Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Paris le - 8 MARS 2017

Note à l'attention de

Mesdames et messieurs les président.e.s d'université

Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Le chef du service

EL/AB/FF

n° 17-020

Affaire suivie par
Évelyne LIOUVILLE

Téléphone
01 55 55 38 58
12 49

Mél.
evelyne.liouville
@education.gouv.fr

Fax
01 55 55 06 86

Inspection générale de l'éducation nationale

La doyenne par intérim

n° 17.17

Affaire suivie par
Abdennour BIDAR

Téléphone
01 55 55 30 47

Mél.
abdennour.bidar
@education.gouv.fr

110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Objet : rapport n° 2016-097 relatif à « La féminisation de l'encadrement supérieur »

L'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche ont, le 25 mars 2016, été chargées, par le directeur de cabinet, de faire un point sur la féminisation de l'encadrement supérieur au ministère et de formuler des recommandations destinées à répondre à des objectifs précis :

– identifier précisément les obstacles et les freins à l'évolution de carrière des femmes afin d'envisager les mesures structurelles susceptibles de les accompagner dans l'accès à l'encadrement supérieur et leur mobilité ;

– définir les instruments de pilotage permettant un meilleur suivi de la féminisation des emplois afin de bâtir une politique de repérage et d'accompagnement ;

– définir les meilleurs moyens pour accompagner les femmes à haut potentiel lors des revues de cadres par des formations et un accompagnement adaptés pour les positionner sur des emplois d'encadrement supérieur dans l'enseignement scolaire ou l'enseignement supérieur.

Cette analyse concerne un périmètre assez réduit, fixé en accord avec le cabinet. Elle porte essentiellement sur les emplois fonctionnels des services centraux (chefs de service, sous-directeurs, directeurs de projet, experts de haut niveau) et les emplois de direction des services déconcentrés (secrétaires généraux d'académie, directeurs académiques des services de l'éducation nationale [DASEN], directeurs académiques adjoints des services de l'éducation nationale [DAASEN]) et très peu sur les emplois à la décision du gouvernement (directeurs et recteurs) et les emplois de direction non élus des opérateurs et établissements d'enseignement supérieur et de recherche (hormis les directeurs généraux des services). La mission, composée de cinq inspecteur.rice.s généraux.ales, s'est concentrée sur les emplois dont le taux de féminisation est particulièrement faible et les emplois susceptibles de faire partie des viviers.

Le constat du paradoxe du maintien d'un « plafond de verre » dans la haute fonction publique malgré la multiplication des rapports et les politiques publiques engagées a conduit la mission à replacer l'objectif de la féminisation de l'encadrement supérieur dans le cadre de la politique interministérielle d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique menée depuis plusieurs années et de la politique gouvernementale récente du renforcement de l'encadrement.

Longtemps considérée comme un « non-sujet » en raison de l'interdiction de toute distinction entre les fonctionnaires en raison du sexe, prévue par le statut de la fonction publique, et du seul principe de méritocratie, la situation des hautes fonctionnaires, qui représentent 30 % des cadres supérieurs, n'a été prise en compte que dans les années 2010. Après la succession de nombreux rapports, tous concordants mais souvent peu appliqués, la loi, dite Sauvadet, du 12 mars 2012, complétée par les lois Fioraso du 22 juillet 2013 et Vallaud-Belkacem du 4 août 2014, a institué un dispositif spécifique de « nominations équilibrées » – et non de parité –, très novateur mais limité. Ce dispositif, qui repose sur des objectifs chiffrés obligatoires, assortis de sanctions financières, prévoit une proportion globale d'au moins 40 % de personnes de chaque sexe lors des primo-nominations aux emplois d'encadrement dirigeant et supérieur à partir de 2017 (après une application progressive de 2013 à 2017).

Comme la plupart des autres ministères, le MENESR a atteint l'objectif légal fixé chaque année mais, quatre ans après cette loi, le bilan est mitigé : très positif pour les emplois à la décision du gouvernement mais assez décevant pour les autres emplois d'encadrement supérieur (de 24 à 30 %). Alors que le ministère est très majoritairement féminisé et que les personnels viviers susceptibles d'accéder à des fonctions d'encadrement supérieur sont presque paritaires, l'objectif de 40 % sera assurément difficile à atteindre.

