, la liste d'indicateurs à collecter ainsi qu'une grille modélisée pour suivre les progrès qualitatifs ont été fournies aux unités administratives peu après.

Une seconde série d'instruments présente également un caractère relativement innovateur: les instruments soutenant l'introduction des nouvelles formes de travail telles que le temps partiel

¹⁶ Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes. *Egalité entre femmes et hommes. Plan d'action de la Suisse*. Juin 1999.

¹⁷ Rapport de la Commission de gestion du Conseil national. Le bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes: évaluation de l'efficacité après 10 ans d'activité. 18 novembre 1999. En 2001, une seule femme occupait un poste de direction d'office (celui du Bureau fédéral de l'égalité), neuf un poste de vice-direction.

¹⁸ Instructions du Conseil fédéral pour la réalisation de l'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale du 22 janvier 2003. FF 2003 1332. La nouvelle loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2010, qui est entrée en vigueur en 2002, a fourni une base légale (RS 172.220.1) pour réaliser cette égalité.

¹⁹ Ce but avait déjà été annoncé dans la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000 (RS 172.220.1) qui a fourni une base légale pour réaliser l'égalité des chances.

et le *work-sharing*, soit le partage de postes, principalement, à responsabilités. Par exemple, les instructions de 2003 rendent obligatoire l'évaluation des possibilités de flexibilisation du poste mis au concours afin de favoriser le *Work-Life-Balance* et de rendre davantage compatible vie professionnelle et vie familiale. En outre, les instructions de 2003 reprennent certains aspects des instructions de 1991 en les précisant et en fournissant des outils spécifiques visant à assurer l'égalité des chances. Au sujet des procédures de recrutement par exemple, les instructions ne se contentent plus d'uniquement inviter les services administratifs à considérer en priorité les dossiers de candidatures féminines mais fixent des critères spécifiques. Finalement, l'incitation des chefs des unités administratives et des cadres supérieurs à s'assurer de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes est renforcée sans toutefois qu'elle s'accompagne de sanctions.²⁰

2. Evaluation de la politique d'égalité au sein de l'administration fédérale : un bilan en demi-teinte

Ainsi que la première partie de cet article l'a montré, la politique de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration fédérale s'est fortement développée au fil du changement d'orientation de la politique d'égalité en générale en Suisse. La première phase a reflété une volonté d'égalisation des droits et des procédures d'embauche notamment. La deuxième phase vise, au contraire, à dépasser le principe de l'égalité formelle pour concrétiser l'égalité des chances. Cette deuxième section s'attache à discuter la bonne mise en œuvre des mesures de promotion de l'égalité et leur efficacité. Dans un premier temps, nous précéderons à une analyse chiffrée du processus de féminisation de l'administration fédérale en la comparant de manière systématique à l'évolution de la participation des femmes au marché du travail en général. Dans un deuxième temps, nous dresserons un bilan de la mise en œuvre des instructions de 2003 en nous fondant sur différents rapports d'évaluation. La conclusion de cet article s'attachera à dresser un bilan des défis actuels en vue de la réalisation de l'égalité de genre dans l'administration.

2.1. Une féminisation du personnel différenciée selon le niveau hiérarchique et le département administratif

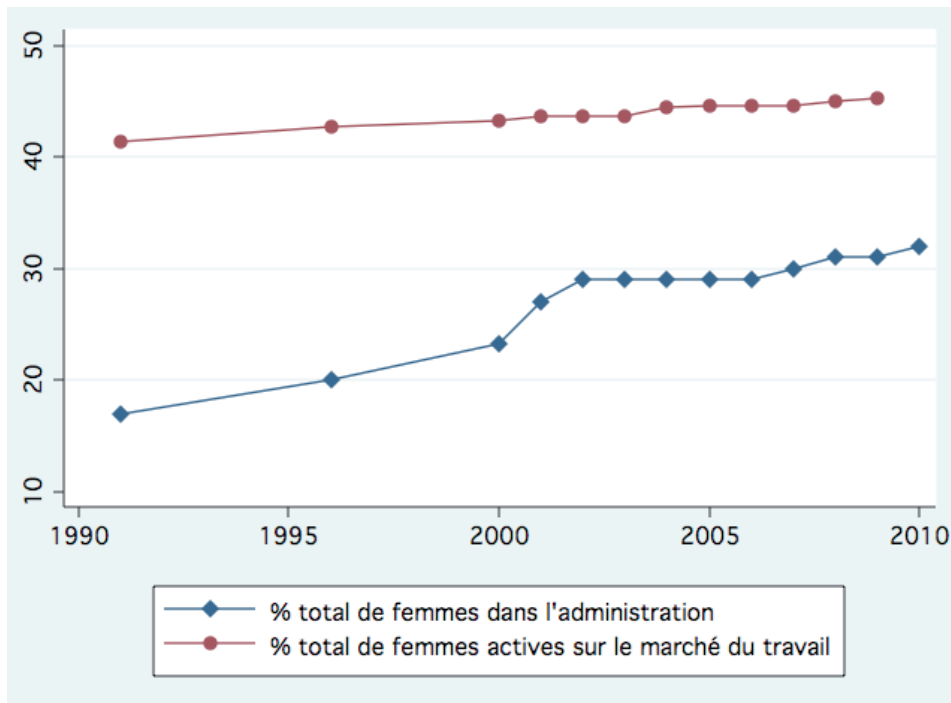
Pour esquisser ce panorama de la féminisation de l'administration fédérale, nous nous intéresserons à quatre aspects clés de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'administration fédérale: la proportion de femmes employées dans l'administration fédérale, la sous-représentation persistante des femmes dans les plus hautes positions de l'administration, la différence salariale entre les hommes et les femmes, ainsi que les déséquilibres dans la féminisation des différents organes administratifs. De manière générale, les disparités de genre dans l'administration fédérale sont moins importantes que dans le

