



République de Djibouti
Unité-Egalité-Paix



Ministère de la Femme et de la Famille
Protection-Equité-Autonomie

Etude sur les Femmes en Diplomatie à Djibouti

Rapport Final

1	Introduction	4
1.1	Présentation Pays	4
1.2	Contexte et objectifs de l'étude.....	5
1.3	Problématique.....	6
1.4	Méthodologie.....	7
1.5	Grille de lecture et plan de l'étude.....	8
2	La sous-représentativité des femmes dans la diplomatie, un syndrome commun aux hauts cadres de la fonction publique	10
2.1	Le paradoxe de la masculinité de la fonction publique	10
2.2	Les femmes, victimes des contraintes budgétaires de la fonction publique ?	11
3	La sous-représentativité chronique des femmes sur les missions diplomatiques, un mal particulier aux services extérieurs du MAE	15
3.1	Le personnel des services extérieurs, reflet de la place de la femme dans la diplomatie.....	15
3.2	Normes non-écrites et pratiques diplomatiques.....	19

1 Introduction

1.1 Présentation Pays

La République de Djibouti est une ancienne colonie française qui a accédé à la souveraineté internationale le 27 juin 1977. Elle s'établit sur un territoire de 23 000 Km et compte une population estimée selon le dernier recensement général de 2009 à environ 818 159 habitants composé pour 53,8% d'hommes et pour 46,2% de femmes.

La population Djiboutienne est de confession musulmane, de culture shaféite et se compose de trois communautés (arabe, afar, somali) de type patriarcal et patrilinéaire.

Selon la Constitution du 15 septembre 1992 réformée en 2010, « l'État de Djibouti est une République démocratique, souveraine, une et indivisible. Il assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction de langue, d'origine, de race, de sexe ou de religion. Il respecte toutes les croyances. Sa devise est "Unité-Egalité-Paix". Son principe est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. Ses langues officielles sont: l'arabe et le français ».

Le pouvoir politique se répartit entre un Exécutif dirigé par un Président qui cumule les casquettes de chef d'Etat et de chef du gouvernement et un Législatif monocaméral. Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux et en dernier ressort par la Cour suprême, juridiction de cassation des tribunaux de tout ordre (civil, social, commercial, administratif, financier, criminel....etc.). Depuis 2006, la République de Djibouti connaît une organisation décentralisée autour d'une Commune au statut spécial, Djibouti ville et cinq régions administratifs.

L'économie Djiboutienne est une économie de service tirée par les infrastructures portuaires et connexes, tel que les zones franches. « Le PIB par capital était estimé en 2013 à 1415 \$ US. [...] Au niveau national l'incidence de la pauvreté extrême était de 23,0% et celle de la pauvreté globale était de 40,8%. En dehors de Djibouti ville, la capitale, les incidences de la pauvreté étaient élevées dans le reste du pays : 44,5% pour la pauvreté extrême et 62,5% pour la pauvreté globale. Pour Djibouti ville, ces chiffres étaient respectivement de 16,5% et de 34,2%. L'indice de Gini était à un niveau élevé de 44%, témoignant d'une inégale répartition des ressources du pays. Le rapport mondial sur le développement humain de 2014 a classé Djibouti parmi les pays à IDH faible, au 168^e rang sur 187 pays avec un IDH de 0,47 »¹.

¹ MINISTERE DE LA FEMME ET DE LA FAMILLE, *Etude sur l'évolution de la situation de la femme à Djibouti 2000 à 2018*, Djibouti, 2019, p. 14.

1.2 Contexte et objectifs de l'étude

Cette étude s'inscrit dans un contexte politique, juridique, social et sociologique favorable.

