

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

Jacqueline Laufer et Pierre Muller



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/3340>

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 15 juin 2011

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Jacqueline Laufer et Pierre Muller, « Le plafond de verre dans l'administration, enjeux et démarches de changement », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 28/2 | 2011, mis en ligne le 07 juin 2012, consulté le 21 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/3340>

© 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés



Introduction

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

Jacqueline Laufer (HEC-Paris.)

Pierre Muller (CEE Sciences po)

Le problème des inégalités entre les hommes et les femmes dans les administrations n'a pas encore, en France, reçu toute l'attention qu'il mérite. Certes, des recherches importantes ont été menées (notamment par certaines des contributrices à ce numéro), mais la question des rapports de genre dans l'administration ne bénéficie pas, aujourd'hui, d'une légitimité scientifique à la mesure l'importance des enjeux auxquels elle correspond, aussi bien du point de vue du management public que de l'analyse des politiques publiques.

Pourquoi cette question est-elle intéressante ?

Parce qu'elle permet de révéler des mécanismes et des processus qui ne sont pas souvent mis à jour dans les études « classiques » de management public ou d'analyse des politiques publiques qui ont été traditionnellement « aveugles au genre ». Mais aussi parce qu'il n'est pas possible de poser de bonnes questions concernant la dimension managériale de l'État (et ses transformations actuelles) sans prendre en compte la dimension *genrée* des relations entre les acteurs ou les actrices impliquées dans le fonctionnement des administrations et notamment l'incidence des changements en cours sur la place respective des femmes et des hommes dans la société.

Enfin, une interrogation sur l'administration en terme de genre conduit à poser celle des *politiques de genre*, c'est-à-dire, pour ce qui nous concerne ici, la question des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes au sein des fonctions publiques et celle des *limites* des instruments mis en place pour réduire les inégalités entre les femmes et les hommes au sein des administrations et enfin, comme le soulignent certaines contributions, la question de l'incidence du *genre de l'administration* sur le *genre des politiques publiques*.

Bien, entendu, les articles présentés dans ce numéro ne prétendent pas répondre à l'ensemble de ces questions. Compte tenu du caractère embryonnaire des recherches sur

cette thématique, les contributions ici rassemblées prennent plutôt la forme d'un constat pouvant servir de point d'appui à de futures recherches dans ce domaine. Mais d'ores et déjà, le tableau dressé par les auteures apporte de nombreux éléments significatifs. En voici quelques-uns parmi les plus importants.

La question du plafond de verre

Le « plafond de verre » désigne une forme particulière d'inégalité entre les femmes et les hommes dans les organisations, celle qui concerne l'accès aux postes de pouvoir. S'il apparaît que les femmes ont désormais obtenu l'accès à tous les aspects formels de l'égalité, l'accès en droit à toutes les formations et à tous les postes étant désormais réalisée, l'histoire de leur accès à l'égalité de pouvoir est loin d'être achevée.

Rendre compte du plafond de verre suppose de faire coïncider deux phénomènes apparemment contradictoires : les progrès des femmes dans les professions qualifiées et le constat de leur implication de plus en plus continue dans leurs parcours de carrière ; le maintien des inégalités face à la carrière et face à l'accès à des positions de pouvoir formel dont témoigne la position minoritaire des femmes dans les hiérarchies organisationnelles mêmes lorsqu'elles sont nombreuses dans les effectifs de ces mêmes organisations. Ainsi, les facteurs qui ont pesé favorablement sur l'augmentation de la part des femmes dans les professions qualifiées et parmi les cadres et les managers ne sont pas les mêmes que ceux qui déterminent l'accès aux sphères supérieures du pouvoir organisationnel (Laufer 2004).