²⁰ Notamment, les instructions intègrent la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les critères d'évaluation des performances et de promotion hiérarchique. La Commission fédérale pour les questions féminines avait demandé que la non-prise en considération de cette responsabilité soit sanctionné afin de garantir la bonne application des instructions. Le Conseil fédéral ne l'a pas suivi sur ce point. Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines sur le rapport de l'Office fédéral du personnel au Conseil fédéral sur la « deuxième période de promotion des femmes dans l'administration générale de la Confédération 1996-1999 ». Février 2011.

secteur privé mais elles persistent encore près de 30 ans après l'inscription du principe d'égalité entre les hommes et les femmes dans la constitution fédérale en 1981.

La féminisation des secteurs public et privé a suivi depuis le début des années 1990 une tendance similaire ainsi qu'illustré par le graphique 1. Depuis les années 1950, la proportion de femmes actives sur le marché du travail est en lente progression. Au sein de l'administration fédérale, si les femmes continuent de souffrir d'une sous-représentation non négligeable, celle-ci se réduit au fil du temps de manière régulière. En 1991, les femmes occupaient 17 % des positions administratives. La part des femmes est passée à 23 % en 1999 pour atteindre 32 % en 2010. Il est à noter que le graphique 1 inclut l'ensemble des femmes actives professionnellement, ne serait-ce que pour quelques heures par semaine. Les statistiques officielles disponibles ne permettent pas de distinguer l'insertion sur le marché du travail selon le taux d'occupation. Globalement, les femmes actives sur le marché du travail en Suisse travaillent majoritairement à temps partiel. En 2001, elles occupaient plus de 70 % des positions à temps partiel, tous secteurs confondus.²¹

Graphique 1 - Evolution de la proportion de femmes sur le marché du travail



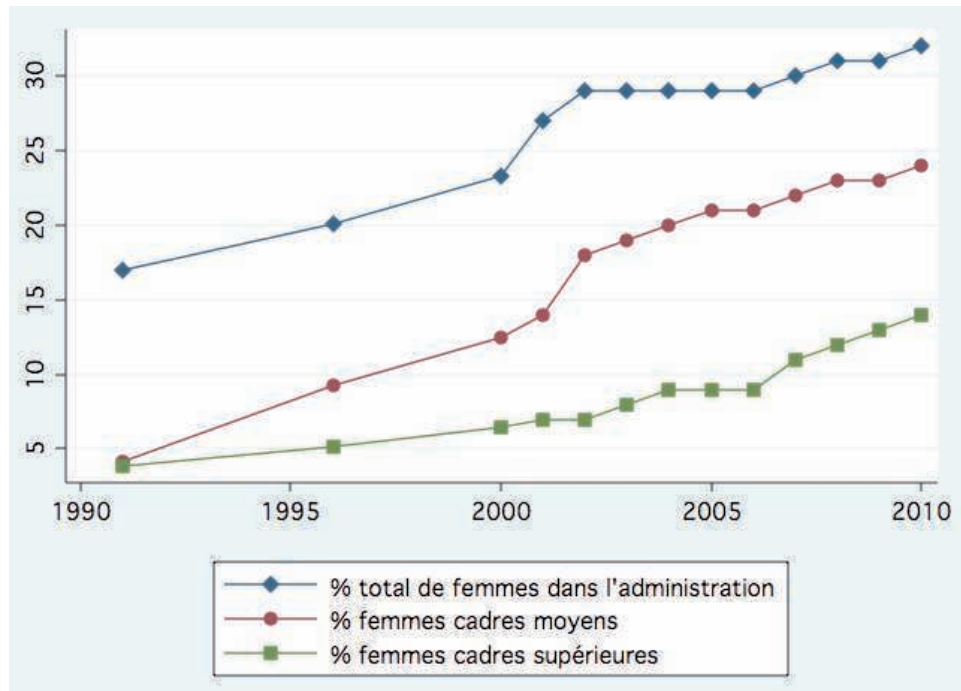
Sources: Administration: Office fédéral du personnel – Marché du travail: Office fédéral de la statistique.