Politique d'abord, la promotion des droits de la femme et la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe a accédé à l'agenda des politiques publiques en 1998 par la création d'une direction rattachée à la primature chargée de la Promotion de la Femme, du Bien Être Familial et des Affaires Sociales². Depuis, l'égalité des genres constitue une politique publique à part entière et la raison d'être du Ministère de la femme, lequel est placé sous le haut patronage d'une femme et ce, depuis sa création, en tant que ministre délégué³ d'abord et puis, en tant que ministre de pleine exercice. C'est dans le cadre de ses compétences telles que définies par les textes⁴ que le ministère élabore une politique nationale décennale axée sur l'égalité des genres et la suppression de toutes les formes de discrimination. Il s'agit d'une planification stratégique de programme d'action établie sur la base de diagnostic, de consultation et de participation de tous les acteurs intéressés et jalonnée dans sa mise en œuvre, d'évaluation périodique. En plus de bénéficier d'un ministère de plein exercice et des techniques modernes de gestion de politique publique (planification stratégique, participative, multisectorielle et mécanisme de suivi-évaluation), la politique nationale sur le genre bénéficie du parrainage des plus hautes instances de l'exécutif. Le président de la République, son Excellence Mr. Ismaël Omar Guelleh, a fait de la promotion de l'égalité homme-femme un objectif de premier plan. L'engagement présidentiel pour la promotion d'une société plus égalitaire a conduit sur le plan juridique à l'affermissement de l'encadrement juridique des discriminations liées au sexe ainsi que la promotion des droits des femmes. C'est ainsi que la loi de 2002 (loi n°192/AN/02/4ème L) instituant un quota de 10% des postes en faveur de la femme dans la fonction publique nominative comme dans la fonction publique élective fut modifiée par une loi de 2017 relevant ce quota de 10 à 25%⁵. Enfin, cette étude bénéficie d'un contexte social et

² Loi n°16/AN/98/4ème L du 15 juillet 1998 portant création et organisation de la Direction pour la Promotion de la Femme et de la Famille.

³ Loi n°62/AN/99/4ème du 23 décembre 1999 portant organisation du Ministère Délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Promotion de la Femme, du Bien Être Familial et des Affaires Sociales.

⁴ Loi n°62/AN/99/4ème : « Le Ministère délégué élabore et propose des projets et programmes destinés à garantir une meilleure intégration de la Femme et à promouvoir la Famille dans le processus de développement et détermine les mesures adéquates pour la réalisation. En outre il assure la promotion des mesures destinées à respecter les Droits de la Femme ».

⁵ Article 2 de la loi n°219/AN/18/7ème L du 11 avril 2018, modifiant la loi n°192/AN/4ème L instituant le système de quota dans les fonctions élective et dans l'administration de l'Etat: "l'article 3 de la loi n°192/AN/4ème L instituant le système de quota dans les fonctions élective et dans l'administration de l'Etat est modifié comme suit : "les voies et moyens en vue d'atteindre une représentation proportionnelle

sociologique favorable. En effet, la prise en compte du caractère multidimensionnelle des inégalités liées au genre et l'investissement public régulier et méthodique (planification stratégique) sur une période de deux décennies a remis en cause les représentations sociales du statut de la femme. **Cependant, dans une société patriarcale comme la société Djiboutienne, le statut inégalitaire de la femme résultait de la division sexuelle du travail. La politique nationale pour la promotion des droits des femmes a amélioré sans conteste la condition des femmes dans les différents domaines de la vie sociale (économique, juridique, sanitaire, éducative et professionnelle), mais sans affecté d'aucune manière la division sexuelle du travail, caractéristique déterminant d'une société patriarcale ; ce qui a produit un effet pervers d'inversion de responsabilités rendant les inégalités de genre transparentes.** Le discours du type « oui mais il n'y a aucune restriction à l'accès des femmes à ces postes ; s'il y'en a pas assez, c'est leur faute, c'est elles qui ne veulent pas concilier responsabilité professionnelle et responsabilité familiale » revenait assez souvent dans nos entretiens avec nos répondants masculins. De même que : « oui les générations d'avant, celles de nos grands-parents discriminaient les femmes mais dans notre génération, on ne fait aucune distinction entre fille et garçon... ».

Hormis cet effet pervers, c'est dans un contexte politique, juridique, social et sociologique favorable que nous avons mené cette étude. Celle-ci vise à fournir aux décideurs politiques et à tous les acteurs impliqués dans le processus de promotion de la femme, une analyse fiable et sérieuse sur la présence des femmes dans le secteur diplomatique. Pour ce faire, on tentera d'identifier l'origine, les causes et les raisons de la sous représentation des femmes dans la diplomatie étrangère d'un Etat pourtant, très engagé dans la promotion des droits de la femme et dans la suppression de toutes les formes de discriminations fondées sur le sexe. Nous concluons ce rapport d'étude sur quelques recommandations sur les voies et moyens pour améliorer la représentativité féminine dans le secteur de la diplomatie et des affaires étrangères.

