

OCTOBRE 2017
N° 041-17



Rapport

La Féminisation des métiers du Ministère de la Justice



Synthèse

La politique d'égalité entre les femmes et les hommes est désormais considérée comme une politique publique à part entière.

Selon la mission, le ministère de la justice accuse un certain retard dans la mise en œuvre de celle-ci.

Contrairement à d'autres, à la fin de l'été 2017, le ministère n'avait pas obtenu, ni engagé une démarche en vue d'obtenir la double labellisation diversité/égalité et ce bien qu'il ait fait appel à un cabinet extérieur à cette fin en septembre 2016. Il n'avait également pas conduit de concertation en vue de décliner le protocole du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, alors que ce dernier a été décliné dans d'autres ministères. Et, s'il a été un des premiers à signer la convention pour une communication publique sans stéréotype de sexe, les termes de cette convention sont peu respectés dans sa communication tant interne qu'externe.

Cette politique manque d'un portage fort et d'une structuration opérationnelle. Elle pâtit d'une sous-utilisation des outils de pilotage et de suivi mis en place au niveau interministériel.

Ainsi la haute fonctionnaire à l'égalité des droits est trop isolée et ne dispose d'aucun moyen dédié. Les directions paraissent, d'une façon générale, peu mobilisées et les organisations professionnelles représentatives relayent elles-mêmes peu d'attentes sur ces sujets vis-à-vis de l'administration. Il n'existe pas de rapport de situation comparée et, si le bilan social comporte la majeure partie des indicateurs genrés prévus par l'arrêté du 23 décembre 2013, son délai de production est extrêmement long. En outre, ces données ne donnent pas lieu à des analyses argumentées.

A la faveur de la réorganisation du secrétariat général, il conviendrait d'afficher une volonté affirmée d'inscrire la politique d'égalité femmes/hommes comme fondamentale dans la gestion des ressources humaines pour l'ensemble du ministère. La mission préconise que la ou le haut(e) fonctionnaire soit rattaché(e) au secrétariat général plutôt qu'à l'inspection et qu'une direction de projet soit créée et s'appuie sur un réseau de référents à l'égalité au niveau de chaque direction de l'administration centrale et des services déconcentrés. Il conviendrait également de faire de la démarche de double labellisation un outil inter-directionnel de déclinaison de la politique interministérielle d'égalité femmes/hommes et de produire en temps utile un rapport de situation comparée reposant sur des indicateurs identifiés comme pertinents et harmonisés, instrument nécessaire au dialogue social sur ces thèmes.

Cette structuration de la politique d'égalité femmes/hommes est un préalable indispensable à sa déclinaison dans les trois volets que sont la mixité des métiers, l'équilibre entre vie professionnelle, personnelle et familiale et la parité dans l'accès aux postes à responsabilités.

La sur-féminisation des métiers du ministère de la justice constitue une réalité incontestable et qui s'accroît sans qu'aucune politique spécifique en faveur de la mixité n'ait été diligentée, ces métiers étant restés jusqu'à présent en dehors du champ des politiques publiques interministérielles en faveur de la mixité.

A l'exception des personnels de commandement et de surveillance de l'administration pénitentiaire, la féminisation des métiers a été rapide et massive. La majorité des métiers du ministère ne sont aujourd'hui plus mixtes (un métier n'étant reconnu comme mixte que lorsque aucun des deux sexes n'y est représenté à plus de 60 %) : magistrat, directeur des services de greffe, greffier, directeur des services de la protection judiciaire de la jeunesse, conseiller pénitentiaire d'insertion et probation. Seulement deux métiers sont encore mixtes, ceux d'éducateur et de directeur des services pénitentiaires avec, notamment pour ce dernier, un très net accroissement prévisible à court terme du nombre de femmes. Ce phénomène de sur-féminisation atteint les métiers du ministère de la justice davantage que les autres professions judiciaires et juridiques, les femmes n'étant majoritaires que chez les avocats, et est plus marqué en France que dans les pays voisins européens comparables.

Une politique en faveur de la mixité, dont les objectifs et les fondements doivent être au préalable définis pour lever toute ambiguïté, paraît pertinente pour élargir le vivier des candidats aux différents concours, répondre à un impératif de représentativité du corps social, y compris dans sa diversité de genres, peut-être plus prégnant encore dans les métiers du ministère de la justice que dans d'autres professions, garantir la performance du fonctionnement des organisations et contribuer à la lutte contre les stéréotypes de genre. La mission préconise d'initier une réflexion interministérielle sur la mixité des études de droit, qui pourrait commencer par une saisine du conseil national du droit et d'engager une politique ministérielle spécifique en faveur de la mixité des métiers du ministère. Cette politique devrait notamment être axée sur la revalorisation des métiers, sur des actions visant à une meilleure connaissance de ceux-ci et ciblées en particulier sur le public jeune (collégiens, lycéens et étudiants en licence), sur une communication dédiée et enfin sur un élargissement des voies de recrutement dites latérales (hors concours externe).

S'agissant de l'équilibre des temps de vie, élément déterminant pour faire progresser l'égalité réelle entre les femmes et les hommes et correspondant aux aspirations des nouvelles générations, les marges de progrès sont très importantes.

Outre que les organisations de travail du ministère de la justice sont particulièrement contraignantes (notamment pour les surveillants pénitentiaires en cycles de travail, pour les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse en structure de placement et pour les magistrats et greffiers astreints à des permanences ou à des horaires d'audience tardives), de nombreux services déconcentrés sont en situation de fragilité compte-tenu des sous-effectifs.

La culture dite du « présentéisme » demeure particulièrement prégnante, notamment au parquet, et d'une façon générale pour les postes de management, sans qu'une réflexion ne soit engagée en vue d'une modernisation des organisations de travail.

Les temps partiels, quasi exclusivement féminins compte tenu du maintien de l'asymétrie de la répartition des tâches liées à la famille dans la société, demeurent nombreux, la politique d'aide à la parentalité apparaissant à cet égard insuffisante.

La conciliation des temps de vie ne fait pas l'objet d'une véritable prise en compte institutionnelle et d'une politique dédiée. Cette thématique n'est encore abordée qu'au travers du prisme de la politique d'action sociale et, plus récemment, de la déclinaison des politiques de santé et sécurité au travail et de prévention des risques psychosociaux. Elle apparaît aussi dans la notion émergente de qualité de vie au travail.

Afin de donner une impulsion nouvelle à la politique en faveur de l'équilibre des temps de vie, la mission préconise de faire évoluer les pratiques managériales, notamment en mettant en œuvre une charte du temps définissant les bonnes pratiques et les principes relatifs à la gestion du temps, à l'instar de ce qu'ont fait d'autres ministères. Il convient d'assurer une formation initiale et continue des cadres adaptée à cet enjeu. Elle recommande en outre de poursuivre, de reprendre ou d'engager des travaux sur les rythmes et les organisations de travail. La mise en œuvre d'horaires variables mériterait d'être développée et le déploiement du télétravail accéléré. La mobilité enfin doit être davantage accompagnée, notamment par le développement de dispositifs d'aide à la mobilité du conjoint, d'accompagnement institutionnel pour la recherche d'un logement ou la scolarisation des enfants ainsi que par la rationalisation du calendrier des mouvements.

S'agissant de la parité dans l'accès aux postes à responsabilités, la mission a constaté une évolution nettement favorable à partir des années 2011-2012.

Ainsi, le seuil de 40 % de femmes (inspiré de l'objectif retenu dans la loi du 12 mars 2012, dite loi Sauvadet) est désormais dépassé dans certaines des catégories de postes où il ne l'était pas encore, comme pour les magistrats hors hiérarchie, les présidents de tribunaux de grande instance ou les postes fonctionnels de la protection judiciaire de la jeunesse.

La sous-représentation des femmes est désormais cantonnée à certaines catégories de postes à responsabilités, parmi les plus élevés et en nombre très limité (notamment les postes de premier président, de président et de procureur hors hiérarchie ou de directeur interrégional de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse). Dans certains de ces types de poste, la part des femmes s'accroît de façon nette et rapide, compte tenu notamment des viviers existants.

En l'état de ses investigations et des études statistiques disponibles, la mission n'a pas objectivé, dans la période actuelle, d'inégalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès aux postes à responsabilités, le nombre de promus rapporté au nombre de promouvables étant même, dans un certain nombre d'entre eux, d'ores et déjà plus favorable aux femmes qu'aux hommes. C'est la raison pour laquelle, en l'état, la mission ne préconise pas de mesure de discrimination positive, ni d'objectifs chiffrés.

Pendant pour consolider cette récente évolution positive et notamment pour augmenter le nombre de candidatures de femmes dans les plus hauts postes à responsabilités, un certain nombre d'actions doit être poursuivi ou initié.

La mission préconise de réinterroger les règles en matière de mobilité pour, le cas échéant, en poursuivre l'assouplissement, l'exigence de mobilité demeurant un élément identifié comme facteur de retard dans la carrière des femmes. Elle formule également des recommandations visant à renforcer l'attractivité des postes à responsabilités, à développer et à mieux structurer les dispositifs existants en matière de détection et d'accompagnement des talents (en s'appuyant sur les conseillers mobilité, les revues des cadres et le mentorat) et à moderniser la gestion des ressources humaines au sein du ministère afin d'assurer une gestion personnalisée des carrières et de garantir des critères de nomination dépourvus d'effets discriminatoires indirects pour les femmes.

Liste des recommandations

- Recommandation n° 1.** *A l'attention du SG et des directions : décliner la convention d'engagement du HCE pour une communication publique sans stéréotype de sexe (niveau 3).* 22
- Recommandation n° 2.** *Afficher la volonté d'inscrire la politique égalité femmes/hommes comme fondamentale dans la GRH de l'ensemble du ministère (niveau 1).*..... 26
- Recommandation n° 3.** *A l'attention du SG : organiser une sensibilisation à la politique égalité femmes/hommes à destination des directeurs d'administration centrale, des chefs de service et des sous-directeurs des ressources humaines du ministère (niveau 2).*..... 27
- Recommandation n° 4.** *A l'attention du SG : décliner le protocole d'accord du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique (niveau 1).* 28
- Recommandation n° 5.** *Rattacher la fonction de HFE au SG et créer une direction de projet pour piloter la politique interministérielle d'égalité professionnelle femmes/hommes au sein du ministère (niveau 1).* 31
- Recommandation n° 6.** *Constituer un réseau de référents au sein de chaque direction en administration centrale et dans les services déconcentrés (niveau 1).*..... 31
- Recommandation n° 7.** *A l'attention du SG : relancer la démarche de labellisation et l'utiliser comme un levier de mise en œuvre de la stratégie RH du ministère (niveau 1).*... 32
- Recommandation n° 8.** *A l'attention du SG et des directions : produire un rapport de situation comparée au niveau ministériel et des directions sur des indicateurs harmonisés (niveau 2).* 33
- Recommandation n° 9.** *A l'attention du SG et des directions : initier des études sociologiques genrées auprès des jeunes générations sur l'attractivité des métiers de la justice (niveau 2).* 45
- Recommandation n° 10.** *A l'attention du SG : définir et mettre en œuvre une politique en faveur de la mixité des métiers du ministère de la justice (niveau 2).*..... 51
- Recommandation n° 11.** *A l'attention de la DAP : expertiser la régularité juridique et la nécessité de maintenir des quotas de femmes au concours de surveillants pénitentiaires (niveau 2).* 52
- Recommandation n° 12.** *Saisir le conseil national du droit d'une demande d'avis sur les moyens de renforcer l'attractivité des études juridiques et la mixité des métiers du droit (niveau 1).* 55
- Recommandation n° 13.** *A l'attention du SG, des directions et des écoles : renforcer et coordonner la politique de communication du ministère de la justice, des écoles et des services déconcentrés, en y intégrant l'impératif de mixité des métiers et la nécessaire amélioration de la connaissance de ceux-ci (niveau 2).*..... 59
- Recommandation n° 14.** *A l'attention du SG, des directions et de l'ENM : diversifier les modalités de recrutement et les voies d'accès aux concours (niveau 3).*..... 60

Recommandation n° 15. A l'attention du SG et des directions : dans le cadre de la déclinaison du protocole du 8 mars 2013, élaborer et mettre en œuvre une charte du temps (niveau 2).	71
Recommandation n° 16. A l'attention du SG, des directions et des écoles du ministère : intégrer de façon systématique dans les formations initiales et continues en management un module de sensibilisation à la conciliation des temps de vie (niveau 2).	72
Recommandation n° 17. A l'attention du SG et des directions : mettre en ligne sur leur site intranet les outils élaborés par la DGAFP et en accompagner la diffusion (niveau 3).	72
Recommandation n° 18. A l'attention des directions : engager, poursuivre ou étendre les travaux en cours sur les rythmes, les temps et les organisations de travail (niveau 2).	74
Recommandation n° 19. A l'attention du SG : achever le processus de mise en œuvre du télétravail (niveau 1).	75
Recommandation n° 20. A l'attention du SG et des directions : développer le recours aux horaires variables dans les organisations de travail (niveau 2).	76
Recommandation n° 21. A l'attention du SG et des directions : s'inscrire dans une démarche de simplification et d'harmonisation des calendriers de mobilité (niveau 1).	77
Recommandation n° 22. A l'attention du SG et des directions : mettre en œuvre de nouveaux dispositifs ou initier des partenariats en faveur de l'aide à la mobilité du conjoint appartenant au ministère de la justice, à la fonction publique ou au secteur privé (niveau 2).	78
Recommandation n° 23. A l'attention du SG : développer un marché national de déménagement pour les agents du ministère (niveau 3).	79
Recommandation n° 24. A l'attention du SG et des directions : améliorer le recensement des besoins en matière d'action sociale sur la base de remontées statistiques « genrées » (niveau 1).	81
Recommandation n° 25. A l'attention des écoles : réaliser une étude sur les problématiques et besoins des élèves en formation initiale en matière de logement et d'aide à la parentalité (niveau 3).	81
Recommandation n° 26. A l'attention du SG, des directions et des écoles : développer les échanges internationaux sur la thématique de l'égalité professionnelle dans la justice et en particulier l'accès paritaire aux postes à responsabilités (niveau 3).	86
Recommandation n° 27. A l'attention de la DSJ : engager une réflexion sur la nécessité de revoir les règles et les pratiques relatives à la mobilité géographique des magistrats (niveau 1).	107
Recommandation n° 28. A l'attention de la DSJ : expertiser la possibilité, pour un magistrat, d'exercer les fonctions de chef d'une juridiction de niveau Bbis tout en étant nommé à un poste HH (niveau 3).	107
Recommandation n° 29. A l'attention du SG et des directions : mener une étude sur la baisse d'attractivité des postes à responsabilités, ses causes et les moyens d'y remédier (indemnitaire, conditions matérielles, conditions de travail) (niveau 3).	109

- Recommandation n° 30.** *A l'attention du SG : optimiser le dispositif ministériel de détection des hauts potentiels dans le cadre de la circulaire du Premier ministre n° 5794/SG du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique de l'État (niveau 2).*111
- Recommandation n° 31.** *A l'attention de la DSJ : engager une réflexion pour adapter un dispositif de type revue des cadres à la spécificité du corps des magistrats (niveau 2).*114
- Recommandation n° 32.** *A l'attention du SG et des directions : après expertise des besoins, renforcer le réseau des conseillers mobilité carrière, les former à la question de l'égalité femmes/hommes et relancer les actions en réseau (niveau 2).*.....114
- Recommandation n° 33.** *A l'attention du SG et des directions : instituer, développer et évaluer des actions de mentorat, en administration centrale et dans les services déconcentrés (niveau 2).*114
- Recommandation n° 34.** *A l'attention du SG, des directions et des écoles : encourager le développement des formations à la prise de responsabilités et en valoriser le suivi dans les évaluations individuelles et dans le recrutement (niveau 1).*.....115
- Recommandation n° 35.** *A l'attention du SG, des directions et des écoles : systématiser la formation des responsables hiérarchiques et des recruteurs aux biais de genre (niveau 2).* ..
.....116

Sommaire

Synthèse	3
Introduction.....	15
1. Le pilotage de la politique égalité professionnelle femmes/hommes	19
1.1 Un pilotage insuffisant de la politique égalité femmes/hommes au sein du ministère de la justice.....	19
1.1.1 Une haute fonctionnaire à l'égalité trop isolée et sans moyen propre	20
1.1.2 Une tentative de structuration du portage de cette politique au sein du secrétariat général inaboutie	21
1.1.2.1 Un engagement du ministère pour une communication publique sans stéréotype de sexe	21
1.1.2.2 Un accompagnement par un cabinet extérieur autour de la labellisation au point mort...	22
1.1.2.3 Une référente au sein du secrétariat général dans l'impossibilité de mener à bien sa mission	23
1.1.2.4 Un dispositif de formation encore incomplet.....	24
1.1.3 L'existence de freins au développement d'une politique en faveur de l'égalité	26
1.1.3.1 Une volonté politique peu affirmée au niveau du ministère et un secrétariat général en cours de restructuration	26
1.1.3.2 Des directions pour la plupart peu intéressées par le sujet	26
1.1.3.3 Une concertation sociale qui aborde peu la question de l'égalité femmes/hommes.....	27
1.1.3.4 Une absence de coordination et d'harmonisation dans la remontée des données statistiques	28
1.2 Un dispositif de pilotage à améliorer.....	29
1.2.1 Un dispositif à structurer.....	29
1.2.1.1 Donner les moyens à la haute fonctionnaire à l'égalité d'occuper la position stratégique qui lui est assignée.....	29
1.2.1.2 Constituer et animer un réseau de référents à l'égalité.....	31
1.2.2 Des outils à développer.....	32
1.2.2.1 S'appuyer sur la démarche de labellisation et en faire un outil inter directionnel de déclinaison de la politique égalité femmes/hommes.....	32
1.2.2.2 Se doter d'indicateurs pertinents et harmonisés au sein du ministère de la justice permettant une analyse prospective et l'engagement d'un dialogue social constructif	32
1.2.2.3 Renforcer le dispositif de formation.....	34
2. La mixité des métiers.....	35
2.1 Une féminisation massive des métiers du ministère de la justice	35
2.1.1 Un phénomène en augmentation et qui touche la quasi-totalité des métiers du ministère de la justice	35
2.1.2 Un phénomène qui s'inscrit dans un contexte global, national et international.....	37
2.1.2.1 Sur le plan national : la féminisation des métiers du droit en général demeure inférieure à celle des métiers du ministère de la justice.....	37
2.1.2.2 Sur le plan international : la France fait partie des Etats où la magistrature est particulièrement féminisée	38
2.1.3 Des causes de la sur-féminisation multiples et complexes.....	40
2.1.3.1 Une permanence des représentations genrées	40
2.1.3.2 Une moindre attractivité des études de droit pour les hommes	43
2.1.3.3 Une méconnaissance des métiers	44
2.2 Une politique en faveur de la mixité à construire	45
2.2.1 Des métiers restés en dehors du champ des politiques publiques en faveur de la mixité des métiers	45

2.2.2	Un impératif de mixité qui mérite d’être pris en compte par le ministère.....	47
2.2.2.1	Des ambiguïtés à lever.....	47
2.2.2.2	De la pertinence d’une mixité au sein des métiers de la justice	48
2.2.3	Le cas particulier des personnels de surveillance	50
2.2.4	Les axes d’une politique à construire en faveur de la mixité.....	52
2.2.4.1	Initier une réflexion interministérielle sur l’attractivité des études de droit	52
2.2.4.2	Définir une politique ministérielle en faveur de la mixité des métiers	55
A.	Revaloriser les métiers.....	55
B.	Intégrer la question de la mixité dans les plans de communication du ministère de la justice	56
C.	Diversifier les modalités de recrutement et les voies d’accès aux concours.....	59
3.	<i>L’équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle et familiale</i>	61
3.1	Un impératif partiellement pris en compte	61
3.1.1	Une notion socialement nouvelle et de plus en plus intégrée aux politiques publiques.....	61
3.1.2	Une notion trop limitée à une politique d’aide à la parentalité	62
3.1.2.1	Une charge de la parentalité reposant encore largement sur les femmes	62
3.1.2.2	Une politique insuffisante s’adossant essentiellement à la politique d’action sociale	63
3.1.3	Un équilibre difficile à atteindre pour certains magistrats et fonctionnaires.....	63
3.1.3.1	Des services en situation de fragilité	63
3.1.3.2	Des organisations de travail contraignantes	64
A.	Les surveillants pénitentiaires en cycles de travail	64
B.	Les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse	65
3.1.3.3	Des fonctions aux fortes exigences de disponibilité et de mobilité	65
A.	Les magistrats du parquet	65
B.	Les directeurs de services pénitentiaires en établissements et les directeurs de service PJJ en structures de placement	66
C.	Les fonctions en administration centrale.....	67
D.	Les fonctions de certains greffiers.....	67
3.1.4	Une thématique émergente malgré l’absence d’une politique dédiée	68
3.1.4.1	Des directions ayant assuré un niveau satisfaisant de déclinaison des politiques de santé et sécurité au travail et de prévention des risques psychosociaux	68
3.1.4.2	L’avènement attendu de la qualité de vie au travail	69
3.2	Des actions à mener prioritairement.....	70
3.2.1	Une nécessaire évolution des modes de management	70
3.2.1.1	Une opportunité créée par la nouvelle stratégie interministérielle de ressources humaines de l’Etat	70
3.2.1.2	Une formation initiale et continue des cadres à adapter à cet enjeu	71
3.2.1.3	Des outils existants à mieux faire connaître et à mieux diffuser.....	72
3.2.2	Des organisations et des modalités de travail à repenser	73
3.2.2.1	Des rythmes et des organisations de travail à réinterroger	73
3.2.2.2	Des outils et des modalités de travail plus favorables à la préservation des équilibres	74
A.	Le déploiement du télétravail à accélérer	74
B.	La mise en œuvre d’horaires variables et de gestion automatisée du temps de travail	75
3.2.3	Une mobilité à assouplir et à accompagner.....	76
3.2.3.1	Des mouvements à rationaliser	76
3.2.3.2	Un accompagnement à mettre en place	77
A.	Prendre en compte la mobilité du conjoint.....	77
B.	Développer un accompagnement institutionnel des mouvements	78
3.2.4	Une politique d’action sociale à réévaluer et à faire évoluer	79
3.2.4.1	Des dotations budgétaires en augmentation constante depuis 2014 mais des prestations jugées insuffisantes par l’ensemble des personnels.....	79
3.2.4.2	Une définition des besoins à améliorer en matière d’égalité femmes/hommes.....	80
4.	<i>La parité dans l’accès aux postes à responsabilités.....</i>	82
4.1	Un enjeu de politique publique européen intégré dans la fonction publique française ..	82

4.1.1	Des Etats européens qui se saisissent de plus en plus de la question de l'égalité femmes/hommes dans leurs institutions judiciaires.....	83
4.1.1.1	Une sous-représentation des femmes dans les fonctions hiérarchiques les plus élevées à l'exception de quelques pays.....	83
4.1.1.2	Des pays européens pionniers dans les politiques d'égalité des genres.....	84
4.1.2	Une mise en œuvre récente et volontariste des politiques d'égalité dans la fonction publique .	86
4.1.2.1	Des études concordantes à compter de 2010 sur l'existence d'un « <i>plafond de verre</i> » pour les femmes dans l'accès aux postes à responsabilités.....	86
4.1.2.2	Des politiques publiques fondées notamment sur un dispositif juridique contraignant	87
4.2	Une politique en faveur de la parité encore peu développée au ministère de la justice .	88
4.2.1	Une application restreinte du dispositif contraignant de la loi Sauvadet au ministère.....	88
4.2.2	Aucun objectif chiffré, même incitatif, affirmé.....	89
4.2.3	Une sensibilité à la parité femmes/hommes dans la politique de modernisation de la gestion des ressources humaines.....	89
4.3	Un bilan contrasté mais une évolution favorable de la situation	90
4.3.1	Des progrès très nets depuis 2011 mais encore insuffisants concernant les magistrats.....	91
4.3.1.1	Un accès à la hors hiérarchie de moins en moins défavorable aux femmes.....	91
4.3.1.2	Un meilleur accès des femmes aux postes de chef de juridiction.....	93
4.3.2	Une évolution positive nonobstant la persistance d'une sous-représentation des femmes aux postes les plus élevés de la hiérarchie	95
4.3.2.1	Un accès à l'avancement et aux postes à responsabilités de DSGJ en faveur d'un accès paritaire	95
A.	L'avancement dans le corps de DSGJ.....	95
B.	L'accès aux postes de directeurs fonctionnels des services de greffe judiciaire	96
4.3.2.2	Un avancement et une fonctionnalisation pour les DSP et les DPIP en faveur d'un accès paritaire sauf pour les plus hauts postes	96
A.	Les directeurs des services pénitentiaires	96
B.	Les directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation	98
4.3.2.3	Un avancement et une fonctionnalisation pour les DSPJJ en faveur d'un accès paritaire sauf dans la catégorie de poste fonctionnel la plus élevée	99
A.	L'avancement.....	99
B.	L'accès aux postes fonctionnels.....	99
4.3.2.4	La situation particulière de l'administration centrale	100
A.	Un encadrement féminisé au sein de l'administration centrale	100
B.	L'objectif de la loi Sauvadet est de plus en plus difficile à atteindre au fur et à mesure qu'il progresse	101
4.3.2.5	Les causes de la sous-représentation des femmes dans les postes aux responsabilités les plus élevées	101
A.	L'exigence de mobilité géographique : cause principale de la sous-représentation des femmes	101
B.	Des études sur ces phénomènes complexes à poursuivre	103
4.4	Des leviers pour favoriser l'égal accès aux fonctions de responsabilités du ministère de la justice	104
4.4.1	Une voie à trouver entre discrimination positive et évolution naturelle vers la parité.....	104
4.4.2	Une attractivité des postes à responsabilités à améliorer	105
4.4.2.1	Poursuivre l'assouplissement des règles et des pratiques en matière de mobilité.....	105
A.	Les magistrats	105
B.	Les cadres fonctionnaires	108
4.4.2.2	Améliorer les conditions matérielles et financières	109
4.4.3	Des processus de recrutement aux emplois à responsabilités à moderniser et à structurer	110
4.4.3.1	Développer et structurer les dispositifs de détection et d'accompagnement	110
A.	Améliorer la détection des hauts potentiels pour favoriser l'accès des agents du ministère, notamment féminins, aux plus hautes responsabilités	110
B.	Favoriser la détection des compétences au niveau central et au niveau déconcentré.....	111

C. Développer le mentorat ou l'accompagnement individualisé dans l'accès et l'exercice des responsabilités	114
4.4.3.2 Moderniser les critères de recrutement.....	115
A. Adapter l'exigence de disponibilité	115
B. Développer les formations.....	115

Introduction

Le 8 mars 2017, journée internationale du droit des femmes, a été l'occasion pour le garde des sceaux, ministre de la justice, de confier à l'inspecteur général, chef du service de l'inspection générale de la justice, une mission relative à la féminisation des métiers du ministère de la justice¹.

Il était demandé à la mission d'inspection de mener une expertise en fonction de trois axes : le retour à la mixité des métiers du ministère, l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle et familiale et l'accès paritaire aux postes à responsabilités.

Compte tenu de l'attente, formalisée dans la lettre de mission, d'un appui à la construction d'une politique publique en la matière au sein du ministère, la mission a ajouté un quatrième volet à son champ d'investigation, celui de la structuration d'un dispositif de pilotage dédié.

La politique de l'égalité entre les femmes et les hommes est désormais conçue comme une politique publique « à part entière »², depuis notamment la création d'un ministère des droits des femmes en 2012 en charge « *de conduire un programme d'action ambitieux pour faire significativement progresser l'égalité professionnelle, la parité, la protection des femmes contre toutes les formes de violence et la lutte contre les stéréotypes de genre* »³. Il ne s'agit plus tant d'atteindre l'égalité formelle inscrite dans le corpus juridique et les engagements internationaux que d'atteindre l'égalité réelle⁴ qui suppose, au-delà d'actions positives à l'égard des femmes, de prendre en compte la perspective de l'égalité des sexes dans l'ensemble des dispositifs publics⁵.

La mission a fait le choix d'aborder le sujet sous cet angle en procédant à une évaluation de la manière dont le ministère a intégré la politique d'égalité femmes/hommes dans sa politique de gestion des ressources humaines.

La mission s'est en outre attachée à appréhender le sujet de la manière la plus complète possible, en s'efforçant d'objectiver le constat d'inégalités éventuellement persistantes et en envisageant ses préconisations comme devant bénéficier tant aux femmes qu'aux hommes même si certaines d'entre elles auront, de fait, un impact plus fort sur les femmes qui portent encore davantage le poids des responsabilités familiales et parentales.

Concernant le périmètre de la mission, son champ d'investigation se limite aux métiers du ministère de la justice. Sont ainsi exclus les métiers des juridictions administratives, en raison de leur spécificité et de leur gestion par le Conseil d'Etat, ainsi que les auxiliaires de justice. La mission a toutefois recueilli des éléments de comparaison et dégagé des problématiques communes de ces organes juridictionnels et de ces professions du droit avec certains corps objets du présent rapport.

¹ Le délai de dépôt du rapport initialement fixé au 30 juin 2017 a été prorogé au 16 octobre 2017.

² Plan interministériel en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes 2016-2020.

³ Circulaire du Premier ministre du 23 août 2012 relative à la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

⁴ La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes définit les objectifs de la mise en œuvre d'une politique intégrée de l'égalité et structure l'action des politiques publiques nationales et territoriales.

⁵ Sandrine Dauphin, Réjane Sénac-Slawinski, *Gender mainstreaming : analyse des enjeux d'un 'concept-méthode'*. Introduction, Cahiers du Genre 2008/1 (n° 44).

Par ailleurs, compte tenu du nombre d'agents et de corps concernés⁶, la mission a fait le choix de concentrer ses investigations sur les corps spécifiques du ministère⁷ sans traiter des corps communs⁸. Au sein des métiers spécifiques, la mission s'est attachée à mettre en exergue les corps pour lesquels il existait des singularités au regard de la problématique posée⁹ ou pour lesquels elle disposait de suffisamment de données et d'études pour élaborer une analyse étayée et diachronique. C'est le cas pour le corps de la magistrature qui a fait l'objet de nombreuses analyses ou recherches comparativement aux autres métiers du ministère.

Concernant la partie dédiée à l'accès paritaire aux responsabilités, la lettre de mission mentionne « *les postes à responsabilités les plus importants du ministère* » et plus spécialement « *les fonctions de direction et de management* ». Si les postes les plus élevés dans la hiérarchie de l'administration centrale sont clairement identifiés par référence à la loi Sauvadet, la mission s'est attachée à définir quelles seraient les autres fonctions et postes à responsabilités à intégrer dans le champ de l'étude.

Les magistrats, corps classé A+ dans la grille de la fonction publique et dont l'indépendance est constitutionnellement garantie, exercent incontestablement des fonctions à responsabilités. Dès lors, l'appréciation de la parité dans l'accès aux postes à responsabilités suppose d'examiner l'ensemble des déroulés de carrière des magistrats et de ne pas se limiter aux postes de chef de juridiction. La mission a ainsi appréhendé l'accès à la hors hiérarchie et en particulier aux postes juridictionnels les plus élevés, tels ceux de président de chambre ou de conseiller à la Cour de cassation ainsi que de président de chambre de cours d'appel¹⁰.

Concernant les fonctionnaires de catégorie A, il a été convenu de se limiter à l'avancement de grades, à l'accès aux postes fonctionnels et à certains postes de direction reconnus comme particulièrement importants¹¹.

Enfin, d'autres thèmes, bien que se rapportant à l'égalité professionnelle femmes/hommes et abordés par certains des interlocuteurs de la mission, n'ont pas été retenus car ils constituent des sujets d'étude en eux-mêmes. Ainsi, la problématique du sexisme dans les services du ministère, qui ne figurait pas dans la lettre de mission, a été évoquée dans quelques entretiens, de manière différenciée selon les directions. En l'état, la mission n'a pas été en mesure d'en évaluer la réalité et l'étendue. De même, la problématique des inégalités de rémunérations au sein du ministère mériterait une analyse sous l'angle de l'octroi des primes modulables, principal facteur de discrimination directe. Cette analyse n'a pas pu être conduite eu égard à sa complexité et faute de données générées en l'état disponibles.

Sur le plan méthodologique, compte tenu de ses moyens et du volume des personnels et des corps concernés, la mission a fait le choix de ne pas adresser un questionnaire à l'ensemble des agents des différentes directions, celle-ci ne disposant pas de surcroît des compétences pour procéder à des entretiens qualitatifs avec les agents, seuls gages de validité scientifique d'une telle étude.

⁶ 80.988 effectifs budgétaires, *Les chiffres-clés de la justice*, 2016.

⁷ A la DSJ : magistrats, directeurs des services de greffe, greffiers. A la DAP, notamment : directeurs des services pénitentiaires, directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, corps de commandement, corps d'encadrement et d'application (surveillants pénitentiaires). A la DPJJ : directeurs de service, chefs de service, éducateurs, professeurs techniques et psychologues.

⁸ Par exemple les administrateurs civils, secrétaires administratifs, adjoints administratifs, agents techniques...

⁹ C'est le cas par exemple des surveillants pénitentiaires.

¹⁰ Aborder la question de l'égalité professionnelle dans un corps suppose en effet de tenir compte de sa spécificité et, pour la magistrature, de la coexistence de types de carrière différents, axés sur le management par exemple, ou sur l'expertise juridique de haut niveau, sans nécessairement de passages de l'un à l'autre, et sans nécessairement de hiérarchie entre l'un et l'autre.

¹¹ Par exemple certains établissements pénitentiaires.

La mission ne s'est également pas déplacée dans les services déconcentrés faute de pouvoir le faire, dans les délais impartis, dans un nombre de structures suffisamment important pour disposer d'un panel représentatif des corps concernés.

La mission a mené quatre types d'investigations.

En premier lieu, afin d'appréhender le sujet dans toutes ses dimensions, elle a procédé à une recherche et une exploitation documentaire la plus complète possible. De très nombreux rapports, études, articles, colloques, ouvrages traitent de la question de la politique d'égalité femmes/hommes et la mission, sans pouvoir être dans l'exhaustivité, s'est attachée à consulter et analyser les productions les plus reconnues et les plus récentes. Elle s'est en particulier efforcée d'acquérir une connaissance fine des politiques publiques menées en la matière.¹²

En deuxième lieu, elle a exploité de nombreuses données statistiques relatives aux ressources humaines issues des applicatifs du ministère avec l'objectif de disposer de données communes à l'ensemble des corps¹³. La mission s'est cependant heurtée à des difficultés tenant à la disparité, au caractère incomplet ou à la fiabilité insuffisante de certaines sources et données statistiques¹⁴.

La mission a joint au rapport quatre annexes¹⁵ qui, pour chacun des corps étudiés, présentent des données chiffrées, issues de ces diverses sources, ou d'autres études, et viennent préciser ou illustrer les analyses qu'elle a produites sur la mixité, l'équilibre des temps de vie ou la parité¹⁶.

En troisième lieu, la mission a sollicité la délégation des affaires européennes et internationales (DAEI), qui a conduit une étude, notamment auprès des magistrats de liaison, sur l'ensemble des thématiques de la mission et sur les métiers qui, en France, relèvent du ministère de la justice. Les réponses ont cependant concerné principalement, sinon exclusivement, les magistrats.

En quatrième lieu, la mission a procédé à l'audition de plus d'une centaine de personnes internes et externes au ministère, notamment les professionnels :

- du secrétariat général et de l'ensemble des directions du ministère¹⁷ ;
- d'autres ministères ou organismes publics ;
- des écoles du ministère de la justice, de l'Ecole nationale d'administration (ENA), d'universités ou de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris ;
- des conférences des chefs de juridiction ;
- des organisations syndicales de magistrats et fonctionnaires des directions concernées ;
- du conseil national des barreaux ;

¹² A cet égard, il convient de préciser que les évolutions en la matière sont rapides et que les plus récentes, encore en cours au moment où la mission finalisait son rapport, notamment les orientations nouvelles données par la secrétaire d'Etat en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes nommée le 17 mai 2017, n'ont pas toujours pu être prises en compte.

¹³ Bilans sociaux, requêtes issues des applicatifs des directions (Lolfi, Origine) et de l'infocentre IRHIS (Harmonie).

¹⁴ En outre, certains corps ont connu des modifications statutaires et indicielles en 2017, qui ont nécessité une mise à jour dans le logiciel Harmonie, toujours en cours au moment où la mission a mené ses investigations. Il en est ainsi des corps des directeurs des services pénitentiaire, des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, des personnels d'encadrement et d'application (surveillants pénitentiaires), ainsi que des corps de commandement. Les bureaux RH de la DAP ont dû reprendre l'ensemble des situations individuelles des agents de ces corps aux fins d'établir les nouvelles situations administratives, en grades et en échelons, et de pouvoir procéder à leur mise à jour dans le logiciel Harmonie.

¹⁵ Magistrats, corps des directeurs de greffe et greffier, corps de la DAP, corps de la PJJ.

¹⁶ Dans le corps du rapport, lorsque les données chiffrées ne sont pas sourcées, il convient de se reporter aux annexes.

¹⁷ La plupart des auditions ont été menées soit avant soit dans les jours qui ont suivi la réorganisation du SG de sorte que tous les effets de cette réorganisation sur le pilotage d'une politique RH transversale n'ont pu être pris en compte.

- d'associations de femmes ;
- de chercheurs ;
- d'organismes privés.

La mission a également procédé à l'audition de personnalités féminines qui ont témoigné de leurs parcours professionnels.

Enfin, la mission a été reçue par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) le 13 septembre 2017.

Le présent rapport s'articulera autour des quatre volets identifiés par la mission : le pilotage, le retour à la mixité des métiers du ministère, l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle et familiale et l'accès paritaire aux postes à responsabilités. Pour chacun d'entre eux, la mission présente un état des lieux avant d'identifier des leviers d'action en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au ministère de la justice.

1. LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE EGALITE PROFESSIONNELLE FEMMES/HOMMES

1.1 Un pilotage insuffisant de la politique égalité femmes/hommes au sein du ministère de la justice

L'action interministérielle en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique a été renforcée à compter de 2012 par une double impulsion du ministère des droits des femmes¹⁸ et du ministère de la fonction publique qui ont réuni, le 30 novembre, le comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité. Ce dernier a abouti à la mise en place d'un programme d'actions et de différents outils de pilotage dont la création du réseau des hauts fonctionnaires à l'égalité et l'installation des conférences de l'égalité¹⁹. A l'occasion de ces dernières, chaque ministère élabore une feuille de route en matière d'égalité²⁰.

Le rapport 2016 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique souligne que « *les conférences de l'égalité demeurent des jalons essentiels pour stimuler l'engagement des ministères en matière d'égalité professionnelle et passer en revue les actions conduites* » et qu'elles ont mis en évidence les progrès accomplis par chacun d'entre eux²¹. Pour autant, le haut conseil à l'égalité (HCE), dans son avis de juillet 2017, recommande que le cadre de leur élaboration, considéré comme « *fastidieux* », soit refondé²².

En 2015, la Cour des comptes soulignait que la mise en œuvre de la politique d'égalité femmes/hommes, telle qu'issue des engagements interministériels, demeurait très inégale selon les ministères²³. Au ministère de la justice, les différents outils de pilotage et de suivi mis en place au niveau interministériel ont été insuffisamment exploités ou utilisés.

¹⁸ Intégrée en août 2014 dans le ministère des familles, de l'enfance et des droits des femmes, cette politique publique est de nouveau rattachée au Premier ministre, depuis le 17 mai 2017, par la création d'un secrétariat d'Etat en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes.

¹⁹ Ces conférences annuelles sont devenues l'instance de suivi de la mise en œuvre de cette politique publique au sein de chaque ministère. Elles sont préparées par le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE), la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et tous les ministères qui présentent, annuellement, leurs avancées sur le versant des politiques publiques et des ressources humaines.

²⁰ Comme le recommandait la Cour des comptes, les feuilles de route ministérielles 2016/2017 sont présentées selon la même maquette. Elles débutent par une synthèse de l'action du ministère concerné sur les trois années passées puis présentent plusieurs fiches réparties par blocs thématiques. *Relevé d'observations provisoires relatif à la mise en œuvre de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes*, 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, juillet 2015.

²¹ Les principaux domaines dans lesquels les ministères ont progressé sont : la production de rapport de situation comparée ; les primo-nominations équilibrées ; une forte dynamique des réseaux de femmes ; l'engagement dans la démarche de labellisation, voire d'une double labellisation Égalité/Diversité. DGAFP, *Rapport annuel 2016 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique*, 2016.

²² HCE, avis n° 2017-07-27, *Investir dans l'organisation administrative et institutionnelle des droits des femmes : première brique d'une véritable transition égalitaire*.

²³ « *Si la conception et l'affichage de la politique d'égalité relève, beaucoup plus que par le passé, d'engagements interministériels, sa mise en œuvre demeure très inégale selon les ministères et témoigne fréquemment d'un essoufflement au-delà des impulsions politiques initiales* », Cour des comptes, *op.cit.*

1.1.1 Une haute fonctionnaire à l'égalité trop isolée et sans moyen propre

Afin de faciliter le travail interministériel, le Premier ministre, dans une circulaire du 23 août 2012, a créé un réseau de hauts fonctionnaires à l'égalité des droits (HFE) ayant pour responsabilité de définir et de mettre en œuvre la politique en faveur de l'égalité femmes/hommes. Au sein de chaque ministère, ce haut fonctionnaire doit être en mesure d'animer des échanges au sein des comités des directeurs, d'en rendre compte personnellement au ministre et de prendre toutes les initiatives utiles pour favoriser l'implication des services déconcentrés dans la mise en œuvre de cette politique.

En 2015, la Cour des comptes a estimé que si le réseau des 14 HFE s'était effectivement structuré, il restait néanmoins en retrait des ambitions de la circulaire et que ceux-ci ne jouaient pas « *le rôle intégrateur* » qui leur était dévolu²⁴.

Pour le HCE, le portage politique de la part du ou de la ministre « *est le paramètre clé pour la réussite des missions du ou de la HFE, lui donnant sa légitimité et sa capacité à mobiliser des relais dans l'ensemble de l'administration* »²⁵.

Au ministère de la justice, la HFE actuelle a été nommée en mars 2014 et, comme son prédécesseur, elle est positionnée au sein de l'Inspection générale de la justice (IGJ). Elle occupe des fonctions d'inspectrice générale de la justice et consacre à sa mission de HFE environ 50 % de son temps de travail. Elle est, par ailleurs, présidente de l'association « Femmes de justice ».

Sa lettre de mission²⁶ lui confère, d'une part, la responsabilité de coordonner l'état des lieux de la prise en compte de cette politique publique dans celles du ministère et, d'autre part, d'assurer l'élaboration et le suivi des plans d'actions interministériel et ministériel. La haute fonctionnaire ne dispose d'aucun moyen propre pour mener à bien sa mission²⁷.

La mission constate que la HFE, personnalité très reconnue pour sa compétence sur les sujets se rapportant à l'égalité femmes/hommes et très identifiée à cet égard dans la sphère publique²⁸, n'est pas suffisamment intégrée au sein du ministère, ce qui réduit sa capacité à élaborer, animer et décliner un programme d'actions en faveur de l'égalité professionnelle des agents du ministère²⁹ :

- la mission de la HFE et le contenu de la politique interministérielle n'ont pas été présentés aux directions si ce n'est, dans le cadre du dialogue social, lors du comité technique ministériel (CTM) du 9 juillet 2015 ;

- la HFE ne participe pas aux comités des directeurs du ministère, ni aux réunions organisées par le secrétariat général (SG) réunissant les sous-directeurs des ressources humaines (SDRH) du ministère ;

²⁴ La Cour des comptes interrogeait la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) « *sur les adaptations qui seraient nécessaires pour qu'ils exercent réellement les responsabilités qui leurs sont dévolues* », *ibid.*

²⁵ HCE, *op.cit.*

²⁶ Lettre de mission en date du 30 juin 2014.

²⁷ Si ce n'est la possibilité de faire appel à des stagiaires.

²⁸ La feuille de route ministérielle 2016/2017 détaille l'ensemble des actions de promotion de la politique d'égalité femmes/hommes conduites par la HFE, en particulier dans le domaine de la formation.

²⁹ Le constat de l'absence de marge de manœuvre effectué par la Cour des comptes est donc encore d'actualité : « *ce rôle s'arrête toutefois à la coordination sans véritable marge de manœuvre pour susciter les mesures ultérieurement reprises dans les feuilles de route, ni pour veiller ensuite à leur mise en œuvre avec quelques moyens d'autorité.* », Cour des comptes, *op.cit.*

- il n'existe pas de relation structurée entre la HFE, le cabinet du garde des sceaux, le Secrétaire général, les directeurs et sous-directeurs. La préparation de la conférence annuelle de l'égalité, avec l'élaboration de la feuille de route ministérielle, est le seul contact régulier entre la HFE et les directions. En amont, sur le volet ressources humaines (RH), elle saisit les directions afin de recueillir des données statistiques et réunit les référents des directions. Enfin, si elle a pu rencontrer les chargées de mission encadrement supérieur³⁰ et diversité au sein du SG ainsi que le cabinet extérieur chargé du label diversité³¹, cela n'a toutefois pas pu déboucher sur un réel travail commun.

La feuille de route du ministère reflète l'isolement de la HFE en ce qu'elle ne rend pas lisibles les axes ou les orientations stratégiques du ministère, ni un programme d'actions structurées qui en serait la déclinaison³².

En revanche, la HFE apparaît dans l'organigramme du ministère et bénéficie d'une rubrique intranet.

1.1.2 Une tentative de structuration du portage de cette politique au sein du secrétariat général inaboutie

1.1.2.1 Un engagement du ministère pour une communication publique sans stéréotype de sexe

Le garde des sceaux a été le premier représentant ministériel à signer la convention pour une communication publique sans stéréotype de sexe et à engager son ministère à en respecter les termes³³. L'un d'entre eux consiste en l'adoption et la diffusion du guide pratique édité sur cette thématique pour la première fois en novembre 2015³⁴. Ce guide ne s'applique strictement qu'à la communication interne et externe des signataires³⁵.

Si l'engagement du ministre représente un affichage politique fort, les dix recommandations du guide pratique peinent à se mettre en œuvre au niveau du ministère et de ses directions³⁶.

Seule la deuxième recommandation visant à accorder les noms de métiers, titres, grades et fonctions trouve une concrétisation dans le référentiel ministériel des métiers de la justice.

En revanche, les documents ou outils proposés par les différents services de communication du ministère n'intègrent pas les recommandations du guide pratique.

³⁰ Cf. *infra*. 4.4.3.1.

