

## L'accès des femmes à la fonction publique

Michel GUILLOT,

Maître de conférences droit public à la Faculté de droit Julie-Victoire Daubié,  
Université Lumière Lyon 2

L'année 2022 est une date symboliquement très importante pour l'accès des femmes à la fonction publique puisque le ministère des Armées a décidé d'ouvrir cette année tous les grades et spécialités des forces sous-marines aux carrières féminines. Jusqu'ici, et seulement depuis 2017, seuls les postes d'officier leur étaient accessibles. Appelé à de longues périodes de plongée au fond des océans, redoutant la mixité dans ses rangs autant que d'être repéré par l'ennemi, le corps des sous-marinières est longtemps resté comme l'exemple même de la nécessaire différenciation des sexes dans l'exercice des fonctions publiques. Tombe ainsi une des toutes dernières barrières à l'emploi féminin dans la fonction publique française.

Il est intéressant d'entendre dès maintenant ce que dit JVD à propos de l'orientation sexuée des emplois dans l'administration et de l'accès différencié qu'il convient de prévoir, notamment dans l'armée. En 1866, elle écrit : « *L'usage, et pour ainsi dire la manie de préposer les hommes aux œuvres les plus délicates de la bienfaisance dès qu'elles sont salariées, me paraît aussi ridicule que le deviendraient mes pétitions si en faveur de la liberté qu'il faut rendre aux femmes de se créer des moyens de subsistance, je demandais leur accession aux charges de la marine et de l'armée.* ».

On le voit, sur le terrain militaire, les représentations de genre sont solidement ancrées, même chez une militante comme JVD. Pourtant, certaines féministes n'avaient pas hésité par le passé à revendiquer une totale égalité d'accès des femmes aux fonctions publiques. Par exemple, la « Requête des dames à l'Assemblée nationale », pétition ayant circulé dans le giron de la DDHC de 1789, propose l'édiction d'un décret reconnaissant l'abolition « *de tous les privilèges du sexe masculin* » et la jouissance pour les femmes « *de la même liberté, des mêmes avantages, des mêmes droits et des mêmes honneurs que le sexe masculin* » ; la possibilité pour les femmes « *d'être promues aux offices de magistrature* », et qu' « *Il en sera de même de tous les emplois, récompenses & dignités militaires...* »

Cela étant dit, « La Femme pauvre au XIXe siècle », est une remarquable enquête et un impressionnant travail de recherche qui sera salué par ses contemporains, notamment par John Stuart Mill. Dans cet ouvrage, JVD se place moins sur le plan du « droit à » que sur la condition et les moyens de subsistance des femmes entre les années 1830 et 1860, période qui correspond à l'embauche massive des femmes dans l'industrie (emplois X 4,5). Ce qu'elle dénonce, c'est leur cantonnement dans des emplois subalternes et nettement moins bien payés que les hommes à travail égal, faute d'instruction et de formation professionnelle. De là, ce qui sera son axe prioritaire de réflexion et de revendication et qui constitue un des thèmes majeurs du féminisme de la seconde moitié du XIXe siècle : l'instruction des femmes, condition de leur émancipation économique.

La « femme pauvre » de Julie-Victoire Daubié est avant tout la femme seule, veuve ou célibataire, et c'est bien cette femme isolée qui est au cœur de son argumentation. Un chapitre de son ouvrage, à propos de ce dont disposent les femmes comme moyens de subsistance, est consacré à l'accès aux fonctions publiques.

JVD commence par s'intéresser à un service, celui des Postes qui, dès l'Ancien Régime (début du XVIIIe s.) jusqu'au 1<sup>er</sup> Empire puis sous la Restauration, emploie des femmes « dans les mêmes conditions que les hommes » dit-elle, y compris à des fonctions élevées comme directrices comptables. Mais à partir de la Monarchie de Juillet, nous dit JVD, elles ne pourront

plus exercer ces fonctions dans les chefs-lieux d'arrondissement où les bureaux sont dits « composés », c'est-à-dire comprennent des auxiliaires et dont les recettes dépassent un certain montant (20 000 francs). Et lorsqu'un bureau simple devient composé, la directrice doit quitter le poste. JVD y révèle également les salaires bien inférieurs à ceux des hommes à tâche équivalente et le fait que certains postes sont réservés aux femmes en vertu des titres familiaux qu'elles possèdent : veuves et « filles de »... La limitation des salaires provoque des revendications qui sont vite découragées. En cas d'absence, le remplacement se fait aux frais de l'agent s'il n'y a pas d'auxiliaires, ce qui est le cas des bureaux simples dirigés par des femmes. A noter que sont décrites ici des administrations en quelque sorte « pré-bureaucratiques » où une partie des moyens d'administration est à la charge des employés : frais de remplacement, cautionnement des recettes, loyers des bureaux...