1.3 Problématique

Le gouvernement de la République de Djibouti a inscrit l'égalité homme-femme dans son agenda de politique publique à partir de 1998 même si les lois constitutionnelles provisoires du 27 juin 1977 visaient à instituer une société égalitaire en prohibant toutes formes de discriminations. Depuis 1998, la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre les discriminations fondées sur le sexe s'est déployée sur une période d'au moins 20

de l'un et de l'autre sexe d'au moins 25% dans les emplois supérieurs de l'Etat déterminés par un décret pris en Conseil des Ministre."

ans si l'on considère uniquement, les périodes couvertes par un document de politique nationale genre soit de 2001 à 2011 et de 2011 à 2021 (en fin d'achèvement). Sur cette période, une panoplie de mesures ont été prise, des institutions ont été créées, des conventions internationales et des instruments régionaux, voir continentaux visant entre autres, la garantie des droits des femmes et la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe ont été ratifiées par la République de Djibouti. Sur cette même période, le portefeuille ministériel de la diplomatie et des affaires étrangères n'a connu qu'un seul titulaire inscrivant dans la stabilité, la politique extérieure de la République de Djibouti axée sur la coopération pacifique avec les nations du monde entier, une coopération orientée vers le développement, la lutte contre la pauvreté et le réchauffement climatique, la protection et la promotion des droits humains. Sur cette période encore, la diplomatie étrangère de Djibouti se fait remarquée par la position occupée dans la campagne de promotion des droits des femmes. Et pourtant, la représentation extérieure et diplomatique de l'Etat est restée presque exclusivement masculine. Sur ces deux décennies de politique nationale genre et de promotion de l'égalité homme-femme, parmi les ambassadeurs, consuls et vice-consuls qui représentent la République de Djibouti à l'étranger, les femmes n'ont jamais pu obtenir plus d'un poste diplomatique. Il faut souligner toutefois que de manière très passagère, le portefeuille du ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé de la coopération internationale a été confiée à une femme, Mme Hawa la première femme membre du gouvernement.

La situation des femmes dans la diplomatie étrangère de la République de Djibouti est paradoxale : alors que le gouvernement se fait remarquer par son engagement politique en faveur de la promotion de la femme et la suppression de toutes formes de discrimination, engagement politique effectif au regard de la mise en œuvre de la politique nationale genre sur une période de plus de 20 ans ; les femmes n'obtiennent pas plus d'un poste d'ambassadeur.

L'étude doit permettre d'éclairer sur les causes et motifs de ce paradoxe.

1.4 Méthodologie

Pour mener cette étude, nous avons procédé par une démarche hypothético-déductive consistant à amasser un corpus documentaire (officiel, académique, revues spécialisées) suffisant pour construire une grille de lecture ; laquelle a été affinée ensuite au moyen des informations recueillis sur le terrain. Le terrain en question est le département ministériel des affaires étrangères et de la coopération internationale au sein duquel, nous avons mené

des entretiens très ouverts de sorte à recueillir le maximum d'informations contrairement aux entretiens type fermés ou à choix multiples.

1.5 Grille de lecture et plan de l'étude

L'étude porte sur « Femme et Diplomatie ». Si le terme « Femme » n'appelle point à des précisions supplémentaires ; il n'en est pas de même de la locution « diplomatie ». Deux remarques s'imposent à son endroit.

Premièrement, le substantif féminin « diplomatie » doit être entendu comme la conduite de la politique extérieure d'un Etat, autrement dit la conduite de ses relations avec les autres sujets et acteurs du droit international. Ainsi défini, il s'agira dans cette étude d'analyser les raisons de la sous-représentativité féminine dans les différentes phases de la politique étrangère soit l'orientation, la définition et la mise en œuvre de celle-ci. A ce titre, deux autorités concourent dans la politique étrangère de l'Etat : le ministre des affaires étrangères d'une part, et le président de la République d'autre part. Toutefois, il faut rappeler que la constitution de la République de Djibouti du 15 septembre 1992 institue un exécutif monocéphale où le Président de la République cumule les casquettes de chef d'Etat et de chef du gouvernement. Selon la lettre de la constitution, article 21, « le pouvoir exécutif est assuré par le président de la République qui est en outre chef du gouvernement ». Et l'article 30 de préciser « le président de la République *détermine et conduit la politique de la nation* » (article 30). Il en résulte que la définition, la conception et l'orientation de la politique extérieure de l'Etat, sous-champ de la politique de la nation, relève des compétences du Président de la République. Il revient donc au ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale mandaté « (...) sous la haute autorité du Président de la République, chef du gouvernement, ... la mise en œuvre de l'action extérieure de la République de Djibouti.... »⁶. Au Président de la République, l'orientation et la définition de la politique extérieure ; au Ministre des affaires étrangères, la mise en œuvre de celle-ci. Si la division du travail gouvernemental est telle qu'on vient de décrire, est ce que nous ne nous sommes pas trompé de terrain d'étude en choisissant le ministère des affaires étrangères ? Non en effet, et la répartition constitutionnelle du travail gouvernemental doit être lue plus comme une répartition de responsabilité et de pouvoir entre l'Exécutif et le Législatif qui doit être complétée par la répartition administrative définie par la circulaire de 1999⁷. Celle-ci organise le gouvernement selon deux principes :