Note: toutes les femmes exerçant une activité professionnelle d'au moins 1 heure par semaine sont incluses dans les statistiques de l'Office fédéral de la statistique relatives à l'insertion des femmes sur le marché du travail

²¹ Atlas suisse des femmes et de l'égalité de l'Office fédéral de la statistique, consultable en ligne : http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/thematische_karten/gleichstellungsatlas.html.

Ce processus global de féminisation de l'administration cache cependant de profondes disparités de genre au fur et à mesure que la position hiérarchique s'élève (graphique 2). Là aussi, l'administration fédérale se révèle être un employeur un peu plus favorable aux femmes que le secteur privé sans toutefois pour autant remettre en cause fondamentalement les obstacles liés au « plafond de verre » qui bloque la progression des carrières professionnelles des femmes vers les plus hautes fonctions. Dans les plus hautes classes salariales de l'administration (classes 30 et supérieures), les femmes restent très sévèrement sous-représentées et la féminisation semble être particulièrement lente. De 3,8 % en 1991, la part des femmes n'est passée qu'à 13,5 % en 2010. En comparaison de l'augmentation de la présence des femmes toutes classes de salaire confondues, la progression de la féminisation des plus hautes positions s'est fait bien plus lentement durant les années 1990 pour s'accélérer seulement à partir de 2003. La féminisation semble, en revanche, avoir été un peu plus rapide pour les cadres moyens, de 4,2 % en 1991 à 23,8 % en 2010. Tous secteurs publics et privés confondus, la position professionnelle des femmes continue également d'être inférieure à celle des hommes et l'accès aux positions dirigeantes du secteur privé ne semble pas progresser. En 1991, seuls 12 % des femmes professionnellement actives occupaient des positions de cadres moyens ou supérieurs contre 21,5 % des hommes. En 2010, elles étaient 12,8 % contre 20,4 % chez les hommes.²²

Graphique 2 - Evolution de la féminisation des cadres moyens et supérieurs de l'administration fédérale



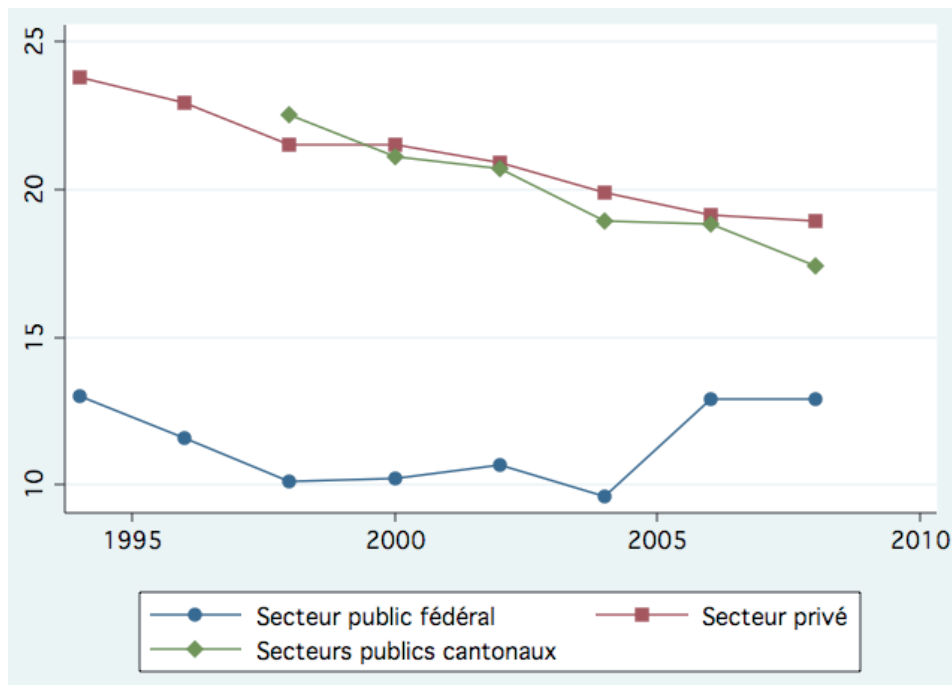
Source: Office fédéral du personnel

Note: Cadres moyens: classes salariales 24-29 – Cadres supérieures: classes salariales 30 et supérieures

²² Source: Enquête suisse sur la structure des salaires, Office fédéral de la statistique.