La question du plafond de verre conduit à s'interroger sur les facteurs qui participent de cette construction de la rareté des femmes aux niveaux supérieurs des hiérarchies organisationnelles : processus de recrutement, caractéristiques des parcours professionnels, politiques de gestion de carrière, poids des différents facteurs tels que les diplômes dans la définition des parcours, réseaux et processus de cooptation, place des processus informels qui déterminent eux aussi l'accès aux postes de pouvoir et qui peuvent jouer en défaveur des femmes, cultures et pratiques organisationnelles « masculines » alimentant des discriminations et des stéréotypes tenaces quant aux postes et aux comportements qui « conviennent » aux femmes, stratégies masculines visant à différencier leur identité et leurs pratiques professionnelles de celles des femmes et leur dénier pouvoir et autorité.

Si cette rareté des femmes en position de responsabilité et de pouvoir formel dans les organisations — qui a toujours existé — fait désormais question, si le plafond de verre paraît maintenant illégitime, c'est pour des raisons à la fois épistémologiques et politiques.

Des raisons épistémologiques car la sociologie du travail et la sociologie des organisations, tout comme le management public et la science politique ne peuvent plus être aveugles au genre. L'organisation bureaucratique puisait sa légitimité dans le discours d'une rationalité qui ne connaissait que l'abstraction, les exigences techniques des postes ou celle d'une hiérarchie formelle fondée sur la compétence. Tandis que les réflexions et les recherches qui ont structuré l'évolution du champ de la sociologie et de la théorie des organisations se sont pendant longtemps élaborées au masculin neutre, de nombreux travaux envisagent désormais l'analyse des organisations en tant que structures sexuées dans lesquelles s'inscrivent, par exemple, la ségrégation des emplois masculins et féminins, l'ordre hiérarchique qui est institué entre ces emplois ou encore l'absence des femmes aux postes d'autorité. Ainsi, les recherches portant sur les femmes

ouvrières, employées ou cadres et sur les rapports sociaux de sexe ont fait voler en éclats une représentation de l'organisation comme système neutre et rationnel et dévoilent les rapports sociaux qui sont au cœur de la construction des inégalités et enjeux de pouvoir entre hommes et femmes (Laufer 2001). De même l'analyse des politiques publiques a commencé à bien mettre en évidence la dimension genrée de l'action publique (Engeli, Ballmer-Cao, Muller 2008).

Des raisons politiques car le constat du plafond de verre remet en cause la conception selon laquelle le mérite détermine la promotion dans des organisations qui sont pourtant fondées sur ce principe. Le plafond de verre témoigne donc d'une histoire inachevée, celle de l'égalité entre les femmes et les hommes et pose la question des moyens à mettre en œuvre pour établir une plus grande égalité de traitement et une plus grande égalité des chances entre les femmes et les hommes, en particulier dans les organisations. (Laufer, 2003)

Le plafond de verre dans l'administration

Dans l'administration comme dans les entreprises privées, la question du plafond de verre interroge en priorité la dimension genrée des rapports de pouvoir analysés par les travaux de sociologie des organisations, et dont il révèle la *face cachée*, le fonctionnement des administrations publiques en étant affecté. De ce point de vue, on peut dire que l'entrée par le genre fonctionne comme un analyseur de « l'invisible de l'État ». Plusieurs enjeux de recherche mais aussi liés à l'action sont ainsi soulignés par les articles qui constituent ce numéro spécial.