³¹ Cf. *infra*. 1.1.2.2.

³² Dans la feuille de route ministérielle 2016/2017, il est fait mention dans le bloc 2 relatif à l'égalité professionnelle de l'existence, au niveau du SG, d'une feuille de route RH pour l'égalité entre les femmes et les hommes, dont la mission n'a pas eu communication et dont le Secrétaire général lui-même n'avait pas connaissance.

³³ Convention établie par le haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes signée par le garde des sceaux le 8 mars 2016.

³⁴ Les trois engagements de la convention sont : prévenir et faire reculer les stéréotypes de sexe dans la communication publique, en interne comme en externe ; adopter le guide pratique, le diffuser à ses agent.e.s en particulier à celles et ceux en charge de la communication et le mettre à disposition, le cas échéant, sur la plateforme intranet ; transmettre le guide aux prestataires extérieur.e.s.

³⁵ La mission n'a pas usé de façon systématique du féminin et du masculin dans la mesure où un rapport de l'IGJ ne relève pas en soi de la communication.

³⁶ Les 10 recommandations sont : 1.Éliminer toutes expressions sexistes ; 2. Accorder les noms de métiers, titres, grades et fonctions ; 3 User du féminin et du masculin dans les messages adressés à tous et toutes ; 4 Utiliser l'ordre alphabétique lors d'une énumération ; 5 Présenter intégralement l'identité des femmes et des hommes ; 6 Ne pas réserver aux femmes les questions sur la vie personnelle ; 7 Parler « des femmes » plutôt que de « la femme », de la « journée internationale des droits des femmes » plutôt que de la « journée de la femme » et des « droits humains » plutôt que des « droits de l'homme » ; 8 Diversifier les représentations des femmes et des hommes ; 9 Veiller à équilibrer le nombre de femmes et d'hommes et 10 Former les professionnel.le.s et diffuser ce guide.

De même, les différentes communications ou documents publiés sur les sites intranet et internet du ministère ne tiennent pas compte de celles-ci (plaquette de présentation, descriptifs des différents métiers...).

Enfin, il n'existe aucune féminisation des titres dans les transparences relatives aux nominations des magistrats³⁷, ni des fiches de poste à profil lors des commissions administratives paritaires (CAP) de mobilité des fonctionnaires de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et de la direction des services judiciaires (DSJ).

La mission préconise d'engager une démarche en vue d'assurer la diffusion du guide et d'en appliquer les recommandations dans sa communication interne et externe.

Recommandation n° 1. *A l'attention du SG et des directions : décliner la convention d'engagement du HCE pour une communication publique sans stéréotype de sexe (niveau 3).*

1.1.2.2 Un accompagnement par un cabinet extérieur autour de la labellisation au point mort

Lors du comité interministériel « *égalité et citoyenneté* » du 6 mars 2015, le gouvernement a décidé que les ministères évalueraient leurs procédures RH afin de candidater au label égalité créé en 2004 et au label diversité créé en 2008 et recherchaient la double labellisation³⁸.

Ces deux labels permettent à la structure candidate d'évaluer ses processus de ressources humaines à l'aune des politiques interministérielles de lutte contre les discriminations, de promotion de l'égalité femmes/hommes et de mixité des métiers. Le label diversité intègre la question de l'égalité femmes/hommes puisque la prise en compte du sexe est un des 24 critères prohibés par la loi dans la lutte contre les discriminations. Depuis 2016, le dispositif d'alliance entre le label diversité et le label égalité est effectif et implique le dépôt d'une candidature unique.

La démarche de labellisation est un processus d'amélioration continue. La structure réalise sa cartographie des risques et met en place des plans d'action³⁹. Elle se porte ensuite candidate au processus de labellisation (proposition d'un champ et d'un périmètre de labellisation) et l'association française de normalisation (AFNOR certification) audite sur site la structure sur le fondement d'un cahier des charges qui identifie l'ensemble des champs et processus à évaluer au regard des deux politiques interministérielles⁴⁰. Le rapport d'audit est présenté au bureau du label, puis en commission s'il est sélectionné⁴¹. Le rapport annuel 2016 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique indique que la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) est mobilisée pour faciliter et accompagner les ministères et organismes publics dans cette démarche de labellisation.

³⁷ Circulaire de transparence relevant du pouvoir de proposition du CSM, projets de nomination établis par la DSJ.

³⁸ Cette décision est reprise dans la circulaire du 22 décembre 2016 relative à la politique d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique qui incite l'ensemble des ministères à s'engager « *fortement* » à obtenir le double label.

³⁹ Un outil d'autodiagnostic numérique ETA-DIV est mis à la disposition des ministères par la DGAFP depuis le premier semestre 2016.

⁴⁰ Le cahier des charges de l'audit repose sur sept domaines dont : la réalisation d'un état des lieux, l'élaboration des plans d'action (pour le label égalité : *a minima*, avoir engagé des négociations avec les organisations syndicales en vue de la

De nombreux ministères, dont plusieurs d'entre eux ont déjà été labellisés au titre de la diversité, sont aujourd'hui inscrits dans la démarche d'obtention du label égalité⁴².

Au ministère de la justice, « *la réalisation d'un état des lieux des risques en matière de discrimination, notamment au regard du sexe, et des bonnes pratiques en matière d'égalité professionnelle et de diversité* »⁴³ a été confiée à un cabinet extérieur en septembre 2016 (Altidem)⁴⁴. Comme le précise la feuille de route, l'objectif du ministère n'était pas de s'engager dans un processus de double labellisation mais de se limiter, dans un premier temps, à la réalisation d'un diagnostic sur la thématique de l'égalité.

Il ressort des différents documents consultés et entretiens conduits par la mission que le cabinet extérieur n'a pas bénéficié des conditions requises pour la réalisation de sa mission et qu'il n'a pu mener à bien l'état des lieux attendu, ni faire aboutir la candidature au label diversité. En effet, il n'a rencontré ni le référent égalité au sein du cabinet de la ministre, ni le Secrétaire général et cette démarche n'a pas été présentée aux directeurs et sous-directeurs des ressources humaines du ministère. Par ailleurs, suite au départ en avril 2017 du sous-directeur de la synthèse des ressources humaines du SG qui était son interlocuteur, Altidem n'avait pas été contacté ou sollicité par le ministère pour faire le bilan de son intervention.

Lors de leur rencontre avec la mission, le cabinet extérieur et la référente diversité au sein du SG ont souligné le risque élevé d'un échec d'une candidature du ministère à la labellisation du fait de l'absence d'un portage politique de haut niveau et de moyens pour décliner le projet, de difficultés pour le ministère à s'inscrire dans l'accompagnement proposé par la DGAFP et des réticences des directions face à une candidature. Seule la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) a inscrit l'obtention du label diversité dans son plan d'action de la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales (SDRHRS) 2017⁴⁵.

S'ajoute à ces difficultés une question relative au périmètre de la labellisation. Pour candidater, le nombre d'agents concernés par le champ de la labellisation doit atteindre 25 % des effectifs du ministère. Face au refus de la plupart des directions de s'inscrire dans la démarche et sur proposition du cabinet extérieur, le SG avait envisagé d'engager la démarche uniquement sur les corps communs qui dépendent de sa gestion exclusive. Cette proposition a été refusée par la DGAFP considérant que l'intérêt était de pouvoir intégrer des agents relevant des corps spécifiques du ministère.

1.1.2.3 Une référente au sein du secrétariat général dans l'impossibilité de mener à bien sa mission

Le poste de chargé de mission « label diversité » au sein de la sous-direction de la synthèse des ressources humaines du SG est pourvu depuis novembre 2016 par une directrice de greffe.

déclinaison de l'accord interministériel du 8 mars 2013) ; la mise en œuvre de communication interne, de sensibilisation et de formation ; la prise en compte de la politique interministérielle dans la gestion et la gouvernance des RH et l'évaluation de l'efficacité des mesures prévues.

⁴¹ Le rapport d'audit est présenté au bureau du label, puis en commission s'il est sélectionné. La durée entre le dépôt du dossier et l'obtention du label est estimée à 9 mois. Le label est accordé pour 4 ans avec un audit de suivi à deux ans.

⁴² Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ministère de l'intérieur, ministères économiques et financiers, ministère de la culture et de la communication, ministère des affaires étrangères.

⁴³ Feuille de route ministérielle 2016/2017, *op. cit.*

⁴⁴ Le cabinet Altidem a accompagné plusieurs ministères dans leur démarche de labellisation et travaille en étroite collaboration avec la DGAFP.

⁴⁵ Plan d'action SDRHRS de la DPJJ 2017, premier axe relatif à la politique RH.

Cette dernière a très rapidement constaté sa difficulté à réaliser les tâches qui lui étaient dévolues⁴⁶. En effet, sa mission n'a pas été présentée aux directions. Elle-même n'a reçu aucune commande claire de la part de sa hiérarchie et n'a disposé que de peu d'autonomie. Elle n'a pas réellement été associée au travail mené par le cabinet extérieur qui s'est néanmoins rendu disponible pour l'informer et la conseiller sur la démarche de labellisation. En cours d'année, sa sous-direction l'a positionnée sur le poste de « référent handicap » qu'elle occupera à temps plein dès septembre 2017.

Un nouveau poste, intégré dans son nouvel organigramme a été publié par le SG. La fiche de poste est plus large que la précédente en ce qu'elle ne vise pas exclusivement le label diversité⁴⁷. Ce n'est plus un poste de chargé de mission mais un poste de rédacteur. Ce poste est par ailleurs rattaché, conformément à ce que prévoit la réglementation, au bureau des méthodes, de la qualité et de la performance de la sous-direction des statuts, du dialogue social et de la qualité de vie au travail du service des ressources humaines du SG.

Compte tenu de ce nouveau positionnement hiérarchique, la réussite de ce professionnel supposera un portage fort de cette politique interministérielle au niveau de la direction du SG.

1.1.2.4 Un dispositif de formation encore incomplet

La mesure 5 du protocole du 8 mars 2013⁴⁸ prévoit la mise en place d'actions de formation et de sensibilisation à l'égalité femmes/hommes dans le cadre de la formation initiale, de l'accompagnement à la prise de fonction et de la formation continue⁴⁹. Afin d'aider les employeurs publics, la DGAFP a publié en 2014 un guide des référentiels de formation sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, dont il est prévu une mise à jour en 2017. Ces référentiels se veulent adaptés à différents publics cibles⁵⁰ et intègrent les quatre dimensions de l'égalité professionnelle⁵¹.

⁴⁶ A savoir : 1. réaliser un état des lieux objectif portant sur les risques de discriminations dans l'ensemble des activités RH. 2. mener une action ambitieuse et transversale, en fédérant l'ensemble des directions autour d'une démarche d'amélioration continue avec la mise en place d'une instance de pilotage et une bonne définition des rôles entre les directions. 3. affirmer la responsabilité sociale du ministère de la justice, en garantissant l'égalité de traitement et une meilleure traçabilité des choix pour les agents. 4. prévenir le risque juridique et le contentieux en matière de discrimination. 5. dialoguer avec les représentants du personnel sur des enjeux fédérateurs et porteurs de valeurs. 6. apporter son expertise sur les dossiers techniques qui leur seront soumis, notamment en réalisant des synthèses et des tableaux de bord, en proposant différents *scenarii* et en construisant une présentation dynamique des principaux axes. 7. constituer des dossiers exhaustifs en vue de réunions thématiques, avec une analyse fine pour l'ensemble du ressort.

⁴⁷ 1. Participer à l'animation du réseau des correspondants des RH. 2. Sera plus particulièrement en charge des dossiers spécifiques du bureau (actions en matière de prévention des discriminations et de promotion de l'égalité professionnelle, candidature au label diversité...). 3. Sera plus particulièrement en charge d'assurer la cohérence des référentiels et des procédures et le partage des bonnes pratiques. 4. Préparera les réunions inter directionnelles sur ces thématiques.

⁴⁸ Le *protocole d'accord sur l'égalité professionnelle du 8 mars 2013 entre les femmes et les hommes dans la fonction publique* a été signé le 8 mars 2013 par le Premier ministre, le ministre de la fonction publique, dix organisations syndicales, l'association des régions de France, l'assemblée des départements de France, l'association des maires de France et la fédération hospitalière. Le protocole se structure autour de 4 axes : le dialogue social, l'égalité entre les femmes et les hommes dans les rémunérations et les parcours professionnels de la fonction publique, une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie personnelle et la prévention des violences faites aux agents sur leur lieu de travail et la lutte contre le harcèlement.

⁴⁹ Formation à la prévention des discriminations et des stéréotypes relatifs à l'égalité professionnelle à destination de l'ensemble des agents de la fonction publique et formation aux enjeux de l'égalité à destination de l'ensemble des gestionnaires des ressources humaines et cadres.

⁵⁰ Tous publics ; encadrement supérieur et dirigeant ; managers d'équipe / encadrement intermédiaire ; responsables des ressources humaines ; membres des instances représentatives du personnel ; élèves des écoles de service public ; présidents et membres des jurys de concours et d'examens.

⁵¹ Egalité dans les parcours professionnels et les rémunérations ; lutte contre les stéréotypes et les discriminations ; articulation entre vie professionnelle et vie personnelle ; préventions des violences et harcèlements sur le lieu de travail.

La feuille de route 2016/2017 du ministère de la justice détaille les différentes formations mises en place au sein de chaque direction tant au niveau de la formation initiale que de la formation continue.

Il existe en effet plusieurs actions de formation proposées par les écoles du ministère comme celle de l'École nationale de la magistrature (ENM) d'octobre 2016 à destination des nouveaux chefs de cour qui comprenait une intervention de la HFE sur le thème de l'égalité femmes/hommes. De même, pour les greffes, plus de 60 % des services formation en régions proposent depuis 2015 des actions de sensibilisation à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes⁵².

Par ailleurs, dans le cadre du réseau des écoles du service public (RESP), plusieurs actions spécifiques à la question de l'égalité professionnelle méritent d'être soulignées comme le stage 2016 *"Manager l'égalité professionnelle femmes/hommes dans la conduite de management dans la fonction publique"*⁵³.

S'agissant des plans de formation (PNF) élaborés par les directions, ils intègrent tous cette thématique mais seule la DAP précise ce qu'elle en attend pour 2017. Les formations relatives à l'égalité femmes/hommes seront intégrées tant dans la formation initiale des agents nouvellement recrutés que dans les formations spécifiques « prise de postes » ou « adaptation à l'emploi » et devront cibler la « *déconstruction des stéréotypes liés à ces questions, y compris dans le contenu des supports de formation, qui souvent, à travers des exemples donnés ou les cas pratiques proposés, tendent à reproduire un certain type de schéma de la place des femmes et des hommes dans la société* ».

Pour les autres directions, il apparaît que les formations proposées jusqu'alors n'abordaient cette thématique que :

- par le prisme plus large de la lutte contre les stéréotypes et les discriminations et, souvent, sur le versant de la prise en charge des publics⁵⁴ et non de la gestion des ressources humaines ;

- ou par le prisme de la déontologie des professionnels dans le cadre de la formation initiale⁵⁵.

⁵² Ainsi, dans les catalogues de formation depuis l'année 2015, les formations proposées sur ce thème s'articulent autour de deux axes : les pratiques managériales et l'égalité professionnelle / la mise en œuvre d'outils et d'actions au sein des équipes en adéquation avec l'égalité professionnelle. Feuille de route 2016/2017.

⁵³ Les objectifs de ce stage ont consisté à sensibiliser les participants à la situation de l'égalité professionnelle femmes/hommes dans les trois fonctions publiques et impulser les mesures nécessaires pour la mise en place d'une politique de progrès.

⁵⁴ Dans le cadre de la formation continue, l'ENM propose des formations sur « *La traite des êtres humains* » ou sur « *Les violences faites aux femmes : prévenir, accompagner, agir* » et l'ENPJJ propose plusieurs sessions de formations sur la mixité dans la conduite de l'action éducative.

⁵⁵ Comme à l'ENAP et à l'ENG.

1.1.3 *L'existence de freins au développement d'une politique en faveur de l'égalité*

1.1.3.1 **Une volonté politique peu affirmée au niveau du ministère et un secrétariat général en cours de restructuration**

L'existence d'une impulsion politique au plus haut niveau de l'Etat est unanimement reconnue comme « *une condition sine qua non* » pour atteindre l'égalité réelle⁵⁶ entre les femmes et les hommes. Celle-ci n'a pas été donnée au ministère de la justice à la différence d'autres ministères comme, par exemple, le ministère de la culture qui a mis en place, dès 2013, un comité ministériel pour l'égalité présidé par la ministre elle-même⁵⁷.

Par ailleurs et jusqu'à récemment, le SG n'était pas organisé de manière à pouvoir efficacement assurer sa mission de coordination de cette politique publique interministérielle et l'ensemble des directions ont indiqué que cette thématique n'avait jamais fait l'objet de directive particulière de sa part.

En outre, la DGAFP n'a pas été sollicitée par le ministère de la justice pour l'accompagner dans la déclinaison de cette politique et s'il est représenté dans les réunions interministérielles, sa participation n'apparaît pas assez active.

Néanmoins, le renforcement du rôle de la DGAFP⁵⁸ qui incite les directions à la solliciter davantage et l'affirmation de la place du SG⁵⁹, ainsi que sa récente réorganisation, augurent d'une évolution favorable à la déclinaison de la politique d'égalité femmes/hommes au sein du ministère de la justice.

Recommandation n° 2. *Afficher la volonté d'inscrire la politique égalité femmes/hommes comme fondamentale dans la GRH de l'ensemble du ministère (niveau 1).*

1.1.3.2 **Des directions pour la plupart peu intéressées par le sujet**

La mission a pu constater que les directions du ministère ne considéraient pas la question de la féminisation des métiers du ministère, ni la question de l'égalité professionnelle comme un sujet problématique nécessitant une mobilisation particulière pour trois raisons différentes :

- l'existence d'un préjugé selon lequel, le fait que certains métiers soient très féminisés ou en voie de féminisation règle de lui-même la question⁶⁰ ;
- l'existence de sujets prioritaires et le traitement des urgences qui mobilisent des directions confrontées à un déficit de personnels ;

⁵⁶ HCE *op.cit.*, p14 et p.22.

⁵⁷ Ce comité, lieu de débat et de propositions, est composé d'une trentaine de personnes (élus, associations, dirigeants d'institutions culturelles et des médias, artistes, experts, administration du ministère) et a pour objet de suivre l'évolution de la place des femmes dans le champ culturel et médiatique. Il s'appuie notamment sur l'Observatoire de l'égalité, qui rassemble et met à disposition du public des données actualisées. Le premier rapport de l'Observatoire fait apparaître une situation déséquilibrée, à la fois en terme d'accès aux postes à responsabilité, de place des femmes dans la programmation artistique ou encore d'écarts de rémunération.

⁵⁸ Le décret, en date du 22 décembre 2016, est venu consacrer le rôle de la DGAFP en renforçant sa mission de pilotage et de coordination de la politique des ressources humaines commune à l'ensemble de la fonction publique, en lui confiant le rôle de « DRH de l'Etat » et en consacrant le rôle et les attributions du responsable ministériel des ressources humaines dans chaque ministère. La politique égalité femmes/hommes est explicitement visée comme faisant partie de leurs missions respectives.

⁵⁹ Décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale.

⁶⁰ « *Le préjugé moderne symbolique se retrouve dans le déni de la persistance de la discrimination* », Mary Kite, Bernard Whitley, *Psychologie des préjugés et de la discrimination*, p.196.

- la conviction que la problématique majeure dans la gestion des ressources humaines n'est plus celle de l'égalité femmes/hommes mais une problématique générationnelle⁶¹.

En outre, le corpus normatif et les orientations interministérielles relatives à l'égalité sont peu connues des cadres de ces directions. Les sous-directeurs et chefs de bureaux entendus ont une connaissance partielle de la politique interministérielle⁶² et n'ont été amenés à s'y intéresser qu'à l'occasion de commandes ponctuelles (notamment dans le cadre des indicateurs à produire pour le bilan social ou pour la préparation des conférences de l'égalité).

Pour autant, les directions du ministère ont mis en place plusieurs dispositifs qui, sans viser directement l'égalité professionnelle, ont un impact positif sur la question : observatoires nationaux et régionaux des relations sociales et des conditions de travail à la DPJJ, gestion des carrières avec les conseillers mobilité carrière et les revues des cadres.

Recommandation n° 3. *A l'attention du SG : organiser une sensibilisation à la politique égalité femmes/hommes à destination des directeurs d'administration centrale, des chefs de service et des sous-directeurs des ressources humaines du ministère (niveau 2).*

1.1.3.3 Une concertation sociale qui aborde peu la question de l'égalité femmes/hommes

Le gouvernement, afin de faire progresser la sphère publique vers l'égalité réelle, s'est dotée de plusieurs engagements structurants pris par les employeurs publics dont, au premier chef, le protocole d'accord sur l'égalité professionnelle du 8 mars 2013 qui a vocation à se décliner dans chaque versant de la fonction publique.

Comme préconisé par le protocole et la circulaire de la fonction publique du 22 décembre 2016, le dialogue social doit être un levier majeur de l'intégration de la politique d'égalité femmes/hommes dans tous les ministères.

Au sein du ministère de la justice, les organisations professionnelles représentatives semblent diversement mobilisées⁶³, plusieurs interlocuteurs ayant souligné qu'elles relayaient peu d'attentes sur le sujet vis-à-vis de l'administration. Quant à celles entendues par la mission, elles sont unanimes pour dire que la politique égalité femmes/hommes, après avoir été mise à l'ordre du CTM de juillet 2015, n'a pas fait l'objet de réflexion ou de négociation particulières.

Le ministère n'a donc, à ce jour, engagé aucune concertation en vue de décliner le protocole du 8 mars 2013 contrairement à d'autres ministères qui ont mené à bien la démarche⁶⁴. A titre d'exemple :

- le ministère de l'intérieur a été le premier, en mars 2014, à décliner le protocole égalité de 2013⁶⁵ et un comité de pilotage de suivi semestriel associant les organisations syndicales a été installé en 2015 ;

⁶¹ Pour plus de développements sur l'approche du travail par les différentes générations : Jérôme Ballarin, *Manager par les équilibres, le bien être des collaborateurs au service de l'efficacité collective*, 2015, p.34.

⁶² Sont généralement connus : l'existence du protocole du 8 mars 2013 et de la feuille de route ministérielle, les exigences légales lorsqu'elles relèvent de leur champ de compétences la démarche de labellisation pour la DPJJ.

⁶³ A titre d'exemple, plusieurs organisations professionnelles n'ont pas donné suite à la sollicitation de la mission.

⁶⁴ Conseil commun de la fonction publique, réunion plénière du 23 mai 2016, *Suivi de la mise en œuvre du protocole d'accord sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, signé le 8 mars 2013* », DGAFP, 18 mai 2016, p.2.

⁶⁵ Le protocole ministériel, signé par tous les représentants des organisations syndicales, comporte 14 mesures répertoriées selon quatre axes (dialogue social, équilibre vie privée/vie professionnelle, prévention des violences au travail, suppression des inégalités salariales).

- sur la base des travaux d'un groupe de travail associant les organisations syndicales, les ministères de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, et le secrétariat d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche ont signé le 3 novembre 2014 une charte relative à l'égalité professionnelle.

- les ministères sociaux n'ayant pu faire aboutir la négociation autour de l'égalité professionnelle ont formulé, quant à eux, une nouvelle proposition de négociation élargie en 2016 à la thématique globale des discriminations, avec un focus sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Au ministère de la justice, l'engagement de la concertation avec les organisations syndicales est freiné par une sous-utilisation des instruments de dialogue social que sont les bilans sociaux annuels (BS) et les rapports de situation comparée (RSC) qui sont reconnus comme de véritables outils d'analyse prospective et d'élaboration des plans d'action et feuilles de route ministérielles en faveur de l'égalité professionnelle.

Recommandation n° 4. *A l'attention du SG : décliner le protocole d'accord du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique (niveau 1).*

1.1.3.4 Une absence de coordination et d'harmonisation dans la remontée des données statistiques

Les textes prévoient en effet que le dialogue social soit mené, au niveau du conseil commun de la fonction publique, à partir de l'analyse de données statistiques sexuées présentées dans le rapport annuel relatif à l'égalité professionnelle et, au niveau des employeurs publics, à partir de la production de RSC intégrés dans les BS. Ces RSC reposent sur un socle minimum d'indicateurs communs définis par voie réglementaire⁶⁶ et listés en annexe du protocole de 2013.

La Cour des comptes constatait en 2015 que le RSC n'était pas généralisé dans tous les ministères. Il ressort des différentes feuilles de route ministérielles 2016/2017 consultées par la mission que la situation a progressé depuis, neuf ministères présentant aujourd'hui un RSC annexé à leur bilan social.

Quant au HCE, dans son avis de juillet 2017⁶⁷, il constate que, malgré des évolutions positives, la visibilité et l'accessibilité des données restent à améliorer, que la pertinence des indicateurs est à réinterroger et que l'exploitation des données demeure insuffisante.

Le RSC doit permettre d'élaborer, dans chaque ministère au niveau de la fonction publique d'Etat, un plan d'action établi après concertation avec les organisations syndicales destiné à assurer l'égalité professionnelle et à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes. Plusieurs ministères ont aujourd'hui élaboré ces plans d'action⁶⁸.

⁶⁶ Arrêté du 23 décembre 2013 fixant la liste des indicateurs contenus dans le bilan social prévu par l'article 37 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat.

⁶⁷ Avis HCE, *op.cit.*

⁶⁸ Comme, par exemple, les ministères sociaux, le ministère de la défense ou encore le ministère de l'Education Nationale.

Au ministère de la justice, le BS a fait l'objet d'une refonte dès 2013 afin d'intégrer la plupart des indicateurs prévus par l'arrêté du 23 décembre 2013. Les directions métiers ont également mis leur BS en conformité avec l'arrêté à l'exception de la DAP qui s'est contentée d'intégrer quelques indicateurs sexués⁶⁹.

Pour la mission, la difficulté réside à la fois dans son contenu et dans son délai de production.

En effet, les indicateurs de situation comparée n'apparaissent pas toujours suffisamment harmonisés, trop partiels et de fait difficilement exploitables.

De plus, le dernier bilan social ministériel présenté lors du CTM du 16 novembre est celui établi au titre de l'année 2014 ce qui, selon certaines organisations professionnelles entendues par la mission, intervient trop tardivement pour susciter un réel intérêt et des débats de fond. Par ailleurs, il n'a pas encore été publié sur le site intranet du SG et la DAP connaît un retard plus important encore, le dernier bilan social produit étant celui de 2013.

Enfin, il est rare de trouver dans ces différents bilans sociaux une analyse développée et argumentée des données, ce qui n'en facilite pas la lecture et ne permet pas un dialogue social réellement utile.

La démarche en cours d'optimisation des systèmes d'information RH du ministère devrait lui permettre de produire les indicateurs attendus dans le RSC sans attendre la transmission des différentes directions.

1.2 Un dispositif de pilotage à améliorer

Si la déclinaison de la politique en faveur de l'égalité femmes/hommes nécessite en amont une mobilisation forte des acteurs, elle suppose également la construction d'un dispositif de pilotage structuré permettant de doter le ministère d'une feuille de route opérationnelle.

1.2.1 Un dispositif à structurer

1.2.1.1 Donner les moyens à la haute fonctionnaire à l'égalité d'occuper la position stratégique qui lui est assignée

Dans son avis du 27 juillet 2017, le HCE émet plusieurs recommandations relatives au positionnement des HFE au sein des ministères et aux moyens qui leur sont alloués.

Tout d'abord, il recommande que les HFE soient positionnés « *auprès de l'inspection ou du secrétariat général du ministère, afin de garantir un lien fort et permanent avec l'ensemble des directions du ministère et une réelle transversalité dans l'exercice de ses missions* ». Ensuite, il souligne que « *les moyens dont peut disposer le ou la HFE sont des conditions nécessaires à la pleine réalisation de ses missions* » et émet des propositions en ce sens⁷⁰.

Au sein des ministères qui ont avancé sur la question, plusieurs configurations existent. La fonction est occupée soit :

⁶⁹ A noter qu'au sein de la DSJ, seule la SDRHG produit un bilan social annuel.

⁷⁰ « *Pour ce faire : - la haute fonctionnaire à l'égalité a besoin de l'appui d'une chargée de mission qui pourra l'assister ainsi que d'un secrétariat éventuellement à mi-temps. / - afin de pouvoir engager des actions (par exemple, organisation d'un colloque), il serait souhaitable que le ou la HFE puisse disposer d'un droit de tirage dans le budget du secrétariat général du ministère, par exemple.* », Avis HCE, *op.cit.*

- par le secrétaire général du ministère et une inspectrice générale de l'administration en tant qu'adjointe au ministère de l'intérieur. Un comité de pilotage de suivi du plan d'actions égalité issu de la déclinaison du protocole de 2013 se tient deux fois par an, un comité stratégique et une équipe projet « *label diversité/égalité* » au sein de la mission gouvernance ministérielle des ressources humaines ont été mis en place ;

- par la directrice des ressources humaines du ministère qui s'appuie sur des chargés de mission au ministère de la défense et au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

- par un délégué à la diversité et à l'égalité professionnelle directement placé auprès de la directrice des ressources humaines du ministère et bénéficiant de l'appui de deux chargés de mission (1,9 équivalent temps plein - ETP) au ministère de l'économie et des finances ;

- par une inspectrice générale qui s'appuie sur une mission « *labellisation égalité et diversité* » rattachée directement au SG et composée de 1,5 ETP au ministère de la culture.

Au ministère de la justice, le fait que la HFE soit une inspectrice générale et qu'elle ne bénéficie d'aucun moyen dédié au sein du SG n'a pas facilité les articulations avec celui-ci et les directions.

Dans la nouvelle organisation du SG, « la coordination des actions garantissant l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, prévenant toute forme de discrimination et promouvant la diversité en matière de recrutement et de gestion des ressources humaines »⁷¹ est rattachée à l'un des bureaux⁷² de la sous-direction des statuts, du dialogue social et de la qualité de vie au travail du service des ressources humaines du ministère.

Il ressort de l'ensemble des entretiens et des documents consultés qu'un portage politique fort est indispensable pour permettre à la personnalité occupant la fonction de HFE de réaliser pleinement sa mission. A défaut, elle ne peut se positionner comme une « tête de réseau » vis-à-vis des directions, tant sur le versant des politiques publiques que sur le versant des ressources humaines.

L'organisation, le fonctionnement du ministère et le retard pris dans la mise en œuvre des orientations interministérielles militent en conséquence en faveur d'un rattachement du HFE au SG.

La mission préconise la création d'une direction de projet directement placée auprès du secrétaire général ou de la directrice des ressources humaines. Le directeur de projet à plein temps s'appuierait, pour le volet RH, sur la chargée de mission encadrement supérieur⁷³ et sur un réseau de référents au sein du SG et des directions. Pour le volet politiques publiques, il solliciterait les directions, sous-directions ou bureaux d'administration centrale concernés.

Deux hypothèses seraient alors envisageables : faire endosser la fonction de HFE à un responsable ministériel tel que le secrétaire général, son adjoint ou la directrice du service des ressources humaines ou au directeur de projet lui-même.

⁷¹ Arrêté du 25 avril 2017 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice.

⁷² Bureau des méthodes, de la qualité et de la performance.

⁷³ Rattachée au service des ressources humaines du SG, la mission ministérielle de l'encadrement supérieur, composée d'une chargée de mission, participe à la détection des hauts potentiels au sein du ministère et vise à impulser une dynamique de l'encadrement supérieur. Cf. *infra* 4.4.3.1 A.

Compte tenu de la proximité des deux politiques publiques, il est pertinent que la direction de projet « égalité » soit élargie aux politiques de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité, ce qui est conforme aux dernières orientations de la fonction publique⁷⁴ et à la manière d'aborder la démarche de labellisation.

Par ailleurs, et à l'instar des autres réseaux de femmes ministériels, si l'association « Femmes de justice » est reconnue comme un véritable atout de promotion du droit des femmes et de leurs carrières au sein de leur ministère, le fait que la HFE occupe des responsabilités au sein de celle-ci est susceptible de créer de la confusion pour les différents interlocuteurs internes et externes.

Recommandation n° 5. *Rattacher la fonction de HFE au SG et créer une direction de projet pour piloter la politique interministérielle d'égalité professionnelle femmes/hommes au sein du ministère (niveau 1).*

1.2.1.2 Constituer et animer un réseau de référents à l'égalité

Un référent égalité a été désigné au sein de chaque sous-direction RH du ministère. Aucun d'entre eux n'a de lettre de mission ce qui, malgré leur volonté réelle de s'investir, ne leur permet pas de mener une action efficace du fait de :

- l'absence de consigne et de coordination qui empêche la création d'un réseau permettant une approche harmonisée de la déclinaison ministérielle de la politique d'égalité. Leur mobilisation est essentiellement réactive aux commandes ponctuelles et ne s'inscrit pas dans une démarche prospective ;

- leur positionnement, pour une partie d'entre eux, au sein de la SDRH qui ne leur confère pas la légitimité suffisante pour intervenir en transversalité au sein de la direction et auprès des échelons déconcentrés ;

- un manque de temps pour assurer pleinement cette fonction qui est souvent venue, *in extremis*, se rajouter à leur mission initiale ;

- un *turnover* important de cette référence ne permettant pas de capitaliser le travail effectué.

Afin de constituer un réseau, il est donc nécessaire, comme pour le HFE, que le cadre occupant cette fonction soit directement rattaché au responsable des ressources humaines du SG et des directions. Ce rattachement lui permettrait de travailler en transversalité, en toute légitimité⁷⁵, avec l'ensemble des bureaux du SG ou des directions et d'animer le réseau des référents identifiés dans les échelons déconcentrés (directions interrégionales des services pénitentiaires, DISP, directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse, DIRPJJ), voire dans les cours d'appel.

Recommandation n° 6. *Constituer un réseau de référents au sein de chaque direction en administration centrale et dans les services déconcentrés (niveau 1).*

⁷⁴ Circulaire de la fonction publique du 3 avril 2017 relative à la mise en œuvre de la politique d'égalité, de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité dans la fonction publique.

⁷⁵ Par exemple par la création d'une mission ou direction de projet « d'égalité, lutte contre les discriminations et promotion de la diversité » auprès des SDRH avec à sa tête un chargé de mission ou chef de projet à temps plein.

1.2.2 Des outils à développer

1.2.2.1 S'appuyer sur la démarche de labellisation et en faire un outil inter directionnel de déclinaison de la politique égalité femmes/hommes

L'inscription dans la démarche de double labellisation apparaît comme un levier d'autant plus pertinent et efficace pour structurer la déclinaison des politiques interministérielles d'égalité et de diversité au sein du ministère que l'accompagnement par un cabinet extérieur et expert en la matière est déjà effectif⁷⁶.

Cette démarche projet doit s'adosser à la mise en place d'une instance de pilotage dédiée permettant à la fois de préparer la candidature du ministère aux labels et la feuille de route ministérielle sur le versant RH⁷⁷. Pilotée par le HFE, son équipe et accompagnée du cabinet extérieur, elle réunirait les responsables des services RH du SG et des directions ainsi que les référents égalité. Une fois le projet de labellisation abouti, l'instance deviendrait une instance de suivi et d'évaluation des différents plans d'action.

Le fait de s'inscrire dans cette dynamique permettrait également de dépasser plus facilement les difficultés actuelles liées au périmètre de la labellisation et d'engager l'ensemble du ministère dans la démarche⁷⁸.

Recommandation n° 7. *A l'attention du SG : relancer la démarche de labellisation et l'utiliser comme un levier de mise en œuvre de la stratégie RH du ministère (niveau 1).*

1.2.2.2 Se doter d'indicateurs pertinents et harmonisés au sein du ministère de la justice permettant une analyse prospective et l'engagement d'un dialogue social constructif

Compte tenu des constats précédemment posés, il apparaît nécessaire que le SG mène une réflexion avec les SDRH des directions et les services en charge des systèmes d'information sur la manière d'élaborer les BS et les RSC du ministère en identifiant les indicateurs pertinents⁷⁹, en construisant les requêtes idoines et en fixant à chaque direction un cadre et des échéances harmonisés.

La mission considère que certains indicateurs supplémentaires pourraient s'avérer particulièrement significatifs pour évaluer l'égalité femmes/hommes au sein du ministère comme, par exemple, celui mesurant de manière prospective le taux de féminisation de chaque corps au regard de la mixité des métiers et celui établissant la répartition des promouvables/candidats/nommés sur les emplois fonctionnels.

A plus long terme, le ministère pourrait faire sienne la recommandation formulée par le HCE dans son récent avis : « *définir un programme de travail pour améliorer la mise à disposition des données et de nouvelles exploitations de données intéressant l'égalité entre les femmes et les hommes. Ce travail pourrait reposer sur un réseau de correspondant.e.s statistiques sexuées* »⁸⁰.

⁷⁶ Cf. *supra* 1.1.2.1 – A.

⁷⁷ Exemple du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche qui « a installé le jeudi 6 avril 2017, le comité ministériel stratégique « égalité - diversité ». Ce comité a pour but de porter la démarche de labellisation "égalité" et "diversité" des processus RH dans laquelle le ministère s'est engagé. » - communiqué de presse - Najat Vallaud-Belkacem - 10/04/2017.

⁷⁸ Sous réserve de l'existence d'une volonté ministérielle forte.

⁷⁹ En référence à l'arrêté du 23 décembre 2013.

⁸⁰ HCE, *op.cit.*

En parallèle à l'amélioration de la production de données statistiques sexuées, plusieurs ministères ont mis en place des observatoires favorisant le dialogue autour des thématiques de l'égalité femmes/hommes et de la diversité dont le ministère pourrait utilement s'inspirer⁸¹.

D'ores et déjà, au sein du ministère de la justice, la DPJJ a également mis en place les observatoires nationaux et régionaux des relations sociales et des conditions de travail qui ont vocation à aborder la politique égalité femmes/hommes⁸².

Un autre exemple intéressant est celui des baromètres sociaux mis en place, notamment par les ministères sociaux en 2015 ou par l'observatoire des temps de vie et de la parentalité en entreprise (OPE)⁸³. Leur objet est de mener une enquête « *permettant d'apprécier le ressenti des agents sur leur environnement professionnel, leur carrière, leur charge de travail, la gestion et la conciliation des temps* »⁸⁴. La création de ce type d'outil est d'ailleurs inscrite à l'axe 2 de la stratégie interministérielle RH de l'Etat 2017⁸⁵.

Recommandation n° 8. *A l'attention du SG et des directions : produire un rapport de situation comparée au niveau ministériel et des directions sur des indicateurs harmonisés (niveau 2).*

⁸¹ Ces observatoires recouvrent des réalités différentes :

- Instance ouverte au périmètre large, l'observatoire du ministère de l'intérieur de la diversité et de la parité a été créé, le 8 mars 2007, pour lutter contre les discriminations et ainsi assurer une véritable promotion de l'égalité des chances, pour faire respecter la parité femmes/hommes ou encore pour porter une attention particulière aux personnes handicapées. Sont membres de l'observatoire des représentants de chaque direction du ministère, des représentants de toutes les catégories de personnels du ministère, policiers ou non policiers, par nomination directe ou au titre des organisations syndicales et des personnalités qualifiées de la société civile choisies en raison de l'intérêt qu'elles portent aux questions traitées par l'observatoire. Ils se répartissent en 3 groupes de travail sur les thèmes suivants : le handicap, la parité et la diversité.

- Instance s'apparentant à un comité stratégique, l'observatoire de la parité entre les femmes et les hommes du ministère de la défense, créé le 9 septembre 2013 et présidé par le ministre de la défense. Il a pour mission de proposer des orientations, à partir de l'exploitation de données statistiques ou d'études spécifiques et de coordonner les actions menées au sein du ministère. Il valide la feuille de route ministérielle.

- Outil d'analyse statistique mis en place en 2013, l'observatoire de l'égalité entre femmes et hommes dans la culture et la communication rassemble toutes les données sexuées disponibles au sein du ministère et de ses établissements publics comme dans l'ensemble du secteur culturel.

⁸² Créés, à titre expérimental en 2009, dans un contexte de réorganisation territoriale et de restructuration des services, ils s'inscrivent dans le cadre de la rénovation du dialogue social et constituent un espace d'échanges, d'analyse et de propositions. Ce sont des groupes de travail non paritaires qui ont un rôle d'expertise et d'évaluation auprès des comités techniques auxquels ils sont structurellement rattachés. Actualisée en avril 2017, la charte des observatoires précise que son champ d'intervention couvre les questions d'organisation du travail, d'exercice du management et que plusieurs focus particuliers dont la politique égalité femmes/hommes, y seront abordés.

⁸³ Le baromètre de l'OPE est intéressant en ce qu'il comprend deux volets : un volet « salariés » qui interroge, via un institut de sondage, plus de 1.000 salariés secteur public et privé et un volet « entreprise » qui s'appuie sur une enquête auprès des entreprises du réseau OPE.

⁸⁴ L'analyse des réponses, ventilée par réseaux et directions d'emploi, a également intégré des données sur le profil des répondants, telles que le genre, l'âge, la parentalité. *Feuille de route des ministères sociaux.*

⁸⁵ Action prioritaire interministérielle, n° 36 : « *créer un baromètre social dans la fonction publique et encourager la généralisation des baromètres ministériels* ».

1.2.2.3 Renforcer le dispositif de formation

Dans son avis de juillet 2017, le HCE constate que le niveau de sensibilisation et de formation est très disparate en fonction des ministères et recommande de lancer « *un plan exhaustif et ambitieux de formation des agent.e.s publics et de tou.te.s les professionnel.le.s en contact avec le public [...]. Le SDFE pourra y être associé. Le plan s'adressera en priorité, pour la formation continue, au Gouvernement et aux cabinets, aux Directions des administrations centrales, aux Inspections ministérielles et interministérielles, aux équipes préfectorales et aux syndicats et pour la formation initiale, aux étudiant.e.s de l'Ecole Nationale de l'Administration, de l'institut national des études territoriales (INET), et des Instituts régionaux d'administration (IRA)* »⁸⁶.

Au sein du ministère, un suivi et une évaluation des formations proposées dans le cadre de la formation initiale et continue abordant la question de l'égalité professionnelle femmes/hommes mériteraient d'être conduits en s'adossant aux référentiels produits par la DGAFP.

⁸⁶ HCE, *op.cit.*

2. LA MIXITE DES METIERS

Le phénomène de féminisation des métiers du ministère de la justice s'inscrit dans le contexte global de l'évolution de la condition juridique féminine et de l'émancipation des femmes, qui a permis leur entrée dans la vie active et leur investissement dans la sphère sociale. Cependant, alors que certaines professions se sont féminisées progressivement jusqu'à atteindre un équilibre entre les sexes, la féminisation des métiers du ministère de la justice s'est révélée rapide et massive⁸⁷ et porteuse, pour l'avenir, d'un risque de fort déséquilibre entre les sexes au regard de la mixité des métiers.

2.1 Une féminisation massive des métiers du ministère de la justice

2.1.1 *Un phénomène en augmentation et qui touche la quasi-totalité des métiers du ministère de la justice*

Les femmes sont majoritaires à ce jour dans tous les métiers spécifiques du ministère de la justice, à l'exception des corps de commandement ainsi que d'encadrement et d'application des personnels de surveillance de la DAP⁸⁸, qui ont des taux de féminisation respectivement de 30 et 20 %.

En 2016, dans la quasi-totalité des autres corps, le taux de féminisation dépasse le seuil de 60 %, au-delà duquel la mixité n'est pas acquise. Par convention, un métier est reconnu mixte lorsque les femmes et les hommes représentent une part comprise entre 40 et 60 %⁸⁹.

Dans certains de ces corps, comme ceux de directeur des services de greffe judiciaires (DSGJ), de greffier, de conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) et de psychologue de la PJJ, le taux de féminisation dépasse même 70 %. Seules les éducatrices de la PJJ et les directrices des services pénitentiaires représentent moins de 60 % de leur profession. Les femmes, qui représentent 65,5 % des magistrats en 2017, ne constituent que 55,2 % des effectifs du parquet, ce qui s'explique par leur faible représentation dans les postes hors hiérarchie (HH) du parquet (32,4 %) et au premier grade (51,7 %)⁹⁰.

Suivant les corps, le phénomène de féminisation est plus ou moins ancien. Tandis que certains ont toujours été investis majoritairement par les femmes, comme les greffiers, les psychologues de la PJJ, les CPIP ou les directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP)⁹¹, la féminisation est plus récente dans d'autres. Ainsi, les femmes deviennent-elles majoritaires dans la magistrature à compter de 2002 et dans le corps des directeurs des services pénitentiaires (DSP) à compter de 2014.

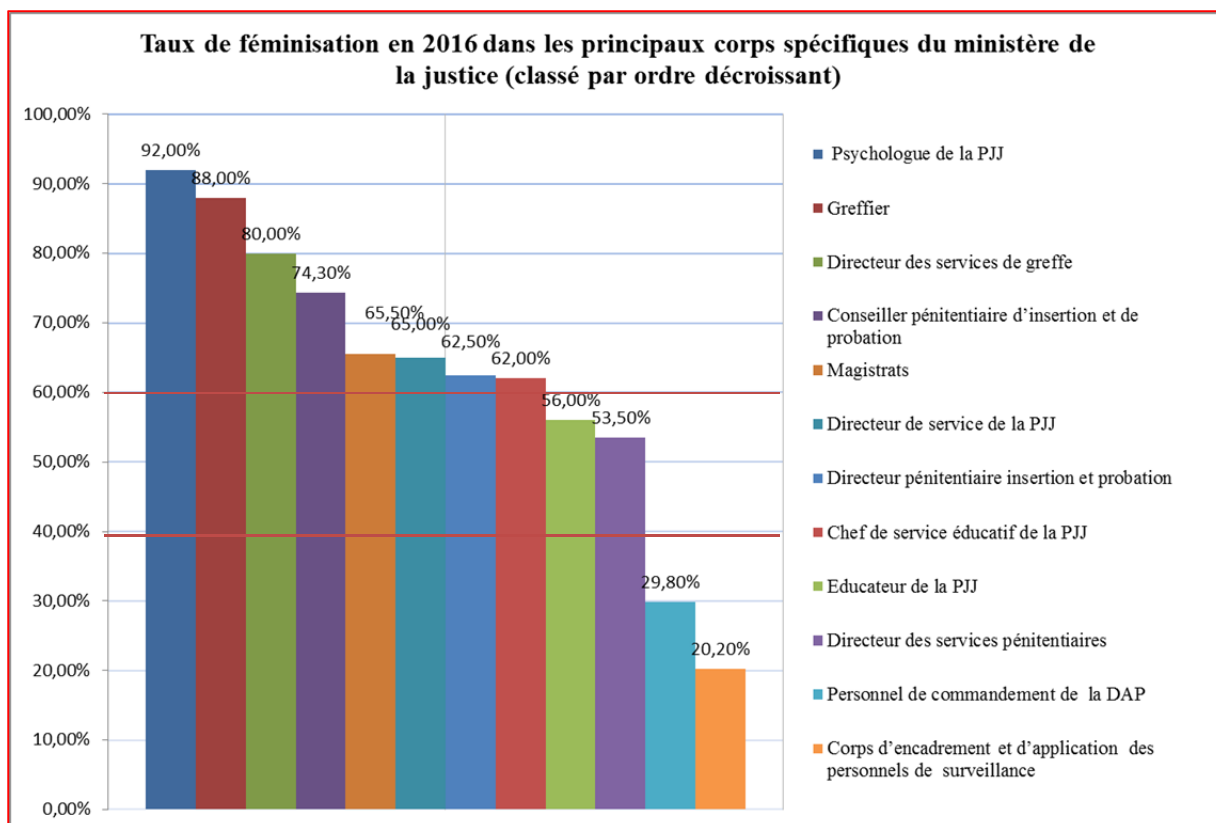
⁸⁷ *La féminisation des métiers de la justice*, Laboratoire de sociologie juridique de l'université Panthéon Assas, responsable scientifique M Mekki, rapport du GIP mission de recherche droit et justice, septembre 2010.