⁶ Article 1er de la loi n°172/AN/12/6e L du 17 octobre 2012, portant réorganisation du Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale.

⁷ Circulaire n°1 du 18 mai 1999, portant action gouvernementale : "(...) Chaque ministre et chaque ministre délégué aura la responsabilité de préparer, dans son domaine d'attribution, les décisions que le

l'unité-collégialité et la spécialité. Unité, le gouvernement ne fait qu'un et les membres sont solidaires sur la politique gouvernementale. Spécialité, chacun des membres propose une politique gouvernementale dans son secteur de spécialité. Ainsi, le ministre des affaires étrangères propose la politique gouvernementale en matière de politique extérieure et le Président adopte définitivement, après discussion et délibération en Conseil des Ministres. Le ministère des affaires étrangères est donc bel et bien le terrain adéquat pour étudier la place de la femme dans la diplomatie. Le ministre quant à lui, chef de ce département ministériel, est le *premier préposé au service public* de la diplomatie étrangère, soit le premier des diplomates après le Président de la République. C'est en ce sens que l'article 3 de la loi du 17 octobre 2012 disposait que, « le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération internationale, est le seul département ministériel compétent pour toutes les relations avec les Etats, les Organisations Internationales et Régionales et ce, dans tous les domaines politiques, stratégique, économique, social, financier, culturel et technique ». C'est donc au sein de cette administration centrale de l'Etat que l'on va étudier la représentativité féminine dans la diplomatie.

Deuxièmement, il n'existe juridiquement pas un corps de fonctionnaire de « diplomate » et encore moins, un corps « d'ambassadeur » ou de « consul ». Les textes évoquent en revanche des « missions diplomatiques » (Ambassade et Représentations permanentes) et des « postes consulaires » qui sont des services extérieures du département d'Etat des affaires étrangères et de la coopération internationale. En fait et dans la logique de la fonction publique qui répartit le personnel de l'Etat en corps et cadre d'emploi, les ambassadeurs, consuls et vice-consuls sont des fonctionnaires appartenant au cadre des conseillers et ministres plénipotentiaires des affaires étrangères, un des cadres d'emploi du corps des affaires étrangères. Toutefois, « à titre exceptionnel, les ambassadeurs peuvent être choisis en dehors du personnel du cadre des conseillers et ministres plénipotentiaires des Affaires étrangères, parmi les personnes âgées de trente-cinq ans au moins et ayant exercé pendant cinq années de hautes responsabilités politiques ou administratives dans les services publics ou parapublics ou dans les organismes internationaux »⁸. Ainsi, sauf exception, les ambassadeurs sont choisis parmi le personnel du corps des affaires étrangères relevant du cadre des conseillers et ministres plénipotentiaires. La question de la sous-représentativité féminine dans le secteur diplomatique est donc en premier, une question d'accès à ce cadre d'emploi. Elle rejoint la question plus large de l'accès des

gouvernement doit prendre"[Spécialité]. (...) "Tous les membres du Gouvernement sont engagés par une décision prise et doivent par conséquent s'exprimer, en privé et en public, de manière *solidaire*" [unité-collégialité].

⁸ Article 203 du décret n°89-062/PRE du 29 mai 1989 relatif aux statuts particuliers des fonctionnaires.

femmes à la haute fonction publique puisque le cadre de conseiller des affaires étrangères et ministres plénipotentiaires est un cadre de catégorie A1 (**première partie**).