Le premier constat de l'ensemble de ces contributions concerne évidemment la réalité et l'importance des inégalités de statut et de carrière entre les femmes et les hommes dans la fonction publique. À des causes générales qui tiennent à l'organisation sociale dans son ensemble (poids des charges familiales inégalement réparti, stéréotypes, processus d'auto éviction des femmes des postes de pouvoir, nombre insuffisant de femmes se portant candidates à certains postes, etc.), s'ajoutent désormais la nécessité de « déplacer le regard » (Laufer 2001, 2004) et d'interroger les processus qui dans les organisations définissent les modalités de construction de ces inégalités (F. Pigeyre et M. Sabatier, L. Bereni, C. Marry, S. Pochic et A. Revillard, F. Milewski). Ces inégalités, tant à l'université que dans l'administration résultent à la fois des caractéristiques des parcours professionnels, des pratiques de gestion de carrière, d'une organisation du travail généralement fondée sur un modèle de « disponibilité totale » avec un investissement quasi exclusif sur la vie professionnelle et sur des exigences de mobilité, toutes caractéristiques pouvant constituer de fait un modèle défavorable à une majorité de femmes. Plusieurs contributions soulignent également le poids de processus plus implicites dans le développement des carrières comme le poids des réseaux dont on sait que les femmes en bénéficient moins que les hommes ou encore de processus de cooptation plus ou moins formalisés mais qui peuvent être associés à un certain manque de transparence des critères de sélection, en particulier à l'université. Enfin, il faut faire intervenir ces cultures organisationnelles qui participent d'une construction sexuée des collectifs de travail, des métiers et des fonctions mais aussi de leur hiérarchisation. Ainsi, chaque fonction, chaque métier, chaque corps peut être considéré comme porteur d'une signification en terme de genre et susceptible d'être envisagé dans cette perspective. Il faut souligner que la réalité de ces inégalités n'est en aucune façon propre à la France, comme le montrent les articles portant sur l'administration fédérale suisse et sur le gouvernement flamand en Belgique.

L'ensemble de ces analyses est susceptible d'alimenter une réflexion sur ces « discriminations indirectes » qui désignent l'effet négatif de certains modèles et critères a priori « neutres », y compris ceux qui concernent la définition de la performance et du mérite, et qui de fait aboutissent à défavoriser les femmes. Parallèlement se pose la question des démarches à mettre en œuvre pour diminuer l'impact en terme de genre de certaines politiques.

Second constat, la question des inégalités liées au sexe a fait dans la plupart des pays d'Europe l'objet d'un processus de mise à l'agenda, qui a débouché sur l'adoption de politiques d'égalité faisant intervenir plusieurs types de mesures : égalité de traitement, actions positives, objectifs chiffrés, *gender mainstreaming* (I. Engeli, A. Hondghem et S. Op de Beeck.). Cette mise sur l'agenda résulte d'une dynamique globale législative et institutionnelle dont témoignent dans le cadre de l'Union Européenne tout comme en Suisse, les lois sur la mise en œuvre de l'égalité professionnelle et en France sur la parité. Elle résulte aussi de l'action des « fémocrates » (Jacquot 2009, Revillard 2009), qui ont souvent conduit leur stratégie en s'appuyant sur des événements internationaux comme les conférences organisées dans le cadre de l'ONU (en particulier la conférence de Beijing en 1995) ou encore sur les initiatives de l'Union européenne dans ce domaine.

Si cette mise à l'agenda de la question est soulignée ici, ainsi que le développement de politiques explicitement destinées à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, les progrès apparaissent limités et n'excluent pas des retours en arrière par manque de volonté des gouvernements. En France en particulier, si la succession des rapports témoigne de cette émergence publique de la question de l'accès des femmes à des postes de responsabilité, ceux-ci, comme le souligne F. Milewski, conduisent le plus souvent à confirmer l'état des lieux plus qu'ils ne débouchent sur des mesures vigoureuses ou ne témoignent de progrès effectifs.

Troisième constat : la question posée par ces différentes contributions et par les recherches dont elles rendent compte ou qu'elles annoncent est aussi celle de l'*efficacité* des politiques d'égalité et de leurs différentes modalités. Comme dans les entreprises, les démarches de mise en œuvre de l'égalité semblent conduire à des améliorations limitées. Certes on peut constater des évolutions positives dans certains secteurs comme l'enseignement supérieur dont traite la contribution de F. Pigeyre et de M. Sabatier, mais l'essentiel du constat souligne l'extraordinaire lenteur de ces évolutions, voire l'existence de régressions dans certains cas. Comment expliquer cette relative inefficacité des instruments de politique publique dans ce domaine ?