⁸⁸ Ainsi que dans le corps des professeurs techniques de la PJJ où elles représentent 37 %, mais pour lequel il n'est plus procédé à de nouveaux recrutements.

⁸⁹ Elle est notamment retenue par le Conseil économique, social et environnemental (*Agir pour la mixité des métiers*, rapporteur Patrick Liébus, novembre 2014), par le ministère des droits des femmes (Plate-forme d'action pour la mixité des métiers, 2014), ou par l'IGAS et l'IGAENR (*Rapport sur l'évaluation des actions publiques en faveur de la mixité des métiers*, avril 2017), même si ces dernières montrent aussi les limites de ces indicateurs. En outre, la lettre de mission du garde des sceaux enjoint à l'inspection de faire des propositions pour « agir à long terme sur un retour à la mixité pour les professions de la justice qui affichent plus de 60 % de l'un ou l'autre sexe ».

⁹⁰ Le taux de féminisation des magistrats du siège au 1^{er} janvier 2017 est de 69,5 %.

⁹¹ Corps créé en 2005.



La tendance est cependant pour l'ensemble de ces corps à un accroissement du taux de féminisation, dû à l'entrée massive des femmes dans ces professions. La part des femmes lauréates des différents concours du ministère de la justice, en particulier externes, est depuis plusieurs années bien supérieure à ce qu'elles représentent dans les divers corps, pouvant dépasser 80 % dans certains corps comme ceux des magistrats et des DSP⁹².

D'ores et déjà, si on aborde le taux de féminisation des divers métiers par classe d'âge, on constate que le pourcentage de femmes parmi les agents de moins de 40 ans est dans tous les corps particulièrement élevé : 78,4 % chez les magistrats, 80,7 % chez les DSP, 88 % chez les DSGJ ou encore 83 % chez les directeurs des services de la protection judiciaire de la jeunesse (DSPJJ).

S'agissant des magistrats, si la tendance actuelle se confirme, il y aura dans l'ensemble du corps 69,78 % de femmes en 2027 et 74,72 % en 2037⁹³.

⁹² Ainsi les promotions de l'ENM sont devenues majoritairement féminines pour la première fois en 1975 et de manière systématique depuis 1980 jusqu'à atteindre des taux de féminisation compris entre 72 et 81 % depuis 2003. Si l'on se réfère aux seuls premiers concours, le taux de féminisation de 2010 à 2015 a été en général égal ou supérieur à 80 % et a même atteint 86,9 % en 2011. Le taux a cependant légèrement baissé pour le concours 2016 : 76 % (promotion 2017). ENM-Profil de la promotion des auditeurs de justice, publication ENM.

De la même manière, la proportion de femmes lauréates du concours externe de DSPJJ est très élevée, passant de 67 % en 2014 à 100 % en 2016 et les hommes, depuis ces trois dernières années, ne sont que 20 % à se présenter au concours. A noter que le concours concerne de petits effectifs (15 en 2014, 30 en 2015 et 19 en 2016).

Le pourcentage de femmes lauréates du concours de DSGJ s'élève quant à lui en 2017 à 92 %.

On observe le même phénomène dans les deux seuls corps pour lesquels un relatif équilibre entre les sexes est encore préservé, celui des DSP et celui d'éducateur de la PJJ. Le pourcentage de femmes lauréates du concours externe d'éducateur s'élève à 69 % en 2014, 77 % en 2015 ou 76 % en 2016. Celui des femmes lauréates du concours de DSP s'élève à 91 % en 2014, 81 % en 2015 ou 75 % en 2016.

⁹³ Calcul effectué par Laurent Willemez, dans le cadre de l'étude *La profession de magistrat dans les années 2010 : morphologie du groupe, représentation du métier et conditions de travail*, laboratoire PRINTEMPS-UVSQ/CNRS à paraître.

Ainsi, c'est bien à un mouvement de féminisation massive des métiers du ministère de la justice auquel on assiste avec, à terme, une incontestable sur-féminisation de la plupart d'entre eux⁹⁴.

2.1.2 *Un phénomène qui s'inscrit dans un contexte global, national et international*

2.1.2.1 **Sur le plan national : la féminisation des métiers du droit en général demeure inférieure à celle des métiers du ministère de la justice**

Les travaux de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)⁹⁵ répertorient les métiers suivant une nomenclature de 86 familles professionnelles et les classent en trois catégories : féminin, masculin ou mixte. Selon ces études, alors que les hommes et les femmes sont aujourd'hui à parts quasiment égales dans la population active, la mixité des métiers a doublé en 30 ans mais reste très faible puisque, sur les 86 familles professionnelles répertoriées, 15 seulement sont mixtes⁹⁶. Toutefois la progression de la mixité des métiers est beaucoup plus nette chez les diplômés, au-delà du niveau baccalauréat et dans le public, par rapport au privé.

Les métiers, anciennement considérés comme masculins et qui ont connu un processus de féminisation important, demeurent cependant moins féminisés que ceux du ministère de la justice. A titre d'exemple, les femmes représentent 44 % des médecins, profession dans laquelle elles devraient être majoritaires en 2021 et représenter plus de 60 % en 2034⁹⁷.

De même, si l'ensemble des métiers du droit a connu ce phénomène de féminisation, ceux du ministère de la justice l'ont connu dans des proportions nettement supérieures, à ce stade comme sur un plan prospectif.

La féminisation des juridictions administratives a ainsi progressé mais reste moins importante que celle des juridictions judiciaires. Le taux de féminisation du corps des membres du Conseil d'État est de 32,09 % au 31 décembre 2016⁹⁸. Le taux de féminisation des fonctionnaires appartenant au corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au 31 décembre 2016 est de 42,6 %. Les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel sont plus féminisés que le Conseil d'État du fait de la diversification des modes de recrutement, la barrière de l'ENA constituant encore un obstacle à l'accès des femmes au Conseil d'État⁹⁹.

Dans les juridictions financières, la représentation des femmes est encore plus faible : au 31 décembre 2016, elles représentent 29 % des magistrats de la Cour des comptes et 27 % de ceux des chambres régionales des comptes.

⁹⁴ Au-delà de 60 %, la mission estime qu'un corps est sur-féminisé ou sur-masculinisé.

⁹⁵ DARES, *La répartition des hommes et des femmes par métiers, une baisse de la ségrégation depuis 30 ans*, décembre 2013, n° 079.

⁹⁶ Les femmes sont surreprésentées dans les métiers de l'administration (73 % des employés administratifs de la fonction publique) ou dans ceux de la santé, du social et du service à la personne (95 % de femmes assistantes maternelles, aides à domicile, aide-ménagères), tandis que certains métiers demeurent encore des bastions masculins : les femmes ne représentent que 2 % des ouvriers du bâtiment, 10 % des chauffeurs ou 15 % des policiers, pompiers et militaires. *Ibid.*

⁹⁷ DREES, *Les médecins d'ici à 2040 : une population plus jeune, plus féminisée et plus souvent salariée*, direction de la recherche, des études de l'évaluation des statuts, Etudes et résultats, mai 2017, numéro 1011.

⁹⁸ Il n'augmente que faiblement et était en 2013 de 29,3 %. S'agissant des conseillers d'État, il est encore plus faible (18 % en 2016).

⁹⁹ Olivia Bui-Xuan, *La féminisation de la juridiction administrative*, rapport de M. Mekki, *op.cit.*

Au ministère de l'intérieur, un des ministères les moins féminisés, du fait d'une ouverture tardive des métiers de la préfectorale et de la sécurité aux femmes¹⁰⁰, le concours de commissaire de police, à dominante juridique, tend à se féminiser mais pas dans une proportion comparable à celui de l'ENM¹⁰¹.

S'agissant des professions judiciaires et juridiques réglementées, les femmes ne sont majoritaires que parmi les avocats.

Au 1^{er} janvier 2016, la proportion de femmes des autres professions varie de 36,1 % pour les greffiers des tribunaux de commerce à 21,4 % pour les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Cette proportion atteint 32,2 % pour les huissiers de justice, 23 % pour les commissaires-priseurs judiciaires et 34,6 % pour les notaires¹⁰². Pour ces derniers il faut toutefois préciser que ce taux ne s'applique qu'aux titulaires d'un office notarial et que dès 2009 les femmes représentaient 72,73 % des actifs du notariat et 63,35 % des étudiants diplômés notaires¹⁰³. Au sein du barreau, lequel a accepté les femmes en son corps à partir de 1900, la profession est composée, en 2016, de 55,1 % de femmes contre 48,7 % dix ans plus tôt. Même si la féminisation devrait s'accroître, puisque les centres régionaux de formation professionnelle d'avocats (CRFPA) accueillent entre 65 et 70 % de femmes¹⁰⁴, elle demeure encore bien en deçà de celle de la magistrature.

On peut aussi signaler que cette féminisation touche la profession de juriste. Une étude de mars 2016 de l'association française des juristes d'entreprise¹⁰⁵ montre que 82 % des directions juridiques déclaraient en 2015 avoir un effectif de juriste majoritairement féminin contre seulement 70 % en 2013.

Ainsi, dans la catégorie des métiers du droit, entendue au sens large, la sur-féminisation des métiers du ministère de la justice n'a pas d'équivalent.

2.1.2.2 Sur le plan international : la France fait partie des Etats où la magistrature est particulièrement féminisée

Sur le plan international, les principales données dont la mission a pu disposer¹⁰⁶ concernent la magistrature, du siège et du parquet, qui sera en conséquence seule étudiée ici¹⁰⁷.

¹⁰⁰ 29 % des agents sont des femmes.

¹⁰¹ Les femmes sont majoritaires parmi les admis depuis seulement 2015 avec 53,8 % de femmes (contre 41,6 % en 2014). En 2016, elles représentent 66,6 % des admis. Cependant, les femmes sont majoritaires parmi les candidats depuis 2006. Une politique active a été menée, comme à l'ENA, pour lutter contre les biais de genre à l'oral, qui a permis de rapprocher les taux d'admission des femmes et des hommes admissibles.

¹⁰² Ministère de la justice, DACS-PEJC, PEPS – statistiques au 1^{er} janvier 2016. A noter que les femmes notaires sont 41 % en juillet 2017 (Site officiel des notaires de France).

¹⁰³ Sur les conditions dans lesquelles les femmes qui ont acquis le droit d'être titulaires d'un office notarial avec la loi du 20 mars 1948 demeurent massivement dans une position de salariat, voir *La place des femmes dans le notariat*, in rapport M Mekki, *op.cit.*

¹⁰⁴ *L'avenir de la profession d'avocat*, rapport confié par le garde des sceaux à Kami Haeri, avocat au barreau de Paris, février 2017 et Conseil national des barreaux.

¹⁰⁵ Cité dans le rapport de Kami Haeri, *op.cit.*

¹⁰⁶ L'étude de la DAEI *Systèmes judiciaires européens, Efficacité et qualité de la justice et Les Etudes de la CEPEJ* n° 23, Edition 2016 (données 2014), qui n'aborde la question de la féminisation que pour la magistrature.

¹⁰⁷ Les magistrats de liaison n'ont transmis quasiment aucune donnée sur les corps autres que ceux des magistrats. On relèvera cependant des taux de féminisation inférieurs à ceux que connaît la France pour les statistiques transmises : 19,6 % des greffiers et 46,5 % des personnels administratifs en Angleterre et au Pays de Galles, 67 % de l'ensemble des directeurs de services de greffe en Espagne ou encore 40 % des directeurs d'établissements pénitentiaires en Rhénanie du Nord-Westphalie.

S'agissant des magistrats du siège, la féminisation du corps des juges professionnels est un phénomène général en Europe depuis quelques années et qui s'accroît : en quatre ans, le nombre de femmes magistrates au siège a augmenté de 5 % en moyenne.

Dans l'ensemble des juridictions des pays qui ont répondu au questionnaire de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)¹⁰⁸, la répartition moyenne se fait désormais à parité entre les femmes et les hommes, nonobstant des disparités fortes entre les Etats.

Toutefois l'analyse par degré de juridiction fait apparaître une présence majoritaire des femmes en première instance (56 % de femmes), une situation proche de la parité en seconde instance (47 % des femmes) et une majorité nette d'hommes dans les cours suprêmes (65 %).

En 2014, la France avait le 11^{ème} taux de féminisation de la magistrature du siège le plus important sur les 43 Etats étudiés par la CEPEJ¹⁰⁹ devant la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas, l'Allemagne ou l'Espagne¹¹⁰.

Dans certains Etats, les femmes sont davantage surreprésentées qu'en France atteignant des taux supérieurs, compris entre 70 et 80 %, comme en Croatie, en Grèce, en Hongrie, en Lettonie, au Luxembourg, en Roumanie¹¹¹. À l'inverse, elles sont encore sous-représentées dans d'autres Etats, avec des taux de féminisation inférieurs à 35 % du corps, comme en Arménie, en Azerbaïdjan, en Turquie et au Royaume-Uni¹¹².

S'agissant des membres du parquet, on note la même évolution que pour les magistrats du siège et le nombre de femmes au parquet a augmenté de 4 % en quatre ans dans l'ensemble des pays. Globalement, les effectifs se répartissent équitablement entre les sexes, même si les femmes sont majoritaires en première instance (53 %), alors que les hommes le sont en seconde instance (58 %) et encore plus dans les cours suprêmes (63 %).

Comme au siège, on constate une diversité suivant les pays. Les femmes sont ainsi majoritaires à tous les niveaux notamment en Croatie, au Luxembourg, et en Roumanie et le taux de féminisation atteint même 68 % au Danemark. Les hommes demeurent largement majoritaires notamment en Albanie, Allemagne, Italie et Ukraine.

Le taux de féminisation du parquet plaçait la France au 25^{ème} rang des 43 pays étudiés par la CEPEJ, légèrement au-dessus de la moyenne de l'ensemble de ces pays qui est de 50 %.

¹⁰⁸ Soit 43 pays.

¹⁰⁹ Rapport de la CEPEJ *op.cit.*

¹¹⁰ 52 % en Belgique, Espagne et en Italie, 56 % aux Pays-Bas et 42,15 % en Allemagne. CEPEJ et DAEI.

¹¹¹ La mission ne dispose pas d'éléments d'analyse des causes de cette sur-féminisation.

S'agissant toutefois des pays d'Europe centrale, on peut relever la thèse de Maxime Forest, selon lequel la très forte féminisation du corps de la magistrature s'explique principalement par l'héritage de la période du socialisme d'État. Les femmes ont accédé dans ces Etats à la magistrature dès les années 50-60, alors même que la fonction était dévalorisée du fait de sa subordination au politique et, consécutivement, de sa perte d'autonomie et de prestige.

¹¹² Outre le poids des traditions culturelles et religieuses, cette sous-représentation s'explique souvent par l'absence d'un recrutement par voie de concours. Ainsi, au Royaume-Uni, les magistrats sont-ils sélectionnés parmi les Queens' Counsels (avocats spécifiquement distingués par la reine), essentiellement des avocats plaidant (barristers), très majoritairement masculins. Ce phénomène de relative exclusion des femmes perdure nonobstant des dispositions normatives et constitutionnelles en faveur de la féminisation des métiers de la justice. Cependant, la proportion des femmes est bien plus élevée au sein du service des poursuites anglais : 53,35 % de femmes.

2.1.3 Des causes de la sur-féminisation multiples et complexes

Depuis les années 90, la sociologie du travail, qui a intégré la dimension de genre, notamment aux Etats-Unis, a pu montrer comment le processus de féminisation d'un métier était le signe d'une transformation de ses caractéristiques, de son organisation, de sa fonction sociale et des représentations qu'il suscite.

S'agissant des métiers du ministère de la justice, le processus de féminisation depuis la seconde guerre mondiale, en particulier celui de magistrats, a été étudié, notamment par Anne Boigeol¹¹³. Cependant les études portant sur la période actuelle, caractérisée non plus tant par la féminisation que par le mouvement de sur-féminisation, sont très peu nombreuses et se sont davantage concentrées sur la question de la persistance d'un plafond de verre et de l'inégal accès aux postes à responsabilités¹¹⁴ que sur les causes de la sur-féminisation et du relatif désintérêt des hommes pour ces métiers.

C'est la raison pour laquelle la mission se contente d'explorer quelques-unes des hypothèses communément admises pour expliquer le phénomène de sur-féminisation.

2.1.3.1 Une permanence des représentations genrées

Selon des analyses classiques¹¹⁵, quoique reposant rarement sur des enquêtes très récentes, perdure une représentation genrée des métiers, certains étant associés à des valeurs féminines et d'autres à des valeurs masculines. S'y ajoutent des stéréotypes de genre sur les capacités supposées de l'un ou l'autre sexe, déterminant l'orientation vers tels ou tels métiers. Les choix individuels seraient ainsi davantage guidés par le poids des stéréotypes que par une capacité rationnelle à connaître un métier, à s'y projeter ou à évaluer ses compétences pour l'exercer. Cela expliquerait, par exemple, que malgré les politiques de lutte contre ces stéréotypes de genre, les filles n'investissent pas davantage les métiers scientifiques ou qu'elles soient encore surreprésentées dans les métiers du social, de l'éducatif et de la petite enfance.

Ce type d'analyses permet éventuellement de comprendre la surreprésentation des femmes dans certains métiers du ministère de la justice qui peuvent, dans les représentations communes, apparaître relever du social et de l'éducatif, mais elles rendent plus difficilement compte de leur surreprésentation, par exemple, dans les concours actuels de DSGJ ou de DSP¹¹⁶.

S'agissant du métier de magistrat, il a été fréquemment soutenu à la mission qu'il était davantage vu désormais comme un métier du « *care* », associé de ce fait aux valeurs féminines, que comme un métier d'action, de décision et d'autorité, plutôt associé aux valeurs masculines.

¹¹³ Elle en a notamment retracé les différentes étapes : le temps des pionnières, entrées à la fin des années quarante ou au cours des années cinquante, dans une dynamique de combat pour l'égalité des droits, celui ensuite des femmes qui intègrent la magistrature dans les années 1970-1980, avec un capital social et scolaire supérieur à celui des hommes, marqué par « *l'hyper conformisme* », jusqu'au temps de la « *banalisation* », où les femmes deviennent majoritaires. Anne Boigeol, *La magistrature française au féminin : entre spécificité et banalisation*, Droit et Société 25-1993.

¹¹⁴ Maxime Forest, Réjane Sénac, *L'accès à la HH et aux fonctions juridictionnelles de premier ordre au prisme de l'égalité femmes hommes : agir pour la parité dans la magistrature*, Etude du CEVIPOF, Rapport d'activité du CSM, 2012.

¹¹⁵ Françoise Vouillot, *Les métiers ont-ils un sexe ?* Belin, 2014.

¹¹⁶ La sociologue Cécile Rambourg a pu montrer comment l'entrée des femmes dans les personnels de direction dans l'administration pénitentiaire s'est faite dans une relative indifférence, mais non exempte de stéréotypes de genre, celles-ci étant censées apporter plus de dialogue et favoriser des relations plus apaisées dans les détentions, *La féminisation à l'épreuve de la prison*, ENAP, avril 2013.

La différence des taux de féminisation suivant les fonctions semble accréditer une telle thèse¹¹⁷. Ainsi en 2017, les femmes représentent encore 81 % des juges pour enfants (premier et second grade). Cependant elles représentent désormais 73 % des substituts ou 70 % des juges d'instruction (premier et second grade), ce qui constitue une hausse notable¹¹⁸.

Trois études récentes¹¹⁹, menées notamment auprès de cohortes de lycéens, d'étudiants, ou de lauréats aux concours eux-mêmes, peuvent, dans une certaine mesure, venir corroborer ces analyses¹²⁰.

En particulier, l'étude de Rémi Finkelstein¹²¹ montre que le métier de magistrat est mieux perçu chez les filles que chez les garçons. Si les qualités d'objectivité, d'indépendance, d'intégrité, de capacité à être juste ou d'absence de préjugé sont placées en tête par les femmes comme par les hommes pour caractériser le métier de magistrat, il est en outre associé à des valeurs stéréotypées plus féminines, comme la sensibilité aux besoins des autres ou l'ouverture d'esprit. *A contrario*, le métier d'avocat est perçu comme plus dynamique avec des valeurs centrales stéréotypées associées au genre masculin : action, compétition, indépendance, ascension sociale, mobilité. A cet égard, la désaffection pour le métier de juge, visible dès la première année des études de droit, s'accroît ensuite : 51 % des garçons préfèrent le métier d'avocat en première année de droit et 72,2 % en master.

¹¹⁷ « *L'habitus des femmes* », selon l'analyse d'Anne Boigeol « *est imprégné de leur compétence et de leur responsabilité particulière en ce qui concerne les enfants et la famille ce qui se traduit par le choix de fonctions qui s'y rapportent* ».

¹¹⁸ Ces fonctions étaient en effet encore présentées dans l'étude du CEVIPOF comme attirant moins les femmes, avec en 2011, par exemple, 60,4 % de femmes juges d'instruction. Rapport d'activité CSM 2012, *op.cit.*

¹¹⁹ La mission n'a pas eu connaissance d'autres études récentes spécifiques.

¹²⁰ Outre l'étude de R. Finkelstein conduite par des étudiants de master I, qui emprunte à la méthodologie de la psychologie sociale, menée auprès de lycéens et de jeunes étudiants en droit, qui porte non pas spécifiquement sur le métier de magistrat mais sur l'ensemble des professions juridiques, montre que trois éléments donnent lieu à des différences de perception entre les sexes : l'exercice de l'autorité, surtout perçu par les femmes et moins par les hommes, le dynamisme, la défense des intérêts des plus faibles et le caractère humain, surtout perçus par les femmes et moins par les hommes (*La sur-féminisation des professions juridiques, Favoriser une orientation professionnelle indépendante des représentations genrées*, Mémoire master 2, Administration et politiques publiques, année 2015-2016, Université Paris II, sous la direction de Marie-Françoise Lebon-Blanchard).

Une dernière étude, menée par le Centre de formation de l'INSEE (CEFIL), en 2016, à la demande de l'ENM, auprès de trois promotions (2013 à 2015), si elle ne met, quant à elle, pas en exergue de différences majeures entre les hommes et les femmes dans leur perception du métier et leur motivation (l'enrichissement intellectuel, la défense de l'intérêt général, la participation à la régulation sociale et le respect de la loi sont au premier plan pour l'un et l'autre sexe), montre cependant que le pouvoir décisionnel et l'indépendance sont deux critères plus privilégiés par les hommes tandis que les femmes accordent plus d'importance aux opportunités de mobilité fonctionnelle et à l'accompagnement des victimes. Elles sont aussi davantage conscientes que leur discernement peut être altéré par leurs sentiments : 56 % des femmes se pensent impartiales en toute situation, contre 64 % des hommes. (*Devenir magistrat : l'intérêt et l'utilité comme motivation essentielle*, mars 2016, CEFIL, ENM).

¹²¹ R. Finkelstein, *La féminisation de la magistrature : une exploration de quelques antécédents psychosociologiques*, rapport de recherche, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense, ENM, 2012. Ce rapport a été commandé par l'ENM en 2012 pour explorer, d'un point de vue psychologique, les causes de la désaffection grandissante des candidats de sexe masculin au concours d'entrée à l'ENM.

Par ailleurs, de nombreux professionnels entendus par la mission considèrent qu'on assiste à une dévalorisation du métier de magistrat, liée notamment à la perte des attributs du pouvoir (voitures et logements de fonction par exemple) et à la dégradation des conditions matérielles de travail, marquée par le sous-effectif et l'explosion des contentieux. Selon les stéréotypes de genre sus évoqués, cette dévalorisation serait de nature à repousser davantage les hommes que les femmes¹²².

L'idée classique de la corrélation entre la féminisation d'une activité et sa dévalorisation sociale¹²³ peut toutefois être nuancée, la féminisation pouvant être considérée comme un élément parmi d'autres de reconfiguration des modes de pratique professionnelle et s'inscrire dans un contexte plus global de transformations sociales¹²⁴.

Enfin, plusieurs interlocuteurs ont fait valoir que les femmes étaient davantage attirées par la magistrature que les hommes, parce qu'elles percevaient le métier comme à la fois intéressant et stimulant intellectuellement et compatible avec une vie de famille.

De manière plus générale, une asymétrie de la répartition des activités familiales et domestiques persiste dans la société¹²⁵. Malgré les changements observés, elle conduirait les femmes à choisir encore leur orientation en fonction des impératifs liés à la conciliation entre vie de mère et vie professionnelle¹²⁶.

¹²² Le discours de la dévalorisation, qui relève souvent d'un âge d'or mythique, doit cependant être replacé dans son contexte historique. La magistrature a été confrontée depuis le début du XX^e siècle à une crise récurrente de recrutement, et c'est notamment pour remédier à cette crise que les femmes y ont été admises en 1946 et le concours mis en place par la suite. Ce « désamour français persistant pour les carrières judiciaires » (*Devenir juge, mode de recrutement et crise des vocations de 1930 à nos jours*, Catherine Fillon, Marc Boninchi, Arnaud Lecompte, Collection Droit et Justice de la mission de recherche droit et justice, PUF, 2008) doit lui-même s'inscrire dans trois siècles d'histoire, traversés par deux conflits majeurs, entre la justice et le pouvoir politique d'une part et entre l'opinion et la justice d'autre part, comme l'a montré Jean Pierre Royer *Histoire de la justice en France, du XVIII^e siècle à nos jours*, 5^e édition, 2016.

¹²³ P. Bourdieu, *La domination masculine*, Paris, Le Seuil, 1998.

¹²⁴ N. Lapeyre, *Le discours de la dévalorisation, féminisation des métiers de la justice : la dévalorisation en question*, Rapport M. Mekki, *op.cit.*

¹²⁵ Marta Dominguez Folgueras, *L'inégal partage des responsabilités familiales domestiques toujours d'actualité*, Regards croisés sur l'économie, 2014/2 n° 15.

¹²⁶ Une étude récente menée auprès des étudiants de l'IEP de Bordeaux et de la Faculté de droit de Bordeaux, préparant les concours de la haute fonction publique, attesterait d'une certaine permanence du poids de la charge familiale dans les représentations des étudiantes. Ainsi, atteindre le sommet de la hiérarchie est une ambition pour 31,3 % des femmes alors qu'elle l'est pour 52,38 % des hommes, 34 % des hommes envisagent de faire des sacrifices durant leur carrière au détriment de leur famille contre 19 % des femmes et 5 % des hommes pensent que leur famille pourra constituer une difficulté dans le déroulement de leur carrière, contre 26 % des femmes. *Restitution d'une enquête sur les étudiants de l'IEP et de la Faculté de droit préparant les concours de la haute fonction publique*, colloque Hauts fonctionnaires au féminin Sciences Po Bordeaux, 23 mars 2017.

Si ces études sont particulièrement intéressantes, la mission relève cependant que très peu sont récentes, qu'elles portent sur des petites cohortes et ne sont pas exemptes de biais. Ainsi, reposant principalement sur des questionnaires quantitatifs et plus rarement sur les entretiens qualitatifs, elles permettent surtout, au regard du choix des items des questionnaires, de vérifier un certain nombre d'hypothèses de représentations genrées, sans explorer d'autres motivations, parallèles, susceptibles de reposer sur une connaissance plus objective de la réalité des métiers et tout aussi déterminante¹²⁷.

De même, il existe un affaiblissement, même relatif, des stéréotypes de genre chez les jeunes générations¹²⁸ et certains auteurs considèrent que les rôles familiaux et les fonctions sociales tendent à se « déssexualiser »¹²⁹.

Au vu de l'ensemble de ces éléments encore insuffisants, il est difficile de saisir de façon complète les représentations actuelles des métiers du ministère de la justice et les motivations de la jeune génération dite « Z »¹³⁰ dans ses choix d'orientation professionnelle. Il apparaît donc nécessaire de diligenter de nouvelles études auprès de cohortes significatives de lycéens et d'étudiants, capables de croiser la donnée du genre avec d'autres données telles celles de l'origine sociale et géographique, de l'âge ou du niveau d'études et de tester des hypothèses multiples¹³¹.

2.1.3.2 Une moindre attractivité des études de droit pour les hommes

La moindre attractivité des études de droit pour les hommes constitue ensuite un incontestable facteur explicatif de leur sous-représentation actuelle dans les métiers du ministère de la justice. En 2015-2016, les hommes ne représentent, en effet, que 34,2 % des étudiants inscrits en sciences juridiques, contre 65,8 % pour les femmes¹³². Ce taux reste identique depuis la première année de licence jusqu'au master II et ne se modifie qu'en thèse où les hommes représentent 51 % des inscrits. Contrairement à ce qui est souvent véhiculé, la relative « désertion » des facultés de droit par les hommes est ancienne : la proportion d'hommes inscrits en sciences juridiques est inférieure à 40 % depuis les années 1996-1997, à 35 % depuis les années 2002-2003 et a même été inférieure au taux actuel en 2005-2006 (34,1 %).

¹²⁷ À titre d'exemple, il ressort des entretiens qu'il ne peut être exclu que des étudiantes en droit, ambitieuses et sans concession au regard de la répartition sexuée des responsabilités familiales, se tournent davantage vers les métiers du ministère de la justice, plutôt que vers les autres métiers du droit car elles savent qu'elles y auront un déroulement de carrière nettement moins inégalitaire par rapport aux hommes que celui réservé à leurs congénères dans les autres professions juridiques, telle la profession d'avocat. Dans cette profession, en effet les inégalités fondées sur le genre sont patentées : les revenus moyens des avocates sur toute leur carrière représentent 51 % de celui des hommes, à Paris comme en Province ; les femmes sont cantonnées au statut de collaboration et atteignent beaucoup plus difficilement celui d'associé, y compris quand leur investissement est identique à celui de leur confrère masculin et elles subissent des phénomènes de discrimination et de sexisme, donnant lieu à des saisines des instances représentatives de la profession et du défenseur des droits, enfin on constate des départs de la profession plus nombreux chez les femmes avocats que chez les hommes. Rapport Kami Haeri *op. cit.* et entretien avec des représentantes de la commission égalité du CNB.

¹²⁸ Sébastien Grobon, *Famille, genre, immigration, les jeunes ont-ils des opinions spécifiques ?* Les dossiers de la DRESS, août 2016, numéro 3.

¹²⁹ Camille Froidevaux-Metterie, *La convergence des genres : pour une approche mixte de la féminisation des métiers*, Actes du colloque *Femmes militaires, et maintenant ?* Les cahiers de la revue Défense nationale, mars 2017.

¹³⁰ Les 15-25 ans.

¹³¹ Il serait utile, en parallèle des études déjà effectuées auprès des différentes promotions des écoles du ministère, de mener des enquêtes genrées auprès d'étudiants en droit, aux différents niveaux de leur cursus, qui déclareraient ne pas vouloir se diriger *a priori* vers les métiers du ministère de la justice, pour connaître les raisons de ce choix et les croiser avec leur connaissance de la réalité des métiers.

¹³² L'ensemble des données du présent paragraphe ont été transmises à la mission par le département des études statistiques du MESRI.

Néanmoins, ce facteur explicatif est susceptible d'être nuancé dans la mesure où le taux actuel d'hommes inscrits en droit demeure supérieur d'environ 15 points au taux d'hommes candidats aux différents concours du ministère de la justice¹³³.

En outre, si les concours de magistrats, DSGJ et greffier sont très largement à dominante juridique obligatoire, tel n'est pas le cas des autres concours du ministère de la justice¹³⁴ et ce, même si, de fait, les candidats demeurent dans leur très grande majorité issus des universités de droit¹³⁵. Seul le concours de DSPJJ fait figure d'exception depuis 2015, date à laquelle les juristes n'ont représenté que 53,3 % des lauréats (37, 5 % en 2016 et 70 % en 2017), les autres filières étant les filières éducatives¹³⁶, sportive, économique et la sociologie.

On assiste donc bien en tout état de cause à une désaffection des hommes pour les métiers du ministère de la justice qui ne s'explique qu'en partie par leur désaffection pour les études de droit, qu'elle dépasse largement.

2.1.3.3 Une méconnaissance des métiers

Un autre facteur du moindre intérêt des hommes pour les métiers du ministère de la justice pourrait tenir à une connaissance insuffisante de leur réalité.

S'agissant de la magistrature, l'étude de R. Finkelstein sus évoquée, qui s'est appuyée sur des enquêtes qualitatives et quantitatives réalisées tant auprès d'étudiants en sciences juridiques et de lycéens, qu'auprès d'enseignants chercheurs en sciences juridiques, a clairement mis en lumière un déficit de connaissance sur les débouchés en sciences juridiques et sur les caractéristiques du métier de juge tant de la part des étudiants et des lycéens que des professeurs¹³⁷.

Plusieurs de nos interlocuteurs ont exposé que les étudiants ont probablement une vision erronée des rémunérations perçues, qu'ils sous-évaluent tandis qu'ils surévaluent celles des autres professions juridiques, en particulier celles des avocats et celles du secteur privé.

De même, la perception du métier comme un métier du *care* ne rend évidemment pas compte ni de la diversité des fonctions, ni de l'évolution de l'office du juge¹³⁸.

En outre, le processus de désacralisation de la loi comme l'introduction du contrôle de conventionalité et de constitutionnalité *a posteriori* ont transformé radicalement le rôle du juge qui, loin d'être une simple bouche de la loi ou un simple technicien du droit positif, doit se référer à des principes supérieurs, en construction permanente, pour trancher des questions nouvelles, à forts enjeux sociaux, économiques et sociétaux.

¹³³ Concours 2015 ou 2016 : 20 % des candidats au concours de DSGJ, 21 % de DSPJJ ou 20 % de la magistrature.

¹³⁴ Pour le concours de DSP par exemple il y a possibilité de passer des épreuves de statistique, mathématiques, ressources humaines et pour le concours de DPIP la composition peut porter sur un sujet de politique économique ou sciences humaines ; pour le concours de DSPJJ l'épreuve écrite est une note de synthèse sur des faits sociaux contemporains.

¹³⁵ C'est le cas de 80 à 90 % des lauréats du concours externe de DSP et de DPIP suivant les années.

¹³⁶ Diplômes d'éducateurs de jeunes enfants, moniteurs éducateurs, diplôme d'état d'éducateur spécialisé, diplôme en économie sociale, familiale et solidaire.

¹³⁷ Le métier de magistrat, selon cette étude, souffre d'un déficit d'image et est perçu comme impopulaire, peu attractif, peu épanouissant parce qu'austère et ascétique, proche du sacerdoce, ce qui n'est pas nécessairement en accord avec la perception que peut en avoir la majeure partie des professionnels, même s'ils dénoncent le manque de moyens et d'effectifs, ainsi que la dégradation des conditions d'exercice.

¹³⁸ Au côté de l'office tutélaire du juge (vis-à-vis de la personne elle-même), perdurent en effet l'office sanctionnateur (vis-à-vis du délinquant et de la société) et l'office processuel (vis-à-vis des parties) et s'affirme l'office libéral (qui a pour matière les libertés publiques et pour interlocuteur l'État et plus généralement le pouvoir), A. Garapon, *La prudence et l'autorité, l'office du juge au XXI^e siècle*, rapport de l'IHEJ, page 125 et suivantes.

Enfin, la différence d'attrait du concours de l'ENA par rapport à celui de l'ENM ne laisse pas d'interroger. Alors qu'en moyenne 20 % d'hommes réussissent le concours externe de l'ENM, de 2014 à 2016, ils étaient 74,2 % à réussir le concours externe de l'ENA, et ce malgré la politique volontariste de la direction pour attirer davantage de femmes et les actions entreprises avec succès pour garantir une égale réussite des femmes à l'oral¹³⁹. La différence classiquement avancée de prestige et de difficulté entre les deux concours ne paraît pas suffisante pour expliquer un écart d'une telle ampleur, alors qu'il s'agit de concours comportant des épreuves juridique et qui peuvent déboucher sur des métiers dans certains cas assez proches¹⁴⁰. Là encore, cette différence pourrait participer d'une méconnaissance de la réalité des fonctions de magistrats et des possibilités qu'elles offrent, par exemple en terme de détachement.

S'agissant des autres métiers du ministère de la justice, pour lesquels on ne dispose pas d'étude similaire à celle de R. Finkelstein, plusieurs interlocuteurs ont fait valoir à la mission qu'ils souffraient d'un déficit d'identité propre, notamment parce qu'ils étaient à la croisée de différentes filières, celles du judiciaire et du social, ou celles du judiciaire et de l'administratif et du management. Sous réserve d'une étude qu'il conviendrait de conduire sur des cohortes d'étudiants passant plusieurs concours du ministère de la justice, ces derniers susciteraient insuffisamment de vocation propre.

Recommandation n° 9. *A l'attention du SG et des directions : initier des études sociologiques genrées auprès des jeunes générations sur l'attractivité des métiers de la justice (niveau 2).*

2.2 Une politique en faveur de la mixité à construire

2.2.1 Des métiers restés en dehors du champ des politiques publiques en faveur de la mixité des métiers

Les politiques publiques en faveur de la mixité des métiers, relativement récentes, ont connu une nouvelle impulsion avec la plate-forme d'action pour la mixité des métiers, présentée en janvier 2014 sous l'égide du ministère des droits des femmes. Elle cible un tiers des métiers (masculins, comme ceux de la sécurité civile, de l'énergie, des transports ou du développement durable) et féminins (comme ceux de la petite enfance ou des services à la personne) pour lesquels un certain nombre d'actions doit être mis en œuvre pour viser la mixité.

Parmi ceux-ci ne figure aucun métier du ministère de la justice, alors même qu'au regard des données statistiques et des seuils retenus par la littérature scientifique et les pouvoirs publics tous les métiers du ministère de la justice, à l'exception des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, sont¹⁴¹, sont devenus¹⁴² ou sont en passe de devenir¹⁴³ des métiers classés comme féminins.

¹³⁹ Parmi lesquelles la formation systématique des jurys aux stéréotypes et aux biais de genre.

¹⁴⁰ Qu'il s'agisse de l'exercice des fonctions dans les cours suprêmes ou dans les inspections générales, ou, pour ceux des étudiants de l'ENA qui n'intègrent pas les grands corps, des postes exercés en administration centrale, dans les instances internationales ou au sein des autorités administratives indépendantes ou des autorités publiques indépendantes, postes qui sont accessibles aux magistrats de l'ordre judiciaire, dans des conditions de rémunération similaires.

¹⁴¹ Notamment les DSGJ.

¹⁴² Notamment les magistrats.

¹⁴³ Notamment les DSP et les DSPJJ.

Le Conseil économique, social et environnemental relevait dans son avis de 2014¹⁴⁴, que les mesures en faveur de la mixité professionnelle n'avaient pas eu pour objet « *la masculinisation des métiers féminins de la fonction publique* », « *la fonction publique s'étant jusqu'ici davantage intéressée au plafond de verre qui préoccupe les femmes, qu'aux parois de verre qui concernent également les hommes et les femmes* »¹⁴⁵.

Il convient également de relever que les politiques en faveur de la mixité des métiers ont d'abord constitué un enjeu d'égalité professionnelle, notamment du fait des conséquences de la non mixité sur l'écart moyen de rémunération entre femmes et hommes, qui concernait nécessairement moins un ministère dans lequel la plupart des métiers sont féminisés.

Ainsi tant au niveau interministériel, que ministériel, il n'existe pas de politique particulière visant la « masculinisation » des métiers de la justice.

Les feuilles de route successives du ministère sur l'égalité entre les femmes et les hommes¹⁴⁶, si elles comportent des données statistiques sur la mixité des métiers, ne définissent pas d'axe et d'objectif spécifique en la matière, sauf pour la PJJ qui souhaite « *mener une réflexion sur le rééquilibrage entre les effectifs féminins/masculins des corps métiers (éducateurs, directeurs de services)* »¹⁴⁷. Cela s'est concrétisé dans le cadre du recrutement des éducateurs pour lesquels la diversité des profils et la mixité sont recherchées¹⁴⁸. Si le souci de la mixité n'est pas exclu des préoccupations de la DSJ, force est de constater qu'aucune action n'est initiée dans le seul objectif de recruter davantage d'hommes, et que les politiques de communication sur les métiers, même si elles s'efforcent de présenter des figures féminines et masculines, sont davantage conduites dans le souci d'augmenter le nombre de candidats et de diversifier les viviers au regard de la formation initiale ou de l'origine sociale.

Cette absence de mise en œuvre d'une politique publique sur la mixité des métiers de la justice n'est pas spécifique à la France et concerne les autres pays européens étudiés par la DAEI¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Rapport CESE, *op. cit.*

¹⁴⁵ La question est d'autant plus prégnante pour les métiers du ministère de la justice qu'ils ne sont pas identifiés en tant que tels dans les principales nomenclatures des métiers et dans la classification de référence en 86 familles professionnelles, utilisées notamment par la DARES. Ils sont de ce fait inclus dans des familles professionnelles réputées mixtes, soit avec « *les professionnels du droit (hors juriste en entreprise)* », qui annoncent un taux de féminisation en 2012-2014 de 53 % ou avec les cadres de la fonction publique (catégorie A et assimilé), avec un taux de féminisation de 47 % et une projection à 51 % à l'orée 2020. Elles représentent 60 % dans la fonction publique d'État (catégorie A mais ce taux chute à 43 %, si on fait abstraction des enseignants, profession à forts effectifs dans laquelle la part des femmes est globalement importante (68 %) et très dominante chez les professeurs des écoles (82 %). DARES, *La répartition des hommes et des femmes par métiers, une baisse de la ségrégation depuis 30 ans, op.cit.*

C'est ainsi que le texte de la plate-forme d'action pour la mixité des métiers 2014 peut donner ces métiers en exemple : « *il n'y a pas de fatalité : certains métiers, comme les cadres des services administratifs, comptables et financiers, les cadres A de la fonction publique, les professionnels du droit sont un bon exemple d'une transition réussie : en 20 ans la mixité est devenue une réalité* ».

¹⁴⁶ Feuilles de route présentées au comité interministériel des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

¹⁴⁷ Mesure 10 de la feuille de route 2014-2015 notamment.

¹⁴⁸ Feuilles de route 2015-2016 et 2016-2017.

¹⁴⁹ Dans les pays étudiés par la DAEI, il est apparu que le déséquilibre femmes/hommes ne constituait un sujet de préoccupation qu'aux Pays-Bas où la proportion actuelle de femmes magistrates est au siège de 58 % et au parquet de 70 %. Toutefois aucune politique publique n'est véritablement mise en œuvre par le gouvernement ; il s'agit d'actions ponctuelles de communication diligentées par des juridictions, particulièrement dirigées vers les hommes afin d'accroître l'attractivité pour ceux-ci des activités juridictionnelles.

Ceux des autres Etats étudiés, qui ont mis en œuvre des politiques publiques, ont cherché à réduire les inégalités en défaveur des femmes dans l'accès aux postes à responsabilités (ainsi en Espagne) ou dans l'accès aux fonctions de magistrat, lorsqu'il n'est pas encore parfaitement paritaire, comme par exemple en Allemagne ou au Royaume-Uni.

2.2.2 *Un impératif de mixité qui mérite d'être pris en compte par le ministère*

Le choix de la mise en œuvre d'une politique en faveur de la « masculinisation » des métiers du ministère de la justice ne va pas de soi.

Un tel choix, en effet, n'est pas dénué d'ambiguïtés et pourrait, s'il n'était pas clairement précisé dans ses objectifs et ses fondements, venir, en apparence, s'inscrire en contradiction avec les politiques en faveur de l'égalité femmes/hommes et de la lutte contre les stéréotypes de genre, politiques auxquelles les actions en faveur de la mixité des métiers participent pleinement.

2.2.2.1 **Des ambiguïtés à lever**

Comme le soulignait le rapport sur l'évaluation des actions publiques en faveur de la mixité des métiers¹⁵⁰ : « *pour des métiers plus valorisés, qui ont été investis par les femmes et où les hommes tendent à devenir minoritaires, tels que les métiers de médecin, vétérinaire ou de juge, il n'est pas évident d'afficher un objectif de mixité au risque d'être taxé d'une volonté de retour en arrière et de discriminations en défaveur des femmes* ».

S'agissant de la magistrature, il ne s'agit évidemment pas de revenir au discours des années 50-60 où l'arrivée des femmes a été perçue par le corps, encore très masculin, comme un risque de dévalorisation¹⁵¹.

De même on ne saurait accrédi-ter l'idée d'une « *incapacité présumée des femmes à représenter l'universel* » alors que, comme le souligne N. Lapeyre¹⁵², on ne s'était pas posé la question de la légitimité pour les hommes à représenter l'universel lorsqu'ils étaient très majoritaires au sein de la profession.

Enfin, il faut se garder des résurgences naturalistes et essentialistes, en cherchant à justifier l'impératif de mixité par les qualités prétendument possédées par l'un ou l'autre sexe et par les manières, supposées féminines ou masculines, d'exercer un métier.

A cet égard, la totalité des professionnels ont insisté sur le fait que le genre s'effaçait derrière la fonction et n'entrait pas en ligne de compte dans leur exercice professionnel et en particulier, s'agissant des magistrats, qu'ils ne constataient pas de différence entre la façon de juger des femmes et des hommes.

Le professeur Mekki dans le rapport sur la féminisation des métiers de la justice¹⁵³ relevait aussi cette insistance des professionnels rencontrés au cours de l'étude à faire valoir que « *la féminisation n'était pas un problème puisque le genre n'entre pas en ligne de compte dans le jugement, le magistrat étant couvert par la robe et s'exprimant au nom de son corps et non en fonction de son sexe* ».