Afin d'apprécier concrètement les freins et les obstacles auxquels se heurtent les femmes, la mission a souhaité donner la parole à des cadres supérieurs, déjà en fonction ou pouvant le devenir, essentiellement des femmes, à travers d'une centaine de récits de carrière. Parallèlement aux visites effectuées dans différentes institutions nationales, elle s'est déplacée dans huit académies (Aix-Marseille, Amiens, Montpellier, Nice, Poitiers, Rennes, Versailles), dont le taux de féminisation des emplois d'encadrement supérieur est très inégal, dans sept universités (Aix-Marseille Université, Montpellier, Nice Sophia Antipolis, Paris Diderot, Paris Sud, Rennes 1 et Rennes 2) et au CNRS, ainsi que dans les services centraux et trois opérateurs (CNED, CANOPE, CNOUS).

Cette enquête de terrain a confirmé les causes de la « rareté des femmes » identifiées par les nombreuses études, qui résident principalement sur la mauvaise articulation entre vie professionnelle et vie personnelle mais aussi sur le modèle dominant des

carrières de l'encadrement supérieur et sur l'utilisation, plus sournoise, de biais de genre tout au long de la carrière, particulièrement défavorables aux femmes. Elle a mis en avant les difficultés que rencontrent les cadres féminins et les freins qui peuvent décourager les candidatures féminines aux postes à haute responsabilité. Ont été pointés notamment la mobilité contrainte, souvent renouvelée et non accompagnée (face aux contraintes familiales liées autant au conjoint qu'aux enfants, qui sont les plus fortes aux moments où les carrières se jouent), le manque d'accompagnement individuel des carrières et l'opacité du système, la culture de l'exercice de l'encadrement et le déficit de confiance en soi, ancré sur les remises en cause, encore fréquentes, de la légitimité des femmes à occuper ces fonctions.

Il apparaît que, si le ministère a entrepris une démarche volontariste de féminisation de l'encadrement supérieur, les résultats positifs présentés ne sont pas adossés à une prise de conscience unanimement partagée et à des stratégies qui permettraient leur pérennité.

C'est la raison pour laquelle le rapport s'est attaché à analyser les processus, procédures, outils utilisés dans le système de gestion des ressources humaines afin de proposer des mesures structurelles et systémiques pouvant établir un pilotage à tous les niveaux.

La stratégie de gestion nouvelle mise en place, notamment avec la création de la Mission de la politique de l'encadrement supérieur et le développement des revues de cadres, peut à l'évidence favoriser la féminisation de l'encadrement supérieur mais les résultats de 2016 restent fragiles.

La principale difficulté porte sur l'absence de pilotage affirmé d'une politique de féminisation dans les académies, contrairement à la situation observée dans les universités sous l'impulsion de la loi Fioraso. Faute de déclinaisons des quotas par type d'emplois et d'intégration dans la contractualisation, l'objectif de féminisation n'a pas irrigué les académies.

Pour améliorer le pilotage et développer une gestion prévisionnelle de ces emplois, il convient désormais de faciliter une analyse plus prospective des données sur la féminisation, avec le concours de la recherche. Ces données qui sont mises à disposition sous plusieurs formats mériteraient d'être coordonnées et déclinées précisément par types d'emplois, par types de viviers et surtout par académie.

Au-delà du pilotage, des modalités nouvelles de management et de gestion des ressources humaines restent largement à définir : renforcer la neutralité des processus

de nomination ; clarifier et assouplir les règles de mobilité ; structurer dès l'amont l'accompagnement des carrières féminines.

La mission estime qu'une politique volontariste de féminisation, objectif impérieux dans un ministère fortement féminisé et promouvant l'éducation à l'égalité entre les filles et les garçons, ne peut réussir sans trois leviers qu'il faut mobiliser conjointement :

– impulser un pilotage fort à tous les niveaux à partir d'un comité ministériel, ancré sur des objectifs chiffrés par type d'emploi et sur une contractualisation, et doté d'outils et de procédures ;

– accompagner individuellement les carrières, en particulier celles des femmes ;

– agir sur l'organisation du travail des cadres et les modes de management.

La doyenne par intérim de l'inspection générale de l'éducation nationale

Anne ARMAND

Le chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Jean-Richard CYTERMANN

Destinataires *in fine* :

M. Yvon Berland président d'Aix-Marseille Université
M. Philippe Augé président de l'université de Montpellier
M. Frédéric Vidal président de l'université de Nice Sophia Antipolis
Mme Christine Clerici présidente de l'université de Paris Diderot - Paris 7
Mme Sylvie Retailleau présidente de l'université de Paris Sud - Paris 11
M. David Alis président de l'université de Rennes 1
M. Olivier David président de l'université de Rennes 2