En termes de disparités salariales, le graphique 3 souligne les plus faibles disparités salariales dans l'administration fédérale en comparaison du secteur privé et de la moyenne des administrations cantonales. Cependant, ces disparités dans le salaire ne semblent pas être en voie de décroître de manière stable. En 1994, l'écart de salaire moyen entre les femmes et les hommes était de 13 %. Il est descendu à 9.6 % en 2004 mais a retrouvé son niveau initial dès 2006. Cette stagnation souligne la faiblesse de la féminisation des plus hauts postes de l'administration fédérale. Tant que les femmes souffriront des obstacles liés au « plafond de verre », l'écart salarial ne baissera pas de manière conséquente. Depuis 2002, un nouveau système salarial incluant une fraction de salaire au mérite, a été introduit pour le personnel de l'État fédéral. Basé sur un système d'évaluation des performances, il semblerait que pour l'instant, les femmes reçoivent en moyenne des évaluations plutôt moins positives à niveau de compétence égal.²³ Les différences dans les administrations cantonales, quant à elles, semblent être très similaires à celles du secteur privé et sont beaucoup plus élevées que dans l'administration fédérale.²⁴

Graphique 3 - Evolution de la différence de salaire moyen selon le genre



Source: Enquête suisse sur la structure des salaires, Office fédérale de la statistique

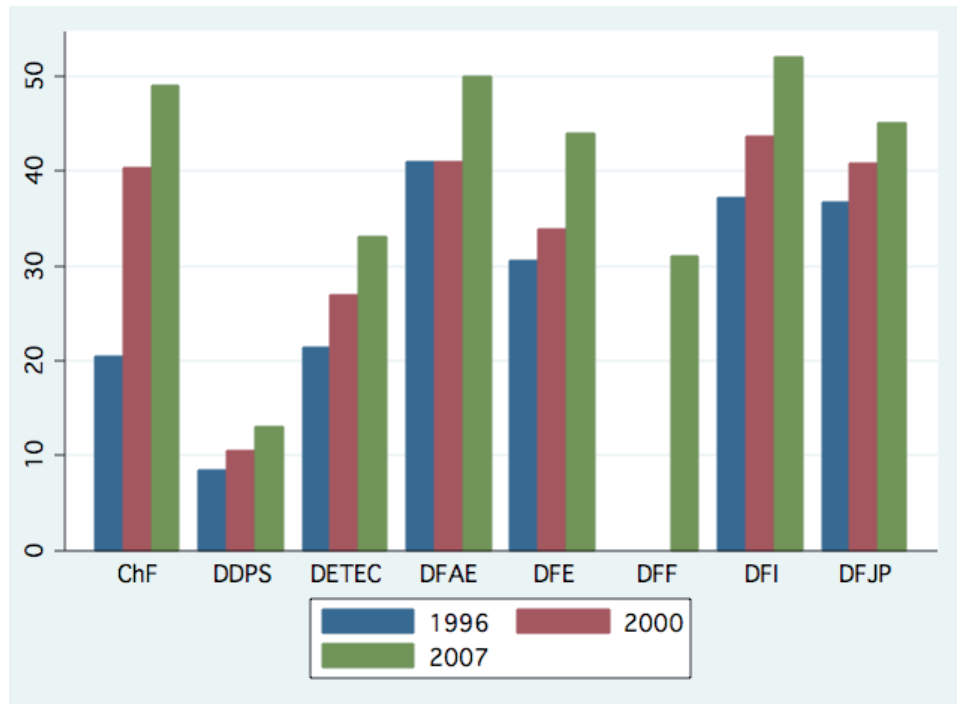
Note: Salaire mensuel brut standardisés (médiane).

²³ Office fédéral du personnel. Rapport d'évaluation au Conseil fédéral sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'administration fédérale de 2004 à 2007. 1^{er} juillet 2009.

²⁴ Ces différences sont standardisées en des salaires pour une activité professionnelle à taux plein. Dans la réalité, les femmes occupent une forte majorité des temps partiels et de ce fait gagnent un salaire encore plus faible en comparaison des hommes.

Finalement, le panorama de la féminisation selon les sept départements de l'administration fédérale présenté dans le graphique 4 révèle des différences importantes. Si tous les départements ont féminisé leur personnel, certains restent encore très en deçà du taux moyen de féminisation de l'administration fédérale. En 2007, le Département de l'intérieur (DFI) et le Département des affaires étrangères (DFAE) dépassent les 50 % de femmes tandis que la Chancellerie fédérale (ChF) et le Département de justice et police (DFJP) s'en approchent de près. En revanche, le département de la défense, de la protection civile et du sport (DDPS) présente encore un taux très faible de femmes et les départements en charge des finances (DFF) ainsi que de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) atteignent tout juste les 30 %. Une des raisons majeures de la sévère sous-représentation des femmes dans les services liés à la défense nationale s'explique par la forte majorité de militaire de carrières dans ce département. Pendant longtemps, l'exigence, formelle ou informelle, d'un grade militaire a bloqué l'accès des femmes à ce département. Il en va de même pour le département des finances qui inclut le service des douanes, ce dernier ayant, jusqu'il y a peu, exigé pour de nombreuses positions, l'accomplissement du service militaire ou tout du moins l'aptitude au service militaire. Ces exigences formelles combinées à une pratique informelle de valorisation des carrières militaires au sein de l'administration fédérale sont largement responsables de la lente féminisation de ces deux départements (Urio *et al.*, 1989).