¹⁵⁰ Rapport de l'IGAS et de l'IGAENR, avril 2017, *op. cit.*

¹⁵¹ Ainsi Marc Ancel dans le rapport au garde des sceaux faisant suite à l'examen de 1956 affirmait que les femmes « *qui se présentent à l'examen professionnel de la magistrature ne cherchent pas à proprement parler à faire une carrière judiciaire, mais désirent obtenir une situation leur permettant de bénéficier d'un salaire d'appoint qui augmentera d'autant les ressources du ménage. On peut à juste titre regretter de voir se répandre pareille conception de la fonction judiciaire qui tend du reste indirectement à en éloigner des vocations masculines* ». Cité dans *Devenir juge, modes de recrutement et crise des vocations de 1830 à nos jours*, *op cit.*

¹⁵² N. Lapeyre, *op.cit.*

¹⁵³ Rapport Mekki, *op.cit.*

De même, Cécile Rambourg¹⁵⁴ a montré que, les directrices des services pénitentiaires, lorsqu'elles sont interrogées, mettent d'emblée le genre de côté et ses travaux ont établi qu'il n'y avait pas de différenciation entre les DSP femmes et hommes tant dans leurs attributions que dans leur positionnement¹⁵⁵.

Au-delà de la perception des acteurs, cette question est évidemment complexe et force est de constater qu'il n'existe quasiment pas de travaux en France sur ce sujet¹⁵⁶, alors que les études relevant du courant *Gender and Judging* se sont davantage développées dans les pays anglo-saxons depuis les années 90¹⁵⁷. Ces dernières apporteraient des résultats contrastés. Certaines établissent que les différences femmes-hommes sont visibles dans la manière de conduire des audiences et les délibérations et non dans le contenu de la décision de justice¹⁵⁸. D'autres, plus controversées, tendent à démontrer que les femmes peuvent sur certains points juger différemment des hommes¹⁵⁹.

Si ce questionnement ne peut être évacué d'emblée, et si les recherches de type *Gender and Judging*, comme celles sur le *sentencing*, mériteraient certainement d'être développées en France, il n'est toutefois pas de nature à fonder la nécessité de la mixité.

Une fois ces ambiguïtés levées, d'autres éléments viennent militer en faveur de la nécessité d'œuvrer pour la mixité des métiers du ministère de la justice, nécessité qui, outre qu'elle figure dans la lettre de mission du garde des sceaux, a été soutenue, par la totalité des professionnels de la justice entendus, même si certains ont indiqué qu'ils plaçaient l'objectif de la mixité sociale au-dessus de celui de la mixité des sexe.

2.2.2.2 De la pertinence d'une mixité au sein des métiers de la justice

En premier lieu, la mise en œuvre d'une politique en faveur de la mixité des métiers présente en elle-même l'intérêt de contribuer à la lutte contre les stéréotypes de genre et de favoriser l'expression de la liberté de chacune et de chacun dans les choix de vie professionnelle.

En deuxième lieu, les actions en faveur de la mixité permettent d'élargir le vivier de candidats aux différents concours et d'éviter de se priver de certains talents. En effet, si les candidates de très bon niveau ne font certes pas défaut, les rapports des différents jurys des concours du ministère de la justice font souvent état des difficultés à pourvoir la totalité des postes offerts, en maintenant un même niveau d'exigence.

En troisième lieu, un consensus s'est dessiné autour du fait que les métiers du ministère de la justice, certainement plus que d'autres, devaient refléter le corps social, y compris dans sa diversité de genre.

¹⁵⁴ *La féminisation à l'épreuve de la prison, op.cit.*

¹⁵⁵ Même si l'administration pénitentiaire n'est pas exempte de stéréotypes de genre (notamment vis-à-vis des personnelles de surveillance féminin, censées apporter plus de dialogue et favoriser des relations apaisées dans les détentions).

¹⁵⁶ Une enquête ethnographique et statistique, la seule de cette nature à la connaissance de la mission, menée dans quatre tribunaux de grande instance français entre 2008 et 2010, auprès de juges des affaires familiales, a cependant mis en exergue que, s'il existait des différences entre les femmes et les hommes dans leur manière d'envisager leur rôle ou de conduire les audiences, leurs décisions ne différaient pas, en matière de résidence des enfants comme de pension alimentaire. Céline Bessières *et al.*, « *Féminisation de la magistrature : quel est le problème ?* », Travail, genre et sociétés, 2016/2 n° 36.

¹⁵⁷ Voir notamment Ulrike Schultz, Gisela Shaw, *Gender and Judging*, Hart Publishing, Oñati International Series in Law and Society, 2013.

¹⁵⁸ Rapport CEVIPOF, *op.cit.*

¹⁵⁹ Arthur Vuattoux, *Gender and judging, ou le droit à l'épreuve des études de genre*, Tracés, Revue de sciences humaines, 27/2014, Penser avec le droit.

Il convient, à cet égard, de relever que la théorie de la « *bureaucratie représentative* », développée surtout en Grande-Bretagne et aux USA, selon laquelle l'administration doit refléter la composition de la société, dans sa diversité sociale et culturelle et aussi dans sa différence de sexe, impacte désormais l'administration française, alors qu'elle semblait à l'origine très éloignée de sa culture, en ce qu'elle heurtait de plein fouet le principe d'unicité du peuple français et la notion de service public unique¹⁶⁰.

S'agissant de la magistrature, l'impératif de représentativité du corps social, dans ses diverses composantes paraît, vis-à-vis du justiciable comme de la société, revêtir une acuité particulière. Il a souvent été indiqué à la mission que le fait, fréquent, qu'un individu, en général masculin, soit, lors d'une audience correctionnelle, confronté à un univers exclusivement féminin (la présidente, ses assesseuses, la greffière ou encore les avocates) n'était pas nécessairement neutre, non pas du point de vue de la décision rendue mais du point de vue de sa perception par le prévenu. Il peut en être de même lors d'une audience devant le juge aux affaires familiales. Dans son rapport, le professeur Mekki¹⁶¹ invitait au développement « *d'études psychosociologiques qui pourraient révéler le malaise de certains justiciables à n'être jugés que par des magistrats femmes, spécialement pour certain type d'infractions ou de contentieux* » et posait la question suivante : « *À l'instar de l'impartialité qui doit être apparente, avant d'être réelle, la mixité, ne doit-elle pas aussi être apparente ?* ».

On peut d'ailleurs relever que le législateur a récemment imposé la parité des sexes dans la liste des candidatures pour chaque conseil de prud'hommes¹⁶² ou que la loi belge impose que le jury de cour d'assises soit composé au maximum de deux tiers de membres du même sexe¹⁶³.

Concernant les autres métiers du ministère, cette exigence de représentativité des genres qui composent la société peut s'avérer aussi particulièrement pertinente, voire nécessaire au regard de la nature des missions de l'organisation et de la catégorie de justiciables concernés. Par exemple, à la DPJJ, compte tenu de sa mission d'éducation, l'impératif de mixité a été souligné afin d'offrir aux mineurs un encadrement éducatif représentatif de la société et des repères éducatifs féminins et masculins, en particulier dans les établissements de placement¹⁶⁴.

En quatrième lieu, la mixité doit être promue dans l'intérêt même du fonctionnement des institutions concernées (juridictions, établissements de la PJJ ou de l'AP), dont elle renforcerait la performance.

¹⁶⁰ Olivia Bui Xuân, *La mixité dans la haute fonction publique*, in *La loi et le genre, étude critique de droit français*, sous la direction de Stéphanie Hennette Vauchez, Marc Pichard et Diane Roman, CNRS éditions, avec le soutien de la mission de recherche droit et justice, 2014.

¹⁶¹ Rapport Mekki, *op.cit.*

¹⁶² Article L. 1441-19 du code du travail issu de l'ordonnance n° 2016-388 du 31 mars 2016.

¹⁶³ Art. 289 du code d'instruction criminelle belge.

¹⁶⁴ En revanche, la mission a constaté que le stéréotype selon lequel autorité, gestion de la violence et virilité sont intimement liées persistait. La masculinité est encore vécue comme « *un gage de cadre éducatif* ». Dès lors, la féminisation de la fonction fait peur. La représentation virile du métier d'éducateur en hébergement qui doit pouvoir utiliser sa stature et sa force physique pour maintenir l'ordre dans le collectif perdure. À l'homme, la surveillance et l'autorité ; à la femme la sollicitude et le « *care* ». Lorsque cette conviction est prédominante au sein d'un établissement, elle peut aboutir à des crispations entre les professionnels, voire provoquer des situations de sexisme. Or, si la mixité s'impose, ce n'est pas pour maintenir un nombre suffisant d'hommes dans un contexte de féminisation de la fonction mais bien parce qu'elle permet une véritable complémentarité dans l'approche de l'action éducative. De multiples débats, notes et formations existent à la PJJ autour de la gestion des situations de violence et de l'exigence de ne plus avoir recours à la pratique de la contention. Pour autant, la question de l'exercice de l'autorité est peu abordée sous l'angle de la complémentarité des interventions des éducateurs et éducatrices.

Il s'agit là d'un des objectifs reconnus des politiques en faveur de la mixité, comme l'a souligné le rapport¹⁶⁵ sur l'évaluation des actions publiques en faveur de la mixité des métiers.

L'idée que la diversité de genre constitue l'un des facteurs susceptibles d'avoir un impact sur la performance et le fonctionnement des organisations a émergé dans la littérature anglo-saxonne des années 1990. La mixité favoriserait la performance des organisations (elle serait facteur de créativité, améliorerait la prise de décision et la dynamique de groupe).

Les études sur ces sujets, recensées par l'institut des politiques publiques¹⁶⁶, mettent en avant des corrélations positives entre mixité et performance, sans pour autant parvenir à en établir l'ensemble des causes. Une étude interne menée en 2015 par le groupe Sodexo¹⁶⁷ a en outre montré que la mixité des équipes était corrélée à la qualité de vie au travail et à la perception positive du public.

Il serait certainement utile d'approfondir ces études, d'en conduire de nouvelles, notamment sur le terrain français et dans les organisations publiques, et de ne pas les cantonner à la question de la complémentarité des modes de *leadership*, souvent elle-même empreintes de stéréotypes de genre, pour se situer sur un axe plus systémique. Elles constituent en tout cas des indicateurs intéressants en faveur de la mixité.

2.2.3 *Le cas particulier des personnels de surveillance*

La question d'une politique en faveur de la mixité se pose également mais de façon spécifique dans le corps d'encadrement et d'application des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, non plus en direction des hommes mais des femmes.

Phénomène récent, la féminisation des personnels de surveillance a d'abord connu une progression régulière mais modérée au cours de la décennie 90, passant de 7 % de l'effectif total au premier janvier 1990 à 10 % en 2001, pour connaître ensuite une nette accélération¹⁶⁸ sous l'effet de recrutements sur concours où, sur plusieurs promotions, la proportion des femmes a dépassé 40 à 50 %¹⁶⁹. La majeure partie des syndicats pénitentiaires y était opposée¹⁷⁰. Au premier janvier 2008, les femmes représentaient ainsi 18,5 % des effectifs, les réalités étant toutefois très contrastées selon les directions interrégionales et les établissements.

Cette situation, qui s'intégrait pleinement dans le mouvement général de féminisation dans la fonction publique posait cependant des difficultés spécifiques à l'administration pénitentiaire dans la mesure où celle-ci considérait que les emplois féminins et masculins, de par les tâches à exécuter, n'étaient pas interchangeables. Le code de procédure pénale¹⁷¹ impose en effet que les personnes détenues ne puissent être fouillées que par des agents de leur sexe, ce qui ne permet d'affecter en détention homme qu'un nombre limité de femmes¹⁷².

¹⁶⁵ Rapport de l'IGAS et de l'IGAENR, *op.cit.*

¹⁶⁶ Thomas Breda, *Féminisation et performances économiques et sociales des entreprises*, IPP, 2015, cité dans le rapport IGAS et de de l'IGAENR, *op.cit.*

¹⁶⁷ Sodexo, *Impact de la mixité hommes-femmes sur la performance*, Gender Balance Business News, mars 2015.

¹⁶⁸ Les premières affectations, dans les quartiers ou les établissements réservés aux hommes, de femmes recrutées comme surveillantes (pour œuvrer dans les établissements pour femmes), sont intervenues à compter de 1998.

¹⁶⁹ IGF, *Mission d'expertise du taux de compensation pour le calcul des besoins du service*, août 2009.

¹⁷⁰ Selon Cécile Rambourg, cette accélération a répondu à une logique et un besoin comptable de ressources humaines sans être précédée ni suivie d'une réflexion institutionnelle.

¹⁷¹ Art. R. 57-7-81 du code de procédure pénale.

¹⁷² 96 % de la population pénale est masculine.

L'arrêté ministériel du 20 août 2007¹⁷³ a ensuite fixé à 15 % le taux de nomination de femmes en qualité d'élèves surveillantes pouvant être prononcé à l'issue d'un concours. Une dérogation à ce principe, possible lorsque l'application du taux aurait pour effet de ne pas permettre de procéder à l'ensemble des recrutements prévus, permet cependant des recrutements de femmes à un taux bien supérieur¹⁷⁴.

Depuis la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la mixité, la question de la suppression de ce quota ou de l'augmentation du taux de femmes n'a pas donné lieu à des expertises spécifiques de la part de la DAP, et ce alors même que les femmes réussissent plutôt mieux le concours et que ces quotas ont souvent, de fait, été dépassés, faute pour les jurys de réussir à pourvoir l'ensemble des postes ouverts aux hommes.

En outre, ce type de quotas n'existerait plus, selon la DGAFP, que pour l'administration pénitentiaire.

Les organisations syndicales pénitentiaires, ainsi que de nombreux professionnels, se sont montrés plutôt hostiles à la modification de ces quotas, principalement pour des raisons d'organisation des services. Les politiques de communication destinées à augmenter le nombre de candidats au concours de surveillants sont, en outre clairement, orientées vers un public masculin.

Cécile Rambourg a estimé que s'il apparaissait *a priori* problématique d'augmenter le nombre de femmes surveillantes en détention homme, en l'état des organisations, cette question mériterait d'être étudiée, et qu'elle pourrait initier une transformation en profondeur des pratiques professionnelles, qui seraient davantage axées sur la sécurité dite active ou dynamique que sur la sécurité dite passive.

Dans la perspective du programme de construction de nouvelles prisons et au regard des orientations préconisées notamment par le livre blanc¹⁷⁵ (par exemple l'accent mis sur les quartiers de préparation à la sortie et les expérimentations du concept de prison ouverte), un recrutement plus important de femmes paraît pouvoir s'envisager.

Il supposerait certainement, outre une réflexion approfondie sur les organisations de travail, de prévoir un accompagnement à destination tant des hommes que des femmes, car les femmes qui intègrent des métiers dit de « *culture virile* » demeurent confrontées à des modes de domination masculine et à des phénomènes de discriminations¹⁷⁶.

À ce stade la mission considère qu'elle n'a pas d'élément suffisant pour trancher cette question. Elle estime toutefois qu'elle mérite une expertise approfondie tant sur le plan de la régularité juridique, qu'en opportunité et de façon prospective.

Recommandation n° 10. *A l'attention du SG : définir et mettre en œuvre une politique en faveur de la mixité des métiers du ministère de la justice (niveau 2).*

¹⁷³ Arrêté du 20 août 2007 fixant le pourcentage de femmes et d'hommes pouvant être nommés en qualité d'élèves surveillantes et élèves surveillants de l'administration pénitentiaire à l'issue d'un concours pour le recrutement de surveillantes et surveillants des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire. L'administration pénitentiaire avait au préalable consulté la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) qui ne s'y est pas opposée.

¹⁷⁴ Depuis 2007, la proportion des femmes dans les promotions de surveillants oscille entre 12 % et 59 % pour la 177^{ème} promotion.

¹⁷⁵ *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* remis à Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, par Jean René Lecerf président de la commission du livre blanc, avril 2017.

¹⁷⁶ Anne-Christine Le Gendre, *Femmes surveillante, Hommes détenus*, coll Clinique et changement social, L'Harmattan, avril 2017.

Recommandation n° 11. *A l'attention de la DAP : expertiser la régularité juridique et la nécessité de maintenir des quotas de femmes au concours de surveillants pénitentiaires (niveau 2).*

2.2.4 Les axes d'une politique à construire en faveur de la mixité

2.2.4.1 Initier une réflexion interministérielle sur l'attractivité des études de droit

Bien que la mixité des filières de formation fasse partie des axes affichés comme prioritaires de la politique en faveur de l'égalité femmes/hommes par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), la question de l'équilibre des sexes dans la filière des sciences juridiques n'est pas spécifiquement prise en compte par ce dernier¹⁷⁷.

Dans sa feuille de route 2016, celui-ci aborde la question exclusivement au travers du phénomène de « parois de verre », qui conduisent les femmes à se détourner des sciences « dures » et des technologies.

De même, la circulaire du 3 avril 2017 de la ministre de la fonction publique¹⁷⁸ mentionne la nécessité de renforcer les actions menées par les écoles de service public en vue de diversifier les viviers de recrutement mais ne fait pas état spécifiquement d'un impératif de mixité de genre dans les recrutements de la fonction publique, métiers du ministère de la justice compris.

Le rapport sur l'évaluation des actions publiques en faveur de la mixité des métiers¹⁷⁹, qui préconise la définition d'une nouvelle stratégie et propose d'élargir les domaines des politiques publiques actuelles de promotion de la mixité à « *quelques métiers stratégiques et à fort potentiel de développement* », « *à prédominance masculine mais aussi féminine* », ne cible que les métiers du numérique et les métiers sanitaires et sociaux.

Pourtant les femmes sont globalement plus présentes dans la filière scientifique (40 %) ¹⁸⁰ que les hommes ne le sont dans la filière sciences juridiques (34,2 %). Dans les secteurs où elles sont les plus sous-représentées, les taux de féminisation (29,3 % des diplômés d'ingénieur¹⁸¹, 30 % des inscrits en classes préparatoires scientifiques¹⁸² ou 27,6 % en sciences fondamentales et application à l'université) ne sont pas si éloignés de ceux des hommes en droit.

¹⁷⁷ La charte pour l'égalité entre femmes et hommes signée en 2013 par la conférence des présidents d'université (CPU) mentionne pourtant la nécessité de « *promouvoir des mesures d'encouragement pour que l'ensemble des filières aient une composition étudiante équilibrée entre les deux sexes* ».

¹⁷⁸ Circulaire du 3 avril 2017 relative à la mise en œuvre de la politique d'égalité, de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité dans la fonction publique.

¹⁷⁹ Rapport de l'IGAS et de l'IGAENR, *op.cit.*

¹⁸⁰ Dont 40,1 % en pluri-sciences et 64,7 % en sciences de la nature et de la vie, Données de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (DEPP) 2015-2016.

¹⁸¹ DEPP, *Filles et Garçons, sur le chemin de l'égalité, de l'école à l'enseignement supérieur*, 2017.

¹⁸² Observatoire des inégalités, mars 2017.

A l'évidence, l'enjeu de la mixité des études de droit ne constitue pas un enjeu d'égalité entre les sexes, puisque la sous-représentation des hommes n'y procède pas de stéréotypes sur leurs aptitudes cognitives, comparables à ceux de nature à favoriser l'auto éviction des femmes dans les études de sciences « dures ». En outre, les facultés de droit sont davantage confrontées, dans le cadre de l'affectation post bac, à un nombre trop élevé de demandes d'inscriptions qu'à une pénurie. A ces deux titres, la recherche d'un meilleur équilibre entre les sexes dans les filières juridiques ne saurait constituer un objectif prioritaire, comme celui visant à attirer davantage de femmes en sciences.

Pour autant, cette question ne peut demeurer hors du champ des politiques publiques visant à renforcer l'équilibre entre les sexes dans les différentes filières de l'enseignement supérieur, puisqu'il s'agit d'un atout essentiel pour assurer la mixité aujourd'hui des métiers du ministère de la justice et à l'avenir de l'ensemble des métiers du droit.

S'agissant d'une politique publique qui relève tout autant, sinon davantage, des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur que du ministère de la justice, la mission n'a pas été en mesure d'appréhender le sujet dans sa globalité.

Dans le sillage des recommandations formulées par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)¹⁸³, la mission relève qu'il conviendrait de fixer des objectifs sur la progression de la mixité et de former ou de sensibiliser à la connaissance des métiers du droit les acteurs dits relais, notamment les personnels enseignants et d'éducation, dans le cadre de leur formation initiale et continue, les réseaux de référents académiques égalité filles-garçons, les associations de parents d'élèves ainsi que les acteurs publics de la formation, de l'orientation et du recrutement.

Quelques pistes se sont en outre dessinées, lors des entretiens menés, qu'il conviendrait d'approfondir.

¹⁸³ Rapport de l'IGAS et de l'IGAENR, *op.cit.*

Selon certains des interlocuteurs de la mission, la sous-représentation des hommes pourrait ressortir davantage à un manque d'attractivité pour le cursus classique des facultés de droit, dû le cas échéant aux interrogations des étudiants et de leur famille sur l'encadrement et les débouchés professionnels, qu'à un désintérêt pour les matières juridiques, puisque les hommes sont davantage présents dans les formations sélectives des facultés de droit¹⁸⁴ ou dans les cursus de droit des IEP¹⁸⁵. Ces données portent en l'état sur de petits effectifs dont les critères de sélection ne sont pas connus. Elles mériteraient en outre d'être affinées par une étude genrée exhaustive des différents cursus et masters, en distinguant notamment droit public et privé. Elles posent, en tous cas, la question de l'articulation entre l'université, les IEP, voire les écoles de commerce et celle de la modernisation des universités de droit et, au sein de ces dernières, de la valorisation des parcours sélectifs ou des enseignements innovants¹⁸⁶.

La question de l'introduction dans les facultés de droit de nouvelles matières non juridiques, issues des sciences humaines et sociales mais pas seulement, comme la possibilité d'intégrer l'université après un parcours dans une autre discipline, avec un système d'équivalence, mériterait également d'être posée.

La nécessité d'accroître l'intervention de professionnels dans les universités qui au travers de leurs cours font connaître les métiers et peuvent constituer des modèles identificatoires a aussi été évoquée. De même, la nécessité de sensibiliser aux caractéristiques de ces métiers y compris les enseignants des facultés de droit a été mise en exergue¹⁸⁷, comme celle de renforcer les dispositifs destinés à informer et accompagner les étudiants dans leurs choix d'orientation professionnelle.

En outre, l'introduction d'un enseignement d'initiation au droit au lycée, à destination des filières générales (S, ES, L)¹⁸⁸ a été plusieurs fois évoquée.

Certains de nos interlocuteurs ont enfin estimé qu'une nouvelle réflexion sur certaines des propositions du rapport Darrois¹⁸⁹, telle la fixation conjointe, comme en matière médicale, du régime des études juridiques par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et celui de la justice ou telle la création d'une grande école du droit, pourrait utilement être menée.

¹⁸⁴ Par exemple, pour l'année 2017-2018, au collège du droit de l'université Paris II, les hommes représentent 38,3 % des inscrits en première années et 45 % en deuxième année et dans la double licence droit et histoire des universités Paris II et Paris IV Sorbonne, alors que 53 % des candidats sélectionnés en L1 déclaraient lors de leur entretien de motivation vouloir devenir magistrats, 46 % d'entre eux étaient des hommes (statistiques fournies par le professeur Emmanuelle Chevreau, co-directrice de la formation).

¹⁸⁵ Les garçons représentent en outre 40 % des élèves d'IEP (41 % au collège universitaire de Sciences-po Paris pour l'année 2016-2017) et 40 % des inscrits au master carrières judiciaire et juridique de Sciences-po Paris pour l'année 2016-2017.

¹⁸⁶ Voir sur ces sujets William Dross et Hervé Croze, *La formation initiale et continue des professionnels du droit : bilan et perspectives*, rapport GIP mission de recherche droit et justice, 2017 et Gilles Lhuilier, *Les pratiques innovantes de formation des professionnels du droit : vers un modèle global ?* Rapport GIP mission de recherche droit et justice, 2017, et *L'enseignement du droit : quel(s) système(s), quelle(s) méthode(s), quelle(s) discipline(s) ? Etude comparée sur l'enseignement du droit en France et à l'étranger*, Le Club des juristes, étude coordonnée par M. Mekki, à paraître.

¹⁸⁷ Notamment R. Finkelstein, *op.cit.*

¹⁸⁸ La part des filles est de 46,6 % en S, 60,1 % en ES et 79,5 % en L, données 2015, Rapport de l'IGAS et de l'IGAENR, *op.cit.*

¹⁸⁹ Rapport sur les professions du droit de la commission Darrois, mars 2009.

La mission recommande de saisir le Conseil national du droit (CND) de ces questions avant l'engagement éventuel d'une politique interministérielle en faveur de la mixité des métiers du droit¹⁹⁰.

Recommandation n° 12. *Saisir le conseil national du droit d'une demande d'avis sur les moyens de renforcer l'attractivité des études juridiques et la mixité des métiers du droit (niveau 1).*

2.2.4.2 Définir une politique ministérielle en faveur de la mixité des métiers

A. Revaloriser les métiers

Même si la question dépasse le cadre de la présente mission, et si l'analyse genrée de l'impact de la dévalorisation, réelle ou supposée, des métiers du ministère de la justice mériterait d'être davantage documentée¹⁹¹, il va de soi que toute action en faveur de la valorisation des métiers du ministère de la justice est susceptible d'avoir un impact fort sur leur attractivité.

Il serait pertinent de disposer d'éléments précis, complets et accessibles sur les différences entre les rémunérations moyennes, aux divers échelons, des métiers de la fonction publique de catégorie A qui intègrent la totalité des composantes de ces rémunérations (y compris primes diverses et avantages en nature), afin d'effectuer toute comparaison utile entre les corps de niveau comparable, qui ne sont pas confrontés aux mêmes phénomènes de sur-féminisation¹⁹², afin de procéder, le cas échéant, aux harmonisations nécessaires pour remédier au déficit d'attractivité de certains d'entre eux, lorsque les différences ne se justifient pas.

En tout état de cause, plusieurs pistes d'une revalorisation des métiers du ministère ont pu être identifiées comme susceptibles d'avoir un impact sur la mixité, même si elles mériteraient aussi d'être traitées indépendamment de cette question.

Premièrement, plusieurs de nos interlocuteurs ont estimé que la gestion des ressources humaines, particulièrement de la magistrature, devait être modernisée pour assurer une gestion davantage personnalisée des carrières et valoriser tant les responsabilités managériales que juridictionnelles de haut niveau, afin de rendre le métier plus attractif auprès des jeunes générations.

Ensuite, plusieurs des personnes auditionnées ont insisté sur la nécessité d'améliorer les conditions matérielles de travail. En juridiction, le développement de l'équipe autour du magistrat a été régulièrement cité afin de lui permettre de se concentrer sur le cœur de ses missions, les plus intéressantes et les plus valorisantes.

¹⁹⁰ Une mission de réflexion sur l'opportunité et les moyens de renforcer l'attractivité des études juridiques, au regard notamment de la question de la mixité des sexes, dans le sillage du travail déjà mené sur la démocratisation de l'accès à la magistrature, relèverait parfaitement de la compétence du CND, qui en vertu du décret l'instituant, peut être saisi par les ministres de la justice et celui de l'enseignement supérieur et « est chargé d'une mission de réflexion et de proposition sur l'enseignement du droit, sur les relations entre les établissements qui dispensent cet enseignement et les institutions et professions concernées, sur la formation et l'emploi des juristes et sur les orientations et les modalités de la recherche juridique », art. 2 du décret n° 2008-420 du 29 avril 2008 portant création du conseil national du droit.

¹⁹¹ En particulier, les enquêtes auprès de lycéens ou d'étudiants aux fins d'analyser leur représentation des métiers, leurs motivations et de tester leur connaissance de la réalité des métiers, pourraient intégrer des questions précises sur les rémunérations. De même, toute réflexion sur la question de la perte d'attractivité des métiers de la haute fonction publique, qu'entendrait mener la DGAFP, devrait intégrer la spécificité des problématiques des cadres A du ministère de la justice, de même que toute constitution de bases de données sur les candidats à ces concours.

¹⁹² Par exemple, entre les directeur des services des greffes et les attachés issus des instituts régionaux d'administration (IRA), ou les magistrats de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif, les chefs de cour et de juridiction de grande taille et les préfets, ou encore les chefs de service au ministère de la justice et dans d'autres ministères.

Il est également apparu à la mission que la politique de détachement dans la haute fonction publique pourrait être favorisée à la fois dans un souci d'ouverture et de valorisation¹⁹³. Plusieurs interlocuteurs ont aussi souligné que les retours dans la magistrature, suite à des détachements particulièrement prestigieux et réussis, devaient s'effectuer dans de meilleures conditions, affranchies le cas échéant, en partie au moins, de la rigidité des règles d'ancienneté et prenant en compte la spécificité de ces parcours.

En outre, le vivier des hauts potentiels suivis par la Mission cadres dirigeants du secrétariat général du Gouvernement (MCD) pourrait intégrer davantage de cadres A+ du ministère de la justice titulaires d'emplois fonctionnels des différents corps du ministère souhaitant exercer des postes managériaux.

B. Intégrer la question de la mixité dans les plans de communication du ministère de la justice

Le ministère de la justice, ainsi que les écoles, ont développé ces dernières années une politique volontariste pour améliorer la connaissance des métiers et la communication autour des campagnes de recrutement, en utilisant des supports variés et adaptés (affiches, vidéo, films documentaires¹⁹⁴, réseaux sociaux, canal web des écoles, presse générale et étudiante, participation à des forums¹⁹⁵ ou conférences dans les universités¹⁹⁶...).

Les excellents résultats de cette stratégie de communication sont indéniables. Ainsi, l'importante campagne menée par la PJJ sur le recrutement des éducateurs a permis une augmentation du nombre d'inscrits au concours d'éducateur de 75 % entre 2014 et 2016. Le nombre d'inscrits aux concours d'accès à la magistrature a augmenté de 68 % entre 2011 et 2017¹⁹⁷.

Cependant cette augmentation du nombre des candidats ne s'est pas faite au bénéfice de l'un ou l'autre des deux sexes. L'augmentation des inscriptions est restée globalement proportionnelle pour les femmes et les hommes sur les trois années pour le concours d'éducateur par exemple. Pour les concours de l'ENM, cette augmentation a eu un impact plus positif, mais qui reste limité, sur le taux de candidats masculins qui, s'agissant du 1^{er} concours par exemple, est passé de 19 % en 2012 à 22 % en 2016.

La mission a pu constater que la politique de communication n'a pas pris spécifiquement en compte l'impératif de mixité des candidatures. La question de la diversité est présente et intègre certainement au côté de la diversité sociale, géographique et des formations, celle des sexes, mais aucune population masculine n'a été ciblée de façon spécifique, même si une attention particulière a été portée pour que les supports visuels de l'ensemble des métiers (à l'exclusion des personnels de surveillance de l'AP) présentent des femmes et des hommes.

¹⁹³ Comme l'avait aussi recommandé le CSM dans le rapport d'activité 2012 sur la parité. *op. cit.*

¹⁹⁴ France 3 Bourgogne, en partenariat avec l'ENG, a présenté sur quatre soirées le métier de greffier.

¹⁹⁵ Chaque année, le pôle des recrutements de la DSJ se déplace dans deux à trois forums annuels, auprès d'étudiants et de lycéens, afin de promouvoir les métiers du greffe et l'ENM en 2016 s'est déplacée dans 30 forums.

¹⁹⁶ 53 conférences ont été données en 2016 dans les universités par les coordonnateurs régionaux de formation.

¹⁹⁷ Après une baisse progressive et continue du nombre de candidats aux concours d'accès de 1998 (4.460 inscrits) à 2011 (1.677 inscrits), la tendance s'est nettement inversée depuis les concours 2012, pour atteindre 3.183 inscrits aux concours d'accès 2016 et 2.707 inscrits à ceux de 2017.

La DSJ a refusé expressément « *d’opter pour une communication de genre* »¹⁹⁸. L’ENM a, pour sa part, affiché une volonté d’œuvrer en faveur de la mixité, mais ses actions les plus emblématiques l’ont été en faveur de la démocratisation de l’accès à l’ENM (telle la création des classes préparatoires intégrées¹⁹⁹ ou les travaux engagés sur le contenu du concours ou sur le fonctionnement des IEJ) et visent davantage à garantir la mixité sociale et géographique que la mixité des sexes.

Seule la PJJ a choisi, dans le cadre de la dernière campagne de recrutement des éducateurs, de cibler en particulier une population d’hommes issus des filières du développement des activités collectives dans sa vidéo de présentation du métier, en mettant en scène deux éducateurs, l’un encadrant des activités sportives, l’autre des activités techniques ainsi qu’une éducatrice, ce qui lui a valu au demeurant les critiques d’organisations syndicales lui reprochant de véhiculer ce faisant des stéréotypes de genre.

Si une communication genrée doit, à ce titre, être écartée, la promotion de la mixité des métiers ne paraît pas pouvoir faire l’impasse sur cette question.

Les politiques de communication sur les métiers, intégrant la nécessité d’attirer plus de garçons, devront s’appuyer sur les études préconisées par la mission, être élaborées en lien avec les professionnels et testées sur des publics cibles.

A ce stade, toutefois, la mission au vu des auditions menées, est en mesure de suggérer quelques pistes visant à augmenter le vivier des candidats et attirer les meilleurs étudiants, hommes ou femmes.

Par exemple, pour compléter les orientations affichées de la politique 2016-2017 de l’ENM consistant à « *restaurer le prestige du métier de magistrat* » et à mettre en valeur son rôle de garant des libertés individuelles²⁰⁰, il est apparu à la mission que l’on pouvait insister davantage sur la diversité du métier et les perspectives de carrière. Au côté des portraits classiques qui insistent utilement sur le rôle essentiel du magistrat dans la justice du quotidien²⁰¹, pourraient être présentés des portraits de magistrats d’expérience, exerçant des fonctions attractives, moins représentées, plus spécialisées ou plus atypiques²⁰². Tout en indiquant le caractère non généralisable de ce type de parcours, il s’agit de mettre en avant des modèles identificatoires, qui permettent de se projeter dans une carrière. S’agissant des autres métiers du droit et en particulier de celui d’avocats, les entretiens avec des grandes figures sont ainsi largement mis en avant et sont susceptibles de jouer un rôle déterminant dans l’orientation des jeunes.

Au-delà, il est apparu à la mission que la communication du ministère mériterait d’être davantage axée sur le public des collèves et lycées.

¹⁹⁸ DSJ, *Brief campagne de recrutement écoles*, 2017.

¹⁹⁹ Le genre par exemple n’est pas pris en compte pour sélectionner les candidats de ces classes préparatoires intégrées et équilibrer les promotions en nombre d’hommes et de femmes.

²⁰⁰ Avec le slogan « *Je serai garant des libertés et du droit* ».

²⁰¹ En effet, les vidéos présentent quasi exclusivement de jeunes magistrats, substitut généraliste ou juge exerçant des fonctions spécialisées du siège, dans des villes de province de taille moyenne, dans des régions réputées peu attractives.

²⁰² Par exemple, un substitut du parquet antiterroriste, un juge d’instruction du pôle financier de Paris, un magistrat de liaison, un président de cour d’assises, ou même des fonctions HH, un président ou un procureur d’un des plus grands TGI, un président d’une chambre économique d’une grande cour d’appel, un conseiller à la Cour de cassation qui pourrait expliquer, comment il a abordé une affaire ayant conduit la Cour à trancher une grande question sociétale.

En application des nouvelles dispositions de l'article L. 332-3-2 du code de l'éducation²⁰³, les collèges et lycées doivent faire connaître à leurs élèves la possibilité de réaliser les stages d'observation dans les administrations et les établissements publics. La circulaire du 3 avril 2017²⁰⁴, pour rendre l'offre de stage accessible, indique que chaque service doit mettre à disposition une adresse électronique dédiée sur son site internet et que les écoles de service public doivent nouer des partenariats avec les rectorats et les établissements d'enseignement secondaire pour y diffuser, avec la participation de leurs élèves, toute la connaissance sur l'emploi dans la fonction publique. Il conviendrait de veiller à son application par le ministère de la justice, dans les juridictions, les services régionaux de la PJJ et de la DAP ou dans certains établissements. En effet, ces stages, notamment ceux de la classe de 3^{ème}, trop souvent réservés à des jeunes qui ont déjà accès par leur entourage ou leur famille à l'univers judiciaire et juridique, constituent un moyen très efficace de faire connaître les métiers, de lutter contre les représentations erronées et d'œuvrer ce faisant à la diversité tant sociale que de genre.

De même, doivent être encouragées les actions locales comme celle menée par la cour d'appel de Paris qui organise depuis plusieurs années un festival du film judiciaire à destination de lycéens et comme les concours d'éloquence organisés par plusieurs cours d'appel.

Vis-à-vis des universités, le rapprochement utilement engagé par l'ENM avec les doyens de facultés de droit et des directeurs d'IEJ doit se poursuivre et s'élargir à d'autres métiers, y compris ceux pour lesquels le nombre de places proposées au concours est faible (comme DSP, DSPJJ ou DSGJ).

Des protocoles pourraient aussi être signés pour assurer l'accueil d'étudiants en stage de découverte, y compris sur des courtes durées et avant que les choix d'orientation ne soient trop figés (par exemple dès la L2 ou L3). Un tel stage pourrait au demeurant être rendu obligatoire dans le cursus universitaire, question susceptible d'être abordée par le CND.

Pour ceux des concours pour lesquels les matières juridiques ne sont pas indispensables ou dominantes, il conviendrait d'orienter ou de renforcer ces démarches vers des filières où les hommes sont moins sous-représentés qu'en droit, telles les sciences économiques, gestion et administration économique et sociale (AES) où les hommes représentent 50,2 % des étudiants ou les sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) où ils représentent 60 % des inscrits²⁰⁵.

En dernier lieu, le financement ou le soutien du ministère à des séries de télévision mettant en scène dans des métiers du ministère de jeunes femmes et hommes, susceptibles de constituer des modèles identificatoires, mériteraient d'être étudiés.

L'ensemble de ces politiques, qui se déclinent sur plusieurs niveaux, administrations centrales et écoles²⁰⁶, services judiciaires et échelons déconcentrés, doit être rigoureusement coordonné et évalué et les budgets adaptés²⁰⁷.

²⁰³ Introduites par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

²⁰⁴ La circulaire de la ministre de la fonction publique du 3 avril 2017 relative à la mise en œuvre de la politique d'égalité, de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité dans la fonction publique.

²⁰⁵ Observatoire des inégalités, *op. cit.*

²⁰⁶ Pour les magistrats, par exemple, la communication à l'égard des collèges et des lycées (hors Gironde) est dévolue à la DSJ, celle à l'égard des universités et pour la Gironde à l'ENM.

²⁰⁷ A noter que, si le budget de l'ENM de la promotion des concours a augmenté en 2016 (52.000 euros), celui du plan média de la DSJ a baissé de 75 % (100.000 euros).

Recommandation n° 13. *A l'attention du SG, des directions et des écoles : renforcer et coordonner la politique de communication du ministère de la justice, des écoles et des services déconcentrés, en y intégrant l'impératif de mixité des métiers et la nécessaire amélioration de la connaissance de ceux-ci (niveau 2).*

C. Diversifier les modalités de recrutement et les voies d'accès aux concours

La mission a écarté la possibilité de modifier la nature des épreuves des concours pour attirer des étudiants issus de viviers moins féminisés, dans la mesure où, en l'état déjà, seuls les concours de la magistrature et du greffe sont exclusivement ou quasi exclusivement juridiques, spécificité qu'ils semblent devoir conserver eu égard aux fonctions exercées. De même, la mission n'a pas retenu l'idée de quotas d'hommes aux concours, idée unanimement rejetée par l'ensemble de ses interlocuteurs, pour des raisons à la fois constitutionnelles et d'opportunité, la valeur des candidats devant demeurer l'unique critère de sélection.

Le renforcement des recrutements dits de troisième voie constitue une piste plus pertinente. En effet, le taux de candidatures masculines pour la quasi-totalité des concours de type concours internes, troisième concours, concours sur titres ou des intégrations directes est nettement supérieur à celui des candidatures masculines aux concours externes, dit concours étudiants²⁰⁸.

Si l'intérêt principal de ces recrutements consiste à intégrer des professionnels dotés d'une première expérience dans le secteur public ou privé et de faire bénéficier les services de leurs compétences, ils se révèlent un incontestable facteur de mixité et doivent être encouragés à ce titre aussi.

Cette recommandation répond aux exigences de la circulaire du 3 avril 2017²⁰⁹ qui incite au développement de ce type de recrutements (augmentation de la part maximale réservée aux 3^{èmes} concours, réduction de la durée d'ancienneté requise, conditions de reclassement). La mission n'ignore pas les difficultés soulevées par ces recrutements, tant s'agissant des agents recrutés, qui peuvent souffrir d'un déficit de reconnaissance et d'ancienneté qui ne leur garantit pas des carrières identiques à ceux de leurs collègues recrutés par la voie du concours externe²¹⁰, que vis-à-vis de l'institution.

Une augmentation de ces recrutements devrait s'accompagner de formations adaptées et d'une politique de communication spécifique, voire d'une démarche proactive pour solliciter les profils intéressants ainsi que d'une plus grande lisibilité et prévisibilité sur le nombre de postes ouverts²¹¹.

Concernant la magistrature, une autre piste a été évoquée concernant l'abaissement de l'âge minimal pour passer le concours complémentaire²¹².

²⁰⁸ Ainsi, en 2016, pour les deuxième et troisième concours de la magistrature, le pourcentage de candidats masculins a été respectivement de 35 et 36 %. Le nombre de candidats hommes à la nomination sur titres en qualité d'auditeur de justice (art 18-1) a été de 59 % et celui des hommes candidats à l'intégration directe avant stage probatoire (art 22 et 23) de 39 % (Rapport d'activité de la commission d'avancement 2015-2016). Pour le concours complémentaire 2015, la proportion de candidats hommes est de 51 %. Pour les concours de DSPJJ le nombre de candidats masculins est de l'ordre de 50 %, pour celui d'éducateur de 60 %. Pour le concours interne de CPIP, il est en moyenne de 50 % et pour celui de DSP de 59,38 %.

²⁰⁹ *Op.cit.*

²¹⁰ Voir notamment Florence Audier, Maya Bacache-Beauvallet, Eric Mathias, *Les magistrats entrés par une voie latérale*, Rapport GIP mission de recherche droit et justice, septembre 2013.

²¹¹ Ce dernier point avait déjà donné lieu à une recommandation du CSM (R27 du rapport d'activité du CSM 2012, *op. cit.*).

²¹² Actuellement fixé à 35 ans pour l'accès au second grade et 50 ans pour l'accès au 1^{er} grade.

La mission recommande d'engager une réflexion globale sur ces recrutements, hors concours externe, pour notamment revoir les conditions et modalités d'accès et prévoir les mesures d'accompagnement nécessaires à ces évolutions de nature à favoriser la mixité des métiers.

Recommandation n° 14. *A l'attention du SG, des directions et de l'ENM : diversifier les modalités de recrutement et les voies d'accès aux concours (niveau 3).*

3. L'ÉQUILIBRE ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE PERSONNELLE ET FAMILIALE

3.1 Un impératif partiellement pris en compte

3.1.1 Une notion socialement nouvelle et de plus en plus intégrée aux politiques publiques

La recherche d'un meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle, ou conciliation des temps de vie, est entrée dans le langage courant de l'action publique il y a dix ans sous l'impulsion des institutions européennes et d'organisations internationales comme l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE)²¹³. Elle est à la fois un objectif récurrent des politiques nationales d'égalité²¹⁴ et considérée comme un facteur déterminant pour faire progresser cette égalité réelle au travail entre les femmes et les hommes.

L'arrivée de nouvelles générations qui « [...] ne veulent plus perdre leur vie à la gagner »²¹⁵ et la transformation du monde du travail induite par les nouvelles technologies, ont également fait évoluer les mentalités et la relation de l'homme au travail. Il est ainsi désormais admis que les femmes comme les hommes aspirent à se réaliser à la fois dans la sphère publique et dans la sphère privée et que lutter contre le présentisme bénéficie également à ces derniers en leur permettant de s'investir davantage dans la vie familiale.

Aménager différemment l'activité professionnelle pour mieux l'articuler avec les contraintes ou les différents temps de la vie quotidienne (temps de trajets domicile-travail, éducation et garde des enfants, tâches domestiques, loisirs, etc.) n'est donc plus une préoccupation des seules femmes mères de famille mais un enjeu commun aux femmes et aux hommes dans le secteur privé comme dans la fonction publique. En 2006, 42 % des salariés hommes et femmes déclaraient des difficultés d'articulation entre la sphère professionnelle et la sphère privée²¹⁶. En 2014, ils étaient 71 % à considérer que cela devait constituer un axe prioritaire de réflexion pour leur entreprise²¹⁷. En 2017, 93 % d'entre eux en font un sujet majeur²¹⁸.

La mise en œuvre de mesures ou « bonnes pratiques » touchant pour l'essentiel à l'organisation du travail, aux pratiques managériales et à la politique d'action sociale sont ainsi encouragées par les politiques précitées. Parmi celles-ci, on peut citer : la prise en compte de la parentalité pour limiter les horaires tardifs des réunions, la préservation d'horaires de travail raisonnables, la prise des congés pour tous, le télétravail ou le développement de solutions de garde.

²¹³ B. Le Behan, C. Martin, *Les enjeux de la conciliation vie familiale – vie professionnelle en Europe*, presses de l'EHESP, 2008. La mission de l'OCDE est de promouvoir les politiques qui améliorent le bien-être social et économique dans le monde.

²¹⁴ Circulaire interministérielle du 23 août 2012 relative à la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes ; art. 5 plan d'action « Etat exemplaire » 2012-2014 sur l'égalité hommes femmes ; axe 3 du protocole d'accord du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle dans la fonction publique ; art. 1^{er} Loi du 4 août 2014 sur l'égalité réelle entre les hommes et les femmes ; axe 5 plan interministériel 2016-2020 en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

²¹⁵ J. Ballarin, *op.cit.*

²¹⁶ INSEE, *Regards sur la parité*, 2008, p. 174.

²¹⁷ TNS Sofres, *Baromètre de l'égalité des chances*, 2014.

²¹⁸ Observatoire de l'Équilibre des Temps et de la Parentalité en Entreprise (OET), *Baromètre annuel de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale*, 2017. L'échantillon servant de base à ce baromètre est composé de 1.000 salariés du secteur privé comme du secteur public.