En quelques pages, JVD dresse un tableau édifiant et énonce le cœur de la problématique de l'emploi féminin dans l'administration publique : des conditions souvent dégradées d'existence, des salaires bien inférieurs à ceux des hommes et un plafond de verre bien réel même si l'expression n'a pas encore cours à la fin du XIXe.

Sur plusieurs plans JVD montre que les règles en apparence égalitaires défavorisent en réalité les femmes. Par exemple, la limite d'âge pour l'accès aux emplois défavorise les femmes qu'un changement de position sociale contraint à travailler à un âge avancé. Ce qu'on appellerait aujourd'hui de la « discrimination indirecte ».

Ce qu'elle constate dans les Postes est vrai également dans l'administration des contributions indirectes qui emploie des femmes comme entreposeuses ou débitantes de poudre, de tabac ou de sel, à des charges parfois élevées depuis la fin de l'Ancien Régime (la Ferme générale). Cette administration est supprimée par la Révolution mais rétablie sous l'Empire et la Restauration et connaît également un déclin de l'emploi féminin à partir de la Monarchie de Juillet.

Les femmes, en particulier les religieuses, sont encore présentes sous l'Ancien Régime dans l'administration hospitalière et dans l'administration pénitentiaire, en raison de la division sexuée des hôpitaux et des prisons. Et il arrivait que les femmes dirigent des établissements pénitentiaires. A partir de la Révolution, les hommes ont envahi ces « emplois féminins », selon l'expression utilisée par JVD. Le métier a été entièrement masculinisé jusqu'à ce qu'il se réouvre aux femmes à partir de 1840 mais uniquement dans les emplois subalternes.

JVD ne manque jamais l'occasion de dire combien les femmes n'ont pas démerité dans l'exercice de leurs responsabilités parfois élevées malgré le dénigrement des hommes.

On le voit, l'histoire des femmes dans l'administration n'est pas une histoire linéaire. Elle est faite d'allers-retours, de nécessités liées aux circonstances comme la guerre qui pousse au recrutement des femmes pour pourvoir aux emplois vacants de l'administration ou aux politiques d'économies budgétaires qui favorisent l'accès des femmes en raison du bas coût de leur travail ou au chômage de masse qui, au contraire, a tendance à renvoyer les femmes au foyer.

Et toutes les administrations ne sont pas à mettre sur le même plan. En matière de féminisation, dans le dernier quart du XIXe siècle, il y a des administrations pionnières (comme la Poste), des ministères libéraux (celui du Commerce ou du Travail), d'autres nettement retardataires voire réticents comme les Affaires étrangères (auquel France Culture consacre actuellement une série de son émission LSD). À cela s'ajoute le fait que la féminisation des administrations régaliennes ou classiques n'a pas la même portée ou signification que celle des administrations techniques ou que celles qui naissent dans le sillage de l'Etat providence.

Le terme « féminisation » d'ailleurs, date de la dernière décennie du XIXe siècle, avec l'embauche des premières femmes dans les bureaux de poste urbains. La « féminisation », quand elle est souhaitée, n'est guère fondée sur une conception égalitaire mais plutôt sur une idée d'assistance. C'est clairement le cas chez JVD, on l'a vu, mais également chez nombre de hauts fonctionnaires éclairés. A ce titre, on peut citer le préfet Edgar Monteil, homme de gauche

sensible aux questions sociales, qui réclame pour la préfecture de la Seine en 1893, l'emploi des femmes pour certains travaux de bureau afin « d'aider à tirer plus d'une femme de la misère qui attend souvent son sexe ».

Par ailleurs, la féminisation repose aussi sur l'idée que (certains) emplois administratifs correspondent parfaitement au genre féminin, idée renforcée par l'apparition de la « dactylographe ». En 1901, Alexandre Millerand, ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes dans le gouvernement Waldeck-Rousseau ouvre le premier concours pour « dames dactylographes » au ministère du Commerce, suivi bientôt par d'autres ministères.

Il existe donc une sorte de « moment féminin » de l'emploi administratif, au tournant du XX<sup>e</sup> siècle. Période d'innovations techniques et organisationnelles (avec l'introduction de la machine à écrire), époque où naît le stéréotype – durable pendant cette période – de la « femme fonctionnaire », ayant des dispositions « naturelles » en parfaite adéquation avec l'emploi administratif. Certains estiment que les femmes sont supérieures aux employés hommes dans tout ce qui nécessite la promptitude du coup d'œil, la dextérité et la minutie », à savoir les petits calculs, le comptage, la copie, le tri et le classement (Thuillier Guy, *La Bureaucratie en France aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles*, 1987, 554). « Les femmes sont d'excellentes bureaucrates, un peu lents, mais ponctuels, dociles, exacts et minutieux », elles remplaceraient « très avantageusement » presque tous les employés qui, eux, font « véritablement un métier de femmes » et seraient utiles ailleurs (Thuillier citant un certain Faguet en 1904, p.559). Jusqu'au préfet Paul Cambon qui ira jusqu'à parler de « coïncidence absolue », d'« identité complète » entre l'« âme féminine et l'âme fonctionnaire » !