Graphique 4 - Évolution des différences dans la féminisation de l'administration fédérale, selon les départements



Sources: Rapports sur la gestion du personnel de l'Administration fédérale (2000, 2010)

Pour résumer, la discussion de l'évolution de la féminisation de l'administration fédérale en Suisse a permis de montrer que l'État fédéral offre, dans l'ensemble, des conditions professionnelles plus favorables aux femmes que celles offertes en moyenne dans le secteur privé. L'accélération de la féminisation a pris un rythme plus rapide dès le début des années 2000, et ceci particulièrement parmi les plus hautes positions. Nous verrons dans la prochaine section comment le développement de la politique de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'administration fédérale peut expliquer cette accélération, conjointement à l'évolution socioéconomique de la société et notamment l'arrivée accrue sur le marché du travail de femmes détentrices d'un titre universitaire depuis les années 1990. Néanmoins, les femmes dans l'administration se heurtent de nos jours encore au plafond de verre dans la poursuite de leur carrière professionnelle, particulièrement dans certaines branches de l'administration.

2.2. Une mise en œuvre en demi-teinte

Cette féminisation contrastée de l'administration fédérale peut, dans une certaine mesure, trouver son explication dans la mise en œuvre parfois laborieuse des différentes mesures de promotion de l'égalité. Nous concentrerons la discussion sur la mise en œuvre de certains types d'instruments considérés comme représentatifs de la politique d'égalité au sein de l'administration fédérale : l'encouragement de l'égalité à l'embauche et dans la rémunération mises en place dès 1991 et redéfinis en 2003, l'élaboration des programmes d'action introduit dès 1991 et redimensionnés en *gender controlling* à partir de 2003 ainsi que les instruments relatifs au développement de nouveaux modes de travail et à la conciliation de la vie familiale et professionnelle.

Ce bilan de mise en œuvre sera dressé à partir des différents rapports d'évaluation sur l'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale rédigé par l'Office fédéral du personnel à l'intention du Conseil fédéral et des rapports sur la mise en œuvre de la CEDAW rédigés par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes pour le compte du Conseil fédéral.²⁵ De manière générale, les différents rapports présentent un bilan contrasté quant à l'application des mesures édictées par le Conseil fédéral, que cela soit celles de 1991 ou de 2003. La disparité d'application entre les services, le manque de ressources structurelles consacrées à la promotion de l'égalité et une diffusion limitée de l'information relative à la politique d'égalité semblent sévèrement restreindre l'efficacité des mesures. En outre, l'aspect non-contraignant de nombreuses mesures et le fait que leur non-application ne soit pas accompagnée de sanction peut également expliquer ce constat général de promotion de l'égalité de genre en demi-teinte dans l'administration fédérale.

Dès 1991, la politique de promotion de l'égalité au sein de l'administration fédérale a prévu d'accorder une attention particulière aux candidatures féminines. Selon le rapport de 2004 de l'Office du personnel, seul un quart des services avait appliqué cette règle et

²⁵ N'ayant pas mené nous-mêmes une évaluation sur le terrain de la politique d'égalité au sein de l'administration fédérale, nous nous limitons ici à discuter l'évaluation effectuée par ces deux entités administratives. Pour essayer de garantir un minimum d'objectivité à cette discussion, nous avons également consulté les contre-rapports relatifs à la mise en œuvre de la CEDAW rédigés par la section suisse d'Amnesty International avec la collaboration de certaines associations féministes et des syndicats.

considéré en priorité les dossiers de candidatures féminines.²⁶ Certains départements ont néanmoins mené une politique positive de recrutement féminin. Par exemple, le département fédéral des affaires étrangères a mis en place une campagne de publicité spécifiquement destinées aux femmes relative au concours d'entrée dans la diplomatie qui a traditionnellement souffert d'un très faible pourcentage de femmes.²⁷ Cette mesure semble avoir porté ses fruits, le taux de candidature et de recrutement féminin ont sensiblement augmenté depuis.

Quant à l'égalité salariale, le Conseil fédéral a réaffirmé à plusieurs reprises la nécessité de réaliser l'égalité salariale pour un travail de valeur égale et de combler plus généralement la différence salariale entre les fonctionnaires masculins et féminins. Pendant longtemps, aucune mesure précise et contraignante n'a été introduite quant à la marche à suivre pour réaliser l'égalité des salaires. La section précédente a montré que l'écart de salaire n'a pas évolué de manière décisive depuis le début des années 1990. En 2007, un nouvel instrument de contrôle de l'égalité salariale a été testé dans plusieurs unités administratives: un logiciel permettant de détecter la part de discrimination de genre dans les différences de salaires entre un homme et une femme exerçant une fonction de valeur égale mais avec un titre différent. Selon l'Office fédéral du personnel, l'utilisation de cet outil devrait bientôt être généralisée à l'ensemble de l'administration fédérale.²⁸ En outre, la Confédération est en passe de conclure une convention avec les associations faïtières d'employeurs et d'employés afin de développer l'examen systématique des différences salariales.²⁹