Une meilleure information des agents sur les effets des temps partiels ou congés parentaux en terme de déroulés de carrière, de rémunérations et de droits ouverts à la retraite est un objectif également poursuivi²¹⁹, les femmes étant les plus concernées par ces modalités et leurs conséquences²²⁰.

3.1.2 Une notion trop limitée à une politique d'aide à la parentalité

3.1.2.1 Une charge de la parentalité reposant encore largement sur les femmes

Les professionnels de la justice et les syndicats entendus par la mission constatent la persistance d'un déséquilibre quasi structurel lié aux tâches du quotidien et particulièrement à la garde des enfants, les femmes restant selon eux majoritaires à supporter ces charges.

A titre d'exemple, le travail à temps partiel au sein du ministère de la justice apparaît comme une conséquence directe de ces dernières et comme une donnée exclusivement féminine.

L'analyse des données relatives aux temps partiels 2013/2016 confirme que les femmes sont concernées par cette disposition dans des proportions bien supérieures à celles des hommes. En 2016, la DPJJ est la direction où les temps partiels féminins sont les plus répandus tous corps confondus (22 %). Les corps de greffiers, éducateurs et de chefs de services éducatifs (CSE) de la PJJ, et CPIP dépassent également ce taux. *A contrario*, le recours à cette modalité est faible chez les surveillantes pénitentiaires (6,3 %)²²¹ et encore plus parmi les femmes ayant un grade ou des fonctions élevées.

Le constat est similaire s'agissant des congés/positions administratives pris pour des raisons familiales²²², très exceptionnellement sollicités par les hommes²²³. S'agissant enfin des jours accordés aux agents en raison d'une problématique de garde d'enfant (pour maladie ou absence de solution de garde), les données recueillies par la mission pour les personnels pénitentiaires²²⁴ viennent compléter les deux premiers constats : la moyenne annuelle de ces jours par agent est deux à trois fois plus élevée pour une femme que pour un homme, celle-ci baissant nettement pour les corps exerçant des fonctions d'encadrement²²⁵.

²¹⁹ La mesure 12 de l'axe 3 du protocole d'accord du 8 mars 2013 prévoit « de mieux informer les agents publics civils sur les règles applicables et les effets en terme de carrière des choix faits en matière de congés familiaux et de temps partiels ».

²²⁰ Les hommes sont 6 % à travailler à temps partiel dans la fonction publique d'Etat, contre 16,5 % des femmes : 51 % d'entre elles le font pour des raisons de garde d'enfant - E. Baradji, E. Davie, J. Duval, *Temps partiel subi et choisi dans la fonction publique et le secteur privé*, DGAFP, mai 2016.

²²¹ Les organisations professionnelles de personnels de surveillance rencontrées par la mission (USP-CGT et FO) lui ont indiqué que les demandes de temps partiels pour convenances personnelles, femmes et hommes, étaient peu fréquentes et peu souvent accordées. Des nécessités d'organisation de service sont la plupart du temps invoquées, l'absentéisme au sein des établissements pénitentiaires étant déjà élevé. Cf. 3.1.3.2.

²²² Congés et positions administratives qui peuvent être pris à la fois par les femmes et les hommes : congés pour et après adoption, congé de présence parentale, congé de solidarité familiale, congé parental après naissance, congé parental pour élever un enfant de moins de trois ans, disponibilité pour soins à enfant handicapé, disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans, disponibilité pour soins à ascendant handicapé, disponibilité pour soins à conjoint handicapé.

²²³ A l'exception du corps des personnels de surveillance où les hommes sont 25 % à avoir disposé de ces congés en 2016 (ne représentant toutefois que 0,19 % rapporté à leur part dans la composition du corps), les femmes représentent habituellement près de 90 % des bénéficiaires. Données Infocentre IRHIS.

²²⁴ Cf. Annexe administration pénitentiaire. Les services et établissements déconcentrés de l'administration pénitentiaire disposent d'un logiciel, Origine, qui comptabilise les temps de travail, les temps de repos et les congés des agents et dans lequel sont renseignés par le gestionnaire RH de proximité les jours posés par ceux-ci au titre d'une garde d'enfant.

²²⁵ En 2015, moyenne de jours par agent F/H : surveillant pénitentiaire (0,83/0,41), CPIP (0,87/0,48), DPJP (0,45/0,20), DSP (0,40/0,07). *Données applicatif ORIGINE*.

3.1.2.2 Une politique insuffisante s'adossant essentiellement à la politique d'action sociale

L'action du ministère pour un meilleur équilibre des temps de vie de ses agents est circonscrite à une politique d'action sociale d'aide à la parentalité, hormis l'expérimentation du télétravail en administration centrale. Le développement de places en crèches et la prestation des chèques emplois services universels et horaires atypiques (CESU) pour faciliter les gardes d'enfants sont les seules mesures relatives à l'équilibre des temps de vie exposées par le secrétariat général dans sa feuille de route 2016 – 2017 au titre de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Malgré la connaissance de cette thématique et le large consensus autour d'elle²²⁶, les mesures préconisées par les politiques publiques d'égalité sont peu ou pas déclinées. Aucune des directions métiers du ministère n'a par exemple entrepris de sensibiliser ses encadrants à ce sujet ni n'a procédé à l'élaboration d'une charte du temps. Cette disposition, qui n'est pas un rappel de la réglementation en vigueur en matière de temps de travail, vise à promouvoir les bonnes pratiques en matière de gestion du temps tant au niveau des horaires, des relations encadrant/encadré que de la politique d'utilisation des messageries électroniques²²⁷.

Les professionnels de la justice et les syndicats entendus par la mission sont unanimes pour reconnaître l'insuffisance de la politique menée en matière d'aide à la parentalité, ce qui pénalise de fait en priorité les femmes. Ils sont demandeurs d'une politique proactive en faveur d'une meilleure conciliation des temps de vie pour toutes et tous mais regrettent le peu de mesures concrètes et visibles prises par les directions métiers pour faciliter celle-ci.

3.1.3 Un équilibre difficile à atteindre pour certains magistrats et fonctionnaires

3.1.3.1 Des services en situation de fragilité

Sous les effets conjugués d'une activité soutenue et d'effectifs insuffisants, postes vacants et absentéisme²²⁸ notamment, le fonctionnement de certaines juridictions²²⁹ et structures déconcentrées²³⁰ ne permet plus aux magistrats et fonctionnaires d'y maintenir un équilibre dans leurs temps de vie. Le report mécanique de charges de travail sur les personnels présents, la difficulté pour eux de faire valoir leurs droits à congés et à récupérations, le délitement progressif du collectif de travail sont dès lors des facteurs majeurs de risques psycho-sociaux²³¹. Le recours à des magistrats ou fonctionnaires placés²³² et l'emploi de contractuels sont appréciés, considérés toutefois comme insuffisants.

²²⁶ Les entretiens de la mission avec les directions et services en administration centrale ont permis d'établir que cette thématique d'une meilleure conciliation des temps de vie pour tous était connue.

²²⁷ La mise en œuvre de chartes du temps au sein des administrations figure en mesure 13 de l'axe 3 du protocole d'accord déjà cité en référence 3. Les services du Premier ministre, de la direction générale du trésor et du ministère des affaires étrangères et du développement international (ancienne dénomination) ont adopté une telle charte. Cf. 3.2.1.1.

²²⁸ L'absentéisme ne fait pas l'objet d'une définition universelle communément acceptée. La mission l'a entendue dans cette étude au sens de l'agrégation de ses composantes qui sont principalement les arrêts de maladie, de maternité, les congés légaux ou les absences injustifiées. *Afnor 2016*.

²²⁹ Direction des services judiciaires, *Rapport du groupe de travail sur les juridictions en situation de fragilité*, déc. 2016.

²³⁰ A titre d'exemple, en novembre 2015, sur les 22 établissements pénitentiaires de la DISP de Lyon, 18 fonctionnaient en « mode dégradé », c'est-à-dire avec des postes non couverts du fait du nombre insuffisant de personnels de surveillance disponibles. IGSJ – IGAS – IGF, *Mission d'évaluation des politiques interministérielles d'insertion des personnes confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire*, 2016.

²³¹ Cf. 3.1.3.2.

²³² Dispositif existant à la DSJ pour les magistrats, les directeurs de greffe et les greffiers, à l'AP pour les emplois de CPIP et DSP, et à la PJJ pour les éducateurs.

Les congés de maternité ont ainsi été évoqués à de nombreuses reprises par les interlocuteurs de la mission comme causes majeures de déséquilibre dans les services, dans les juridictions tout particulièrement.

3.1.3.2 Des organisations de travail contraignantes

Les rythmes de travail, de nuit²³³ et en horaires décalés, dans des structures de types internats, fermées ou dans un environnement agressif sont structurellement peu compatibles avec une bonne conciliation des temps de vie, tout particulièrement pour les mères de famille.

A. Les surveillants pénitentiaires en cycles de travail

L'activité d'un établissement pénitentiaire se déroule en continu, 7 jours sur 7, 24 heures sur 24, et le travail y est organisé en cycles. Le plus fréquent est de cinq jours pour une équipe de plusieurs surveillants, comprenant trois jours de travail, dont une nuit, pour deux jours de repos. Malgré le temps libre qu'ils procurent aux agents, ces rythmes peuvent induire des altérations de la santé : troubles du sommeil, digestifs et cardiovasculaires notamment²³⁴. Ils rendent également difficile l'organisation de la vie sociale et familiale et le temps partagé avec le conjoint ou les enfants, ces contraintes étant « [...] en général encore plus fortes chez les femmes parce que le partage des tâches ménagères n'est toujours pas équitable »²³⁵. Près de 69 % des personnels des corps d'encadrement et d'application exercent ainsi leurs missions en horaires dits « atypiques »²³⁶.

L'absentéisme des personnels de surveillance féminins est supérieur à celui des hommes²³⁷ et semble être pour partie un effet de ces contraintes. Cet absentéisme féminin génère des difficultés d'organisation plus fortes dans les détentions femmes que dans les détentions masculines²³⁸. En conséquence, l'administration applique aux équipes de surveillantes un taux de compensation pour le calcul des besoins du service (TCCBS) supérieur à celui ayant cours pour les hommes²³⁹.

Les demandes visant à obtenir des postes dits « fixes », souvent hors détention et auxquels s'appliquent des horaires de journée plus compatibles avec les actes liés à l'éducation des enfants, sont de fait très majoritairement féminines²⁴⁰.

²³³ Depuis le 1^{er} juillet 2015, le travail de nuit est reconnu comme le premier facteur de pénibilité – *Décret n° 2015-1885 du 30 décembre 2015 relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité*.

²³⁴ Agence Nationale de Sécurité Sanitaire, *Evaluation des risques sanitaires liés au travail de nuit*, Edition scientifique, juin 2016.

²³⁵ P. Pavageau, *Rythmes et travail des personnels de surveillance*, Actes du séminaire relatif aux cycles de travail du personnel de surveillance, DAP, 10 et 20 sept. 2013.

²³⁶ Entre dans le cadre du travail atypique : le travail de nuit, le travail posté, le travail de fin de semaine, les jours fériés et le travail en horaires décalés. Ministère de la justice, *Bilan Social 2014*, p. 79.

²³⁷ A titre d'exemple, une surveillante est en moyenne absente 24 jours/an au titre d'un congé de maladie ordinaire, soit 8 jours de plus (33 %) qu'un collègue masculin. *Données issues de l'applicatif ORIGINE*.

²³⁸ Les personnels de surveillance exerçant dans les établissements ou quartiers pour femmes sont obligatoirement des femmes, alors que les équipes de travail en détention hommes sont mixtes, les hommes étant majoritaires.

²³⁹ IGF, *Rapport de la mission d'expertise du taux de compensation pour le calcul des besoins du service (TCCBS)*, août 2009.

²⁴⁰ Entretien de la mission avec le bureau Me 3 (DAP).

B. Les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse

Depuis 2008 et la nécessité d'effectuer des nuits²⁴¹, les organisations et les rythmes de travail en foyers ont évolué, engendrant des difficultés nouvelles de conciliation des temps de vie pour les professionnels²⁴².

Si, sur la base du volontariat, la spécialisation de certains sur le travail de nuit est aujourd'hui encouragée, à défaut cette charge est répartie sur l'ensemble des agents²⁴³. Une augmentation du nombre de certificats médicaux produits par des femmes et prescrivant la dispense de ce type de tâches a été observée sans toutefois pouvoir être objectivée, ni directement imputée à cette contrainte²⁴⁴.

Dans les services de milieu ouvert, il est également fréquent que des déplacements effectués en horaires tardifs ou de nuit²⁴⁵ représentent des contraintes élevées quand l'organisation mise en place ne permet pas aux éducateurs d'effectuer ces déplacements dans de bonnes conditions²⁴⁶.

3.1.3.3 Des fonctions aux fortes exigences de disponibilité et de mobilité

Les magistrats et la plupart des cadres fonctionnaires, en ce qu'ils exercent des fonctions de conception et d'encadrement, relèvent des dispositions de l'article 10 du décret du 25 août 2000²⁴⁷. Ils ne sont pas soumis à un décompte de leurs heures de travail mais à un forfait journalier excluant toute compensation en cas d'amplitude horaire forte. Sous réserve des nécessités de service et des obligations inhérentes à leurs fonctions, ils bénéficient en théorie d'autonomie dans l'organisation de leur travail. Certaines fonctions limitent cependant cette autonomie et emportent d'importantes contraintes personnelles.

A. Les magistrats du parquet

Pour plusieurs des interlocuteurs rencontrés par la mission et comme l'avait souligné le rapport de l'Inspection générale des services judiciaires²⁴⁸ en 2014, les exigences induites par le traitement en temps réel (TTR) peuvent non seulement engendrer une pression professionnelle forte et un empiètement sur la vie privée mais également une désaffectation de ces fonctions.

Les garanties minimales en matière de durée du travail prévues à l'article 3 du décret précité²⁴⁹ s'appliquent aux magistrats²⁵⁰.

²⁴¹ Mise en extinction du corps des agents techniques d'éducation (ATE) qui assuraient la présence éducative de nuit.

²⁴² 30,66 % des personnels de la PJJ exercent leurs fonctions en horaires atypiques, les hommes étant deux fois plus concernés que les femmes. Ministère de la justice, *Bilan social 2014*, p. 80.

²⁴³ PJJ, *Plan d'actions sur les conditions de travail dans les établissements de placement de la PJJ*, fév. 2016.

²⁴⁴ Entretien de la mission avec le bureau RH3 de la DPJJ, 3 mai 2017.

²⁴⁵ Suite à une audience tardive.

²⁴⁶ La DPJJ, consciente de ces difficultés, a prévu certaines mesures correctives comme, notamment, le renforcement de l'équipement automobile, le développement d'un équipement informatique et téléphonique adapté aux situations de mobilité pour les professionnels en déplacement, la mise en œuvre de placements relais en cas de placement éloigné, la possibilité de dormir à l'hôtel pour éviter la conduite de nuit.

²⁴⁷ Art. 10 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif aux modalités d'aménagement et de réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

²⁴⁸ IGSJ, *Mission d'étude sur le traitement en temps réel des procédures pénales et les bureaux d'enquête*, juin 2014, pp 110 et suivantes.

²⁴⁹ A savoir notamment le repos hebdomadaire d'au moins 35h ou le repos quotidien de 11h minimum.

²⁵⁰ Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 a été rendu applicable aux magistrats par le décret du 27 juin 2006 (article 10 bis). Si le décret prévoit que des adaptations spécifiques peuvent être prises par arrêté, aucun arrêté de cette nature n'a, à ce jour, été pris.

Cependant les sous-effectifs et l'organisation de certains services rendent parfois impossible le respect de ces garanties. En l'absence d'instruction de la chancellerie, des pratiques hétérogènes coexistent. Ainsi, les dépassements de la durée journalière maximale de travail sont fréquents et les magistrats ne bénéficient pas toujours de plages de repos suffisantes²⁵¹.

Une partie des organisations professionnelles de magistrats entendues par la mission considère que la culture du présentisme et l'invocation du travail en équipe constituent des obstacles au travail à domicile, même ponctuel, et viennent réduire la latitude en matière d'organisation personnelle.

Pour les représentantes de la conférence des procureurs de la République, les modes d'organisation de ceux-ci, suivant leur taille, peuvent être revus pour garantir plus de souplesse. Ni la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) ni la DSJ n'ont cependant initié de réflexion en ce sens.

Ces fonctions sont de ce fait moins attractives que celles du siège²⁵². Les magistrates mères de famille, malgré un intérêt marqué, en partent dès que possible ou ne cherchent pas à y faire carrière²⁵³.

B. Les directeurs de services pénitentiaires en établissements et les directeurs de service PJJ en structures de placement

La nature des missions du service public pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, les modalités de fonctionnement de leurs établissements²⁵⁴, les nombreuses sujétions particulières (astreintes notamment) et les responsabilités inhérentes aux fonctions de direction, exigent culturellement de ceux-ci une disponibilité considérée comme élevée. Cette exigence, créée par l'institution et pleinement intégrée par ceux qui la servent, pénalise davantage les femmes que les hommes au regard des constats précédemment posés²⁵⁵.

S'agissant des DSP, la notion de commandement et l'importance de la position hiérarchique leur imposent une quasi omniprésence et d'être « *visibles* » pour leurs agents, du fait de la culture pénitentiaire, pour partie encore construite sur l'image d'un « *chef* » devant être présent en permanence et ce nonobstant la légitimité que leur confère leur statut en droit.

²⁵¹ A noter les instructions régionales relatives aux permanences des parquets et au respect de la réglementation sociale, prises par le procureur général près la cour d'appel de Versailles le 24 mai 2016, pour assurer le respect de la réglementation.

²⁵² Les magistrats exerçant des fonctions au siège disposent communément de latitudes beaucoup plus importantes pour organiser leur travail. La pratique admet qu'une partie de celui-ci peut se faire à domicile, donnant par là-même de la souplesse dans l'articulation des différents temps de vie. Sur cette question cf. C du 3.2.2.

²⁵³ Constat partagé par la conférence des procureurs généraux, la conférence des présidents de TGI, le syndicat de la magistrature et la DACG.

²⁵⁴ Les établissements pénitentiaires et les structures fermées de la PJJ fonctionnent de jour comme de nuit et supposent la présence en continu de personnels.

²⁵⁵ Les femmes étant encore très majoritairement concernées par les charges de famille, elles ont de fait moins de latitudes pour postuler sur des postes dits « à disponibilité élevée ». Cf. 3.1.2.

Les femmes DSP, majoritaires dans le corps et dans les postes en établissements²⁵⁶, se conforment à cet « *ethos classique* »²⁵⁷ d'omniprésence. Les éventuels effets de genre sont ainsi mis à distance mais au détriment de la sphère privée, celle-ci subissant également les obligations de mobilité géographique et fonctionnelle qui prévalaient pour l'accès au grade de directeur hors classe²⁵⁸.

Il en est de même à la DPJJ, où les cadres des établissements de placement garantissent le principe de continuité du service public et de la prise en charge des mineurs. Cependant, la réalité des structures met souvent à mal l'application de la note du 10 septembre 2015 qui précise que les modalités d'organisation des astreintes doivent en limiter l'impact sur la vie privée²⁵⁹.

C. Les fonctions en administration centrale

Les postes en administration centrale se caractérisent par des amplitudes horaires et une exigence de disponibilité importantes²⁶⁰.

L'impératif de devoir répondre à des commandes dans de courts délais²⁶¹ s'impose à tous et génère de fait des horaires de bureau tardifs²⁶² ou un report de la charge de travail au domicile, les tâches étant alors traitées dans une limite horaire encore plus importante.

De même, certains fonctionnaires de catégorie B ayant généré des heures au-delà de leur exigible mensuel et peuvent rencontrer des difficultés pour la récupération de celles-ci²⁶³.

D. Les fonctions de certains greffiers

L'activité des greffiers affectés dans un service pénal, qui forment une communauté de travail avec les magistrats, demeure soumise à de nombreux aléas. La durée des audiences, la charge variable des permanences ainsi que la grande diversité des temps de présence et des modes de fonctionnement des magistrats ont des impacts parfois élevés sur leur organisation personnelle.

Une note du garde des sceaux²⁶⁴ limitait la durée des audiences à six heures. Selon les organisations professionnelles des fonctionnaires de greffe entendues par la mission, cette disposition est peu appliquée.

²⁵⁶ Au 31 décembre 2016, les femmes représentaient 53,50 % du corps des DSP : 53,74 % d'entre elles exercent leurs fonctions en tant que cheffe d'établissement, adjointe ou DSP dit « *de base* ». Les hommes restent toutefois majoritaires (53,73 %) aux seuls postes de chefs d'établissement. *Données Infocentre IRHIS et DAP - bureau RH5*.

²⁵⁷ C. Rambourg, « *La féminisation à l'épreuve de la prison : recompositions et permanences d'un ordre professionnel* », Centre Interdisciplinaire de Recherche Appliquée au champ Pénitentiaire, avril 2013.

²⁵⁸ Décret n° 2007-930 du 15 mai 2007 portant statut particulier du corps des DSP modifié par le décret n° 2017-99 du 27 janvier 2017 relatif au statut de directeur fonctionnel des services pénitentiaires.

²⁵⁹ Note DPJJ du 10 septembre 2015 relative aux astreintes effectuées par les personnels de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse : « *compte tenu de leur impact sur la vie privée, il conviendra d'assurer la rotation la plus large possible des astreintes* » et que « *l'organisation des astreintes doit garantir une équité dans la charge de travail* ».

²⁶⁰ Pour les mêmes raisons que celles évoquées au B du 3.1.3.3.

²⁶¹ Notes aux directeurs ou au cabinet par exemple.

²⁶² Lors des entretiens de la mission avec des cadres travaillant en administration centrale, 21h est un horaire qui est indiqué comme habituel par beaucoup.

²⁶³ C'est le cas de CPIP occupant des postes de rédacteurs à la DAP.

²⁶⁴ Note SJ-01-134 Cab Dir/6.06.01 et circulaire du 6 juin 2011 relative à la durée des audiences, dite « *circulaire Lebranchu* ».

3.1.4 Une thématique émergente malgré l'absence d'une politique dédiée

Si la conciliation des différents temps de vie ne fait pas encore l'objet d'une prise en compte institutionnelle ni d'une politique dédiée, cette thématique se retrouve néanmoins dans d'autres politiques publiques en vigueur ou en cours de déclinaison au sein du ministère de la justice.

3.1.4.1 Des directions ayant assuré un niveau satisfaisant de déclinaison des politiques de santé et sécurité au travail et de prévention des risques psychosociaux

Depuis le protocole d'accord de 2009²⁶⁵, l'amélioration des conditions de travail dans la fonction publique constitue un enjeu fort de la rénovation de la politique des ressources humaines et des relations sociales. Favoriser le bien-être de chacun tout au long de la vie professionnelle, en promouvant des actions qui à la fois adaptent mieux le travail à la personne humaine et renforcent l'efficacité des services, constitue un axe que les directions métiers ont particulièrement investi²⁶⁶ et que les structures déconcentrées ont pleinement mis en œuvre²⁶⁷.

Dans ce cadre, la question des incidences des organisations et des charges de travail sur la vie personnelle des agents a commencé à se faire jour avec plus d'acuité, la féminisation massive des services ayant pu contribuer à l'expression et la visibilité de cette difficulté.

La volonté de lutter contre les risques psychosociaux (RPS)²⁶⁸ dans la fonction publique²⁶⁹ a accéléré cette mise en lumière. En effet, la déclinaison du plan d'action ministériel (PAM)²⁷⁰ et la culture partagée qu'il contribue à faire naître, commune aux agents et aux managers²⁷¹, doit permettre à chacun de mesurer la corrélation parfois directe entre le vécu au travail et ses répercussions sur la sphère privée. A l'évocation de la thématique de l'équilibre des temps de vie, la grande majorité des interlocuteurs de la mission ont ainsi naturellement fait référence aux dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la santé sécurité au travail (SST) et de la prévention des RPS, tout particulièrement à la DAP et à la PJJ²⁷².

²⁶⁵ Protocole d'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

²⁶⁶ A titre d'exemple, chaque direction métiers a une rubrique « santé et sécurité au travail » sur son site intranet et a fait paraître documents et guides pratiques sur différents thèmes : sommeil, troubles musculo squelettiques, harcèlement au travail, conseils pour un meilleur de vie des agents travaillant en horaires décalés.

²⁶⁷ Comités hygiène et sécurité (CHS) devenus comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), mise en place du document unique (DU), transposition par écrit de l'évaluation des risques imposée à tout employeur par le code du travail dans son article R. 4121-1. Cette instance et cet outil servent ainsi au recensement local et à la recherche collective de solutions quant aux facteurs de risques professionnels.

²⁶⁸ Les RPS sont définis comme les risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental. Ils peuvent se manifester sous diverses formes : stress, sentiment de mal-être ou de souffrance au travail, incivilités, agressions physiques ou verbales, violences.

²⁶⁹ Accord-cadre du 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique faisant obligation à chaque employeur d'élaborer un plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux (PAM) et circulaire du Premier ministre du 20 Mars 2014.

²⁷⁰ Note SG-13-025/SDRHS du 23 décembre 2013 relative à la diffusion du PAM. Le plan poursuit six objectifs : restaurer et favoriser le collectif de travail, améliorer l'organisation, éviter l'isolement, préserver les repères dans le travail, prévenir et gérer la violence, améliorer l'accès à la prévention médicale. Le DU est ainsi devenu document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP).

²⁷¹ L'ensemble des formations en management et à la prise de fonction dispensées dans les écoles du ministère incluent un module ou une sensibilisation aux RPS.

²⁷² La DAP a ainsi édité un guide pratique « Prévenir les RPS pour une meilleur qualité de vie au travail » (2014) et ses services déconcentrés ont mis en place localement des comités de suivi des RPS. La PJJ a quant à elle élaboré un guide des bonnes pratiques relatives au DUERP et également réalisé une mallette pédagogique relative à la santé et sécurité au travail.

Enfin, la DGAFP considère comme satisfaisant le niveau d'investissement et de prise en compte de cette thématique au sein du ministère de la justice, en indiquant toutefois qu'il est nécessaire de travailler plus largement sur la qualité de vie au travail (QVT).

3.1.4.2 L'avènement attendu de la qualité de vie au travail

Les travaux préparatoires à l'accord-cadre sur la prévention des RPS dans la fonction publique portaient déjà en germe la thématique de la QVT²⁷³, alors présentée comme « [...] la première étape d'une réflexion plus large et plus approfondie portant sur l'amélioration des conditions de travail et la qualité de vie au travail [...] ».

Le projet d'accord-cadre relatif à la QVT au sein de la fonction publique²⁷⁴, aujourd'hui au point mort²⁷⁵, la définit comme renvoyant à des éléments multiples qui touchent les agents, individuellement comme collectivement, et permettent, à travers le choix des modalités de mise en œuvre de l'organisation du travail, de concilier la qualité des conditions de vie et de travail des agents et la qualité du service public. L'amélioration de la qualité de vie au travail est ainsi à la fois une démarche et un « processus social » concerté permettant d'agir sur le travail (contenu, organisation, conditions, contexte) à des fins de développement des personnes et des services. Il y est précisé qu'améliorer la QVT suppose de développer des « attitudes vertueuses », construites dans la « confiance, le respect et la réciprocité » et de nouveaux droits comme le droit au respect de la séparation entre vie personnelle et vie professionnelle ou le « droit à la déconnexion » sont consacrés. Enfin, l'axe 2 du texte est explicitement consacré aux outils pour mieux articuler vie personnelle et vie professionnelle, l'élaboration de chartes du temps ou le télétravail²⁷⁶ étant considérés comme des leviers à actionner.

Malgré l'absence de caractère obligatoire à ce jour, les directions métiers sont proactives sur le sujet, organisant notamment des sessions d'information ou des événements autour de la notion de QVT. Les services déconcentrés la prennent également en compte de manière de plus en plus régulière²⁷⁷ et le SG envisage de collaborer avec l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)²⁷⁸ pour renforcer sa politique en la matière.

A la DAP et au SG, les bureaux précédemment en charge de la santé sécurité au travail, ont ajouté en 2017 les termes QVT à leur dénomination.

La DPJJ a ainsi engagé plusieurs actions depuis 2013 comme la semaine de la qualité de vie au travail en proposant divers ateliers et conférences/débat, la formalisation d'une charte de bon usage des courriels qui rappelle le droit à la déconnexion de la loi travail du 8 août 2016 et l'élaboration d'une convention avec l'ANACT est en cours.

²⁷³ Consacrée en France par les partenaires sociaux au niveau national à travers l'Accord national interprofessionnel vers une politique d'amélioration de la QVT et de l'égalité professionnelle du 19 juin 2013.

²⁷⁴ Projet d'accord-cadre sur la QVT du 12 mars 2015.

²⁷⁵ Une organisation professionnelle représentative dans la fonction publique a quitté les négociations stoppant ainsi le processus.

²⁷⁶ Le télétravail est la seule disposition de ce projet d'accord-cadre qui fait aujourd'hui l'objet d'une mise en œuvre obligatoire dans la fonction publique.

²⁷⁷ A titre d'exemple, la cour d'appel de Rennes a élaboré un mémento sur la QVT issu d'un comité de pilotage dans les TGI du ressort.

²⁷⁸ La DGAFP a signé une convention de partenariat avec l'ANACT le 6 juillet 2016 visant à mutualiser les connaissances et les pratiques et incitant les ministères à y faire appel pour renforcer leur politique en la matière.

Quant à la DSJ, elle a adressé une demande de bilan de la mise en œuvre depuis 2014 du PAM aux chefs de cour²⁷⁹. Elle a indiqué que le comité de suivi de la prévention des RPS devrait évoluer pour intégrer les questions relatives à la QVT.

3.2 Des actions à mener prioritairement

3.2.1 Une nécessaire évolution des modes de management

Comme affirmé par l'ancienne ministre du travail²⁸⁰ et rappelé par la DGAFP²⁸¹, c'est d'abord aux managers de se préoccuper de l'équilibre des temps de vie de leurs équipes en l'intégrant à leurs pratiques managériales et à l'organisation de leurs services. Complémentaire à la recherche de performance de la structure et du service rendu à l'usager, l'équilibre des temps de vie doit non seulement devenir un objectif en lui-même mais être également considéré comme une ressource.

Ainsi, l'action volontariste des directions métiers sur le champ de la prévention des RPS et de la QVT²⁸², qui contiennent des dispositions de nature à prémunir les agents contre certains déséquilibres ou dangers générés par la nature ou les conditions de travail, ne doit pas pour autant masquer le profond changement de culture managériale à opérer au sein du ministère de la justice.

3.2.1.1 Une opportunité créée par la nouvelle stratégie interministérielle de ressources humaines de l'Etat

Le développement de pratiques managériales plus soucieuses de la préservation de la qualité de vie au travail est un des leviers prescrits par la nouvelle stratégie RH de l'Etat²⁸³ pour concilier à la fois efficacité des méthodes et amélioration des conditions de travail²⁸⁴.

Parmi les cinquante actions visant à dessiner le contour d'une politique RH renouvelée pour l'Etat, plusieurs actions se réfèrent directement ou indirectement à cette thématique²⁸⁵.

²⁷⁹ Note SJ17-144-RHM1/09.05.2017, *Bilan des actions menées en 2016 au titre des orientations ministérielles du PAM-RPS et désignation d'un référent RPS au sein de la Direction des services judiciaires.*

²⁸⁰ « Le bien-être au travail [...] est la condition du juste équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle. [...] il appartient aux managers d'aménager [...] les rythmes et les conditions de travail qui le favorisent. » - M. El Khomri, *Guide du Manager de Proximité*, OET, 2016.

²⁸¹ Entretien de la mission avec la sous-directrice de l'animation interministérielle des politiques de ressources humaines à la DGAFP, haute-fonctionnaire à l'égalité.

²⁸² Cf. 3.1.4.2.

²⁸³ Leviers stratégiques à mobiliser, axe3, action n°37 : mieux prendre en compte la qualité de vie au travail aux côtés de la performance collective dans l'évaluation des encadrants. Circulaire n° 5917/SG du 16 mars 2017, *Stratégie interministérielle de ressources humaines de l'Etat pour 2017-2019.*

²⁸⁴ Objectifs fondamentaux de la politique de ressources humaines de l'Etat, axe 5 : Concilier amélioration des conditions de travail, promotion de la qualité de vie au travail et efficacité des méthodes de travail au bénéfice de l'ensemble des agents et du service public. *Ibid.*

²⁸⁵ Axe 5, actions 21 à 26. *Ibid.*

En matière de rythmes de travail, il est rappelé que les « nouvelles générations » sont en attente de nouveaux standards d'équilibre entre performance du service, engagement professionnel et vie personnelle, un portage politique fort de chaque ministère étant attendu²⁸⁶. Cet objectif figurait déjà dans l'axe 3 du protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique²⁸⁷ qui encourage chaque ministère à mettre en place une charte du temps²⁸⁸. Ce document vise à rappeler, soutenir et promouvoir les principes et les bonnes pratiques relatifs à la gestion du temps, concourant ainsi à une bonne articulation entre vie professionnelle et vie personnelle. Ni le SG ni aucune des directions métiers n'a mis en œuvre une telle charte.

A titre d'exemple, et dans le cadre de la prévention des RPS et des objectifs du PAM²⁸⁹, la DAP a bien édité et diffusé une charte pour une meilleure qualité de vie au travail dont les différentes préconisations mettent en exergue le rôle majeur du responsable de service et concourent indirectement à la préservation des équilibres. Elle ne va cependant pas assez loin, une rubrique se référant explicitement à la conciliation des temps de vie aurait constitué l'affichage politique requis.

Sur le modèle de la charte des 15 engagements pour l'équilibre des temps de vie²⁹⁰ ou de celles du ministère des affaires étrangères ou de la direction générale du trésor, la mission considère que l'inscription dans une charte du nécessaire respect des temps de vie au sein des services du ministère de la justice est une condition indispensable au changement des pratiques managériales. De plus, cette démarche peut associer les organisations professionnelles représentatives, ce qui participe au renforcement et à la rénovation du dialogue social.

Recommandation n° 15. *A l'attention du SG et des directions : dans le cadre de la déclinaison du protocole du 8 mars 2013, élaborer et mettre en œuvre une charte du temps (niveau 2).*

3.2.1.2 Une formation initiale et continue des cadres à adapter à cet enjeu

Le changement attendu de la culture managériale et son adaptation à cet enjeu ne se décrètent pas, ils doivent être accompagnés. La formation des cadres du ministère de la justice et leur sensibilisation à l'importance de la conciliation des temps de vie est ainsi un autre levier de ce changement des pratiques managériales.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 7.

²⁸⁷ Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique du 8 mars 2013.

²⁸⁸ A ne pas confondre avec les chartes mises en œuvre dans le cadre des dispositions relatives à l'ARTT et comptabilisant les horaires et rythmes de travail des agents.

²⁸⁹ Cf. référence 58.

²⁹⁰ Ministère du droit des femmes – Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise, *15 engagements pour l'équilibre des temps de vie*. Parmi les engagements managériaux contenus dans cette charte, on peut citer : préserver des horaires de travail raisonnables pour ses collaborateurs, anticiper des délais réalistes pour les différents projets en définissant clairement des priorités, éviter de les solliciter le week-end, le soir ou pendant les congés, prendre ses jours de congés et veiller à la prise de ceux de ses collaborateurs.

Les différentes formations initiales, continues ou d'adaptation à la prise de poste dispensées aux cadres par les écoles du ministère de la justice²⁹¹ proposent des modules relatifs à la SST, à la prévention des RPS²⁹², à la QVT ainsi que la nécessité d'informer les agents demandant un temps partiel de ses conséquences en terme de retraite et de carrière mais n'incluent pas toujours une information en tant que telle sur cette thématique.

A l'instar de certaines formations en management destinées aux chefs de bureaux ou de départements en administration centrale²⁹³, l'ensemble des formations en management doivent intégrer cette dimension.

Recommandation n° 16. *A l'attention du SG, des directions et des écoles du ministère : intégrer de façon systématique dans les formations initiales et continues en management un module de sensibilisation à la conciliation des temps de vie (niveau 2).*

3.2.1.3 Des outils existants à mieux faire connaître et à mieux diffuser

Afin de développer une culture managériale appropriée aux enjeux actuels de la fonction publique²⁹⁴, la DGAFP édite depuis 2015 un guide de l'encadrante et de l'encadrant destiné aux cadres supérieurs et de proximité.

Cet outil comporte des conseils méthodologiques sur plusieurs aspects managériaux et aborde de manière très opérationnelle la relation de l'encadrant avec chacun de ses collaborateurs et avec son équipe. L'importance d'une bonne conciliation vie professionnelle / vie privée y est rappelée, tant pour l'encadré que pour l'encadrant. Ce dernier est invité à garder à l'esprit que l'aménagement des horaires, le travail à distance, la mesure régulière de la charge de travail ainsi que la clarté des priorités du service et de l'agent au sein de sa structure sont des facteurs déterminants pour favoriser cet équilibre²⁹⁵.

Bien qu'élaboré en concertation avec un représentant de chaque ministère, ce guide reste largement méconnu par les cadres du ministère de la justice. La mission considère qu'il pourrait utilement être mis en ligne sur les sites intranet des directions métiers et faire l'objet d'une information spécifique auprès des cadres intermédiaires et de proximité.

Le guide du manager de proximité précédemment cité²⁹⁶ pourrait également faire l'objet d'une large diffusion. Il expose, analyse et donne des conseils sur des situations managériales concrètes en rapport avec un horaire tardif de réunion, un cas de présentisme ou une demande de télétravail.

Recommandation n° 17. *A l'attention du SG et des directions : mettre en ligne sur leur site intranet les outils élaborés par la DGAFP et en accompagner la diffusion (niveau 3).*

²⁹¹ ENM, ENG, ENPJJ et ENAP.

²⁹² La prévention des RPS et les conditions de travail sont des thématiques de formation prioritaires du ministère de la justice au titre de l'année 2017.

²⁹³ « *Qualité de vie au travail : les leviers d'action du manager* » - secrétariat général, service de l'administration centrale, plan annuel de formation de l'administration centrale 2017.

²⁹⁴ Circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique de l'Etat.

²⁹⁵ DGAFP, *Guide de l'encadrante et de l'encadrant de proximité*, p.88 et 103, 2017.

²⁹⁶ Cf. référence 68.

3.2.2 *Des organisations et des modalités de travail à repenser*

3.2.2.1 **Des rythmes et des organisations de travail à réinterroger**

Indépendamment des contraintes spécifiques propres à chaque corps de métier et de la charge de travail de chaque structure du ministère de la justice, les interlocuteurs rencontrés par la mission sont unanimes pour considérer que la recherche d'un meilleur équilibre des temps de vie pour tous va nécessairement de pair avec une réflexion sur les organisations et les rythmes de travail à chaque fois que cela est possible.

La poursuite des travaux et expérimentations en cours et la promotion des bonnes pratiques doivent être encouragées.

En 2013, la DAP a initié une évaluation conjointe des rythmes de travail et du contenu des tâches des surveillants en établissements pénitentiaires. Des travaux de recherches et des groupes de travail associant les acteurs de terrain et les organisations professionnelles ont été menés de septembre 2014 à mai 2016²⁹⁷. Leurs conclusions²⁹⁸ ont été présentées à la moitié seulement des directions interrégionales avant que ce processus ne soit arrêté. La mission estime qu'il doit être poursuivi et prolongé localement par l'expérimentation de nouvelles organisations de service modulant les rythmes de travail selon les missions principales des agents²⁹⁹.

La DPJJ a également mené une réflexion sur les cycles de travail des éducateurs en hébergement. Elle a établi un plan d'action dont certaines des dispositions, comme l'incitation faite aux responsables de structures d'établir des plannings de service sur des périodes plus longues, concourent à permettre aux agents de mieux organiser leurs temps de vie³⁰⁰.

S'agissant des juridictions et notamment de la situation particulière des parquets, la nouvelle fonction de greffier assistant du magistrat (GAM)³⁰¹ ou le nouveau statut de juriste-assistant³⁰² constituent des évolutions majoritairement saluées. Si l'amélioration du service rendu à l'usager est l'objectif recherché par ces dispositifs, ceux-ci permettent également le renforcement de l'équipe autour des magistrats et le recentrage de ceux-ci sur les activités de conception. Toutefois, leur affectation prioritaire dans les parquets généraux et les plus grands tribunaux de grande instance (TGI) est regrettée par les procureurs des juridictions des groupes 3 et 4, les contraintes des structures plus petites étant selon eux tout aussi lourdes³⁰³.

²⁹⁷ Mollard/Wolff/Pavageaud - *Etude des rythmes de travail et des modalités du travail en équipe des personnels de surveillance, synthèse des travaux de septembre 2014 à mai 2016* - Université Paris Descartes, 2017.

²⁹⁸ Parmi lesquelles figure la nécessité de se conformer aux règles imposées au régime privé pour la gestion des horaires et des repos, p. 20.

²⁹⁹ Proposition figurant dans le Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, p. 79.

³⁰⁰ DPJJ - *Plan d'action sur les conditions de travail dans les établissements de placement* - 17 février 2016.

³⁰¹ Décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires.

³⁰² Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016.

³⁰³ Conférence nationale des procureurs de la République - *Le livre noir du ministère public. Propositions pour la justice*. Juin 2017, p. 24.

Enfin, s'agissant de la réglementation du temps de travail pour les magistrats soumis à des astreintes particulières, notamment au parquet, il conviendrait, comme l'avait déjà préconisé l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ)³⁰⁴, que la chancellerie puisse donner toutes instructions utiles afin d'assurer le respect de cette législation³⁰⁵, que les adaptations éventuelles soient prévues par la réglementation et que les ETP correspondant à ces récupérations soient effectivement pris en compte dans la localisation et les affectations de poste des parquets concernés.

De même, la DACG pourrait engager une réflexion sur les évolutions possibles des modes d'organisation des parquets, prenant en compte la nécessité de concilier le travail en équipe et le traitement des urgences avec des aménagements ponctuels d'horaire.

Recommandation n° 18. *A l'attention des directions : engager, poursuivre ou étendre les travaux en cours sur les rythmes, les temps et les organisations de travail (niveau 2).*

3.2.2.2 Des outils et des modalités de travail plus favorables à la préservation des équilibres

Dans la limite des nécessités de service ou de certaines fonctions qui requièrent une présence constante sur le lieu de travail (par-exemple les surveillants pénitentiaires), toutes les dispositions et pratiques qui existent et permettent aux personnels de concilier plus harmonieusement leur temps doivent être développées.

A. Le déploiement du télétravail à accélérer

Comme déjà évoqué, le télétravail³⁰⁶ est la seule mesure contenue dans le projet d'accord-cadre sur la QVT³⁰⁷ qui doit faire l'objet d'une mise en œuvre dans les trois versants de la fonction publique et dans la magistrature³⁰⁸. L'objectif d'une meilleure articulation entre la vie personnelle et la vie professionnelle est clairement affirmé par le décret qui définit les conditions de mise en œuvre du télétravail³⁰⁹. Son déploiement devait intervenir dans chaque ministère au plus tard au cours de l'année 2017.

³⁰⁴ Rapport de l'IGSJ sur le traitement en temps réel des procédures pénale et les bureaux des enquêtes, juin 2014, qui avait souligné que « *la question du temps de travail lors de la permanence est un enjeu déterminant pour la santé des magistrats qui l'exercent, pour l'attractivité des fonctions parquetières et, à terme, pour la viabilité du TTR* ».

³⁰⁵ Étant précisé qu'aucune instruction n'a été donnée par la chancellerie depuis l'annulation, par décision du Conseil d'Etat du 9 avril 2004 de la circulaire SJ 2001-11 du 12 décembre 2001 portant instructions relatives à la mise en œuvre de l'aménagement et la réduction du temps de travail pour les magistrats des juridictions, de l'ENM et de l'ENG.

³⁰⁶ Dispositif de mise en œuvre de l'article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

³⁰⁷ Cf. 3.1.4.2.

³⁰⁸ Une organisation professionnelle de magistrats a déposé un recours devant le Conseil d'Etat pour contester la validité du décret et son applicabilité à la magistrature. Faute d'avoir pu obtenir des éléments sur ce recours toujours pendant, la mission ne traitera pas de ce sujet pour les magistrats.

³⁰⁹ Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

Alors que la quasi-totalité des ministères ont déjà publié leur arrêté d'application du décret précité³¹⁰, avec toutefois différents périmètres et critères d'éligibilité³¹¹, le ministère de la justice est seulement dans le renouvellement de sa phase d'expérimentation³¹² qui ne concerne que les personnels travaillant à l'administration centrale, à l'exception des magistrats. Le Secrétaire général a indiqué à la mission que les textes d'application pour les services déconcentrés étaient toujours en cours de préparation et n'avaient aucun horizon quant à la publication de l'arrêté.

A la date du 12 avril 2017, 100 demandes de télétravail avaient été déposées³¹³ : 80 % par des cadres A (majoritairement des rédacteurs, des chargés de mission et des responsables informatiques) et 74 % par des femmes, la PJJ étant la direction présentant le ratio nombre d'agents/demandeurs le plus élevé (14,9 %). Des questionnaires de satisfaction ont été envoyés aux bénéficiaires ainsi qu'à leurs encadrants afin d'obtenir un bilan qualitatif dont les enseignements devraient permettre une analyse plus fine.

Bien que cette modalité de travail suscite certaines réserves³¹⁴, la mission considère urgent que le bilan de cette expérimentation soit présenté aux organisations professionnelles représentatives et que l'arrêté d'application soit publié, avec un périmètre allant jusqu'aux services déconcentrés.

Recommandation n° 19. *A l'attention du SG : achever le processus de mise en œuvre du télétravail (niveau 1).*

B. La mise en œuvre d'horaires variables et de gestion automatisée du temps de travail

Les dispositions relatives à l'aménagement et à la réduction du temps de travail³¹⁵ prévoient la possibilité pour les services de mettre en place des horaires variables au bénéfice de leurs agents, leur permettant ainsi, sous réserve des nécessités de service tenant compte des missions spécifiques de celui-ci et des heures d'ouverture au public, d'adapter leurs horaires journaliers de travail au regard de leurs besoins personnels. La condition est toutefois de se doter d'un système de décompte et de gestion des horaires qui ne peut qu'être automatisé au regard de l'exigence d'exactitude prescrite³¹⁶.