Toujours est-il que la sténodactylo, en raison de son niveau d'instruction égal à celui des instituteurs devient « l'adjointe immédiate et précieuse des chefs de service » et naturellement elle veut s'élever dans la hiérarchie.

A partir de là, « Plus que la question de l'accès des femmes à des fonctions qu'elles n'occupaient pas jusqu'alors, la thématique nouvelle de la féminisation témoigne d'une crainte : voir les emplois publics, l'administration des ministères, c'est-à-dire l'État et le cœur du pouvoir envahis par les femmes » (cf. Delphine Gardey dans son ouvrage, *La dactylographe et l'expéditionnaire. Histoire des employés de bureau 1890-1930*, Paris, Belin, 2001)

C'est cette crainte très réelle qui conduira le ministre de la guerre, Philippe Pétain, par un décret du 15 août 1934, à réserver au personnel masculin l'accès aux échelons élevés de la hiérarchie de l'administration centrale du ministère de la guerre, ouvert aux femmes depuis 1919, sous l'impulsion de Clémenceau. Une féminisation s'était opérée, plusieurs femmes étaient appelées à passer chefs par le jeu des avancements ce qui les auraient amenées à commander aux militaires et pouvait apparaître comme une menace pour les carrières masculines. Sous divers prétextes fallacieux (crise de l'emploi, manque d'assiduité et de stabilité des femmes dues à leurs fonctions « naturelles » dans la famille et la société, etc.), le ministère a souhaité exclure les femmes des emplois supérieurs. La demoiselle Bobard et une quarantaine de ses collègues attaquèrent le texte devant le Conseil d'Etat, ce qui donnera l'occasion pour la première fois à ce dernier d'admettre l'aptitude légale des femmes aux emplois dépendant des administrations centrales des ministères – ce qui fut, et est encore considéré, comme une véritable révolution juridique – tout en confirmant la position du ministre de la guerre en considérant qu'il appartient au gouvernement de décider « si des raisons de service nécessitent dans un ministère des restrictions à l'admission et à l'avancement du personnel féminin ».

Le véritable tournant viendra avec la reconnaissance de la capacité politique des femmes en 1944 en faveur de laquelle JVD n'a cessé de militer au siècle précédent.

Après la deuxième guerre mondiale, le principe de l'égalité d'admission des femmes aux emplois publics a été progressivement consacré par les textes (loi du 11 avril 1946 pour la magistrature, loi du 19 octobre 1946 portant statut général de la fonction publique, troisième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946) ainsi que par la jurisprudence : arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 6 janvier 1956, *Syndicat national autonome du cadre*

*d'administration générale des colonies* qui tire les conséquences de la nouvelle situation juridique résultant des textes précités. Désormais, le gouvernement ne peut plus restreindre l'accès du personnel féminin à un cadre pour de simples « raisons de service » mais doit justifier d'éventuelles dérogations par la « nature des fonctions exercées » ou les « conditions d'exercice de ces fonctions ». A partir de là, sous la pression des règles internationales et européennes tomberont une à une toutes les exclusions ou recrutements distincts autorisés par la législation et la jurisprudence. Car, en matière professionnelle, l'égalité ne consiste pas tant à autoriser les femmes à exercer une activité qu'à leur permettre d'accéder à tous les emplois.

Depuis une dizaine d'année, l'administration française affiche la volonté de réduire partout les inégalités de fait entre femmes et hommes par le biais de circulaires, chartes pour la promotion de l'égalité, lois relatives à la lutte contre les discriminations, etc., avec des résultats qui ne sont pas toujours jugés probants. On apprend toutefois dans la dernière édition du rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique (2021) que les femmes représentent 62 % des agents publics et 42 % des agents de la catégorie A+ (encadrement supérieur).

S'il reste du chemin à parcourir, notamment au plan salarial, aux progrès constatés peut être associé le nom de Julie Victoire Daubié à qui on donnera le dernier mot : « *Nous aurons égalité de droits dans les carrières gouvernementales lorsqu'on y arrivera par capacité et non par faveur ou patrimoine. Donnez-nous donc, encore une fois, donnez-nous des écoles, des surnumérariats (employés de grade inférieur, non titularisés), des examens, des concours communs à tous et à toutes ; nous vous laisserons ensuite débattre à loisir vos hautes, vos sublimes théories théologiques et philosophiques sur l'égalité ou l'infériorité des sexes* » (p. 212)

Autrement dit : donnez-nous la liberté d'accès aux emplois publics et nous saurons quoi en faire !