La mise en œuvre des programmes de mesures de promotion des femmes spécifiques aux unités n'a pas semblé avoir, dans un premier temps, rencontré un franc succès auprès des différents services. En 1997, le Conseil fédéral avait constaté que seule un peu plus de la moitié des services avait établi un programme de promotion des femmes spécifique au service.³⁰ L'implication des unités administratives ne s'est pas dramatiquement accrue sept années plus tard. En 2004, de nombreux services n'avaient pas encore mis en place de programme de mesures relative à l'égalité de genre ni n'avaient développé de structures dédiées à la promotion de l'égalité. Selon le rapport de l'Office fédéral du personnel de 2004, la majorité des services n'avaient pas encore définis d'objectifs quantifiés et n'avaient pas dévolus des ressources financières à la promotion de l'égalité au sein des services.³¹ L'introduction des objectifs quantifiés et du *gender controlling* semblent être en passe de profondément modifier cette situation. Les différentes unités semblent s'être toutes conformées à l'obligation de transmettre régulièrement des informations relatives à un set standardisé d'indicateurs de

²⁶ Office fédéral du personnel. Rapport d'évaluation au Conseil fédéral sur l'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale. 11 novembre 2004.

²⁷ Office fédéral du personnel. Rapport d'évaluation au Conseil fédéral sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'administration fédérale de 2004 à 2007. 1^{er} juillet 2009.

²⁸ Informations présentées par le Département fédéral des finances dans le cadre de la journée de l'égalité des chances entre femmes et hommes pour l'administration fédérale, 11 mars 2010.

²⁹ Programme « Dialogue sur l'égalité des salaires ». Il s'agit d'un programme qui a été lancé par la Confédération pour le secteur privé. Informations présentées par le Département fédéral des finances dans le cadre de la journée de l'égalité des chances entre femmes et hommes pour l'administration fédérale, 11 mars 2010.

³⁰ Conseil fédéral. Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars) », FF 1997 III 489.

³¹ Office fédéral du personnel. Rapport d'évaluation au Conseil fédéral sur l'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale. 11 novembre 2004.

promotion de l'égalité. Ces indicateurs sont ensuite centralisés et intégrés dans une base de données en ligne par l'Office fédéral du personnel.³²

Du côté des structures internes à chaque département et de l'allocation budgétaire à la promotion de l'égalité, les disparités constatées durant les années 1990 semblent en revanche perdurer. D'après le rapport d'évaluation de l'Office fédéral du personnel de 2009, des coupes budgétaires ont dû être réalisées dans plusieurs départements et certaines structures dédiées à l'égalité entre femmes et hommes ont été réduites de manière conséquente. En outre, il semblerait que certains départements continuent d'accorder un budget trop faible à la promotion de l'égalité. Par exemple, le Département de la défense, de la population et des sports qui présente un des plus faibles taux de femmes n'a attribué qu'un poste de 30 % pour les questions d'égalité. La personne titulaire du poste est, en outre, également en charge de la promotion de l'égalité pour les personnes handicapées et de la diversité linguistique.³³ De même, le Département de justice et police a supprimé son poste de délégué à l'égalité il y a peu.³⁴

Finalement, dès 1991, le développement de l'offre d'emploi à temps partiel a été considéré par le Conseil fédéral comme une opportunité de féminiser l'administration fédérale. Initialement très générales, les mesures relatives au développement du travail en temps partiel ont été précisées et étendues en 2003 au *job-sharing*. Si la possibilité de travailler en temps partiel ou selon des horaires flexibles est de plus en plus développée au sein de l'administration fédérale, l'offre ne semble être uniformément appliquée à travers les différentes unités administratives. En outre, il semblerait que les performances des personnes occupant des postes à temps partiel tendraient à être légèrement moins bien évaluées que celles des personnes occupant un poste à temps plein.³⁵ Une part de salaire au mérite ayant été introduite dans le système salarial de la Confédération depuis 2002, cette tendance à la sous-évaluation des performances des personnes titulaires de poste à temps partiel, pour la majorité des femmes, pourrait avoir dans le futur des conséquences négatives sur les efforts de diminution de l'écart salarial entre femmes et hommes.

Récemment, l'information concernant la possibilité de *job sharing* et de « télétravail » a été plus largement diffusée au sein de l'administration, notamment au moyen de *flyers* informatifs élaborés par différents départements et lors de journées organisées sur le thème

³² Il est à noter cependant que le set d'indicateurs standardisés semble encore relativement limité. Dans le cadre de la préparation de cet article, l'Office fédéral du personnel n'a pas été en mesure de fournir à l'auteure des statistiques concernant la féminisation des postes de direction et de vice-direction des services administratifs, ne serait-ce que ces dernières années.

³³ Conseil fédéral. Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars) », FF 1997 III 489.

³⁴ Amnesty International, Section suisse. *Rapport alternatif des ONG concernant le troisième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*. Avril 2008.