³¹⁰ Selon les recherches de la mission dans le Journal Officiel, à la date du 25 août 2017, les ministères suivants ont pris leur arrêté d'application : ministère de la défense (14 novembre 2016), ministère de l'agriculture (2 août 2016), les ministères économiques et financiers (22 juillet 2016), ministère de l'environnement et du logement (21 juillet 2016), ministères de l'intérieur et des outre-mer (2 mars 2017), ministère de la culture et de la communication (31 mars 2017), ministères des solidarités et de la santé, du travail, de l'éducation nationale, des sports (26 juin 2017), ainsi que les directions départementales interministérielles (26 janvier 2017), les services d'administration centrale et les établissements publics relevant du Premier ministre (8 décembre 2016) et les juridictions financières (16 décembre 2016).

³¹¹ A titre d'exemple, le décret d'application du télétravail au ministère de l'intérieur est applicable aux « agents publics civils » à l'exception de ceux qui exercent des « activités opérationnelles, des activités de représentation de l'Etat et de celles qui nécessitent d'assurer un accueil physique du public ou des agents ».

³¹² Circulaire JUS 1610253C relative à l'expérimentation du télétravail au sein des services parisiens de l'administration centrale du ministère de la justice du 13 avril 2016 modifiée par la circulaire JUS 1710657C du 4 avril 2017 qui proroge l'expérimentation jusqu'au 12 avril 2018.

³¹³ Ministère de la justice, *Bilan de l'expérimentation du télétravail au 19 avril 2017*.

³¹⁴ La CGT Pénitentiaire et le SNPES PJJ notamment estiment que cette disposition peut être source d'isolement professionnel.

³¹⁵ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature.

³¹⁶ Le 5^{ème} alinéa de l'article 6 du décret précité indique qu'un « décompte exact du temps de travail accompli chaque jour par chaque agent doit être opéré. Tout agent est tenu de se soumettre à ces modalités de contrôle ».

Tous les services du ministère de la justice ne sont pas dotés de cette possibilité. La PJJ ne l'a pas mise en place et la moitié seulement des juridictions permettent à leurs fonctionnaires de moduler leur temps de travail³¹⁷.

Recommandation n° 20. *A l'attention du SG et des directions : développer le recours aux horaires variables dans les organisations de travail (niveau 2).*

3.2.3 Une mobilité à assouplir et à accompagner

3.2.3.1 Des mouvements à rationaliser

La multiplication des transparences et des CAP, les dates des mouvements³¹⁸ et le délai parfois très bref entre la décision et la réalisation du mouvement³¹⁹ peuvent générer de réelles difficultés matérielles et parfois psychologiques pour les agents et leurs proches. Ces mouvements conduisent à des situations difficilement compatibles, au moins dans les premiers mois suivant la prise de poste, avec une vie de famille et peuvent imposer de fait un célibat géographique. C'est ainsi, que plusieurs personnalités féminines rencontrées par la mission lui ont indiqué avoir parfois renoncé à postuler sur certains postes dits à responsabilités en début de carrière, essentiellement pour des raisons tenant à l'éducation de leurs enfants. Ces renoncements peuvent ainsi être perçus comme des « *désavantages concurrentiels* » sur les premières parties de carrière, impactant nécessairement le déroulement de celle-ci.

Chaque agent doit ainsi pouvoir disposer d'un délai raisonnable pour organiser et réaliser son mouvement.

S'agissant des magistrats, le processus de nomination³²⁰ qui fait intervenir la DSJ et le CSM, conduit parfois à des délais de quelques semaines, voire de quelques jours³²¹, entre la date de parution du décret et l'installation effective, ne permettant pas à l'agent d'organiser matériellement son arrivée. S'il paraît particulièrement difficile de réaliser un seul mouvement annuel, il convient de réaffirmer la nécessité de limiter les mouvements à deux par an (de préférence septembre et janvier) et de prévoir un délai minimal entre la décision officielle et l'installation effective³²². La DSJ a diffusé le 31 août 2017 une note de présentation du calendrier des projets de nomination des magistrats de 2017/2018 fixant quatre transparences de mobilité et deux transparences intégrés-détachés, auxquelles s'ajoutent des propositions de nominations aux emplois de procureurs généraux et de procureurs de la République³²³. Cet objectif de rationalisation mérite d'être souligné.

³¹⁷ Données récoltées par la mission auprès des services administratifs régionaux.

³¹⁸ Parfois en cours d'année scolaire.

³¹⁹ Le CSM indique *a contrario* dans son rapport d'activité 2016 que la durée d'examen des transparences se situe aux niveaux les plus bas enregistrés à ce jour (44 jours pour la formation siège et 29 jours pour la formation parquet). Il indique également traiter en priorité les postes outre-mer.

³²⁰ Transparence, avis CSM et décret.

³²¹ Des nominations de magistrats ont fait l'objet d'une transparence DSJ du 21 novembre 2016, ont donné lieu à un avis du CSM du 13 décembre, publié le 16 décembre, et un décret du 26 décembre pour une installation début janvier 2017.

³²² L'USM notamment revendique un délai de trois mois entre l'avis CSM et l'installation des magistrats.

³²³ Note SJ 17-289-RHM1/31.08.2017.

La PJJ et la DAP indiquent quant à elles être attentives à l'amélioration des conditions de mobilité des personnels et vigilantes sur les délais entre les CAP de mobilité et les dates effectives de prise de poste des agents³²⁴. Toutefois, le nombre important de postes à pourvoir dans l'administration pénitentiaire conduit la DAP à programmer plusieurs CAP de mobilité pour un même corps dans une année, avec des dates de prise de poste parfois sans rapport avec celles d'une année scolaire par exemple³²⁵.

La mission considère qu'une réflexion doit être engagée par le ministère, à la fois sur une limitation des mouvements annuels par corps, sur l'harmonisation des calendriers entre chaque direction métiers et sur une meilleure adéquation entre les dates attendues de prise de poste et les calendriers scolaires.

Recommandation n° 21. *A l'attention du SG et des directions : s'inscrire dans une démarche de simplification et d'harmonisation des calendriers de mobilité (niveau 1).*

3.2.3.2 Un accompagnement à mettre en place

A. Prendre en compte la mobilité du conjoint

Au sein des directions, les dispositions relatives à la mobilité dans le cadre d'un rapprochement de conjoint³²⁶ ou d'une demande liée³²⁷ sont appliquées en fonction des spécificités propres à chaque corps de métier³²⁸. De fait, ces dispositions issues du statut de la fonction publique apparaissent plutôt favorables à la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle.

En revanche, le risque d'une perte d'emploi pour le conjoint reste un frein majeur à la mobilité, tout particulièrement pour ceux qui relèvent du secteur privé ou d'une autre administration. D'après plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission, l'attractivité de certains postes est non seulement évaluée à l'aune de leur périmètre professionnel propre mais également au regard des conditions de vie qu'ils procurent. Ainsi, la préservation des perspectives professionnelles pour le conjoint est un élément particulièrement pris en compte, notamment dans les régions dont la situation de l'emploi est la plus tendue et dans celles qui sont les moins bien desservies par les transports.

Ainsi, des postes à responsabilités dans des services situés dans des régions ayant ces caractéristiques sont régulièrement proposés sans être pourvus, faute de candidats.

³²⁴ Selon le plan d'action SST 2016 de la PJJ, le calendrier des CAP de 2016 est recentré sur une campagne unique de mobilité au printemps avec une prise de fonction au 1^{er} septembre et le calendrier des concours tient compte également de ce délai.

³²⁵ A titre d'exemple, quatre CAP de mobilité des DSP en 2017, dont une fin janvier 2017 avec des prises de poste avant l'été donc avant la fin d'une année scolaire. L'organisation professionnelle représentative des DSP en comité technique de l'administration centrale (CT AC) indique, dans le relevé de conclusions de son 8^{ème} congrès en 2012 « *Le calendrier des CAP doit être redéfini. La tenue de deux CAP par an en juin et en décembre devrait suffire et permettrait de faciliter les installations et l'équilibre familial essentiel à une sérénité au travail* ».

³²⁶ Le terme « conjoint » sera indifféremment employé pour désigner un concubinage, un PACS ou un mariage.

³²⁷ Demande faite concomitamment par deux agents d'un même corps ou d'une même administration.

³²⁸ A ce titre, l'administration pénitentiaire permet la mutation « en surnombre », en dehors des règles habituelles de la CAP et dans le même ressort géographique, du conjoint d'un cadre dès lors que ce dernier est soumis à une obligation de mobilité et que le conjoint appartient lui-même à un corps de l'administration pénitentiaire ou exerce au sein de celle-ci.

En l'état, aucune des directions n'a mis en place de dispositif d'accompagnement pour le conjoint, mesure pourtant appelée de leurs vœux par la majorité des organisations professionnelles rencontrées par la mission. Un tel dispositif d'aide à la recherche d'emploi, voire à la reconversion professionnelle, pourrait notamment passer par des accords des directions avec le reste de la fonction publique d'Etat, les fonctions publiques territoriale et hospitalière et les acteurs intervenant dans le secteur privé (Pôle Emploi, chambres de commerce...).

Recommandation n° 22. *A l'attention du SG et des directions : mettre en œuvre de nouveaux dispositifs ou initier des partenariats en faveur de l'aide à la mobilité du conjoint appartenant au ministère de la justice, à la fonction publique ou au secteur privé (niveau 2).*

B. Développer un accompagnement institutionnel des mouvements

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission ont exprimé le souhait d'un accompagnement institutionnel des mouvements³²⁹, à l'instar de ce qui est pratiqué dans d'autres ministères³³⁰. Considérant que les mouvements résultant d'une obligation statutaire ou choisis par souhait d'évoluer professionnellement ne doivent pas avoir des conséquences familiales trop lourdes, la mission considère que la mise en place d'un tel accompagnement est de nature à favoriser les parcours de carrière, tout particulièrement pour les femmes³³¹.

Les ressources en logement des directions sont unanimement décrites comme largement insuffisantes, avec une tension particulière en région parisienne³³². S'agissant de la magistrature, les conférences soulignent que la suppression de la quasi-totalité des logements de fonction pour les chefs de juridiction peut constituer une difficulté supplémentaire lorsque le magistrat est nommé à bref délai dans un lieu éloigné de sa base familiale. Certains logements de fonction de la DAP et de la PJJ sont également présentés comme peu attractifs car mal localisés.

Ainsi, l'aide à la recherche d'un logement, par le biais d'un marché national où un prestataire sélectionne des appartements en rapport avec les souhaits émis par l'agent muté, est une mesure régulièrement évoquée par les interlocuteurs de la mission³³³.

De la même manière, le remboursement des frais engagés par les agents à l'occasion d'un déménagement est unanimement qualifié « *d'insuffisant* ». Un marché national de déménagement serait de nature à faciliter la mobilité des agents, notamment en dispensant l'agent d'avancer les frais.

³²⁹ Les organisations syndicales et les conférences des chefs de cour et de TGI se sont étonnées de l'absence d'un marché national de déménagement pour les magistrats. Cette mesure est également revendiquée par le syndicat majoritaire représentant les DSP en comité technique de l'administration pénitentiaire (CTAP).

³³⁰ Notamment les affaires étrangères ou l'intérieur.

³³¹ A la différence de l'action sociale, il peut être pertinent de le déconnecter des conditions de ressources pour permettre à l'ensemble des agents d'en profiter.

³³² Il a été signalé des renoncements à des postes en raison de la difficulté de trouver des logements, notamment pour des greffiers en région parisienne. La circulaire du Premier ministre du 17 mars 2017 prévoit une action 26 visant à « *faciliter l'accès au logement locatif dans les secteurs géographiques en tension immobilière à commencer par l'Ile de France, en mobilisant des solutions autofinancées* ».

³³³ A titre d'exemple, le ministère de l'intérieur a mis en place une prestation de cette nature au bénéfice des commissaires de police.

La scolarisation des enfants en cours d'année étant également parfois délicate³³⁴, des conventions pourraient ainsi être négociées avec le ministère de l'éducation nationale aux fins d'autoriser l'inscription des enfants des agents mutés en cours d'année, même en l'absence momentanée de domiciliation. Des bonnes pratiques³³⁵ existent dans certains ressorts, aussi gagneraient-elles à être diffusées et modélisées.

L'ensemble de cet accompagnement pourrait être géré par un service spécifique au sein de la SRH, en lien avec les départements des ressources humaines et de l'action sociale (DRHAS), et chargé d'accompagner les mouvements des personnels (logement, scolarisation des enfants, mobilité professionnelle du conjoint...), dans le cadre des nouvelles attributions et de la réorganisation du secrétariat général.

Concernant enfin l'obligation de résidence des magistrats, les assouplissements récents prévus par la loi organique du 8 août 2016 ont été salués par les interlocuteurs de la mission³³⁶.

Recommandation n° 23. A l'attention du SG : développer un marché national de déménagement pour les agents du ministère (niveau 3).

3.2.4 Une politique d'action sociale à réévaluer et à faire évoluer

Comme déjà évoqué³³⁷, l'action sociale est l'axe quasi-exclusif investi par le ministère de la justice pour faciliter l'organisation des temps de vie de ses agents publics³³⁸. Elle relève de la compétence du SG et est mise en œuvre par le bureau de l'action sociale³³⁹. Les DRHAS instruisent les demandes et délivrent les prestations. Ils proposent également un accompagnement aux agents en difficultés sociales ou confrontés à des situations de changement dans leur vie personnelle et/ou professionnelle.

3.2.4.1 Des dotations budgétaires en augmentation constante depuis 2014 mais des prestations jugées insuffisantes par l'ensemble des personnels

En trois ans, les budgets dédiés au logement³⁴⁰ et à la promotion des dispositifs à destination de la petite enfance, priorités ministérielles en matière d'action sociale, ont connu des augmentations conséquentes, respectivement + 142 % et + 42 %³⁴¹.

³³⁴ Les inscriptions scolaires ne sont possibles que sur la foi d'un document prouvant la domiciliation de l'agent (bail). Un procès-verbal d'installation, acte administratif délivré par l'employeur, n'est pas considéré comme suffisant.

³³⁵ Par exemple, la domiciliation sur le lieu de travail pour permettre la scolarisation dans l'attente d'un logement.

³³⁶ Circulaire SJ 17-52-RHM2/14.02.2017 relative aux dérogations à l'obligation de résidence pour les magistrats.

³³⁷ Cf. 3.1.2.

³³⁸ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 9, alinéa 3 : « L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles ».

³³⁹ Arrêté du 25 avril 2017 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice, Article 5.

³⁴⁰ A titre d'information, faciliter l'accès au logement locatif dans les secteurs géographiques en tension immobilière à commencer par l'Île de France est également un objectif prioritaire de la nouvelle stratégie interministérielle RH (action n° 26).

³⁴¹ SG-SDRH-SDDSSQVT-BAS, *Budgets exécutés de 2014 à 2016*.

En matière de logement, un effort particulier a été fait sur les secteurs géographiques en tension³⁴², la présence ou l'ouverture d'un établissement pénitentiaire étant un facteur souvent déterminant. S'agissant de la petite enfance et notamment de la réservation de places en crèches et des chèques emplois services universels (CESU)³⁴³, l'action du ministère s'inscrit pleinement dans l'aide à la parentalité portée par les politiques de l'égalité femmes/hommes. Le nombre de places en crèches est ainsi passé de 4 en 2013 à 78 en 2017³⁴⁴. Le dispositif CESU, initié en 2012 sur le volet « *horaires atypiques* »³⁴⁵ et complété en 2016 par l'expérimentation du dispositif CESU « *périscolaire* »³⁴⁶, vient de faire l'objet d'une revalorisation au 1^{er} septembre 2017 pour le premier volet et d'une généralisation sur tout le territoire national le 1^{er} septembre 2017 pour le second³⁴⁷.

Ces prestations, ainsi que les compétences des DRHAS, font l'objet d'informations de la part des directions à leurs agents, sont disponibles et actualisées sur le site intranet du SG et sont régulièrement intégrées aux livrets d'accueil remis par les juridictions et services déconcentrés aux agents nouvellement affectés.

De l'avis unanime des personnalités et des organisations professionnelles rencontrées par la mission, tous corps et catégories confondus, l'accompagnement social et matériel apporté par le ministère de la justice à ses agents est pourtant vécu comme insuffisant.

3.2.4.2 Une définition des besoins à améliorer en matière d'égalité femmes/hommes

S'il n'a pas été possible aux inspecteurs d'établir l'adéquation du budget dévolu à l'action sociale ministérielle³⁴⁸ avec le nombre de ses agents et leurs besoins³⁴⁹, il ressort de leurs investigations que l'analyse des besoins pourrait être mieux mobilisée au service de l'égalité femmes/hommes.

³⁴² Régions Ile-de-France, métropoles de Lille et de Lyon, agglomération d'Aix-en-Provence. Le nombre de logements, gérés directement par la Fondation d'Aguesseau ou par les DRHAS sur conventions avec des bailleurs sociaux, est ainsi passé de 1.337 en 2014 à 1.540 en 2016. SG-SDRH-SDDSSQVT-BAS, *Politique du logement – réservations 2016*.

³⁴³ En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006, le CESU est un moyen de paiement et de déclaration utilisé dans les emplois de services à la personne. Il peut être utilisé par les particuliers soit pour déclarer un salarié à domicile, soit pour payer un intermédiaire qui emploie un salarié intervenant à domicile. C'est un dispositif cofinancé par le ministère.

³⁴⁴ Un marché régional passé avec l'entreprise Babilou IDF en 2016 prévoit la réservation de 65 places pour les personnels du ministère (35 places en 2016, 30 places supplémentaires en 2017).

³⁴⁵ Cf. référence n° 20.

³⁴⁶ Le CESU « activités périscolaires » permet de rémunérer des personnes salariées ou des structures d'accueil collectif des enfants scolarisés avant et après la classe. Il a été expérimenté de septembre 2016 à septembre 2017 en IDF et à Lille, Lyon et Aix-en-Provence.

³⁴⁷ 185 euros au lieu de 170 euros précédemment. Note du SG du 3 août 2017.

³⁴⁸ 25 millions d'euros en 2016. SG-SDRH-SDDSSQVT-BAS, *Budgets exécutés de 2014 à 2016*.

³⁴⁹ Cf. Introduction/méthodologie de la mission. Par ailleurs, la Cour des comptes a conduit un contrôle de l'action sociale du ministère de la justice peu de temps avant la mission dont celle-ci n'a pu avoir les conclusions provisoires.

Au-delà des réalités territoriales différentes, du poids respectif de chaque administration et de la nécessaire prise en compte du niveau de revenus des demandeurs, l'expression et la définition des besoins sont en amont peu lisibles. Celles-ci, établies préalablement à la tenue du conseil national de l'action sociale³⁵⁰ ou des différentes commissions spécifiques³⁵¹ sur la base de concertations bilatérales entre le bureau de l'action sociale³⁵² et chaque direction métiers³⁵³, ne comportent pas d'analyse « genrée »³⁵⁴.

S'agissant de la politique réservataire de places en crèches, si les perspectives 2017 prévoient une amélioration des modalités d'accès aux structures du prestataire de la région Paris Île-de-France³⁵⁵, rien n'est engagé pour les autres territoires. De même, l'installation du ministère sur le site du Millénaire ou celle prochaine du TGI de Paris sur celui des Batignolles n'ont pas donné lieu à l'implantation d'une crèche. Cette mesure, attendue par les personnels, aurait matériellement et symboliquement marqué la prise en compte de la thématique de la conciliation des temps de vie au plus haut niveau. Enfin, à l'exception notable de l'école nationale des greffes (ENG)³⁵⁶, les autres écoles du ministère ne proposent à leurs élèves/stagiaires aucune solution sur site leur permettant de continuer à vivre leur parentalité en cours de formation³⁵⁷.

Recommandation n° 24. *A l'attention du SG et des directions : améliorer le recensement des besoins en matière d'action sociale sur la base de remontées statistiques « genrées » (niveau 1).*

Recommandation n° 25. *A l'attention des écoles : réaliser une étude sur les problématiques et besoins des élèves en formation initiale en matière de logement et d'aide à la parentalité (niveau 3).*

³⁵⁰ Instance paritaire de 34 membres réunissant trois fois par an les représentants de l'administration et les organisations syndicales et qui valide les priorités annuelles en matière d'action sociale.

³⁵¹ Commissions logement et petite enfance notamment.

³⁵² Qui s'appuie sur les remontées des DRHAS.

³⁵³ Ces réunions sont le plus souvent informelles.

³⁵⁴ Les remontées statistiques annuelles demandées aux DRHAS par le bureau d'action sociale n'incluent pas le genre comme critère, aussi et contrairement aux dispositions de l'item n° 17 de l'arrêté du 23 décembre 2013 fixant la liste des indicateurs contenus dans le bilan social prévu par l'article 37 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011, le secrétariat général n'est pas en capacité d'inclure dans le bilan social annuel des données femmes/hommes sur le champ de l'action sociale.

³⁵⁵ Le prestataire Babilou propose que toutes ses crèches d'IDF (soit environ 110 crèches) soient accessibles aux agents du ministère de la justice résidant en IDF. Secrétariat général, *Petite Enfance, Réserve ministérielle de berceaux pour l'année 2016*.

³⁵⁶ L'ENG dispose d'une crèche de 15 places : 8 pour ses personnels et 7 pour les stagiaires de la formation initiale et continue.

³⁵⁷ Une étude réalisée par la direction de la recherche de l'ENAP, à la fois auprès de mères élevant seules un enfant et d'élèves en formation initiale (CPIP et surveillants), parents d'un enfant de moins de quatre ans, a montré que la majorité d'entre eux auraient fait des demandes de crèches ou d'appartements permettant d'accueillir leur enfant si l'Ecole en avait été pourvue. ENAP, Direction de la Recherche, 2011.

4. LA PARITE DANS L'ACCES AUX POSTES A RESPONSABILITES

4.1 Un enjeu de politique publique européen intégré dans la fonction publique française

L'Organisation des Nations Unies (ONU) a été à l'initiative, à l'issue de la seconde guerre mondiale, de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, avec l'adoption d'une charte établissant le principe général d'égalité entre les sexes³⁵⁸.

Au niveau européen, l'article 153 du Traité fondateur de l'Union Européenne (TFUE)³⁵⁹, en affirmant « *le principe d'égalité de rémunération sans discrimination fondée sur le sexe* », a consacré la dimension fondatrice de l'égalité entre les sexes, précisée ensuite par l'article 23 de la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000³⁶⁰.

De nombreuses normes affirment le principe d'égalité de rémunérations, d'égalité de traitement dans l'accès à l'emploi, la formation professionnelle, les conditions de travail et la protection sociale³⁶¹ et de promotion de l'égalité femmes/hommes dans toutes les politiques européennes³⁶².

La Cour de Justice joue également un rôle moteur dans la promotion de l'égalité femmes/hommes³⁶³.

³⁵⁸ Le préambule de la Charte constitutive des Nations Unies signée le 26 juin 1945 proclame ainsi « *la foi des Etats signataires dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites* ». La communauté internationale s'est dotée depuis d'un ensemble de conventions internationales et de programmes d'actions en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. En 2015, l'ONU a adopté le programme de développement durable pour 2030 qui comporte, entre autres objectifs, celui de réaliser l'égalité des sexes et d'autonomiser toutes les femmes et les filles.

³⁵⁹ En outre, cet article permet à l'Union d'agir dans le champ plus large de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Dans ce cadre, l'article 157 du TFUE autorise, de plus, des actions positives visant à donner aux femmes plus de capacités d'agir. Enfin, l'article 19 du TFUE ouvre la possibilité d'adopter des actes législatifs en vue de lutter contre toutes les formes de discrimination, dont les discriminations fondées sur le sexe.

³⁶⁰ Article 23 : « *L'égalité entre les femmes et les hommes doit être assurée dans tous les domaines y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération. Le principe de l'égalité n'empêche pas le maintien ou l'adoption de mesures prévoyant des avantages spécifiques en faveur du sexe sous-représenté* ».

³⁶¹ La directive 2006/54/CE du 5 juillet 2006 définit les notions de discrimination directe et indirecte. Elle durcit les sanctions en cas de discrimination et prévoit l'établissement au sein des États membres d'organismes chargés de la promotion de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes.

³⁶² Cette approche intégrée de la dimension du genre, couramment dénommée « *gender mainstreaming* », destinée à remédier aux effets limités des stratégies menées jusque-là, a été adoptée après la quatrième conférence de l'ONU sur les femmes et entérinée par le traité d'Amsterdam.

³⁶³ A titre d'exemple, dans l'arrêt Marshall du 11 novembre 1997 (affaire C-409/95), la CJUE ne s'oppose pas à une règle nationale obligeant à promouvoir prioritairement les candidats féminins dans les secteurs d'activité où les femmes sont moins nombreuses que les hommes (« *discrimination positive* »), dès lors que l'avantage n'est pas automatique et que les candidats masculins se voient garantir un examen sans exclusion *a priori* de leur candidature.

L'Union met parallèlement en œuvre une stratégie non contraignante. L'Institut européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes (EIGE) a été créé le 19 janvier 2007³⁶⁴. Le 5 mars 2010, la Commission européenne a adopté la charte des femmes, dans le but de renforcer la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes en Europe et dans le monde. En décembre 2015, elle a publié son engagement stratégique pour l'égalité de genre 2016-2019 dans le prolongement de sa stratégie pour l'égalité femmes/hommes (2010-2015)³⁶⁵. Chaque année depuis 2004, la Commission publie un rapport faisant état des avancées en la matière.

4.1.1 Des Etats européens qui se saisissent de plus en plus de la question de l'égalité femmes/hommes dans leurs institutions judiciaires

4.1.1.1 Une sous-représentation des femmes dans les fonctions hiérarchiques les plus élevées à l'exception de quelques pays

On constate dans la majorité des pays une diminution du taux de magistrats femmes par rapport aux magistrats hommes au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie judiciaire³⁶⁶. Pour certains Etats, la différence s'explique par la féminisation relativement récente de la magistrature, dont les effets sont actuellement plus sensibles en première instance, qu'en appel ou devant les cours suprêmes.

En 2014, selon la CEPEJ, en moyenne européenne, les postes de président sont attribués à des hommes dans 67 % des juridictions³⁶⁷. Seuls quelques pays, dont la magistrature est très féminisée, connaissent une majorité de femmes exerçant ces fonctions. Avec 34 %, la France se situe au 19^{ème} rang³⁶⁸, à égalité avec la Belgique, mais devant l'Italie (26 %³⁶⁹) ou l'Espagne (13 %).

Les postes de chefs de ministère public sont confiés à des hommes dans 69 % des juridictions³⁷⁰. Avec 25 %, la France se situe au 24^{ème} rang, à égalité avec la Lituanie. Dans quelques Etats, une majorité de femmes exerce des fonctions de chef de ministère public³⁷¹.

La Cour de cassation apparaît, quant à elle, en 2016 comme la sixième cour suprême européenne la plus féminisée (47,2 % de femmes pour une moyenne de 39,5 % dans l'Europe des 28)³⁷².

³⁶⁴ Cet institut, basé à Vilnius, apporte un soutien technique à l'UE et aux états membres dans la promotion de l'égalité des sexes. Il a débuté ses activités en 2010.

³⁶⁵ L'engagement stratégique porte sur les cinq domaines prioritaires suivants : l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail et l'indépendance économique égale ; la réduction des écarts de rémunération, de revenu et de retraite entre les hommes et les femmes et, partant, la lutte contre la pauvreté chez les femmes ; la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la prise de décisions, la lutte contre les violences fondées sur le sexe, ainsi que la protection et l'aide à apporter aux victimes ; la promotion de l'égalité des sexes et des droits des femmes dans le monde.

³⁶⁶ 56 % de juges en première instance sont des femmes, 47 % en seconde instance et 35 % dans les cours suprêmes. 53 % des magistrats des parquets près les juridictions de première instance sont des femmes, 42 % en seconde instance et 37 % près les cours suprêmes. Rapport CEPEJ 2016.

³⁶⁷ Dont 64 % en première instance, 75 % en seconde instance et 82 % en cours suprêmes. Rapport CEPEJ 2016.

³⁶⁸ Sur 47 Etats ou entités membres listés par la CEPEJ.

³⁶⁹ DAEL.

³⁷⁰ Dont 67 % des tribunaux de première instance, 72 % des tribunaux de seconde instance et 79 % des cours suprêmes. Rapport CEPEJ 2016.

³⁷¹ Croatie, Chypre, Estonie, Grèce, Irlande, Roumanie, Angleterre et Pays de Galles.

³⁷² En 2017, les femmes représentent 50 % des conseillers de la Cour de cassation et des présidents de chambre.

En Espagne, les femmes n'exercent aucune des fonctions les plus prestigieuses³⁷³. En Italie, elles occupent 8 des 20 postes de président de cour d'appel et 26 % des postes de président de juridiction, seulement 2 postes de procureurs généraux et 19 % des postes de procureurs. En Allemagne, les femmes sont minoritaires dans les fonctions de responsabilité dans les juridictions³⁷⁴. Aux Pays-Bas, les hommes exercent les deux tiers des fonctions d'encadrement et les plus hautes responsabilités des juridictions, siège et parquet confondus.

La CEPEJ relève que le décalage entre la composition des magistratures et les fonctions de chef de juridiction conforte l'idée que, malgré leur nombre et leurs qualités professionnelles, les femmes accèdent plus difficilement que les hommes à ces dernières. Les nombreuses études commandées par le parlement européen confirment cette sous-représentation des femmes aux postes hiérarchiques et de chef de juridiction dans les pays européens malgré la féminisation massive de certaines magistratures³⁷⁵.

4.1.1.2 Des pays européens pionniers dans les politiques d'égalité des genres

Le bilan effectué par la DAEI des actions mises en place dans plusieurs pays européens pour favoriser l'égalité femmes/hommes dans le déroulement des carrières des magistrats ainsi que des autres professionnels de la justice est contrasté : si certains pays, comme l'Espagne et l'Italie sont proactifs sur le sujet, d'autres, comme les Pays-Bas, n'ont pas engagé d'actions spécifiques et revendiquent des nominations faites sur le seul critère de la qualification. *A contrario*, certains pays comme la Belgique et l'Allemagne ont fixé des objectifs chiffrés de parité, voire des quotas.

En Espagne, plusieurs autorités étatiques se sont particulièrement investies dans la formulation de recommandations : le ministère de la justice, le Conseil général du pouvoir judiciaire (CGPJ³⁷⁶) et l'administration pénitentiaire. L'égalité effective des sexes est un objectif du ministère de la justice, cet objectif étant partie intégrante du plan stratégique pour l'égalité des chances mis en place par le gouvernement, qui insiste sur l'enjeu de la formation. Au sein du secrétariat général technique du ministère de la justice, une unité de l'égalité est en charge du développement des programmes visant à aboutir à l'égalité effective femmes/hommes³⁷⁷. Le CGPJ mène une réflexion sur le fait, qu'en dépit de leur supériorité numérique, les femmes ne parviennent pas à accéder aux postes à responsabilités, comme l'a fait le CSM français.

³⁷³ Président du Tribunal Suprême, Président de l'Audience Nationale, Procureur Général de l'Etat, Procureur de l'Audience Nationale, Procureur anti-corruption, Procureur de Madrid. Sur les six juges centraux d'instruction, il n'y a qu'une femme, non titulaire du poste.

³⁷⁴ Elles sont également minoritaires dans l'administration pénitentiaire : en 2012, elles dirigeaient 15 des 37 établissements pénitentiaires de Rhénanie du Nord Westphalie.

³⁷⁵ Par exemple l'étude « *Cartographie de la représentation des femmes et des hommes dans les professions juridiques* », commandée par la commission JURI du parlement européen, août 2017, page 25. La commission FEMM est également très active dans ce domaine.

³⁷⁶ Equivalent du CSM.

³⁷⁷ Conformément à l'article 77 de la loi organique du 22 mars 2007.

En Italie, les politiques sont définies par le comité pour l'égalité des chances³⁷⁸ du Conseil supérieur de la magistrature. Le président du comité insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'aboutir à l'égalité, ce qui serait contraire aux règles constitutionnelles de sélection et de nomination des magistrats, mais à une égalité des chances. Pour la sélection des chefs de juridiction, ce comité propose de tenir compte de la moindre mobilité qui caractérise les parcours professionnels et de valoriser l'activité judiciaire en juridictions. Il existe également une réflexion interne au CSM pour évaluer l'opportunité d'introduire des quotas de genre pour l'élection de ses seize magistrats (une seule femme y siège actuellement).

La Belgique, qui n'avait au sein de sa Cour constitutionnelle que deux femmes sur douze juges³⁷⁹, a imposé que chaque sexe représente *a minima* un tiers de ses effectifs. A ce jour, la proportion de femmes reste toutefois inférieure à ce seuil.

Enfin, l'Allemagne paraît être le pays étudié le plus avancé, pour avoir mis en place une véritable politique paritaire dans le recrutement des postes à responsabilités et institué des objectifs dans la représentation des femmes aux postes de direction.

Une attention particulière est portée aux évaluations pour vérifier que des discriminations ne sont pas opérées en défaveur des femmes. Si des discriminations sont constatées, des mesures doivent être proposées en vue d'y remédier. Des fonctions supplémentaires sont proposées aux femmes au sein de la juridiction³⁸⁰ afin de faire ressortir certaines qualités qui, à défaut, pourraient ne pas apparaître, notamment en raison d'un emploi à temps partiel ou d'un congé parental. Il convient de souligner l'importance du rôle du référent à l'égalité femmes/hommes qui doit informer les magistrates de ces possibilités et peut émettre un avis sur les candidatures. Il importe de mentionner que les postes à responsabilités peuvent être exercés à temps partiel ou en télétravail.

En outre, un corpus législatif fédéral impose à l'ensemble des administrations, y compris les juridictions, d'augmenter la représentation des femmes aux postes de direction. Un plan relatif à l'égalité femmes/hommes mentionne les objectifs de parité dans l'administration fédérale et les mesures notamment de ressources humaines pour les atteindre. Ces plans existent également au niveau des Länder et les établissements publics de plus de 20 agents, comme les juridictions, désignent un référent à l'égalité femmes/hommes³⁸¹.

La question des objectifs chiffrés d'accès des femmes à certains corps ou emplois de responsabilités étant traitée au niveau des Etats, certains Länder comme la Rhénanie du Nord Westphalie ont développé des politiques plus volontaristes. Une loi du 1^{er} juillet 2016 y introduit des mesures de discrimination positive à l'égard des femmes dans le cadre de l'accès à des emplois de responsabilités, pour atteindre un taux de représentation féminine de 50 % sur ces postes lorsque ce taux n'est pas déjà atteint³⁸².

³⁷⁸ Ce même type de comité existe au niveau des cours d'appel.

³⁷⁹ Loi spéciale du 4 avril 2014 portant modification de la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

³⁸⁰ Participation à des groupes de travail, désignation en tant que « référent presse », inscription à des formations qualifiantes...

³⁸¹ *Gleichstellungsbeauftragter*, littéralement « délégué à l'égalité », ou *Frauenbeauftragter*, littéralement « délégué aux femmes ». Celui-ci veille au respect de l'égalité femmes/hommes au sein des juridictions et assiste aux entretiens de recrutement.

³⁸² L'article 19 de cette loi pose le principe d'une discrimination positive à l'égard des femmes dans le cadre de l'accès à des emplois de responsabilité, dès lors qu'elles ont les mêmes compétences que les candidats masculins. Mais ce texte permet aussi de privilégier les femmes qui n'ont pas les mêmes compétences, à condition que la dernière évaluation de leur supérieur hiérarchique soit équivalente à celle des candidats masculins. Cette règle a été appliquée depuis son entrée en vigueur pour favoriser l'accès des femmes à des postes à responsabilités, notamment dans les juridictions du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie. Les candidats masculins qui s'estimaient injustement évincés, y compris dans d'autres administrations publiques du Land, ont contesté les nominations intervenues. La cour administrative d'appel de Rhénanie du Nord-Westphalie a considéré que la phrase de l'article 19 précité qui permet de promouvoir les femmes alors même qu'elles ne disposent pas des mêmes compétences que les autres candidats est contraire à la Constitution.

La plupart des pays européens ont donc mis en place à des degrés divers des mesures incitatives, voire une politique paritaire. Les éléments dont dispose la mission étant nécessairement limités, il apparaît nécessaire de poursuivre les comparaisons internationales et de développer les échanges sur ce sujet avec les institutions de l'Union européenne (UE), les autres ministères concernés et les institutions judiciaires en Europe. L'organisation d'un colloque international et des échanges entre institutions permettraient de faire un état des lieux précis sur ce sujet, notamment sur les bonnes pratiques, et de développer des perspectives dans le cadre de l'UE.

Recommandation n° 26. *A l'attention du SG, des directions et des écoles : développer les échanges internationaux sur la thématique de l'égalité professionnelle dans la justice et en particulier l'accès paritaire aux postes à responsabilités (niveau 3).*

4.1.2 Une mise en œuvre récente et volontariste des politiques d'égalité dans la fonction publique

4.1.2.1 Des études concordantes à compter de 2010 sur l'existence d'un « plafond de verre » pour les femmes dans l'accès aux postes à responsabilités

La situation d'égalité en droit mais d'inégalité réelle entre femmes et hommes est étayée par de nombreuses études. Celles-ci mettent en évidence l'existence d'un « *plafond de verre* » limitant l'accès des femmes aux postes à responsabilités. Cette métaphore introduite à la fin des années 1970 à propos des carrières des cadres supérieurs des grandes entreprises privées, désigne les contraintes, invisibles mais puissantes, qui pèsent sur les carrières professionnelles des femmes.

La haute fonction publique n'échappe pas aux mécanismes de production des inégalités entre les femmes et les hommes dans l'accès aux plus hauts postes. Une étude récente³⁸³ a mis en valeur les normes de travail et de carrière qui défavorisent les femmes et une « conciliation » travail-famille beaucoup moins problématique pour les hommes que pour les femmes. Ainsi, l'anticipation d'une charge horaire trop forte est un facteur de renonciation des femmes, beaucoup plus rarement d'hommes, à postuler pour des postes de dirigeant ou à accepter des postes en cabinet. L'exigence de déménagements répétés pour espérer une carrière ascendante agit différemment sur les carrières des hommes et des femmes. Tandis que les premiers sont plus aptes à s'y soumettre, les secondes cumulent les obstacles : résistance de leur conjoint, affaiblissement du réseau familial en cas de déménagement, culpabilité de l'absence et réprobation sociale en cas de célibat géographique de la mère.

De même, le socle de compétences communément admis pour apprécier la valeur professionnelle des agents publics est intrinsèquement défavorable aux femmes en ce qu'il renvoie à une conception de la méritocratie fondée sur des exigences de disponibilité et de présentéisme. Par ailleurs, la notion de visibilité entre en ligne de compte : les femmes, plus impactées par la charge familiale, sont moins présentes, donc moins visibles. Elles sont donc moins disponibles pour cultiver les réseaux reconnus comme un des vecteurs de reconnaissance professionnelle.

³⁸³ Catherine Marry, Alban Jacquemart, Sophie Pochic, Laure Bereni, Fanny La Mancq, Anne Revillard, *Le plafond de verre dans les ministères – Une analyse de la fabrication organisationnelle des dirigeants.e.s.*, DGAFP. Cette étude s'est fondée sur une centaine de vies auprès de femmes et d'hommes. Les résultats les plus saillants de cette enquête portent notamment sur les normes de travail et de carrière qui défavorisent les femmes et une « conciliation » travail-famille beaucoup moins problématique pour les hommes que pour les femmes.

4.1.2.2 Des politiques publiques fondées notamment sur un dispositif juridique contraignant

La prise de conscience de ces inégalités a conduit à la mise en œuvre de politiques publiques en faveur de l'égalité, non seulement incitatives mais aussi contraignantes.

Les lois constitutionnelles du 8 juillet 1999 et du 23 juillet 2008, en introduisant dans la Constitution³⁸⁴ cette formulation volontaire « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* », créent en effet les conditions d'une promotion active de l'égalité réelle par des dispositifs spécifiques pouvant aller jusqu'à la « *discrimination positive* »³⁸⁵.

Depuis cette date, plusieurs lois et initiatives politiques ont créé des procédures de suivi, d'incitation ou de sanction visant à garantir le caractère effectif d'une égalité déjà réalisée au plan formel, dont la plus emblématique est le dispositif de nominations équilibrées entre femmes et hommes sur les emplois dirigeants et supérieurs de la fonction publique, issu de la loi du 12 mars 2012, dite loi Sauvadet³⁸⁶.

Intervenue après la loi du 27 janvier 2011³⁸⁷ sur la représentation des hommes et des femmes dans les conseils d'administration, la loi Sauvadet recourt à l'instrument des quotas. Applicable depuis le 1^{er} janvier 2013, elle prévoit la nomination à terme d'au moins 40 % de personnes d'un même sexe dans les emplois les plus élevés, avec une montée en charge progressive du taux : 20 % à partir de 2013, 30 % à partir de 2015 et 40 % à partir de 2017. A compter du 1^{er} janvier 2017, les sanctions financières pour les organismes ne respectant pas les 40 % sont fixées à 90.000 € par unité manquante.

Le dispositif ne s'applique qu'aux primo-nominations³⁸⁸. Il vise environ 4.000 emplois de la fonction publique d'Etat, regroupés en dix types et relevant tant de l'administration centrale que de l'administration déconcentrée.

Sont notamment concernés, au sein de la catégorie d'encadrement et de direction³⁸⁹, les emplois « *à la décision du gouvernement* »³⁹⁰ et les emplois fonctionnels de direction³⁹¹, emplois occupés, à de rares exceptions près, par plus de 60 % d'hommes³⁹².

³⁸⁴ Article 1^{er} du préambule de la Constitution.

³⁸⁵ Et ce nonobstant le statut de la fonction publique, qui interdit toute distinction, directe ou indirecte, entre les fonctionnaires en raison de leur sexe et repose sur le seul principe de la méritocratie : il applique aux hommes et aux femmes les mêmes conditions d'accès aux emplois publics basés essentiellement sur le concours, à la rémunération ainsi qu'à l'avancement et aux promotions.

³⁸⁶ Ce dispositif résulte des dispositions combinées de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique (loi Sauvadet) et de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

³⁸⁷ Dite loi « Copé-Zimmermann ».

³⁸⁸ Hors renouvellement dans des fonctions dans un même emploi et hors nominations dans un même type d'emploi.

³⁸⁹ Appelée parfois la catégorie A+.

³⁹⁰ Emplois supérieurs qui se distinguent par une nomination en Conseil des ministres, par exemple SG et DAC, préfets, recteurs...

³⁹¹ Emplois à responsabilités, occupés par voie de détachement et dont le vivier d'accès est constitué des corps et cadres d'emploi culminant au moins à la hors échelle B. Ils constituent les collaborateurs directs des titulaires d'emplois « *à la décision du gouvernement* ».

³⁹² Les femmes représentent 41,1 % des directeurs de projet, 34 % des directeurs d'administration centrale, 31,1 % des chefs de service et sous-directeurs d'administration centrale, 30 % des recteurs, 30 % des administrateurs généraux, 27 % des secrétaires généraux, 23,6 % des administrateurs généraux et des finances publiques de classe exceptionnelle, 21 % des directeurs d'hôpitaux sur emploi fonctionnel, 18,5 % des contrôleurs généraux, 14 % des ambassadeurs, 12 % des préfets, 18 % des sous-préfets hors classe ou de classe exceptionnelle et 11,8 % des cadres dirigeants divers.

Ces politiques fondées sur des indicateurs chiffrés ont donné d'incontestables résultats positifs. La parité, par exemple, a été atteinte chez les recteurs en septembre 2016. Au 1^{er} décembre 2015, 23 préfètes étaient en poste territorial, niveau jamais atteint, avec un recrutement féminin à 50 %.

4.2 Une politique en faveur de la parité encore peu développée au ministère de la justice

4.2.1 Une application restreinte du dispositif contraignant de la loi Sauvadet au ministère

Le ministère de la justice reste très largement en dehors de ce dispositif contraignant, puisque ce dernier ne s'applique qu'aux emplois de cadres dirigeants et de direction relevant de l'administration centrale : le secrétaire général, les directeurs d'administration centrale, les chefs de service et sous-directeurs, les emplois d'experts de haut niveaux et les directeurs de projets.

Les emplois juridictionnels (magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif) ne sont pas soumis à ces nominations équilibrées.

De même, les emplois fonctionnels de direction, au niveau déconcentré de la PJJ et de la DAP³⁹³, ne relèvent pas du champ d'application de la loi alors même que les conditions d'accès statutaire à certains types de postes comme les postes fonctionnels de première catégorie à la PJJ et à la DAP pourraient s'apparenter à un type d'emplois visé par le dispositif³⁹⁴.

La mission n'a pas eu connaissance des arguments juridiques, notamment constitutionnels, ou d'opportunité qui ont conduit au choix d'une application restreinte de la loi Sauvadet au ministère de la justice.

L'application de la loi a pu apparaître inadaptée pour un certain nombre de corps, compte tenu de leurs taux de féminisation croissants ou, pour la magistrature, de son statut spécifique d'indépendance.

Ainsi, le CSM, en 2012³⁹⁵, n'a pas retenu la préconisation du centre d'études politiques de Sciences-Po (CEVIPOF)³⁹⁶ relative à l'instauration de quotas, estimant que le statut de la magistrature ne permet pas un vivier extensible de candidats à la discrétion du pouvoir de nomination comme cela peut être le cas pour certains corps de l'État. Il a en outre rappelé que l'application de la loi aurait un effet paradoxal, « *les 15 à 20 % d'hommes entrant à l'ENM se verraient en effet garantir une carrière au moins deux fois plus rapide que celle des femmes, pour se voir attribuer ensuite 40 % des emplois HH* ».

³⁹³ Comme par exemple ceux de directeur interrégional des services pénitentiaires et de directeur interrégional de la PJJ.

³⁹⁴ Emploi de type 4 visant les directeurs d'administration territoriale de l'Etat.

³⁹⁵ En 2012, le CSM, constatant les moindres chances d'accès des femmes aux plus hautes fonctions judiciaires a mis en place un groupe de travail interne « parité », sollicité le CEVIPOF-Sciences Po pour une étude approfondie de ce sujet puis, au vu de ces travaux, a adopté des recommandations, publiées dans le rapport d'activité 2012.

³⁹⁶ Maxime Forest, Réjane Sénac, *op.cit.*

4.2.2 *Aucun objectif chiffré, même incitatif, affirmé*

A défaut d'une application stricte de la loi Sauvadet, des objectifs chiffrés, contraignants ou incitatifs, auraient pu être donnés. Néanmoins, aucune des directions n'a fait ce choix, considérant que la question du genre s'effaçait derrière celle de la compétence.

Pour la DAP et la DPJJ, la féminisation des postes à responsabilités est envisagée, à terme, comme une conséquence inéluctable du mouvement actuel de féminisation des métiers.