Toutefois, la diplomatie définie comme la gestion de la politique extérieure de l'Etat présente ses spécificités et particularités et l'on peut questionner pourquoi, malgré tous les progrès de la politique genre et l'action gouvernementale pour la suppression de toutes formes de discrimination, la représentativité féminine est-elle si faible sur les postes diplomatiques (**seconde partie**).

2 La sous-représentativité des femmes dans la diplomatie, un syndrome commun aux hauts cadres de la fonction publique

Pour comprendre le phénomène de la sous-représentativité des femmes dans les missions diplomatiques, il faudra rappeler déjà le paradoxe de la masculinité de la fonction publique ; les ambassadeurs et représentants permanents de la République étant avant tout des fonctionnaires appartenant à un des cadres d'emploi de la fonction publique (**2.1**). Si le contexte de prudence budgétaire qui caractérise l'administration publique Djiboutienne offre un début de réponse à ce paradoxe, il renforce le plafond de verre en raison de l'étroitesse de la base de nomination (**2.2**).

2.1 Le paradoxe de la masculinité de la fonction publique

S'appuyant sur les données de l'enquête Djiboutienne sur l'emploi, le secteur informel et la consommation (EDESIC) de 2015, le Ministère de la femme relevait dans son étude sur l'évolution de la femme entre 2000-2018 que, « la population totale comprend [légèrement] plus d'hommes (51,1%) que de femmes (48,9%). Mais la population potentiellement active (15 à 60 ans), c'est-à-dire la population en âge de travailler, est composée légèrement de plus de femmes (50,3%) que d'hommes (49,7%) »⁹. La même étude du ministère soulignait une différence de parcours universitaire entre les étudiants de deux sexes même si cette différence s'établit dès le lycée. En effet, « les filles sont plus attirées par les filières Technologies Tertiaires ; Lettres, Langues, Culture et Communication et Sciences Juridiques et Economiques tandis que les garçons s'inscrivent plus dans les filières à caractère industriel ou scientifique ou encore les sciences humaines. *Le principe selon lequel les lettres aux filles, et aux garçons les sciences, semble donc se confirmer.* En outre l'observation des résultats universitaires indique qu'en général, les filles réussissent mieux

⁹ MINISTERE DE LA FEMME ET DE LA FAMILLE, *Etude sur l'évolution de la situation de la femme à Djibouti 2000 à 2018, op. cit.*, p. 30.

aux examens que les garçons puisque sur les dix dernières années les taux d'admission des filles est toujours supérieur à celui des garçons »¹⁰. On en déduit qu'à parcours universitaire égal, une fille arrive plus tôt sur le marché du travail et avec un diplôme plus élevé que son homologue homme et surtout, avec un diplôme susceptible de lui permettre l'exercice d'une carrière diplomatique puisque les filles contrairement aux garçons, sont plus portées sur les études littéraires, juridiques, économiques, communication et culture. Pourtant, les femmes représentaient en 2011, seulement 1/4 des 12 400 agents publics¹¹, fonctionnaire et conventionné confondus, selon les sources de l'ANEFIP repris par le ministère de la Femme et de la Famille dans l'établissement du profil genre de Djibouti soit une comparaison en chiffre des disparités entre les hommes et les femmes en termes de condition de vie. Dans son étude plus récente sur l'évolution de la femme de 2000 à 2018, le ministère de la Femme et de la Famille constatait une légère amélioration de la proportion des femmes dans le secteur public de l'emploi estimé à 1/3 des agents publics. En somme, ces études concordent pour soutenir que le secteur public et à fortiori, *la fonction publique est essentiellement masculine alors que la population active est légèrement composée de plus de femme que d'homme.*

Ce paradoxe de la masculinité de la fonction publique se vérifie dans la composition des fonctionnaires relevant du cadre des conseillers et ministres plénipotentiaires, cadre qui regroupe l'ensemble des actuels ambassadeurs et consuls généraux, les ministres plénipotentiaires et les conseillers des affaires étrangères. Ce cadre d'emploi est très largement dominé par les hommes qui représentent **89,8% du personnel pour seulement 10,19% de femmes. Le pourcentage de masculinité du cadre des conseillers et ministres plénipotentiaires des affaires étrangères supprime la moyenne de la fonction publique de 20% environ.**

2.2 Les femmes, victimes des contraintes budgétaires de la fonction publique ?

*L'ajustement structurel hier, la prudence budgétaire aujourd'hui ont réduit les chances des femmes pour bénéficier d'un égal accès au cadre des conseillers et des ministres plénipotentiaires **au moyen du concours** mais également, leur possibilité d'accéder à la classe exceptionnelle de ce cadre réservé aux ministres plénipotentiaires **au moyen de l'avancement autonome à l'ancienneté qui ne requiert aucune appréciation qui puisse être générée.***

¹⁰ Ibid., p. 39.