³⁵ Amnesty International, Section suisse. *Rapport alternatif des ONG concernant le troisième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*. Avril 2008 ; Conseil fédéral. Rapport sur la gestion du personnel 2009. Administration fédérale. Rapport à l'intention des commissions de gestion et des commissions des finances des Chambres fédérales. Mars 2010; Office fédéral du personnel. Rapport d'évaluation au Conseil fédéral sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'administration fédérale de 2004 à 2007. 1^{er} juillet 2009; Troisième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes.

de l'égalité entre les femmes et les hommes.³⁶ Le Conseil fédéral a, en outre, annoncé qu'il allait introduire une nouvelle disposition légale concernant les nouvelles formes de travail.

Quant à l'offre de garde des enfants du personnel de la Confédération, elle a été, jusque récemment, appliquée de manière peu homogène à travers les départements. Jusqu'en 2004, le budget relatif à la garde des enfants du personnel a été géré de manière centralisée par l'Office fédéral du personnel.³⁷ Il a depuis été transféré aux différents départements qui sont libres de choisir la manière de développer leur offre de crèche (aide financière, places de garde dans une crèche existante ou création d'une crèche réservée au personnel du département). Malgré l'élaboration de conditions cadres, le transfert de la responsabilité du développement de l'offre de crèche aux départements semblent avoir conduit à une plus grande disparité entre les départements. Bien que l'ensemble des départements ait augmenté le budget destiné aux crèches, les départements ont mis en place des politiques d'accueil des enfants du personnel très différentes.³⁸ Par exemple, le département de la défense a prolongé la décentralisation de l'offre de crèche en la déléguant à ses différents services qui financent les demandes de ses employés au cas par cas. Le département de l'environnement, des transports et de l'énergie a, au contraire, opté pour le financement de l'ouverture d'une crèche et l'octroi d'un subside pour la première année de garde uniquement tandis que la Chancellerie fédérale a opté pour le financement d'un nombre limité de places mais à temps complet et ceci jusqu'à l'entrée de l'enfant dans la scolarité obligatoire. Le Conseil fédéral a récemment uniformisé le financement de l'offre de crèche tout en maintenant sa décentralisation et a établi un partenariat avec une association pour mieux informer ses collaborateurs des possibilités d'accueil extra-familial.³⁹

Conclusion

Si la Suisse a inscrit très tôt dans sa constitution le principe de l'égalité entre femmes et hommes, la politique de promotion de l'égalité de genre au sein de l'administration fédérale a néanmoins pris une ampleur décisive que bien plus tard. Dans un premier temps, le Conseil fédéral s'est contenté d'émettre des recommandations de type *soft law* à l'intention de l'administration fédérale visant à promouvoir l'instauration de procédure de recrutement neutre en termes de sexe et l'élaboration de programme d'action par les différents départements administratifs.

Principalement basée sur le mode de la recommandation non-contraignante, cette première phase de la politique de l'égalité s'est révélée être largement décevante. La féminisation de l'administration a été relativement lente et a laissé intact la sur-représentation des hommes dans les plus hautes fonctions et les disparités salariales selon le genre.

³⁶ Secrétariat de l'État à l'économie. « Le job-sharing au quotidien: une alternative professionnelle enrichissante », inSECO 18.

³⁷ Office fédéral du personnel. Rapport d'évaluation au Conseil fédéral sur la promotion de l'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale de 2004 à 2007. 1er juillet 2009.

³⁸ Conseil fédéral. Rapport du Conseil fédéral sur l'accueil extrafamilial pour les enfants du personnel de l'administration fédérale. Décembre 2007. Amnesty International, Section suisse. *Rapport alternatif des ONG concernant le troisième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*. Avril 2008.

³⁹ Office fédéral du personnel. « Aider les collaborateurs avec enfants ». 2010.

La montée en puissance de la question de l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau politique a marqué le début d'une seconde phase dans la promotion de l'égalité de genre au sein de l'administration fédérale. Une série de nouvelles mesures innovantes a été progressivement mise en place, relatives notamment au *gender controlling et reporting* ainsi qu'à la quantification des objectifs de féminisation des services administratifs. Le processus de féminisation du corps administratif reste cependant pour l'instant encore contrasté : les femmes sont toujours peu représentées parmi les haut fonctionnaires et les différences salariales entre les hommes et les femmes restent importantes même si elles sont plus faibles que dans le secteur privé. Une des causes de cette féminisation en demi-teinte est certainement à rechercher dans la mise en œuvre hétérogène de la politique à travers les différents départements. En outre, les ressources allouées à la promotion de l'égalité semblent s'être réduites en raison de coupes budgétaires dans le budget de l'État fédéral.