S'agissant des magistrats, le rapport au Premier ministre sur « *La force de l'égalité, les inégalités de rémunération et de parcours professionnels entre femmes et hommes dans la fonction publique* »³⁹⁷ avait préconisé par exemple la mise en œuvre d'un « dispositif de nominations équilibrées propre aux fonctions juridictionnelles » distinct de celui de la loi Sauvadet.

La DSJ, si elle a fait montre d'une politique volontariste en faveur de l'égalité femmes/hommes pour les nominations aux postes de procureur général et de procureur (à l'exception des procureurs HH)³⁹⁸ a fait part à la mission de son refus d'établir des objectifs chiffrés, indiquant qu'elle recherchait principalement des candidats de qualité, indépendamment du genre.

Le CSM actuel s'est montré défavorable à la proposition formulée par le précédent CSM d'une trajectoire chiffrée à titre de directive non contraignante de 40 % de nominations de femmes aux fonctions de président et de premier président, estimant qu'un conseil ne pouvait pas être bridé dans son pouvoir de nommer le meilleur candidat à chaque poste, en fonction d'une pluralité de critères.

Seules des initiatives ponctuelles et individuelles en faveur de l'affichage d'objectifs chiffrés ont été relevées. Par exemple, le précédent DACG a veillé à la stricte parité femmes/hommes dans les nominations aux postes de sous-directeur et de chefs de bureau de sa direction. De même, l'ENM revendique une politique volontariste dans le choix des magistrats participant au cycle approfondi d'études judiciaires (CADEJ)³⁹⁹ en s'attachant, entre autres critères⁴⁰⁰, à ce que le nombre de femmes proposées et retenues soit au moins équivalent au nombre d'hommes. Les femmes représentent ainsi 69 %⁴⁰¹ des participants de la promotion 2016-2017⁴⁰² contre 42,5 % quatre ans auparavant.

4.2.3 *Une sensibilité à la parité femmes/hommes dans la politique de modernisation de la gestion des ressources humaines*

En l'absence d'objectif chiffré, la politique en faveur de l'égalité femmes/hommes n'est pas ciblée comme telle mais s'intègre à la politique en faveur de la modernisation de la gestion des ressources humaines, dont les bénéficiaires attendus toucheront autant les femmes que les hommes.

³⁹⁷ Rapport de la députée Françoise Descamps-Crosnier, Recommandation n° 54, décembre 2016.

³⁹⁸ Pour l'année 2016, les femmes ont représenté 25 % des candidatures à des postes de procureur général et 57 % des nominations. Pour l'ensemble des postes de procureur de la République, les femmes ont représenté 15 % des candidatures et 26 % des nominations. Cependant pour les postes de procureurs HH, les femmes ont représenté 13 % des candidatures et 7,69 % des nominations.

³⁹⁹ Il s'agit d'un cycle annuel de formation, ouvert aux magistrats et hauts fonctionnaires - et aux DSGJ depuis 2017 - désireux de développer leur culture judiciaire et les problématiques liées aux évolutions de leur environnement institutionnel et social. Il prépare les agents souhaitant accéder aux fonctions d'encadrement ou de direction d'une entité judiciaire et contribue ainsi à la diversité des recrutements. ENM.

⁴⁰⁰ Notamment l'équilibre des fonctions et l'équilibre entre les cours.

⁴⁰¹ 66 % des candidats.

⁴⁰² *Le profil des candidatures 2016-2017 CADEJ*, ENM.

S'agissant des fonctionnaires, la plupart des directions ont mis en place des dispositifs visant à garantir plus de transparence et d'équité au niveau de l'avancement des agents et à mieux accompagner les cadres dans leurs évolutions de carrière. Ces dispositifs sont destinés aux femmes et aux hommes mais, compte tenu des critères actuels de reconnaissance de la valeur professionnelle susceptibles de favoriser les hommes⁴⁰³, ils peuvent limiter les choix *intuitu personae*, a priori plus favorables aux hommes. De même, les dispositifs renforçant l'accompagnement des cadres dans leurs carrières peuvent inciter les femmes à se projeter vers des fonctions qu'elles n'envisageraient pas.

Les directions métiers ont institué des dispositifs plus ou moins aboutis qui favorisent l'égalité par une politique de détection des hauts potentiels et de développement de viviers⁴⁰⁴.

S'agissant des magistrats, le CSM a fait savoir à la mission que, s'il ne préconisait pas de discrimination positive, il tenait compte lors de la sélection des dossiers, notamment au stade de la première lecture, des contraintes familiales ou de maternité, susceptibles de peser sur les magistrates et qu'il avait assoupli ses pratiques, n'écartant pas, par principe, par exemple des candidatures « régionales », des mobilités plus fonctionnelles que géographiques ou des candidats n'ayant jamais exercé des fonctions de chefs de juridiction.

4.3 Un bilan contrasté mais une évolution favorable de la situation

Les indicateurs permettant d'évaluer la parité femmes/hommes sont, du fait de la diversité des parcours, particulièrement complexes à élaborer, difficulté renforcée par le fait que certains corps du ministère sont davantage et depuis plus longtemps féminisés que les autres corps de la haute fonction publique.

En l'absence d'autres outils statistiques plus fiables, la mission s'est appuyée, pour mesurer l'évolution de la situation au regard de l'égalité femmes/hommes, dans les parcours de carrières et l'accès aux postes les plus élevés, sur l'ensemble des indicateurs les plus couramment retenus pour l'évaluation des politiques en la matière, à savoir :

- la présence, en stock, d'au moins 40 % de femmes ;
- la nomination, en flux, d'au moins 40 % de femmes ;
- la proportion femmes/hommes par grade et catégorie d'âge (pyramide des âges) ;
- l'ancienneté moyenne dans la profession ou dans le grade, lors de l'accès au grade supérieur, à la HH pour les magistrats ou aux postes fonctionnels et à haute responsabilités pour les fonctionnaires, suivant le genre ;
- la comparaison entre le nombre de promus, rapporté au nombre de promouvables, (entendus pour la magistrature comme le nombre de candidats sur un poste donné), suivant le genre ;
- le calcul d'un indice de plafond de verre ou d'une probabilité conditionnelle⁴⁰⁵.

⁴⁰³ Cf. *infra*. 4.1.2.1.

⁴⁰⁴ Cf. *infra*. 4.4.

⁴⁰⁵ Disponible uniquement pour les magistrats.

La mission s'est efforcée, sous réserve des données disponibles, d'apprécier la situation pour les corps susceptibles d'occuper des postes à hautes responsabilités, au regard de l'ensemble de ces critères, aucun de ceux-ci, pris isolément, ne suffisant à mesurer et objectiver les phénomènes d'inégalité entre les femmes et les hommes dans l'accès aux postes supérieurs.

4.3.1 Des progrès très nets depuis 2011 mais encore insuffisants concernant les magistrats

Une impulsion forte ayant été donnée aux politiques publiques en faveur de l'égalité femmes/hommes dans la haute fonction publique à partir des années 2011-2012 et cette question ayant alors émergé véritablement dans la magistrature, à la faveur des travaux pionniers du CSM⁴⁰⁶, qui ont permis de prendre l'exacte mesure du problème et d'en comprendre les causes, la mission est partie de cette date pour mesurer les évolutions intervenues.

4.3.1.1 Un accès à la hors hiérarchie de moins en moins défavorable aux femmes

En 2011, les femmes ne représentaient, en « stock », que 29,49 % des magistrats HH⁴⁰⁷.

Au regard de la pyramide des âges, ce faible taux ne pouvait s'expliquer⁴⁰⁸. Il existait en effet un différentiel significatif entre les effectifs de femmes dans les classes d'âge permettant l'accès à la HH et leur représentation effective dans ces fonctions⁴⁰⁹.

De plus, l'étude du CEVIPOF précitée montrait que le différentiel entre les candidatures et les nominations aux postes HH étaient défavorable aux femmes, avec 37 % de candidatures pour 33 % de nominations, soit un différentiel de 4 points par rapport aux hommes. Le CEVIPOF dégageait, en outre, un taux de probabilité conditionnelle rapportant le nombre de femmes nommées au nombre de candidatures femmes et hommes⁴¹⁰ nettement défavorable aux femmes.

Au 1^{er} janvier 2017, la situation s'est nettement améliorée.

En stock, le seuil de 40 % est atteint puisque les femmes représentent 43,65 % des magistrats HH⁴¹¹.

⁴⁰⁶ Rapport d'activité CSM 2012, *op. cit.*

⁴⁰⁷ *Les effectifs dans la magistrature 2011*, DSJ. L'ensemble des données sont synthétisées en annexe, notamment dans le tableau « *Évolution du taux de féminisation de la magistrature par grade 2011 à 2017* ».

⁴⁰⁸ L'étude du CEVIPOF diligentée sur la période février 2011-janvier 2013 permettait alors d'établir que « *les retards d'accès des femmes à la HH ne pouvaient s'analyser principalement au prisme de l'évolution démographique de l'ensemble de la magistrature* ». Rapport d'activité du CSM 2012, *op. cit.*

⁴⁰⁹ Rapport d'activité du CSM 2012, *op. cit.* page 251 et 252.

⁴¹⁰ Il en ressortait qu'une candidate avait 0,23 chance d'être nommée contre 0,77 pour un homme selon la méthode de calcul A, ou 0,12 contre 0,42 pour un homme selon la méthode B.

⁴¹¹ DSJ-SDRHM, *Place des femmes dans le corps judiciaire*, 2017.

S'agissant du siège, ce seuil est même sensiblement supérieur puisqu'elles représentent 49,6 % des magistrats du siège HH⁴¹². Si l'on prend en considération des postes particulièrement demandés comme ceux de président de chambre ou de conseiller à la Cour de cassation, ou de président de chambre dans les cours d'appel de Paris et de Versailles, la proportion de femme atteint ou dépasse 50 %⁴¹³. A l'inverse, les femmes ne constituent que 32,4 % des magistrates HH au parquet.

En flux, en 2015 et 2016, le seuil de 40 % de nommées est largement dépassé puisque 54 % des promotions à la HH concernent des femmes (60 % au siège et 35,7 % au parquet)⁴¹⁴.

Au regard de la pyramide des âges cependant, l'écart entre la proportion des femmes dans la magistrature par classe d'âge et leur représentation dans les effectifs HH perdure, même s'il diminue. Elles représentent, par exemple, 58 % des magistrats âgés de 50 à 64 ans et 46 % des magistrat HH de cette classe d'âge⁴¹⁵.

S'il n'a pas été possible de calculer un taux genré de nommés rapporté au nombre de candidats⁴¹⁶, les chercheurs, dans le cadre d'une étude en cours diligentée par le GIP mission de recherche droit et justice sur la sociologie des magistrats⁴¹⁷, ont utilisé l'indice de plafond de verre produit par la Commission européenne⁴¹⁸ pour mesurer les inégalités hommes/femmes dans l'accès à la HH⁴¹⁹. Cet indice est de 1,38 pour les femmes et de 0,67 pour les hommes⁴²⁰.

Si on affine davantage toutefois, une étude portant sur les passages HH, entre 2015 et 2016⁴²¹, montre que d'une façon globale les femmes passent à la HH avec la même ancienneté que les hommes dans le grade⁴²². Cependant, le passage à la HH « précoce »⁴²³, soit avant 14 ans d'ancienneté, est davantage masculin au siège et davantage féminin au parquet.

L'écart selon le genre est nettement plus marqué si l'on considère l'ancienneté dans la profession au moment du passage à la HH : 9,3 % des femmes qui accèdent à la HH ont moins de 25 ans d'ancienneté dans la profession contre 27,3 % des hommes. Cette différence tient au fait que ces femmes ont atteint le premier grade plus tardivement que les hommes.

⁴¹² *Ibid.*

⁴¹³ Les magistrats HH des cours d'appel de Paris et de Versailles sont féminisés à 68 %.

⁴¹⁴ Rapport « *Mouvements et mobilité d'un corps – Une étude des transparences au siège et au parquet (années 2015 et 2016)* », Jean Danet, CSM, 2017.

⁴¹⁵ Si la proportion des magistrats HH dans chaque classe d'âge augmente pour chaque genre, l'écart moyen entre la part des hommes et des femmes reste sensiblement le même, par-exemple de douze points pour la classe d'âge 55-64 ans.

⁴¹⁶ Calcul complexe sur un plan statistique car il suppose de tenir compte du nombre des *desiderata* et par ailleurs impossible en l'état des données rendues disponibles par l'exploitation des transparences par la DSJ.

⁴¹⁷ Etude « *La profession de magistrat dans les années 2010 : morphologie du groupe, représentation du métier et conditions de travail* » effectuée dans le cadre d'une recherche action, avec comité de pilotage associant notamment l'ENM, la DSJ et la HFEFH, pilotée par Laurent Willemez (laboratoire PRINTEMPS-UVSQ/CNRS), dont le rapport doit être remis le 9 juillet 2018.

⁴¹⁸ Ou *Glass ceiling Index* (GCI) qui se calcule comme le quotient entre les effectifs femmes ou hommes dans les « positions A+B+C/Effectifs totaux dans les positions A+B+C » et les effectifs femmes ou hommes dans les « positions A/Effectifs totaux dans les positions A ».

⁴¹⁹ A partir des données extraites par la DSJ du progiciel Lolfi.

⁴²⁰ Cet indice, comme le taux de probabilité conditionnelle n'est pas exempt de biais car il ne tient pas compte de la structure des candidatures, cf. *supra*. 4.3.2.5 B.

⁴²¹ Etude complémentaire au rapport précité « *Mouvements et mobilité d'un corps* » de Jean Danet. Cette étude porte pour le siège sur l'ensemble des postes HH à l'exclusion des postes de présidents TGI, premier président et conseiller Cour de cassation. Pour le parquet, elle porte sur l'ensemble des postes HH y compris PR, PG, Cour de cassation et IGJ.

⁴²² 80 % des femmes passent HH avant 16 ans d'ancienneté contre 77,5 % des hommes. Etude de Jean Danet, *op. cit.*

⁴²³ Les magistrats qui accèdent à la HH très jeune sont susceptibles de constituer un vivier pour les postes les plus élevés de la hiérarchie à terme.

Ces données tendent à établir, sinon un processus de rattrapage, à tout le moins une absence, aujourd'hui, d'inégalité de genre dans le processus de nomination à la HH⁴²⁴, les différences persistantes étant la conséquence d'inégalités passées⁴²⁵.

4.3.1.2 Un meilleur accès des femmes aux postes de chef de juridiction

En 2011, les femmes ne représentaient que 22 %⁴²⁶ des chefs de juridiction⁴²⁷ et étaient alors très nettement sous-représentées dans ces fonctions, que l'on se réfère à l'indicateur de parité 40/60, à la part des femmes dans la magistrature ou au taux de promus rapporté au nombre de candidates.

L'étude du CEVIPOF montrait à cet égard des nominations sensiblement défavorables aux femmes pour les affectations aux postes de président avec un différentiel de -7 points entre les candidatures de femmes et les nominations de femmes : les femmes représentaient 36 % des candidates mais seulement 29 % des nominations. Le taux de probabilité conditionnelle également utilisé par le CEVIPOF confirmait cette tendance⁴²⁸. Le nombre moins élevé de candidatures féminines⁴²⁹ ne pouvait donc expliquer seul le différentiel de nominations femmes/hommes. Cette situation a pu conduire certains des interlocuteurs de la mission, y compris non magistrats, à énoncer que la « *magistrature est un corps de femmes dirigé par des hommes* ».

L'évolution est depuis lors significative.

En « stock », au 1^{er} janvier 2017, l'ensemble des postes de chef de juridiction est occupé par des femmes à hauteur de 33 % (soit une hausse de 11 points)⁴³⁰.

Comme pour les postes HH précédemment étudiés, le seuil de 40 % est cependant atteint si l'on considère les seuls postes de président puisque les femmes représentent désormais 42,26 % des présidents, tous grades confondus.

Ce constat positif doit cependant être nuancé en fonction de la taille des juridictions.

Ainsi, si les femmes occupent 60 % des postes de président au 1^{er} grade en 2017, elles sont encore légèrement en deçà du seuil de 40 % pour les postes de président Bbis (39 %) et ne l'atteignent pas encore pour les postes de président HH (37,03 %). La progression pour les postes de président est respectivement de 21 points (1^{er} grade), 12 points (Bbis) et 20 points (HH) entre 2011 et 2017. Si celle-ci se poursuit, il existe une perspective raisonnable que le seuil de 40 % soit atteint et même dépassé à brève échéance pour tous les grades des postes de président.

⁴²⁴ L'ensemble de ces analyses repose sur des petits effectifs, des courtes périodes et concerne les seuls promus sans prendre en compte la totalité des candidatures, limitant ainsi les conclusions que l'on peut en retirer.

⁴²⁵ En 2015-2016, il subsiste un petit écart entre femmes et hommes lors de l'accès au premier grade, de 7 à 12 mois au troisième quartile, selon l'étude de Jean Danet, *op. cit.* Mais cet écart est moins important que celui qu'a vraisemblablement subi la génération des femmes en âge d'accéder à la HH lors de son passage au premier grade.

⁴²⁶ Elles représentaient alors 17 % des premiers présidents, 17 % des présidents HH, 27 % des présidents Bbis et 39 % des présidents du premier grade. Au parquet, leur représentation était encore plus faible puisqu'elles représentaient 14 % des procureurs généraux, 27 % des procureurs HH, 18 % des procureurs Bbis et 16 % des procureurs du 1^{er} grade.

⁴²⁷ On désignera par chefs de juridiction les premiers présidents, procureurs généraux, présidents de TGI et procureurs de la République.

⁴²⁸ Il en ressortait qu'une candidate avait 0,19 chance d'être nommée contre 0,81 pour un homme selon la méthode de calcul A, ou 0,11 chance contre 0,45 pour un homme selon la méthode B.

⁴²⁹ 36 % de femmes et 64 % d'hommes.

⁴³⁰ DSJ. Tableau mission « *Féminisation chefs de juridiction 2011-2017* ».

Le seuil de 40 % n'est en revanche pas atteint pour les postes de procureur de la République féminisés à 26,50 %. La féminisation progresse certes continûment pour les postes de procureur du 1^{er} grade (33 %, soit une hausse de 17 points depuis 2011) et les Bbis (27 %, soit une hausse de 9 points depuis 2011), mais la part des femmes dans les postes de procureur HH demeure très faible et connaît même une régression sur cette période (de 28 % en 2011 à 20 % en 2017).

S'agissant des postes de chef de cour, la situation est, à l'inverse, nettement plus favorable au parquet qu'au siège.

Au 1^{er} janvier 2017, la part des femmes premiers présidents a légèrement augmenté mais n'atteint que 22,22 %⁴³¹. A l'inverse, les postes de procureurs généraux connaissent une progression marquée. Le seuil des 40 % est quasiment atteint avec 38 % de femmes procureures générales, soit une hausse de 24 points et une proportion qui a triplé depuis 2011.

En « flux », le taux moyen de femmes nommées chef de juridiction dépasse désormais le seuil des 40 %, avec un taux de 40,54 % en 2016 et de 42,10 % en 2015.

Cependant si, en 2016, 46,43 % des présidents du 1^{er} grade (dont Bbis) nommés sont des femmes, elles ne représentent plus que 22,22 % des présidents HH⁴³².

Concernant les procureurs de la République, le taux de féminisation des nominations atteint 26 % avec des différences marquées d'un grade à l'autre et inversement proportionnel au niveau hiérarchique : 75 % des PR 1^{er} grade, 27,50 % des Bbis et seulement 7,69 % des HH (1 femme pour 13 nominations).

S'agissant des procureurs généraux, les femmes représentent 57 % des sept nominations de 2016.

S'agissant des premiers présidents, au contraire, le seuil de 40 % est encore très loin d'être atteint puisque les femmes représentent 28,57 % des nominations en 2016. Cette proportion n'a cependant jamais été aussi élevée⁴³³ et c'est la première fois que les femmes dépassent nettement le seuil du quart des nominations de premiers présidents.

Au regard de la pyramide des âges, la sous-représentation des femmes, notamment parmi les procureurs HH ou les premiers présidents, ne trouve pas d'explication suffisante puisque les femmes représentent 45 % et plus des classes d'âge permettant d'accéder à ces postes⁴³⁴.

Si l'on aborde la question sous l'angle du taux genré de promus rapporté au nombre de candidats, on constate, en 2016, que le différentiel est défavorable aux femmes pour les postes de premier président et de président HH : 28,57 % de femmes nommées aux postes de premier président pour 39,8 % de candidatures féminines⁴³⁵ et 22,2 % de femmes nommées aux postes de président HH pour 39,63 % de candidatures féminines⁴³⁶.

⁴³¹ Entre 2011 et 2017, la part des femmes chez les premiers présidents varie de 16,67 % (2011) à 24,32 % (2015). Au 1^{er} octobre 2017, cette proportion atteint 33 %.

⁴³² Rapport d'activité CSM 2016.

⁴³³ Depuis 2006-2010, le taux de femmes nommées premières présidentes qui était de 8,33 % tend à augmenter pour atteindre 25,58 % entre 2011 et 2014, 0 % en 2015 et 28,57 % en 2016. L'année 2015, marquée par une absence totale de nomination féminine ne s'inscrit donc pas dans la tendance à une augmentation progressive. Au 1^{er} octobre 2017, le taux de femmes nommées sur l'année atteint 45,5 %.

⁴³⁴ On compte, par exemple, 53,3 % de femmes parmi les magistrats âgés de 57 ans et plus, 47 % de femmes parmi les magistrats HH âgés de 55-59 ans et 45 % de femmes parmi les magistrats HH de 60-64 ans.

⁴³⁵ Et 43,75 % de candidates compte tenu des candidatures multiples.

⁴³⁶ Et 36,84 % de candidates compte tenu des candidatures multiples.

La faible proportion de femmes premières présidentes ne peut donc s'expliquer entièrement par un défaut de candidatures. Il conviendrait, en outre, de tenir compte de l'âge où les femmes obtiennent des postes de président HH de manière à établir si elles sont susceptibles de constituer un vivier pour les futurs postes de premier président.

Ce taux de promus rapporté au nombre de candidats est, par contre, nettement favorable aux femmes pour la quasi-totalité des postes du ministère public⁴³⁷, à l'exception des procureurs HH⁴³⁸. Le faible taux de féminisation de certains postes de procureurs ne s'explique donc que par un très faible nombre de candidatures féminines, les femmes qui candidatent ayant ensuite davantage de probabilités d'être nommées.

Au regard des indicateurs retenus, la mission estime donc que les progrès continus réalisés depuis les années 2010-2012 en faveur de l'accès paritaire aux postes HH et de chefs de juridiction sont incontestables même si des difficultés persistent, principalement pour les postes de premiers présidents, de présidents HH et de procureurs HH.

4.3.2 Une évolution positive nonobstant la persistance d'une sous-représentation des femmes aux postes les plus élevés de la hiérarchie

4.3.2.1 Un accès à l'avancement et aux postes à responsabilités de DSGJ en faveur d'un accès paritaire

A. L'avancement dans le corps de DSGJ

La mission n'a pas objectivé d'effet défavorable aux femmes dans les parcours de carrière des DSGJ. La proportion de femmes et d'hommes dans les trois grades de DSGJ est pratiquement conforme à la pyramide des âges. En 2017, l'âge moyen des directeurs principaux est de 49 ans et 4 mois. Pour cette tranche d'âge, le taux de féminisation est de 77 %.

La proportion de femmes se présentant à l'examen professionnel de directeur principal, pour les périodes 2013 à 2016, est conforme au taux de féminisation des effectifs. En revanche, le taux de féminisation des candidats admis, pour les années 2015 et 2016, est plus élevé en raison du meilleur taux de réussite des candidates à cet examen professionnel.

Concernant l'avancement au grade hors classe créé en 2015, l'âge moyen de réalisation de ce grade en 2015 et 2016, de 57 ans, est identique pour les femmes et les hommes. Dans cette tranche d'âge le taux de féminisation est de 73 %. Avec une proportion de 76 % de femmes en 2015 et de 72 % en 2016, l'accès à ce grade pour les directrices principales est conforme voire supérieur au taux de féminisation que fait apparaître la pyramide des âges.

⁴³⁷ 25 % de candidates PG pour 75 % de nommées, 16 % de candidates Bbis pour 27,50 % de nommées et 50 % de candidates 1^{er} grade pour 75 % de nommées.

⁴³⁸ 13 % de candidates pour 7,69 % de nommées soit une différence de -5,31 points.

B. L'accès aux postes de directeurs fonctionnels des services de greffe judiciaire

Un statut d'emploi de directeur fonctionnel a été créé en 2016 pour les postes à plus grandes responsabilités. Au 31 décembre 2016, l'âge moyen des DSGJ nommés sur ces 115 postes est de 55,1 ans. Sur ces emplois fonctionnels, la proportion de femmes, (63,5 %), est inférieure au taux de féminisation correspondant à cette tranche d'âge (73 %). Ce statut d'emploi est trop récent pour effectuer une analyse comparative. Toutefois, sur les 21 nominations intervenues depuis le début de l'année 2017, 71,4 % sont des femmes (qui représentent 51,75 % des candidats).

Même si, seulement quatre des dix⁴³⁹ postes fonctionnels de première catégorie⁴⁴⁰ sont occupés par des femmes, l'existence d'une inégalité au préjudice des femmes dans l'accès aux postes fonctionnels n'est pas objectivée et la situation évolue favorablement soit en raison d'une politique volontariste soit d'un plus grand succès des candidatures féminines.

4.3.2.2 Un avancement et une fonctionnalisation pour les DSP et les DPIP en faveur d'un accès paritaire sauf pour les plus hauts postes

A. Les directeurs des services pénitentiaires

a) L'avancement dans le corps

L'analyse des données pour les années 2014 à 2016 ne fait pas apparaître de discrimination directe dans l'avancement au choix dans le grade de DSP hors classe (HC)⁴⁴¹.

Sur les exercices précités, années où le statut de 2007 était en vigueur, la part des femmes proposées à l'avancement au choix dans le grade de hors classe (36,52 % en moyenne) est en rapport avec la part des femmes promouvables (35,61 % en moyenne), restant toutefois bien inférieures à celles des hommes proposés (63,47 % en moyenne) et des hommes promouvables (64,39 %). Cet écart s'explique à la fois par les conditions posées par l'ancien statut de DSP pour être proposé au grade de hors classe⁴⁴², la pyramide des âges de DSP classe normale (CN) où les hommes sont encore majoritaires dans les tranches d'âges supérieures à 45 ans (âge qui peut correspondre à une certaine durée d'ancienneté dans le 5^{ème} échelon) et par le fait que les femmes hésiteraient davantage que les hommes à demander une mobilité.

En revanche, le ratio promouvables/promus est légèrement favorable aux femmes (33 % contre 29 % pour les hommes). Par exemple, sur les 38 promouvables (16 femmes et 22 hommes) au titre de l'année 2017 selon les conditions statutaires de 2007, 13 DSP ont été promus HC dont 7 femmes.

⁴³⁹ Il convient de noter que les hommes qui occupent ces postes ont une ancienneté importante dans ceux-ci.

⁴⁴⁰ Directeur du greffe des TGI de Paris, Bobigny, Nanterre, Lyon et Marseille, directeur du parquet du TGI de Paris, directeur du greffe de la CA de Paris, directeur du greffe de la Cour de cassation, directeurs délégués à l'administration interrégionale judiciaire des services administratifs interrégionaux judiciaires d'Aix-en-Provence et Douai.

⁴⁴¹ Données DAP-RH5.

⁴⁴² Avoir atteint le 5^{ème} échelon de DSP classe normale, justifier de six années au moins de service depuis la titularisation, avoir occupé en qualité de DSP au moins leur troisième emploi dans un établissement pénitentiaire, ou au sein des services centraux, ou dans une direction interrégionale, ou dans un SPIP, ou bien au sein du service de l'emploi pénitentiaire.

Les récentes modifications statutaires⁴⁴³ ont élargi le vivier des cadres éligibles à la HC permettant à davantage de femmes de l'intégrer. A titre d'illustration, au 8 juin 2017 et selon les nouvelles dispositions statutaires, 194 DSP étaient éligibles à la HC, dont 102 femmes soit 52,5 %.

Par ailleurs, les demandes de mobilité sont égales selon le genre mais les hommes se positionnent bien davantage sur des postes de chef d'établissement, de secrétaire général ou de chef de bureau. S'agissant de l'attribution des postes, les femmes sont nommées dans des proportions égales ou supérieures au pourcentage des candidatures émises et même dans un ratio supérieur à celui des hommes.

Ces évolutions, résultant notamment de modifications statutaires, sont favorables et n'apparaissent pas justifier de mesures plus volontaristes avant d'avoir évalué les pleins effets de cette réforme.

a) L'accès aux postes à responsabilités

Accéder à l'un des 33 emplois fonctionnels⁴⁴⁴, parmi lesquels les postes de directeur interrégional, est considéré comme un sommet de carrière. D'autres fonctions sont également recherchées. Seront donc aussi considérés par la mission comme étant des « postes à responsabilités » : les postes de sous-directeur, d'adjoint au sous-directeur, de directeur interrégional adjoint (DIA), de secrétaire général, de chef d'établissement, de chef de bureau et de directeur de cabinet.

Depuis 2013, 3 femmes seulement occupent des postes de directrices interrégionales, chiffre stable d'une année sur l'autre, les hommes restant très largement majoritaires aux postes de directeur interrégional (DI) (78 %). La féminisation des postes fonctionnels autres que DI⁴⁴⁵ a lentement progressé jusqu'en 2016 pour représenter 22,64 % (+ 3 points en trois ans), mais elle reste en deçà de la progression des femmes dans le grade de DSP HC (+ 7 points)⁴⁴⁶. Par ailleurs, s'agissant des neuf postes de DIA appartenant au 2^{ème} groupe d'emplois fonctionnels, tous sont actuellement occupés par des hommes.

S'agissant plus largement des postes dits « à responsabilités », la part des femmes y a augmenté (+ 2,44 points) entre 2014 et 2016, dans la même proportion que celle des postes de DSP à responsabilités moins élevées (+ 2,63 points) et que leur progression dans l'ensemble du corps.

Enfin en 2017⁴⁴⁷, si les hommes demeurent très largement majoritaires aux postes de chef d'établissement (65,45 % contre 34,55 % pour les femmes), la part des femmes a significativement progressé depuis 2014 où elles n'étaient que 26,21 % à ces postes, soit une progression supérieure à celle de leur progression dans le corps (+ 8,34 points contre 5,40 points).

⁴⁴³ Le nouveau statut a supprimé les conditions de mobilité (nécessité d'avoir occupé au moins trois postes) et les conditions fonctionnelles (plus de nécessité d'avoir occupé un poste de CE, DIA, secrétaire général ou chef de bureau) pour être éligible à la HC. Désormais, il suffit d'avoir au moins le 6^{ème} échelon du premier grade et une ancienneté de 6 ans dans le corps des DSP pour pouvoir prétendre à l'accession au grade de DSP HC.

⁴⁴⁴ Répartis en deux groupes, ils sont au nombre de 33 postes : groupe 1 = les 11 postes de directeurs interrégionaux, avec un indice HEC (HED pour trois d'entre eux : DI Paris, DI Lyon et DI Marseille) et groupe 2 = les 22 postes d'adjoints aux DI ou de chef d'établissement dans les établissements pénitentiaires les plus importants (Fresnes, Paris-La-Santé, Lille-Sequedin, Les Baumettes, Seysses, Nantes, Nancy-Maxéville, Lyon-Corbas, Bordeaux-Gradignan, Aix-Luynes, Rennes-Vezins et la Régie de l'Emploi Pénitentiaire), avec un indice HEB bis. Sous l'ancien statut, ces postes étaient au nombre de 57.

⁴⁴⁵ Avant la réforme statutaire de 2017.

⁴⁴⁶ La récente réforme statutaire a eu pour effet de faire tomber la part des femmes sur ces postes à 14,28 %, un certain nombre de postes fonctionnels ayant été déclassifiés.

⁴⁴⁷ Données transmises par le bureau RH5 de la DAP.

L'absence de données relatives aux CAP de mobilité pour les années concernées et l'impossibilité pour la mission d'obtenir les ratios candidatures émises/candidatures retenues pour chaque genre, ne lui permet pas d'établir une tendance allant au-delà de la simple constatation. Toutefois, l'étude des deux CAP de mobilité des DSP s'étant tenues en 2017 montre que si les ratios candidatures émises/candidatures retenues selon le genre sont légèrement favorables aux femmes dans l'ensemble (46,59 % contre 43,35 % pour les hommes), ils le sont plus largement encore s'agissant des postes dits « à responsabilités » définis plus haut (40 % contre 31,25 % pour les hommes). Il faut cependant relever que les hommes restent majoritaires à postuler sur ce type d'emplois (32 candidatures contre 20 pour les femmes).

B. Les directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation

a) La promotion dans le corps

S'agissant de l'avancement au choix pour l'accès au grade de DPIP HC, l'examen des ratios promouvables/proposés, proposés/promus et promus/promouvables au titre des années 2014 et 2015, montre que ceux-ci sont à chaque fois favorables aux femmes.

S'agissant également de l'accès à la hors classe par la modalité de l'examen professionnel au titre des années 2014 à 2016, les ratios admissibles/admis ont été favorables aux femmes deux années sur trois.

a) L'accès à la fonctionnalisation

L'étude de la répartition femmes/hommes sur les postes de directeurs fonctionnels des SPIP, entre 2014 et 2017, montre que subsiste une nette sous-représentation des femmes dans les postes les plus élevés⁴⁴⁸ (moyenne de 33 % sur les quatre exercices contre 67 % pour les hommes)⁴⁴⁹. Les postes de directeur fonctionnel des SPIP (DFSPIP) de première catégorie sont pour partie occupés par des hommes en dernière partie de carrière avec une ancienneté élevée, ceux-ci étant entrés dans l'administration pénitentiaire dans les années 70 ou 80 en tant qu'éducateurs pénitentiaires (ancienne appellation des CPIP) et ayant gravi tous les échelons jusqu'à la direction d'un service.

Cet écart est d'autant plus visible que les femmes sont largement majoritaires dans le corps des DPIP HC, vivier *a priori* « cible » pour l'attribution des postes de DFSPIP 2 et 1. La condition supplémentaire d'avoir exercé les fonctions de directeur de deux SPIP de 2^{ème} catégorie pour accéder aux postes de DFSPIP 1 peut contribuer à expliquer cet écart pour les mêmes raisons que précédemment évoquées, à savoir une mobilité peut-être moins importante que les hommes⁴⁵⁰.

Cependant, certains SPIP importants relevant de la 1^{ère} catégorie sont actuellement dirigés par des femmes DPIP HC⁴⁵¹, placées en position de « faisant fonction » puisque ne remplissant pas les conditions prévues par le statut d'emploi et n'ayant précédemment jamais dirigé de SPIP. Ce constat semble corroborer le critère de la compétence comme élément majeur de nomination sur ce type de fonctions.

⁴⁴⁸ DFSPIP 1 et 2, chef de DPIP en direction interrégionale.

⁴⁴⁹ Les femmes occupent 33,75 % des postes de DFSPIP 2 et 28 % seulement des postes de DFSPIP 1.

⁴⁵⁰ La mission n'a pu approfondir davantage ce sujet n'ayant pas obtenu les viviers des éligibles.

⁴⁵¹ C'est le cas de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et jusqu'à très récemment de l'Essonne.

En revanche, s'agissant des autres emplois possiblement occupés par des DPIP⁴⁵², considérés a priori comme à moindre responsabilités, elles y sont *a contrario* surreprésentées (65,71 % en moyenne) par rapport à leur représentation dans le corps des DPIP (61 % en moyenne) sur l'exercice 2014 - 2016.

4.3.2.3 Un avancement et une fonctionnalisation pour les DSPJJ en faveur d'un accès paritaire sauf dans la catégorie de poste fonctionnel la plus élevée

A. L'avancement

Dans le cadre de l'avancement au grade de directeur hors classe, en 2015, alors que les femmes représentent 53 % des promouvables, elles ne représentent que 40 % des promus. En 2016, cette tendance tend à se rééquilibrer, les femmes représentant 57 % des promouvables pour 50 % des promus.

Dans le cadre de l'avancement sur listes d'aptitudes⁴⁵³, aucune tendance ne se dégage sur les trois dernières années en faveur de l'un ou de l'autre sexe.

B. L'accès aux postes fonctionnels

Les emplois de directeurs fonctionnels (DF) à la PJJ sont listés dans l'arrêté du 23 février 2013. Ils se répartissent en trois catégories, DF1 à DF3, et visent des emplois à l'administration centrale et dans les échelons déconcentrés. La circulaire du 4 juin 2013 relative aux statuts d'emplois de la filière de direction précise les conditions d'accès à ces postes. Pour accéder à un poste fonctionnel, les DSPJJ doivent être directeur de service hors classe. La circulaire détaille également les modalités de recrutement⁴⁵⁴.

Il n'existe pas, à la DPJJ, d'analyse genrée quant à l'accès aux différents postes fonctionnels. Pour autant, il est possible de croiser plusieurs indicateurs issus de sources différentes qui permettent d'approcher la question de l'existence ou non d'un plafond de verre à la DPJJ⁴⁵⁵.

Entre 2008 et 2013, la proportion de femmes occupant un emploi fonctionnel est passée de 26 à 47 %. Depuis lors, elle n'a jamais été en deçà de 46 %.

L'analyse par type de catégorie d'emplois fonctionnels permet d'affiner l'analyse. Pour les DF3, le taux de femmes a diminué pour passer de 59 % à 49 % en trois ans. Pour les DF2, au contraire, le taux de femmes a augmenté de 31 à 47 %. Concernant, enfin les DF1, qui représentent un petit volume d'emplois (15 en 2016), les femmes ne représentent plus que 20 % en 2016 alors qu'elles constituaient la moitié des emplois en 2013.

La féminisation du corps des DSPJJ (dont les DSPJJ hors classe), le fait que les femmes accèdent plus jeunes que les hommes aux emplois de DF3 et de DF2 laissent augurer d'une féminisation des candidats statutairement éligibles aux postes fonctionnels.

⁴⁵² Adjoint au DFSPIP, chef d'antenne, chef de pôle ou rédacteur en administration centrale par exemple.

⁴⁵³ Accès pour d'autres corps (CSE, psychologue..) au corps de directeur de service.

⁴⁵⁴ Utilisation du vivier constitué par l'administration centrale, deux entretiens sont prévus, l'un avec le supérieur hiérarchique direct recruteur et l'autre avec le bureau RH5.

⁴⁵⁵ Comme l'évolution de la répartition femmes/hommes dans les emplois fonctionnels croisée avec la pyramide des âges, la répartition des emplois fonctionnels par fonctions, l'analyse des viviers constitués pour la revue des cadres, l'analyse des candidatures déposées et les nominations aux emplois de directeur fonctionnel.

Si l'évolution de la répartition F/H dans les postes à statut d'emplois montre une amélioration de l'accès des femmes à ce type d'emplois, il en va différemment de certains postes fonctionnels.

En 2015, trois types de poste étaient majoritairement occupés par des hommes, 6 DIR sur 10, 9 DIRA sur 9 et 31 directeurs territoriaux (DT) sur 52. Concernant les postes de DIR, le constat s'est accentué puisqu'en septembre 2017, 7 postes sur 9 étaient occupés par des hommes (dont 1 poste vacant).

S'agissant de la constitution des viviers, le critère de la parité n'est pas spécialement mis en avant par la direction lors de sa revue des cadres⁴⁵⁶. Toutefois, l'équilibre F/H est respecté puisque le taux de femmes n'est quasiment jamais inférieur à 40 %.

Par ailleurs, l'étude des candidatures 2014 et 2015 aux postes de DF2 et DF3 démontre une disparité en fonction des emplois. A titre d'exemple, les candidatures aux postes d'adjoint aux DIR sont essentiellement masculines sur ces deux années.

Quant aux nominations, les données présentent une évolution favorable aux femmes puisque, au premier semestre 2016, 53 % d'entre elles étaient nommées sur des postes fonctionnels contre 44 % au premier semestre 2015.

A l'instar des constats qui prévalaient pour la magistrature, si la mission conclut à une évolution positive dans l'accès des femmes fonctionnaires aux postes à responsabilités, un déséquilibre persiste concernant les quelques postes les plus élevés à la DAP, à la DPJJ et dans une moindre mesure à la DSJ⁴⁵⁷.

4.3.2.4 La situation particulière de l'administration centrale

A. Un encadrement féminisé au sein de l'administration centrale

L'encadrement⁴⁵⁸ de l'administration centrale est féminisé à hauteur de 53 % au 25 mai 2017⁴⁵⁹. A cette date, seules les fonctions de chef de service et de sous-directeur sont majoritairement masculines. Les femmes sont majoritaires à la fois dans les fonctions de directeur et de chef de bureau. La parité est atteinte pour les fonctions d'adjoint au sous-directeur et de chef de projet.

Par ailleurs, les femmes représentent un peu plus de 40 % des nominations sur les emplois de type 2⁴⁶⁰ depuis le début de l'année.

Dans un ordre décroissant, les services à encadrement féminisé sont la DSJ (69 %), la DACG (65 %), la DPJJ (52 %), la direction des affaires civiles et du sceaux (DACS) (56 %), la DAP (42 %) et le SG (33 %)⁴⁶¹.

Cette situation globalement paritaire peut avoir contribué à une mobilisation limitée pour l'application du dispositif légal de primo-nominations.

⁴⁵⁶ Il a été rapporté à la mission que le critère prédominant est celui de la compétence.

⁴⁵⁷ Environ une dizaine de postes par direction.

⁴⁵⁸ Secrétaire général et directeurs, chefs de service, sous-directeurs et adjoint, chefs de projet et chefs de bureau.

⁴⁵⁹ Mission. Selon le BS 2014, l'administration centrale dans son ensemble était féminisée à hauteur de 55 %, dans toutes les directions : 78 % de femmes à la DSJ, 65 % au SG, 61 % à la DPJJ et 33 % à la DAP.

⁴⁶⁰ Chefs de service et sous-directeurs.

⁴⁶¹ Au 1^{er} septembre 2017, les inspecteurs généraux de l'IGJ sont féminisés à 68,5 %.

B. L'objectif de la loi Sauvadet est de plus en plus difficile à atteindre au fur et à mesure qu'il progresse

De 2013 à 2015, le ministère de la justice a systématiquement et largement dépassé l'objectif de primo-nominations⁴⁶². En 2015, seuls deux des onze départements ministériels n'avaient pas respecté l'objectif.

En 2016, 100 % des primo-nominés aux emplois de type 1 (deux cadres dirigeants) ont été des hommes (total Etat 31 %). Sur les emplois de type 2 (emplois de direction), les femmes représentaient 25 % des huit primo-nominations (total Etat 27 %). La proportion totale de primo-nominations féminines pour le ministère a ainsi été de 20 % (total général Etat de 29 %)⁴⁶³. Le seuil des 30 % n'a donc pas été atteint cette année par le ministère même s'il convient de souligner le faible nombre de nominations. Le ministère de la justice se situait en fin de classement des ministères, à un niveau comparable au ministère de l'intérieur et ministère des Outre-mer et du ministère de la défense⁴⁶⁴. Six départements ministériels n'ont pas respecté ce seuil des 30 % en 2016⁴⁶⁵.

Au 30 avril 2017, les deux primo-nominations aux emplois de type 1 étaient paritaires (total général 34 %) et les quatre primo-nominations aux emplois de type 2 de 25 % (total général 31 %) pour un total de 33 % de primo-nominations (même proportion pour le total Etat). Sur ce premier quadrimestre, le ministère montre ainsi des progrès même s'ils demeurent encore insuffisants compte tenu de l'augmentation du seuil entre 2016 et 2017. A cette date, huit départements ministériels ne respectent pas le seuil de 40 %.

On constate ainsi une difficulté de plus en plus grande du ministère de la justice comme des autres départements ministériels à respecter le seuil parallèlement à la progression de ce dernier. Le ministère devrait donc envisager des primo-nominations féminines avant la fin de l'année pour ne pas s'exposer à des sanctions financières pour l'année 2017⁴⁶⁶.

4.3.2.5 Les causes de la sous-représentation des femmes dans les postes aux responsabilités les plus élevées

A. L'exigence de mobilité géographique : cause principale de la sous-représentation des femmes

La question de la mobilité a été particulièrement étudiée concernant la magistrature.

⁴⁶² 47 % en 2013, 38 % en 2014 et 46 % en 2015 pour un objectif de 30 %. DGAFP, *Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique*. Edition 2016.

⁴⁶³ Mission cadres dirigeants, Secrétariat général du gouvernement. La mission n'a pu obtenir les données du secrétariat général du ministère.

⁴⁶⁴ Hors le cas des services du Premier ministre situé à 7 %. Les ministères vertueux étant le ministère de l'Education nationale et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, les ministères chargés des affaires sociales, le ministère de l'égalité des territoires et du logement et ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, les ministères économiques et financiers et le ministère des affaires étrangères.

⁴⁶⁵ Secrétariat général du gouvernement, « *Féminisation des nominations et primo-nominations ministérielles en 2017 sur les emplois à la décision du Gouvernement et les emplois de direction* ».

⁴⁶⁶ 90.000 euros par unité manquante.

Selon le CEVIPOF⁴⁶⁷, la moindre mobilité géographique des femmes constituerait la principale cause de leur sous-représentation dans les postes HH et de chefs de juridiction⁴⁶⁸. L'asymétrie entre les femmes et les hommes dans le partage des responsabilités familiales, à l'égard des enfants en début de carrière, comme plus tard à l'égard des parents âgés, explique très largement cette moindre mobilité, corrélée parfois à une moindre disponibilité. Ces contraintes entraînent des retards dans l'accès au premier grade et à la HH. Elles handicapent les femmes qui souhaiteraient briguer un poste de président, quand leurs contraintes familiales s'allègent, à l'âge où elles sont susceptibles d'accéder à la HH, sans avoir suivi au préalable une filière classique de chef de juridiction⁴⁶⁹.

Le CEVIPOF estimait en 2012, qu'en terme de gestion des ressources humaines, l'application, pour l'avancement, de critères de mobilité identiques à des situations qui, d'un point de vue statistique et sociologique ne l'étaient pas, conduisait à des « *situations de discrimination indirecte* ».

Il n'identifiait pas de phénomènes de discrimination directe à l'encontre des femmes, relevant que les témoignages qu'il avait pu recueillir en ce sens avaient trait à des périodes antérieures.

S'agissant du phénomène d'auto-éviction ou d'autocensure, classiquement repéré en matière d'égalité femmes/hommes dans l'accès aux postes à responsabilités, le CEVIPOF estimait qu'il « *mérit[ait] d'être interrogé* ».