¹¹ MINISTÈRE DE LA FEMME ET DE LA FAMILLE, *Politique nationale genre 2011-2021*, Djibouti, octobre 2011, p.7.

2.2.1 La suppression de fait du concours, limite de l'égalité des chances entre homme-femme à l'accès aux hauts cadres

La République de Djibouti a inscrit à l'agenda des politiques publiques, l'égalité homme-femme et la lutte contre toutes les formes de discrimination en 1998 par la création d'une direction nationale placée auprès du Premier ministre. Dans la même période, le gouvernement achevait la première mise en œuvre de la facilité pour l'ajustement structurel et négociait avec le Fond Monétaire International et la Banque Mondiale, un programme d'ajustement renforcé dont l'un des axes majeurs portait sur la réforme de la fonction publique. Cette réforme se traduisait entre autres pour la fonction publique, par le gel de recrutement et des avancements, le non-renouvellement d'un départ sur deux à la retraite...etc. La République de Djibouti souscrit à ce programme de réduction drastique des dépenses de l'administration pour une seconde période allant de 1999-2002.

Dans le même temps, la communauté internationale s'engageait sous l'impulsion du PNUD dans les années 1990 dans la reformulation de la stratégie de développement. Au lieu et place de la stratégie libérale axée sur le dégraissage de l'Etat et la libéralisation des économies une nouvelle stratégie se substitue, axée sur l'humain et visant à réduire l'impact social de la libéralisation des économies. Cette nouvelle stratégie dite Consensus de Monterrey de 2002, sans discriminer l'importance des indicateurs macroéconomiques réhabilite l'Etat, chargé désormais de garantir la réalisation des droits des individus notamment les droits primaires (éducation, santé). L'Etat doit autant veiller à la réduction du déficit public qu'à baisser le taux de l'analphabétisme ou encore le taux de mortalité mère-enfants....Ces deux catégories de critères (social et économique) sont désormais considérés comme interdépendants. C'est dans ce cadre que les mesures favorables pour relever le taux de scolarisation des enfants en luttant en même temps contre les discriminations entre garçon et fille voient le jour et sont suivis dans leur mise en œuvre au moyen d'indicateur chiffré. La République de Djibouti souscrit aux objectifs de cette nouvelle stratégie dit objectif du millénaire du développement et met en œuvre divers programmes d'action sur la période 2002-2015 (DSRP, INDS 1 et 2). Sur cette même période où on observe un accroissement de l'Etat par rapport à la période de l'ajustement structurel (1996-2002), ce dernier doit toujours observer la prudence budgétaire et maîtriser ses dépenses. Il s'en suit qu'hormis, les secteurs dits sociaux ; l'Etat ne recrute plus ou du moins formellement, autrement dit il ne recrute plus *seulement* des fonctionnaires de craintes de nourrir les dépenses de fonctionnement budgétaire et par conséquent le déficit budgétaire. La règle du gel des dépenses fonctionnelles est observée sur la longue, hormis

quelques entremises et exception dictée par la nouvelle stratégie de coopération pour le développement s'agissant des ministères sociaux.

*Alors que de 2001 à 2018, la politique gouvernementale pour l'amélioration de la situation de la femme remet très sensiblement en cause le statut social, économique et juridique de la femme, « l'évolution des recrutements dans l'administration publique sur la période 2000-2016 montre que l'Etat a recruté en moyenne deux fois plus d'hommes que des femmes »¹². Cette situation est largement dû aux restrictions budgétaires de l'Etat et de l'administration qui ont favorisé à la place du recrutement par concours, le recrutement direct et par tout autre voie ; car si les filles réussissent leurs cursus universitaires mieux que les garçons, et toutes choses étant égales par ailleurs, elles réussiraient mieux les concours de la fonction publique, y compris ceux donnant accès aux cadres A1. **Pour preuve, la dernière fois que le ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale a recouru au concours pour le recrutement de cadre en 2005, une femme a été majeure de la promotion**¹³.*