En premier lieu par la nécessité, maintes fois soulignée, de situer l'ensemble des politiques d'égalité professionnelle entre hommes et femmes – leurs limites – dans le contexte plus large des inégalités qui caractérisent la situation des femmes au niveau de la société toute entière qui concernent notamment la division inégale des responsabilités familiales, un domaine dans lequel les politiques contraignantes n'ont qu'un faible effet (Muller 2009). À ces facteurs que l'on peut qualifier « d'exogènes » (même s'ils déterminent de manière centrale les relations entre les individus, les rôles sociaux et les représentations sociales), il faut ajouter les processus qui, au sein des organisations, contribuent à construire ou à reconstruire les inégalités entre hommes et femmes, en particulier sur le plan des parcours et des carrières

Tandis que les politiques d'égalité de traitement neutres et indifférentes au genre ont pu être analysées, compte tenu des inégalités existantes, comme inefficaces pour fonder une véritable égalité ou égalité des chances entre femmes et hommes, elles demeurent souvent le

credo d'une administration ancrée sur un principe d'égalité formelle. Dans ce contexte, les politiques d'égalité semblent le plus souvent hésiter entre plusieurs logiques d'action, l'inefficacité des politiques incitatives et/ou de sensibilisation semblant conduire inéluctablement à des politiques plus contraignantes et en particulier à la définition de quotas et/ou d'objectifs chiffrés en matière de recrutement ou d'accès aux postes, seuls garants de l'introduction d'une plus grande mixité des parcours, des carrières et des postes (Laufer 2003, 2009a). Ainsi, plusieurs contributions témoignent ici de la possibilité et de la nécessité d'articuler, au sein de démarches et plans d'actions intégrés, un ensemble de principes (par exemple un principe de représentation équilibrée des femmes et des hommes à tous les niveaux de l'organisation) et de moyens d'action (diagnostics chiffrés et indicateurs précis, « actions positives ») avec une logique de *gender mainstreaming* - visant à prendre en compte un objectif d'égalité tant dans la définition que dans la mise en œuvre et l'évaluation des politiques. Ceci concerne notamment les politiques en matière de recrutement et de gestion des carrières, comme l'illustre l'exemple de l'administration flamande qui témoigne également de l'utilité d'études spécifiques et ciblées pour éclairer tel ou tel aspect du fonctionnement des procédures en vigueur dans l'administration et de leur impact en terme de promotion des femmes.

Quatrième constat : Ainsi que le soulignent L. Bereni, C. Marry, S. Pochic et A. Revillard, on ne doit pas occulter les rapports ambigus entre le Nouveau Management Public et la question de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le Nouveau Management Public repose sur le développement de compétences tertiaires (managériales, commerciales, ressources humaines, communication) qui peut s'avérer propice au recrutement et à la carrière des femmes qui sont proportionnellement plus nombreuses à maîtriser ces compétences que des compétences d'ingénieurs. Les nouvelles règles du management public peuvent contribuer à ébranler les bastions masculins des métiers et des corps en ouvrant des possibilités à des personnes présentant des profils différents de faire leur place. La question demeure posée néanmoins de savoir dans quelle mesure ces évolutions, comme celles en cours dans le cadre de la RGPP, sont susceptibles de faire évoluer en profondeur la hiérarchie et la concurrence entre les corps et d'infléchir les parcours de carrières menant aux fonctions de direction. Ainsi, on peut avoir beaucoup d'attentes quant aux recherches à venir qui se proposent en particulier d'analyser les reconfigurations entre métiers et corps dues à l'effet des politiques RGPP.

Néanmoins, l'adoption de politiques de ressources humaines proches de celles du secteur privé, caractérisées par une individualisation de la gestion des ressources humaines et par de nouvelles exigences d'efficacité peuvent avoir aussi pour effet d'accroître le poids des contraintes qui pèsent sur les femmes. Sous cet angle, on peut considérer que la situation des fonctionnaires se rapproche des femmes travaillant dans le secteur privé comme le montre l'article de L. Le Douarin sur l'usage privé des TIC dans les organisations.