Si la mission n'a pas pu mener une étude sociologique comparable, ses constats tendent à montrer que ces analyses demeurent d'actualité, nonobstant quelques évolutions.

Il ressort des témoignages recueillis par la mission que les contraintes familiales qui pèsent sur les femmes sont toujours présentées comme un obstacle à leur mobilité.

Toutefois, la mobilité présumée moindre des femmes semble évoluer. Dans le cadre de son étude précitée, Jean Danet observe une surreprésentation féminine globale dans les mouvements au siège⁴⁷⁰, qui peut s'expliquer par la pyramide des âges⁴⁷¹. Les femmes magistrats manifestent surtout une mobilité marquée au 1^{er} grade, même si celle-ci est plus resserrée géographiquement⁴⁷², et pour accéder à la HH : la tension sur les postes HH impose des *desiderata* géographiques élargis et des candidatures multiples⁴⁷³. La mobilité des magistrats est donc réelle mais sa spécificité impose une prise en compte particulière qui passe par une meilleure connaissance de celle-ci.

Les femmes entendues qui ont atteint le sommet de la hiérarchie judiciaire ont parfois fait valoir *a contrario* que leur parcours avait été facilité soit par des contraintes familiales modérées, soit par un partage équitable des responsabilités parentales au sein du couple soit encore par des opportunités de carrière qui leur avaient permis de déroger à la « *règle* » des filières.

⁴⁶⁷ Rapport CSM 2012, *op.cit.*

⁴⁶⁸ « *L'importance du paramètre géographique dans la progression de carrière des magistrats en fait aussi, tant directement qu'indirectement, l'un des principaux obstacles, en pratique, à l'accès des femmes aux postes les plus importants de la hiérarchie judiciaire* » rapport d'activité CSM 2012, *op.cit.*

⁴⁶⁹ Poste de président ou procureur du 1^{er} grade, puis président ou procureur Bbis, avant un poste de président ou PR HH puis un poste de PP ou de PG.

⁴⁷⁰ Relevée également dans le BS 2014 du ministère.

⁴⁷¹ Les femmes sont plus jeunes et la majorité des mouvements concernent la première partie de la carrière.

⁴⁷² Mouvements internes à la cour ou vers une cour limitrophe.

⁴⁷³ Même si elles ne restent pas longtemps dans leur premier poste HH.

Au parquet, le poids des contraintes familiales a particulièrement été mis en exergue comme un obstacle aux candidatures des femmes à la HH, notamment dans les postes de procureur. Les contraintes et les modes d'organisation spécifiques, qui ont peu évolué et demeurent axés sur la gestion de l'urgence et de la permanence, la forte disponibilité requise, voire une culture du présentisme, sont considérés comme difficilement conciliables avec la vie familiale.

Par ailleurs, les organisations syndicales et les conférences n'ont pas fait état, pour la période actuelle, de phénomènes de discrimination directe ou de sexisme dans le processus d'évaluation de femmes magistrates⁴⁷⁴.

Enfin, des signes d'évolution apparaissent cependant puisque le nombre de femmes candidates aux postes de premier président et de président HH augmente de manière très significative pour atteindre en 2016 respectivement 43,75 %⁴⁷⁵ et 39,63 %⁴⁷⁶. Cette augmentation pourrait être le signe, sinon d'un éclatement, au moins de fissures importantes du plafond de verre, qui s'analyse classiquement comme l'effet cumulé à la fois de critères de sélection qui de fait excluent les femmes et d'une autocensure⁴⁷⁷.

S'il n'existe pas d'étude spécifique pour les autres corps du ministère, la mission considère que les constats faits pour les magistrats tendent à s'appliquer aux fonctionnaires aspirant à occuper les plus hautes responsabilités.

A la DAP, il a été particulièrement souligné que les femmes DSP hésitaient à postuler sur des postes de chef d'établissement essentiellement pour des raisons familiales. De même, l'étude des CAP de mobilité des DPIP pour les années 2014 à 2016 montre que si les femmes sont proportionnellement plus nombreuses que les hommes à solliciter une mobilité, ces derniers se positionnent davantage sur des postes de DFSPIP et DFSPIP adjoints.

Néanmoins, à la PJJ, il a été souligné que l'exigence d'une forte disponibilité liée aux emplois à responsabilités avait plus de conséquences sur l'âge des potentiels candidats que sur leur sexe du fait d'une implication plus grande des pères et de la reconfiguration des modèles de parentalité.

B. Des études sur ces phénomènes complexes à poursuivre

La mission a constaté qu'elle ne disposait pas d'études suffisamment complètes pour apprécier avec finesse et rigueur scientifique tant le constat de la sous-représentation des femmes dans certains postes que de ses causes.

⁴⁷⁴ La plupart des femmes entendues par la mission, appartenant à la génération actuellement aux postes à responsabilités, estime que, d'une façon générale, il y aurait plutôt moins de sexisme dans la magistrature qu'ailleurs.

⁴⁷⁵ Contre 28,3 % en 2011 ou 16,6 % en 2012.

⁴⁷⁶ Contre 38,05 % en 2015 correspondant en réalité à 35 femmes candidates pour 60 hommes candidats soit 36,84 %. Rapport d'activité CSM 2016, *op.cit.*

⁴⁷⁷ Il convient néanmoins de rapprocher cette progression de la désaffection des postes de chef de juridiction qui se traduit par une baisse du nombre de candidats par poste : 10,5 en 2016 contre 25 en 2014, cette baisse étant d'autant plus marquée pour les plus petites juridictions. Rapport d'activité CSM 2016, *op.cit.*

Pour la magistrature, par exemple, les schémas utilisés (calcul d'un taux de plafond de verre⁴⁷⁸, d'un taux de probabilité conditionnelle⁴⁷⁹ ou d'un taux de promus rapporté au nombre de candidats⁴⁸⁰) rendent insuffisamment compte des spécificités de la structure du corps de la magistrature, marquée par une féminisation progressive, et de la structure des candidatures (le nombre de candidatures doit être pris en compte à côté du nombre de candidats), ainsi que des processus complexes de nomination⁴⁸¹, de sorte que des biais sont susceptibles d'apparaître.

Il conviendrait de mener de nouvelles études, sociologiques et statistiques, à partir d'une exploitation approfondie de l'ensemble des transparences, sur une durée significative.

D'ores et déjà, à la demande de la DSJ et de l'ENM, des travaux sur la sociologie des magistrats⁴⁸² sont engagés, qu'il conviendra si nécessaire de poursuivre.

Pour les autres corps, il conviendrait, *a minima*, que chaque direction puisse procéder à une analyse croisée des différents indicateurs de la parité.

En conclusion, seule une recherche approfondie devrait permettre d'améliorer la compréhension de ce phénomène dans sa complexité, de mieux évaluer les causes de cette sous-représentation des femmes dans les postes les plus élevés en distinguant la part des facteurs démographiques, sociologiques ou, le cas échéant, discriminatoires, et de mesurer l'ampleur des évolutions d'ores et déjà constatées.

4.4 Des leviers pour favoriser l'égal accès aux fonctions de responsabilités du ministère de la justice

4.4.1 Une voie à trouver entre discrimination positive et évolution naturelle vers la parité

Malgré une prise de conscience plus tardive du phénomène d'inégalité, et une absence d'objectif chiffré ou incitatif, le ministère de la justice tend régulièrement vers la parité dans l'accès aux postes à responsabilités.

D'une façon générale, les directions, le CSM et les interlocuteurs rencontrés par la mission se sont montrés opposés ou très réservés face à de tels objectifs chiffrés au regard de la spécificité des corps en voie de sur-féminisation.

S'agissant plus spécifiquement de la magistrature, la totalité des syndicats et des conférences entendus sont opposés à la mise en place de quotas⁴⁸³ et certains font valoir qu'un tel sujet ne peut être traité sans une réflexion plus globale sur le déroulement des carrières. Seul le syndicat de la magistrature, les personnes auditionnées au titre de la conférence des procureurs et l'association « Femmes de justice » se sont déclarées favorables éventuellement à des objectifs chiffrés non contraignants.

⁴⁷⁸ Laurent Willemez, *La profession de magistrat dans les années 2010 : morphologie du groupe, représentation du métier et conditions de travail*, op. cit..

⁴⁷⁹ Maxime Forest, Réjane Sénac, op.cit.

⁴⁸⁰ Mission.

⁴⁸¹ Notamment la prise en compte du critère d'ancienneté.

⁴⁸² Cette recherche reposera notamment sur un questionnaire adressé à tous les magistrats et sur des entretiens qualitatifs, Cf. *supra*. note n° 395.

⁴⁸³ Une telle disposition se heurterait à la tension existante dans l'accès à la HH compte tenu de l'ampleur du différentiel entre le nombre d'éligibles et celui des postes existants. Sa mise en œuvre se heurterait en outre au constat de la faible attractivité des postes de chef de juridiction.

Compte tenu de l'absence de consensus et de l'évolution positive constatée, la mission ne préconise pas la mise en place d'un dispositif de discrimination positive fondée sur des objectifs chiffrés.

Il n'en demeure pas moins que cette évolution doit être accompagnée et la vigilance sur ces sujets maintenue : les dispositifs existants méritent d'être davantage structurés et de nouveaux leviers d'évolution en faveur de l'égalité femmes/hommes peuvent être actionnés dans le cadre de la modernisation de la gestion des ressources humaines du ministère et de la stratégie interministérielle de ressources humaines de l'Etat pour 2017-2019.

En outre, il convient même en l'absence d'objectif chiffré de suivre avec des indicateurs chiffrés et harmonisés les résultats des politiques en faveur de la parité⁴⁸⁴.

4.4.2 Une attractivité des postes à responsabilités à améliorer

4.4.2.1 Poursuivre l'assouplissement des règles et des pratiques en matière de mobilité

Pour l'ensemble des agents, la tendance est à des règles de mobilité géographique moins exigeantes. Il existe toutefois une distinction entre les magistrats, pour lesquels la mobilité géographique est statutaire, et les fonctionnaires pour lesquels les règles sont hétérogènes.

A. Les magistrats

L'exigence statutaire de mobilité des magistrats est classiquement justifiée par la nécessité de garantir leur impartialité et d'enrichir leur expérience. La mobilité imposée *de facto* pour l'accès aux postes à responsabilités a, en outre, longtemps été perçue comme une preuve indispensable de la motivation du candidat et un signe d'engagement professionnel.

Depuis 2012, les règles de mobilité géographiques ont été largement assouplies à la fois sur le plan statutaire et sur le plan des pratiques, grâce notamment à l'évolution de la jurisprudence du CSM⁴⁸⁵.

Concernant les obligations statutaires, la loi organique du 8 août 2016 a allongé de 5 à 7 ans la durée au terme de laquelle un magistrat peut être promu au premier grade dans la juridiction dans laquelle il est affecté au moment de cette promotion (avancement sur place)⁴⁸⁶.

⁴⁸⁴ Cf. *supra* 1.2.2.2.

⁴⁸⁵ Le syndicat de la magistrature estime cependant qu'il existe un écart entre l'assouplissement affiché des règles de mobilité et la conception qu'en conservent le corps et la hiérarchie pour lesquels il n'y aurait pas d'avancement possible sans déménagement. FO-magistrats estime également que les critères sur lesquels repose la reproduction des élites judiciaires impliquent de suivre des parcours peu compatibles avec les contraintes de la vie privée.

⁴⁸⁶ Article 8 de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature modifiant l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relatives à la loi organique portant statut de la magistrature. Cette règle ne s'applique pas à la Cour de cassation.

L'accès à la HH demeure subordonné à l'exercice de deux fonctions dans deux juridictions différentes au premier grade⁴⁸⁷. Il s'agit là d'une exigence limitée compte tenu de la durée moyenne d'exercice au premier grade avant l'accès à la HH et de la possibilité d'exercer ces fonctions dans un même ressort de cour d'appel ou dans des ressorts limitrophes.

Les règles statutaires de mobilité sont plus exigeantes pour les postes de chef de juridiction. Un magistrat ne peut être promu chef de la juridiction au sein de laquelle il exerce et la durée de ses fonctions est limitée à sept ans dans le même poste⁴⁸⁸.

Sur le plan des pratiques, le CSM dans la continuité du précédent Conseil a fait évoluer sa doctrine de nomination sur des postes à responsabilités⁴⁸⁹.

Il a notamment pu accepter des choix géographiquement restreints dès lors qu'ils étaient compensés par une mobilité fonctionnelle. Il a de même proposé la nomination à des postes de chef de juridiction HH de magistrats qui n'avaient pas exercé précédemment cette fonction si leur parcours antérieur le justifiait⁴⁹⁰, conduisant à mettre en cause des logiques de filières de chef de juridiction susceptibles de pénaliser les femmes ou les hommes qui n'étaient pas candidats à des postes de chef de juridiction du 1^{er} grade en raison de contraintes familiales. Il a plus récemment accepté de nommer un magistrat chef de juridiction dans un ressort de cour d'appel dans laquelle il exerce déjà⁴⁹¹.

La DSJ, quant à elle, semble vouloir, en pratique, maintenir certaines règles non statutaires de mobilité pour des postes ne relevant pas du pouvoir de proposition du CSM. Ainsi, pour l'accès au premier grade, même lorsque le magistrat exerce depuis moins de sept ans, la DSJ a indiqué à la mission, qu'à candidatures égales, une candidature extérieure pouvait être privilégiée afin d'éviter que les carrières des magistrats ne se régionalisent. De même, elle ne se montre pas favorable à l'avancement sur place au sein d'une même cour d'appel ou dans une juridiction limitrophe pour les postes HH.

La mission s'est interrogée sur l'opportunité de poursuivre davantage encore ces assouplissements des règles écrites ou non écrites de mobilité, qui doivent être appréhendées dans leurs effets globaux, non seulement sur les carrières des femmes, réputées moins mobiles, mais encore sur l'ensemble de la gestion du corps.

En l'état, il lui est apparu nécessaire d'engager une réflexion approfondie sur le sujet de la mobilité géographique des magistrats, confiée le cas échéant à un groupe de travail ou une mission dédiée.

⁴⁸⁷ Sauf pour les conseillers et avocats généraux référendaires. L'exigence d'une mobilité non juridictionnelle pour l'accès à la HH a été reportée par la loi organique du 8 août 2016 aux magistrats nommés dans leur premier poste à compter du 1^{er} septembre 2020.

⁴⁸⁸ Couplée à la règle des trois ans minimum du CSM, cette limitation soumet les chefs de juridiction à une obligation de mobilité géographique entre la 4^{ème} et la 6^{ème} année de leur fonction. La conférence des premiers présidents regrettait la rotation s'accroissant sur ces postes et préconisait moins de mouvements et une durée de fonctions plus longues que la pratique actuelle.

⁴⁸⁹ Rapport d'activité CSM 2015.

⁴⁹⁰ Le CSM accorde également davantage d'importance à la mobilité fonctionnelle et à la diversité des parcours professionnels, ce qui paraît de nature à favoriser des carrières féminines comme en ont témoigné plusieurs personnalités entendues sur leur propre parcours.

⁴⁹¹ Rapport d'activité CSM 2015, *ibid.*

Il s'agirait d'interroger les fondements, au regard des impératifs d'impartialité et de compétence, des règles actuelles imposant la mobilité, qui constituent « *une exception française* »⁴⁹². Il conviendrait en particulier d'apprécier si l'application des règles déontologiques ou la mobilité fonctionnelle peuvent être suffisantes pour garantir l'impartialité, notamment objective.

Les inconvénients pour l'institution même, indépendamment de leur impact sur la carrière des femmes, des règles de mobilité mériteraient aussi d'être expertisés. Les rotations trop rapides des effectifs que d'aucuns ont pu qualifier de « *nomadisme judiciaire* », peuvent avoir un impact négatif sur le fonctionnement des juridictions, souligné par les chefs de juridiction⁴⁹³.

Outre cette réflexion globale sur la nécessaire évolution des règles de mobilité, d'autres leviers mériteraient d'être expertisés, comme la création d'un troisième grade ou, à défaut, la possibilité pour un magistrat d'exercer les fonctions de chef d'une juridiction Bbis tout en étant nommé à des fonctions HH⁴⁹⁴. Compte tenu de carrières plus tardives, certaines magistrates, ou certains magistrats, se trouvent confrontés, à un stade de leur carrière où ils peuvent accéder à un poste HH, à l'obligation d'arbitrer entre cette promotion et l'accès à un poste de chef de juridiction Bbis. Cette situation conduit ces femmes ou ces hommes qui auraient des qualités de chef de juridiction à renoncer à un tel poste.

Enfin, l'assouplissement de la principale règle qui oblige à une mobilité géographique pour l'accès à des postes à responsabilités, à savoir l'interdiction de nommer un magistrat chef de la juridiction dans laquelle il exerce déjà, se heurterait, selon le CSM⁴⁹⁵, à la difficulté de positionnement du magistrat à l'égard de ses collègues. Sans méconnaître ces difficultés, et au regard des enjeux pour l'accès des femmes à ces postes, la mission estime que cette appréciation mérite une évaluation. D'autres corps du ministère ont procédé ou envisagent de procéder à une telle évolution sans que les spécificités de la magistrature ne paraissent justifier un régime dérogatoire.

Recommandation n° 27. *A l'attention de la DSJ : engager une réflexion sur la nécessité de revoir les règles et les pratiques relatives à la mobilité géographique des magistrats (niveau 1).*

Recommandation n° 28. *A l'attention de la DSJ : expertiser la possibilité, pour un magistrat, d'exercer les fonctions de chef d'une juridiction de niveau Bbis tout en étant nommé à un poste HH (niveau 3).*

⁴⁹² En République Fédérale d'Allemagne, les carrières limitées aux Länder ne sont pas perçues comme affectant l'impartialité des magistrats. Rapport d'activité CSM 2012, *op. cit.*

⁴⁹³ Les magistrats doivent effectuer une grande mobilité géographique pour obtenir un avancement en HH compte tenu de la tension sur les postes existants. Cette mobilité est d'autant plus mal vécue qu'elle est imposée en fin de carrière. Il apparaît ensuite un phénomène d'« *ajustement géographique* » de ces magistrats pour rejoindre leurs bases familiales, comme après le passage au 1er grade ou après la sortie d'ENM, qui conduit à une forte rotation sur ces postes de la haute hiérarchie judiciaire et ce dans une proportion significative de l'ensemble des mouvements. Ces obligations de mobilité, qu'elles soient de droit ou de fait, conduisent à une deuxième mobilité d'ajustement qui alimente davantage encore la rotation des effectifs. Par ailleurs, cette mobilité accrue correspond à une demande des magistrats mais vise également à limiter les effets des vacances de postes dans les juridictions, Etude Jean Danet, *op.cit.*

⁴⁹⁴ Cette réforme a été préconisée par le CSM en 2012 et n'a pas rencontré de véritable opposition chez les interlocuteurs de la mission. Elle aurait cependant un impact budgétaire. Cet exemple pose également la question de la rémunération et des conditions matérielles d'exercice des chefs de juridiction évoquée en 4.4.2.2.

⁴⁹⁵ Rapport d'activité CSM 2015, *op.cit.*

B. Les cadres fonctionnaires

a) Les DSGJ

La seule exigence de mobilité⁴⁹⁶ relève de l'application des dispositions d'une note du 4 février 2003⁴⁹⁷. Celle-ci prévoit que la réalisation de l'avancement au 1^{er} grade, nouvellement dénommé grade principal, est subordonnée à une mobilité géographique et/ou fonctionnelle.

Cependant, pour les postes à plus grandes responsabilités, le statut d'emploi créé en 2015 impose une mobilité tous les huit ans⁴⁹⁸. Cette exigence de mobilité risque de poser des difficultés dans l'un des corps les plus féminisé du ministère et justifie un suivi vigilant des candidatures à ces postes pour permettre des mesures correctrices si le bilan était défavorable à l'un des genres.

b) Les DSP

Le nouveau statut du corps des DSP, corps traditionnellement soumis à une forte mobilité, a supprimé, pour être éligible à la HC, certaines conditions de mobilité : nécessité d'avoir occupé au moins trois postes et que l'un de ces trois soit un poste de chef d'établissement (CE), DIA, secrétaire général ou chef de bureau. La DAP indique réfléchir à la construction de parcours diversifiés permettant d'effectuer des mobilités géographiques ou fonctionnelles et à des passerelles avec des corps de niveau équivalent dans d'autres administrations. Dans cette optique, le passage en administration centrale et en direction interrégionale devrait être valorisé dans le parcours des DSP⁴⁹⁹. De même, la gestion des cadres doit s'appuyer sur la classification des établissements pénitentiaires afin de donner plus de visibilité aux agents sur leur parcours professionnel.

Une réflexion est également menée sur la mise en place de modalités de gestion qui pourraient faciliter, à certains moments de la carrière, le maintien de DSP sur des territoires où ils se sont installés avec leur famille. En parallèle, si la pratique de mutation en surnombre du conjoint⁵⁰⁰ continue de s'appliquer, une réflexion est en cours afin de le moderniser en évitant notamment que des conjoints ne soient placés sous l'autorité hiérarchique l'un de l'autre.

c) Les DSPJJ

Il n'existe pas à la DPJJ d'obligation de mobilité pour réaliser un avancement. Néanmoins, la circulaire du 4 juin 2013 indique qu'une mobilité géographique est recommandée pour l'accès aux trois catégories de postes fonctionnels. La DPJJ a par ailleurs prévu de mieux adapter les règles de mobilité des corps spécifiques aux enjeux de l'institution⁵⁰¹.

⁴⁹⁶ La réforme du statut particulier du corps des directeurs des services de greffe du 13 octobre 2015 ne prévoit pas d'obligation de mobilité pour les agents inscrits sur le tableau d'avancement.

⁴⁹⁷ Note SJ-038-B2/04-02-03.

⁴⁹⁸ Art. 5 du décret n° 2015-1274 du 13 octobre 2015 : « Les directeurs fonctionnels des services de greffe sont nommés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, pour une période maximale de quatre ans, renouvelable, sans que la durée totale puisse excéder huit ans dans le même emploi ».

⁴⁹⁹ DAP, infos DSP, juillet 2017.

⁵⁰⁰ Cf. supra, note de bas de page n° 307.

⁵⁰¹ Plan SDRHRS 2017, op.cit.

4.4.2.2 Améliorer les conditions matérielles et financières

Les interlocuteurs de la mission ont fait le constat d'une désaffectation des postes à responsabilités, particulièrement chez les magistrats⁵⁰².

Plusieurs facteurs sont avancés pour expliquer cette désaffectation : la perte d'autonomie des chefs de service, notamment sur le plan budgétaire⁵⁰³, une exigence de disponibilité extrême avec un soutien humain et logistique limité⁵⁰⁴, des conditions de travail dégradées⁵⁰⁵, une comparaison avec les partenaires institutionnels souvent en leur défaveur⁵⁰⁶, une reconnaissance symbolique ou matérielle insuffisante⁵⁰⁷.

Les agents féminins, au vu des sacrifices, qu'elles peuvent être amenées à faire sur le plan familial pour exercer ce type de postes, peuvent y renoncer plus facilement que les hommes compte tenu de cette absence de contrepartie.

Une réflexion doit s'engager sur les moyens de renforcer l'attractivité des postes à responsabilités. La contractualisation de parcours de carrière avec les services RH des directions, le cas échéant avec une indemnisation spécifique⁵⁰⁸, apparaît comme une piste à explorer.

Recommandation n° 29. *A l'attention du SG et des directions : mener une étude sur la baisse d'attractivité des postes à responsabilités, ses causes et les moyens d'y remédier (indemnitaire, conditions matérielles, conditions de travail) (niveau 3).*

⁵⁰² Une moyenne de 10,55 candidats par poste de président HH et de 4,89 candidats sur des postes de président du premier grade, y compris des magistrats ne remplissant pas les conditions statutaires ou ayant fait l'objet d'une récente proposition de nomination sur un autre poste. Sur les 26 postes du 1^{er} grade pourvus en 2016, 11 comptaient moins de 6 candidats et certains ont fait l'objet d'un appel à candidature en l'absence de candidat. *A contrario*, cette tendance s'améliore concernant le ratio femmes/hommes. Rapport d'activité CSM 2016 *op.cit.*

⁵⁰³ Par exemple la centralisation au niveau des BOP pour le budget de fonctionnement courant.

⁵⁰⁴ Par exemple des chefs de juridiction sans secrétariat.

⁵⁰⁵ Le *Livre noir du ministère public - Propositions pour la justice* de la CNPR (juin 2017) évoque notamment l'immobilier, les équipements informatiques, le mobilier de bureau, la documentation juridique, les véhicules...

⁵⁰⁶ Outre la question des logements de fonction et des véhicules, les chefs de juridiction soulignent l'insuffisance voire l'absence de fonction support dans leurs fonctions administratives qui s'ajoutent aux fonctions juridictionnelles, importantes dans les plus petites juridictions (« double journée »).

⁵⁰⁷ Un président de juridiction indique subir les contraintes d'un poste à responsabilités tout en percevant la même rémunération que des collègues avec la même ancienneté. Un chef de parquet HH déclare qu'une promotion professionnelle avec mutation géographique peut se traduire par une régression matérielle, notamment avec la suppression des logements de fonction.

⁵⁰⁸ Comme la NBI. Il s'agit déjà d'une recommandation du CSM 2012.

4.4.3 Des processus de recrutement aux emplois à responsabilités à moderniser et à structurer

La circulaire du Premier ministre du 16 mars 2017⁵⁰⁹, dans la suite de la circulaire du 10 juin 2015⁵¹⁰, fixe des objectifs interministériels dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Plusieurs d'entre eux sont susceptibles de favoriser l'accès des femmes aux postes à responsabilités, notamment : le droit à l'accompagnement personnalisé (action 15), le développement de parcours qualifiants pour les agents chargés de l'accompagnement personnalisé (action 16), l'extension des revues des cadres à tous les encadrants de catégorie A (action 40). Ces actions doivent être évaluées et faire l'objet d'un suivi statistique.

Cette politique de GRH interministérielle apparaît de nature à favoriser l'accès des femmes aux postes à responsabilités.

La mission préconise de développer l'ensemble de ces actions dans les directions du ministère, lesquelles déclinent actuellement certaines d'entre elles de manière hétérogène.

4.4.3.1 Développer et structurer les dispositifs de détection et d'accompagnement

A. Améliorer la détection des hauts potentiels pour favoriser l'accès des agents du ministère, notamment féminins, aux plus hautes responsabilités

Le processus de détection, de nomination, de formation et d'accompagnement des cadres dirigeants de la fonction publique repose sur un dispositif interministériel et ministériel qui prend en compte la nécessaire promotion de la mixité.

Au niveau interministériel, la Mission cadre dirigeants de l'Etat (MCD)⁵¹¹, au sein du Secrétariat général du gouvernement (SGG), a notamment en charge la constitution d'un vivier des hauts potentiels pour les emplois à la décision du gouvernement qui doit être alimenté par chacun des ministères⁵¹² avec un objectif de parité⁵¹³. Elle participe aussi au processus de recrutement et assure l'organisation de comités d'audition pour ces emplois.

Au niveau ministériel, le choix des chefs de service s'appuie sur des comités d'audition chargés d'apprécier l'aptitude des candidats à occuper un emploi de chef de service. La constitution de viviers par les ministères est encouragée⁵¹⁴.

⁵⁰⁹ Circulaire relative à la stratégie interministérielle de ressources humaines de l'Etat pour 2017-2019.

⁵¹⁰ Plus spécifiquement, la circulaire du Premier ministre n° 5794/SG du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique de l'Etat prévoit diverses dispositions pour créer et rénover le management de l'encadrement piloté par les secrétaires généraux des ministères. Ses objectifs affichés sont la définition d'une gouvernance, l'instauration de revues des cadres, l'élaboration d'un plan managérial, la structuration des parcours professionnels des cadres pour encourager la mobilité interministérielle, l'accompagnement des cadres pour développer la transversalité et la mixité des cultures professionnelles, l'élaboration d'un plan de formation de l'encadrement, et une culture de l'évaluation de l'activité.

⁵¹¹ Circulaire du Premier ministre n° 5444/SG du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'Etat renforcée depuis par les circulaires du Premier ministre du 3 mai 2013, du 11 avril 2014, du 10 juin 2015 et du 26 mai 2016. Un décret du 24 juillet 2014 confie explicitement aux secrétaires généraux des missions d'impulsion et de coordination dans la politique cadres dirigeants et un décret du 24 mai 2016 crée un comité d'audition pour les directeurs d'administration centrale.

⁵¹² Le correspondant « cadres dirigeants » de la MCD dans chaque ministère est le secrétaire général.

⁵¹³ Une série d'actions vise à la parité dans les fonctions de cadre dirigeant : statistiques mensuelles sur l'évolution de la féminisation des nominations, objectivation des compétences, féminisation du vivier, formation et accompagnement spécifique des femmes du vivier pour les aider à lutter contre les stéréotypes et renforcer leur assertion. Le programme expérimental de formation « Potenti'elles » pour une trentaine de femmes à haut potentiel est organisé depuis 2016. La MCD soutient la création de réseaux de femmes et identifie les « bonnes pratiques » en ce domaine.

⁵¹⁴ Le décret n° 2016-664 du 24 mai 2016 du ministère de la fonction publique crée un comité d'audition dans chaque ministère, présidé par le secrétaire général, pour la nomination des chefs de service. Ce comité doit comprendre au moins une personne de chaque sexe.

S'agissant du ministère de la justice, un plan managérial a été rédigé par le secrétariat général⁵¹⁵ mais qui ne comprend aucune référence à la promotion de la parité femmes/hommes⁵¹⁶. Une mission ministérielle de l'encadrement supérieur (MMES) est chargée de la mise en œuvre du plan. Composée d'une seule chargée de mission et rattachée au service des ressources humaines du SG, elle participe à la détection des hauts potentiels au sein du ministère et vise à impulser une dynamique de l'encadrement supérieur, principalement au niveau de l'administration centrale et à constituer des viviers. Elle a, en outre, la charge d'appliquer la politique interministérielle pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes pour l'encadrement supérieur, cette action n'étant toutefois pas spécifiquement visée dans sa lettre de mission⁵¹⁷.

En l'état, le vivier interministériel⁵¹⁸ comporte douze cadres issus du ministère de la justice dont six femmes. Le ministère n'a proposé aucun nom pour le vivier interministériel en 2015-2016. En 2017, il a fait huit propositions à parité femmes/hommes : une administratrice civile, six magistrats et un DSP. Quatre d'entre eux, dont trois femmes, ont été inscrits : un magistrat, deux magistrates et une administratrice civile.

Au niveau ministériel, aucun vivier n'a été constitué à ce jour.

La MMES a cependant pris des initiatives en matière de formation obligatoire au management, pour la première prise de poste, et de formation à l'entretien professionnel pour les cadres supérieurs. Une charte d'accueil des arrivants encadrants supérieurs a également été élaborée. Toutefois, aucune revue des cadres n'a pu être mise en œuvre en l'état au sein du SG.

Les dispositifs interministériel et ministériel constituant des leviers essentiels dans l'accès, notamment par les agents féminins, aux postes les plus élevés dans la hiérarchie administrative de l'Etat, ils mériteraient d'être pleinement relancés à la faveur de la réorganisation du SG.

Recommandation n° 30. *A l'attention du SG : optimiser le dispositif ministériel de détection des hauts potentiels dans le cadre de la circulaire du Premier ministre n° 5794/SG du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique de l'État (niveau 2).*

B. Favoriser la détection des compétences au niveau central et au niveau déconcentré

La politique de détection et de préparation à exercer des fonctions de direction et d'encadrement repose sur deux dispositifs : les conseillers mobilité carrière (CMC) et les revues des cadres. Ces dispositifs sont mis en œuvre d'une façon hétérogène d'une direction à l'autre.

⁵¹⁵ Conformément à la circulaire du Premier ministre n° 5794/SG du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique de l'État.

⁵¹⁶ Il comprend neuf mesures parmi lesquelles : étendre et optimiser la revue des cadres au secrétariat général, constituer des viviers ministériels de futurs cadres supérieurs et dirigeants, former les futurs cadres dirigeant au management, accroître la dimension managériale de la mobilité, sensibiliser les cadres aux enjeux ministériels et associer les cadres en dernière partie de carrière à divers dispositifs d'accompagnement de managers.

⁵¹⁷ Note SG du 22 juillet 2016.

⁵¹⁸ Le vivier interministériel concerne les emplois de type 1 comme les emplois de secrétaire général ou directeur d'administration centrale.

a) Un dispositif de conseillers mobilité carrière à améliorer

A la DPJJ, depuis 2011-2012, un CMC, dans chaque DIR, est responsable des parcours « gestion et compétence » et suit chaque agent à sa demande. Pour le réseau des directeurs fonctionnels, c'est le bureau de la gestion des cadres qui joue ce rôle. Si ces dispositifs ne sont pas orientés vers l'accès spécifique des femmes aux postes à responsabilités, cette politique RH de la PJJ apparaît de nature à favoriser au mieux la détection des potentiels et s'inscrit par ailleurs pleinement dans le récent dispositif interministériel.

Au sein de la DSJ, la sous-direction des ressources humaines de la magistrature (SDRHM) propose des entretiens de carrière aux magistrats qui le demandent⁵¹⁹. La DSJ diffuse ces informations à l'occasion de ses déplacements dans les cours d'appel⁵²⁰.

La sous-direction des ressources humaines des greffes (SDRHG) met en place un dispositif d'accompagnement des agents pour l'évolution de leur carrière professionnelle. Quatre CMC⁵²¹ assurent un suivi personnalisé des parcours professionnels et offrent un appui aux services gestionnaires, par l'identification des potentiels et compétences pour l'encadrement ou pour certains postes à profil. Ils conduisent en outre, depuis le 1^{er} janvier 2017, de nouveaux entretiens de carrière à l'attention des directeurs des services de greffe principaux remplissant les conditions pour accéder aux emplois fonctionnels⁵²².

La DAP ne dispose à ce jour que d'un seul poste de CMC, vacant au 1^{er} juillet 2017, situation non conforme aux enjeux de la première direction du ministère en nombre d'agents.

Pour la DAP et la DSJ, l'ensemble des interlocuteurs souligne le faible ratio entre le nombre de CMC et le nombre d'agents concernés⁵²³. La mission préconise de renforcer, après expertise des besoins, le réseau de ces conseillers mobilité carrière dans le cadre de la politique interministérielle de GRH.

Par ailleurs, il conviendrait de déployer le dispositif dans les services déconcentrés de ces deux directions⁵²⁴.

En outre, leur formation doit être améliorée et intégrer de façon systématique la question de l'égalité femmes/hommes. De même, il conviendrait de structurer un réseau des conseillers mobilité afin de leur permettre d'échanger sur leurs pratiques⁵²⁵.

Si les CMC sont parfois décrits comme répondant exclusivement aux sollicitations, les revues des cadres permettent de généraliser et systématiser la détection et la promotion des talents.

b) Des revues des cadres inégalement développées

La DPJJ, la DAP et la SDRHG ont développé des revues des cadres. Si ces dispositifs ne sont pas spécifiquement orientés vers la promotion de la parité, ils apparaissent de nature à la favoriser compte tenu des freins cités précédemment à l'avancement des agents féminins.

⁵¹⁹ 1.800 entretiens de carrière de 2008 à 2014 dont 14 la dernière année. BS 2014.

⁵²⁰ Autorité de nomination, le CSM diffuse également sa doctrine lors de ses déplacements dans les cours d'appels à l'occasion desquels les magistrats peuvent être reçus individuellement pour évoquer leurs perspectives professionnelles.

⁵²¹ Ayant suivi un cursus de formation professionnalisant dispensé par l'IGPDE et affectés au pôle de la gestion prévisionnelle des carrières de la SDRHG.

⁵²² Note SJ 16-426-RHG2 du 13 décembre 2016.

⁵²³ Par exemple, une CMC au bureau de la gestion personnalisée des cadres (RH5) à la DAP pour 1.200 cadres contre 5 CMC pour 1.800 commissaires de police à la DGPN.

⁵²⁴ Par exemple pour les juridictions.

⁵²⁵ Des réunions se sont tenues à cette fin en 2015 mais ne semblent pas avoir eu de suite.

Dès 2012, la DPJJ a expérimenté un dispositif de revue des cadres, généralisé en 2013, auquel ont participé plus de 400 cadres⁵²⁶. Un deuxième cycle de ce dispositif a été engagé en 2017 et répond aux objectifs du plan managérial ministériel⁵²⁷. Ce dispositif permet à chaque cadre qui entre dans le périmètre annuel et qui y adhère, de bénéficier à la fois d'un entretien avec son supérieur hiérarchique sur la dimension « compétences » puis, d'un entretien avec le DRH de l'inter région dont il dépend, sur son projet professionnel. Ce dispositif peut conduire à l'inscription ou pas du cadre dans un vivier⁵²⁸. Les agents inscrits dans la revue des cadres pour un poste de directeur territorial adjoint (DTA) peuvent avoir accès, pour certaines catégories d'emplois, à une formation préparatoire à l'exercice des fonctions en amont de la nomination.

A la DAP, la revue des cadres a été mise en place en 2013⁵²⁹. Tous les ans et sur chaque inter région pénitentiaire, le bureau RH5 consacre une journée à l'examen des profils et parcours des différents cadres pénitentiaires du ressort, en lien avec le directeur interrégional et son service des ressources humaines⁵³⁰. Ce dispositif, considéré comme très chronophage et ne répondant que partiellement aux objectifs poursuivis par la revue des cadres, pourrait être amélioré.

A la SDRHG, depuis 2013, afin d'inscrire les cadres dans une dynamique de gestion personnalisée de leur carrière, des entretiens ciblés ont été mis en place⁵³¹.

La SDRHM n'a pas à ce jour institué de revue des cadres et la mission n'a pas été informée de projet en ce sens. Nonobstant les spécificités du corps de la magistrature et le partage du processus de nomination avec le CSM, il conviendrait de mener une réflexion pour trouver des outils adaptés qui permettraient de ne pas laisser les magistrats à l'écart de ces outils classiques de promotion des agents, notamment féminins.

Par ailleurs, la DSJ ne procède pas à des entretiens formalisés pour des propositions à des postes à responsabilités relevant de sa compétence. Elle a toutefois mis en place en septembre 2013 un mode spécifique de recrutement et de suivi des procureurs de la République, reçus par deux CMC pour exposer leurs motivations et leurs compétences. Il est prévu de compléter ce dispositif pour ceux déjà en fonction, par un entretien au cours de leur cinquième année d'exercice afin de réaliser un bilan de leur parcours professionnel et de les conseiller quant à leurs choix de mobilité⁵³².

⁵²⁶ Note DPJJ du 14 décembre 2016 relative à la mise en œuvre de la revue des cadres en 2017.

⁵²⁷ En 2015, la revue des carrières, nouveau dispositif à destination des cadres ne remplissant pas les conditions d'accès à la revue des cadres a été mise en place afin d'accompagner les agents dans la valorisation de leurs parcours et la construction de leur projet professionnel.

⁵²⁸ Il existe notamment un vivier par catégorie d'emplois de directeur fonctionnel, plan ministériel managérial, annexe 3.

⁵²⁹ Bureau de la gestion personnalisée des cadres.

⁵³⁰ Différents items sont abordés, le critère de la compétence et les souhaits d'évolution professionnelle restant les principaux pris en compte. A l'issue de cette revue et pour chaque classe d'âge, les agents relèvent d'un groupe allant de un à quatre selon le parcours accompli jusqu'à présent et l'évolution possible ou envisagée, toute la réflexion du bureau étant de permettre aux cadres de passer d'un groupe à un autre et de les accompagner dans l'élaboration de leur plan d'action personnel, un focus particulier étant mis sur la prise d'un premier poste à responsabilités.

⁵³¹ Note SJ 13-99-RHG2 du 12 avril 2013.

⁵³² BS 2014.

C. Développer le mentorat ou l'accompagnement individualisé dans l'accès et l'exercice des responsabilités

Les réseaux de femmes développent depuis peu des actions de mentorat⁵³³, parfois mixtes parfois réservées aux femmes⁵³⁴, consistant en une prise en charge individuelle ou collective des personnes, suivant des techniques de conseil et d'accompagnement personnalisé en vue de surmonter leurs éventuelles difficultés et d'atteindre des objectifs.

Concernant l'accès aux postes à responsabilités, l'administration centrale, les écoles, voire les services déconcentrés, pourraient utilement s'approprier la matière, par exemple dans le cadre de la formation continue, et l'élargir à l'ensemble des agents susceptibles de retirer un bénéfice de cet accompagnement personnalisé. Le Centre des hautes études du ministère de l'intérieur (CHEMI) a ainsi développé un cycle « Ariane » pour l'accès de douze à quinze hauts potentiels féminins par an aux plus hautes responsabilités. Un tel dispositif n'existe pas en l'état au ministère.

Concernant l'exercice des premières responsabilités, l'attention de la mission a été attirée sur les risques d'échec ou d'épuisement, d'autant plus lorsque les autorités de nominations ont dérogé à des critères classiques de nomination pour favoriser la variété des parcours. Un accompagnement institutionnel, notamment en management⁵³⁵, à destination des femmes et des hommes, semble pouvoir limiter ce risque⁵³⁶. Chaque direction ou autorité de nomination pourrait envisager ou développer les modalités d'un tel accompagnement selon ses spécificités éventuelles. Il paraît toutefois pertinent de fonctionner sur une base volontaire, d'en exclure l'autorité hiérarchique directe et de prédéfinir un corpus déontologique ainsi qu'une évaluation.

Recommandation n° 31. *A l'attention de la DSJ : engager une réflexion pour adapter un dispositif de type revue des cadres à la spécificité du corps des magistrats (niveau 2).*

Recommandation n° 32. *A l'attention du SG et des directions : après expertise des besoins, renforcer le réseau des conseillers mobilité carrière, les former à la question de l'égalité femmes/hommes et relancer les actions en réseau (niveau 2).*

Recommandation n° 33. *A l'attention du SG et des directions : instituer, développer et évaluer des actions de mentorat, en administration centrale et dans les services déconcentrés (niveau 2).*

⁵³³ L'association « Femmes de justice » a ainsi organisé une première session permettant aux participantes « de prendre conscience tant de leurs atouts que des obstacles personnels à surmonter » et « à se présenter différemment », Rapport d'activité 2016.

⁵³⁴ Selon les associations, ces actions sont soit mixtes soit réservées aux femmes pour « pratiquer un entre-soi qui libère leur parole ».

⁵³⁵ Action 39 de la circulaire du Premier ministre du 17 mars 2017 : « définir un référentiel de formation des encadrants et rendre obligatoire une formation au management pour tous les primo-encadrants sauf lorsque la formation initiale a permis d'acquérir l'ensemble de compétences nécessaires. Pour l'ensemble des encadrants de catégorie A, fixer comme ambition que tout manager consacre au moins deux jours par an en formation continue sur les pratiques managériales et développer l'offre de formation numérique, de coaching et de co-développement à cet effet ».

⁵³⁶ Le CSM recommandait en 2012 un accompagnement individuel du magistrat exerçant une responsabilité dans les premiers mois de la prise de fonction et avec son accord, rapport d'activité 2012, *op.cit.*

4.4.3.2 Moderniser les critères de recrutement

A. Adapter l'exigence de disponibilité

Parmi les critères de recrutement pour les postes à hautes responsabilités, la disponibilité est encore souvent mise en avant. Or, outre qu'elle est peu compatible avec l'exigence d'équilibre des temps de vie, elle a pour effet de créer un «*désavantage concurrentiel*» pour certaines femmes en raison de contraintes personnelles et familiales qui pèsent davantage sur elles malgré l'évolution des rôles sociaux.

Cette hyper-disponibilité n'est pas toujours justifiée au regard des contraintes opérationnelles et s'associe souvent à une culture du présentéisme, en administration centrale en particulier. Un certain nombre de bonnes pratiques sont de nature à limiter ces excès⁵³⁷.

Il convient de veiller à ce que les fiches de postes soient rédigées de telle façon qu'elles ne dissuadent pas un agent de postuler à raison de son genre.

Par ailleurs, les recruteurs doivent veiller à ce que l'exigence de disponibilité, quand elle est nécessaire, ne devienne pas *a priori* un critère défavorable aux femmes.

B. Développer les formations

Le suivi de formations de haut niveau permet l'objectivation des compétences qui est de nature à réduire la part d'*intuitu personae* des recrutements et *ipso facto* à favoriser l'accès des agents féminins aux fonctions à responsabilités.

Les dispositifs existants sont à cet égard performants et accueillent une majorité de femmes. Ainsi en 2016, 59 % des participants au cycle du plan de formation des cadres (PFC), co-organisé par l'ENM et l'ENG⁵³⁸, étaient des femmes, et 69 % des participants au CADEJ⁵³⁹.

Il conviendrait toutefois de favoriser une meilleure prise en compte du suivi de ces formations par les autorités de nomination dans leurs choix. De telles formations méritent d'être développées, y compris au niveau déconcentré et systématiquement proposées dans le cadre des entretiens de mobilité et des évaluations.

Enfin, les chefs de cour, conscients de leur rôle de proximité dans la détection des potentiels et pour les candidatures aux cycles de formation, demandent par le biais de leurs conférences une formation à la GRH et à la détection des potentiels.

Une formation des responsables hiérarchiques et des autorités de nomination pour limiter le risque que le processus de recrutement ne soit altéré par des biais de genre, comme cela se pratique déjà pour la plupart des jurys dans les écoles, mériterait d'être mise en place. La délégation du CSM interrogée à ce sujet n'a d'ailleurs pas opposé de refus de principe à ce qu'une telle formation soit proposée aux membres d'un nouveau CSM lors de leur installation.

Recommandation n° 34. *A l'attention du SG, des directions et des écoles : encourager le développement des formations à la prise de responsabilités et en valoriser le suivi dans les évaluations individuelles et dans le recrutement (niveau 1).*

⁵³⁷ Cf. *supra*. 3.1.3.3.


⁵³⁸ Ce cycle, instauré en 1999, contribue à la préparation des magistrats et DSGJ à l'exercice des responsabilités dans le cadre d'une formation sur le fonctionnement des juridictions.

⁵³⁹ Cf. *supra*. 4.2.2.

Recommandation n° 35. *A l'attention du SG, des directions et des écoles : systématiser la formation des responsables hiérarchiques et des recruteurs aux biais de genre (niveau 2).*

A Paris, le 18 octobre 2017

Sandrine ZIENTARA-LOGEAY
Responsable de la mission
Inspectrice générale de la justice



Hélène BIROLLEAU
Inspectrice de la justice



Séverine DEVAUX
Inspectrice de la justice



Hubert GOURDET
Inspecteur de la justice



Franck GRAVIOU
Inspecteur de la justice