2.2.2 Le gel des avancements statutaires dans la fonction publique : la suppression de l'accès à la classe exceptionnelle des ministres plénipotentiaires

Selon l'article 199 du décret n°89-062/PRE du 29 mai 1989 relatif aux statuts particuliers des fonctionnaires, « le corps des affaires étrangères comprend : deux cadres de la catégorie A :

- le cadre des conseillers et ministres plénipotentiaires des affaires étrangères ;
- le cadre des conseillers adjoints d'ambassade..... ». L'article 200 du même décret précise que « les conseillers et ministres plénipotentiaires des affaires étrangères ont normalement vocation à occuper des emplois de conception, direction et encadrement de haut niveau dans l'administration centrale des Affaires étrangères et des postes diplomatiques visées (...). Ils bénéficient de l'échelle A1 de rémunération et de carrière. Les membres de ce cadre rangés à la classe exceptionnelle portent le titre de ministre plénipotentiaire. Ceux rangés à la 1^{re} et à la 2^e classe ont le titre de conseiller des Affaires étrangères ». **Le titre ministre plénipotentiaire est le grade le plus élevé du cadre des agents diplomatiques. Les fonctionnaires qui portent ce titre sont nommés soit**

¹² MINISTERE DE LA FEMME ET DE LA FAMILLE, *Etude sur l'évolution de la situation de la femme à Djibouti 2000 à 2018, op. cit.*, p. 57.

¹³ Cette femme, majeure de la promotion de 2005, occupe actuellement et depuis 2016, le poste de sous-directrice chargée de l'Afrique à la direction des relations bilatérales.

ambassadeur, soit consul général et gardent ce titre même à la fin de l'exercice du mandat diplomatique.

Dans la fonction publique, les avancements se font soit à l'ancienneté après l'écoulement d'un certain temps d'exercice effective de la fonction, soit par un avancement au mérite après concours interne. Seulement, *d'une part, le concours interne comme mode d'avancement statutaire souffre de l'absence d'un cadre légal fixant des critères objectifs pour réduire le pouvoir discrétionnaire ou discriminant des supérieurs hiérarchiques masculins et d'autre part, les avancements dans les administrations publiques autre que ceux relevant des secteurs sociaux sont tout simplement gelés du fait de l'obligation de la règle de prudence budgétaire. L'avancement automatique qui ne nécessite aucune appréciation des supérieurs hiérarchiques autre que la constatation objective des années de service effectif et par voie de conséquence, aucune appréciation genrée n'a point lieu. Le gel des avancements et l'absence de cadre légal pour l'avancement au mérite sur concours interne constituent des obstacles à l'accès des femmes à la prestigieuse classe des ministres plénipotentiaires dont l'appartenance, seule, restreint le choix de l'autorité de nomination. Pire, de même que l'absence de concours à l'accès au cadre de la fonction publique ne signifie point absence de recrutement de fonctionnaire mais substitution d'autre mode moins formel et objectif, le gel des avancements et le manque de cadre légal pour l'avancement au mérite fait la place belle aux promotions par des voies de sociabilité excluant, de facto, les femmes. L'avancement dépendant désormais de la seule volonté des supérieurs, largement masculin, il revêt très peu des critères objectifs. Ce qui conduit à la consécration du maintien de l'hégémonie masculine dans les hauts cadres ainsi que les postes à haute responsabilité plaçant le personnel féminin dans une position de « token (symbole) avec deux stratégies possibles : se dépasser (sans en faire trop non plus pour ne pas heurter les collègues) ou se fondre dans le groupe dominant (en faisant profil bas, en neutralisant son apparence), tout en étant sujette à la projection de stéréotypes (la maîtresse, la femme de fer, la secrétaire)»¹⁴. Parmi nos répondants féminins, nous avons pu observer au moins deux d'entre elles (une directrice et une sous-directrice) usant de ces deux stratégies. Une autre de nos répondantes présentait une attitude différente des premières. Elle manifestait une attitude caractéristique de l'autocensure en considérant sa situation professionnelle comme conditionnée par la division sexuelle du travail très favorable pour les hommes (ex : je suis une mère de toute façon et ma condition de mère prévaut sur ma carrière)¹⁵ ; **légitimant par-là l'inégalité du statut diplomatique entre homme-femme et le discours-type produit selon lequel, « c'est de la faute des***

¹⁴ C. MARRY *et al.*, « Le genre des administrations. La fabrication des inégalités de carrière entre hommes et femmes dans la haute fonction publique », *Revue française d'administration publique*, juin 2015, n° 1, p. 5.