De mêmes si, comme le montrent les articles portant respectivement sur la Suisse et la Belgique, la mise en place d'outils d'évaluation, de *reporting*, ou de *benchmarking* (ainsi que la mise en valeur d'exemples étrangers) peut témoigner d'une volonté « managériale » d'inscrire la mise en œuvre de l'égalité entre hommes et femmes dans les projets de changement des organisations et administrations concernées, et à ce titre être considérées comme un cadre plus efficace pour la promotion l'égalité que de simples campagnes d'information, encore faut-il que ces nouvelles démarches d'évaluation puissent déboucher sur de véritables plans d'action conduisant à des changements effectifs.

Cinquième constat : ainsi que le soulignent certaines contributions de ce numéro, (F. Milewski, I. Engeli, A. Hondeghem et S. Op de Beek), les démarches portant sur la mise en œuvre de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes et sur la question du plafond de verre sont désormais mises en perspective avec des politiques de diversité ; la diffusion d'une problématique en termes de diversité peut conduire à s'interroger sur le risque de voir l'objectif d'égalité professionnelle se dissoudre dans la gestion de la diversité. Tandis que l'extension d'une préoccupation en matière d'égalité de traitement et d'égalité des chances à différentes catégories de personnes discriminées peut conduire à mieux appréhender les diverses dimensions de la lutte contre les discriminations, il apparaît nécessaire de rappeler que l'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes doit demeurer transversal à l'ensemble des politiques visant à lutter contre les discriminations (Laufer 2009b).

Au final, il est souligné ici (L. Bereni, C. Marry, S. Pochic, et A. Revillard), que l'analyse de la question du plafond de verre dans l'administration et plus largement dans la fonction publique conduit à poser la question peu étudiée des relations entre la question du « genre dans l'administration » et celle du « genre des politiques publiques » ou, en d'autres termes, celle d'une « conscience de genre » qui pourrait caractériser une administration plus mixte dans ses effectifs. Cette question, qui n'est qu'esquissée à travers les articles de ce numéro, fera sans aucun doute l'objet de nouvelles recherches à venir susceptibles d'apporter des réponses plus complètes.

Références

- JACQUOT S., (2009), « La fin d'une politique d'exception : l'émergence du *gender mainstreaming* et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », *Revue française de science politique* vol. 59 (2).
- ENGELI I., BALLMER-CAO T.-H., MULLER P., (2008), *Les politiques du genre*, L'Harmattan, Paris.
- LAUFER J., (2004), *L'accès des femmes à la sphère de direction des entreprises : la construction du plafond de verre*. Rapport DARES.
- LAUFER J., (2001), « Travail, carrières et organisations » dans Laufer, C. Marry C., Maruani M. (Dir), *Masculin - Féminin, questions pour les sciences de l'homme*.
- LAUFER J., (2009a), « Le plafond de verre : du constat aux démarches d'action dans les entreprises » dans *Carrières des femmes en entreprises et dans la recherche publique, Quelles solutions pour les valoriser ?* Actes du colloque de l'Association Femmes et Sciences-Mission pour la place des femmes au CNRS. Octobre 2009.
- LAUFER J., (2009b), « L'égalité professionnelle est-elle soluble dans la diversité ? » *Travail, Genre et Sociétés*, 21/2009 (dossier « Égalité et Diversité » coordonné par Jacqueline Laufer et Rachel Silvera).
- LAUFER J., (2003), « Entre égalité et inégalités : les droits des femmes dans la sphère professionnelle », *l'Année sociologique* 53 (1).
- MULLER P., (2009), « Introduction : les politiques publiques peuvent-elles contraindre les hommes à faire le ménage ? » dans Muller P., Sénac-Slawinski *et al.*, *Genre et action publique : la frontière public-privé en questions*, L'Harmattan, Paris.
- REVILLARD A., (2009), « L'expertise critique, force d'une institution faible ? Le Comité du travail féminin et la genèse d'une politique d'égalité professionnelle en France (1965-1983) » *Revue française de science politique* 59 (2).