Cette réduction structurelle coïncide avec l'émergence de nouveaux défis dans le développement de la politique d'égalité des chances. Sur la pression du Parlement, le Conseil fédéral a récemment lancé une politique de promotion des minorités linguistiques, i.e. francophone et italophone, ainsi qu'un programme relatif à l'égalité de traitement des personnes handicapées sur leur lieu de travail. Le cahier des charges du secrétariat à la condition féminine de l'administration fédérale a été récemment redéfini pour désormais intégrer ses deux autres politiques, sans que son financement ait pour autant été augmenté. Sous la bannière du *Diversity Management*, la promotion de l'égalité de genre est progressivement intégrée à la promotion plus générale de l'égalité entre les différentes catégories d'individus souffrant de discrimination dans le monde du travail. Dans sa récente présentation de la stratégie relative au personnel de l'administration fédérale pour les quatre années à venir, le Conseil fédéral a intégré ses objectifs en matière de promotion de l'égalité de genre dans une stratégie plus globale visant à "exploiter le potentiel de diversité".⁴⁰

Si cette prise en compte de la nécessité de promouvoir l'égalité d'autres groupes souffrant de discriminations dans la société est tout à fait légitime et nécessaire, elle semble, pour l'instant, faire l'impasse sur deux enjeux importants. D'une part, le redimensionnement actuel de la politique de l'égalité au sein de l'administration se porte uniquement sur les minorités linguistiques traditionnelles de Suisse. La sous-représentation des personnes issue de l'immigration au sein de l'administration est pour l'instant passée pour silence alors que les non-détenteurs de la citoyenneté suisse forment un peu plus d'un quart de la population active professionnellement en Suisse. Une récente intervention parlementaire à ce propos pourra peut-être faire évoluer la politique d'égalité au sein de l'administration vers une plus grande intégration de la diversité de la population résident en Suisse. D'autre part, le redimensionnement actuel ne semble pas prendre en compte les enjeux d'intersectionnalité et de multidimensionalité des politiques d'égalité. Le développement de la politique d'égalité au sein de l'administration en une politique de promotion de la diversité en est encore à son stade initial en Suisse. Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de la réponse de l'administration fédérale aux défis de l'intersectionnalité des inégalités.

Une politique innovante de l'égalité devrait appréhender les multiples facettes de l'intersection entre plusieurs inégalités, comme le genre et le handicap ou l'origine culturelle et

⁴⁰ Département fédéral de l'intérieur. Stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011 à 2015, décembre 2010.

socio-économique (Hill Collins, 1999) . La recherche féministe a récemment montré que les politiques de l'égalité en Europe et en Amérique du Nord s'étaient jusqu'à présent particulièrement préoccupées de l'égalité des femmes appartenant à des catégories spécifiques de la société, soit les citoyennes de souche dotées d'un niveau socioéconomique confortable, et avaient délaissé la promotion de l'égalité pour les personnes cumulant les « handicaps » dans les parcours de vie et professionnel, comme les femmes appartenant à des minorités ethniques ou aux catégories socioéconomiques les plus faibles (Squires, 2008).

Bibliographie

- Amnesty International, Section suisse, (2008), *Rapport alternatif des ONG concernant le troisième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*.
- BACCHI C., EVELINE J., (2010), *Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory*, University of Adelaide Press, Adelaide.
- Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), (2001, 2009). *Histoire de l'égalité en Suisse de 1948 à 2000, Parties I et II*, Bern.
- Conseil fédéral, (1993), *Message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité) et l'arrêté fédéral relatif à une modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale*, FF 1993 1163.
- Conseil fédéral, (1997), Message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire, "Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars), FF 1997 III 489.
- Conseil fédéral, (2007), Rapport du Conseil fédéral sur l'accueil extrafamilial pour les enfants du personnel de l'administration fédérale.
- Conseil fédéral, (2010), Rapport sur la gestion du personnel 2009, Administration fédérale, Rapport à l'intention des commissions de gestion et des commissions des finances des Chambres fédérales.
- Département fédéral de l'intérieur, (2010), Stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011 à 2015.
- HILL COLLINS P. (1999), *Moving Beyond Gender, Intersectionality and Scientific Knowledge in Myra Mary Ferree, Judith Lorber et Beth Hess (sous la dir.), Revisioning Gender*, Sage, Londres.
- Instructions du Conseil fédéral concernant l'amélioration de la représentation et de la situation professionnelle du personnel féminin de l'administration générale de la Confédération du 18 décembre 1991. FF 1992 603.
- Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes du 24 mars 1995, RS 151.1
- Office fédéral du personnel (2010), *Aider les collaborateurs avec enfants*.
- Office fédéral du personnel, Rapport d'évaluation au Conseil fédéral sur la promotion de l'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale de 2004 à 2007, 1er juillet 2009.
- Secrétariat de l'État à l'économie, « Le job-sharing au quotidien: une alternative professionnelle enrichissante », inSECO 18.
- SQUIRES J., KANTOLA J., (2010), *The New Politics of Equality in Hay, C. (sous la dir.), New Directions in Political Science: Responding to the Challenges of an Interdependent World*, Palgrave Macmillan, London, p. 89-108.
- SQUIRES J., (2008), *Intersecting Inequalities: Reflecting on the Subjects and Objects of Equality*, *Political Quarterly* 79, 53-61.
- URIO P., ARIGONI G., BAUMANN E., JOYE D., (1989), *Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse*, Economica, Paris.