¹⁵ C'était le cas d'une des sous-directrices qui nous apprenait avoir décliné une proposition d'affectation aux services extérieurs parce qu'elle était mariée avec un haut cadre de l'Etat.

femmes, s'il n'y a pas assez des diplomates parce qu'elles ne veulent pas concilier leurs doubles vies ». Résultat des courses, les femmes sont quasi-absentes dans les services extérieurs.

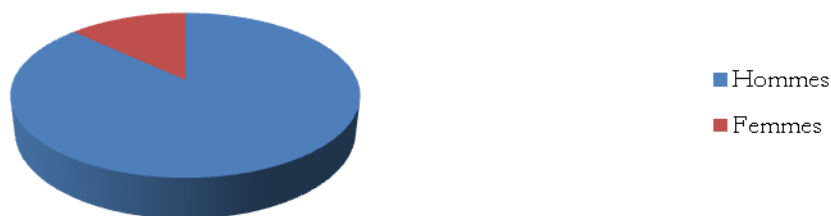
3 La sous-représentativité chronique des femmes sur les missions diplomatiques, un mal particulier aux services extérieurs du MAE

L'analyse de la composition du personnel du ministère des affaires étrangères affecté aux services extérieurs fait ressortir deux observations : 1- la sous-représentativité chronique des femmes sur les missions diplomatiques (une sur 24 ambassadeurs) est à l'image du personnel des services extérieurs ; 2- il y'a des normes non-écrites et des pratiques diplomatiques qui opèrent comme des biais genre.

3.1 Le personnel des services extérieurs, reflet de la place de la femme dans la diplomatie

Selon les dispositions de la loi du 17 octobre 2012¹⁶, article 20, « les services extérieurs comprennent : 1- les missions diplomatiques (Ambassade), 2- les Représentations permanentes auprès des organisations internationales, 3- le (s) poste (s) Consulaires, y compris les Consuls honoraires ». Le personnel affecté aux services extérieurs du ministère des Affaires Etrangères, est constitué à la fois de fonctionnaires relevant du corps des affaires étrangères mais aussi des éléments du corps de l'administration générale. Si l'on considère ce personnel dans son intégralité sans distinction ni de corps d'origine ou d'administration d'affectation ni de grade ou de titre pour se faire une image de la présence féminine ; cette image correspond à la figure n°1. Les femmes ne représentent que **13,08%** du personnel affecté aux services extérieurs.

Figure 1- La présence des femmes dans les services extérieurs du MAE, tous catégories, cadres et grades confondus



¹⁶ Loi n°172/AN/12/6e L du 17 octobre 2012, portant réorganisation du Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale.

Si on limite notre vue maintenant, au seul personnel appartenant à des cadres de catégorie A du corps des affaires étrangères, c'est-à-dire les cadres de conseillers et ministre plénipotentiaire (A1) et de conseillers adjoints d'ambassade (A2) ; la proportion des femmes est encore plus alarmante. **Elles ne représentent que 7,78% du personnel cadre en poste dans les missions diplomatiques, les représentations permanentes et les postes consulaires (services extérieurs).**

Figure 2- La proportion des femmes de cadre A, en poste dans les services extérieurs du MAE

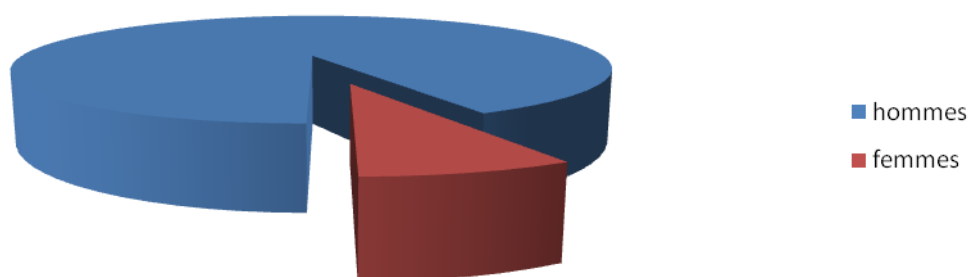
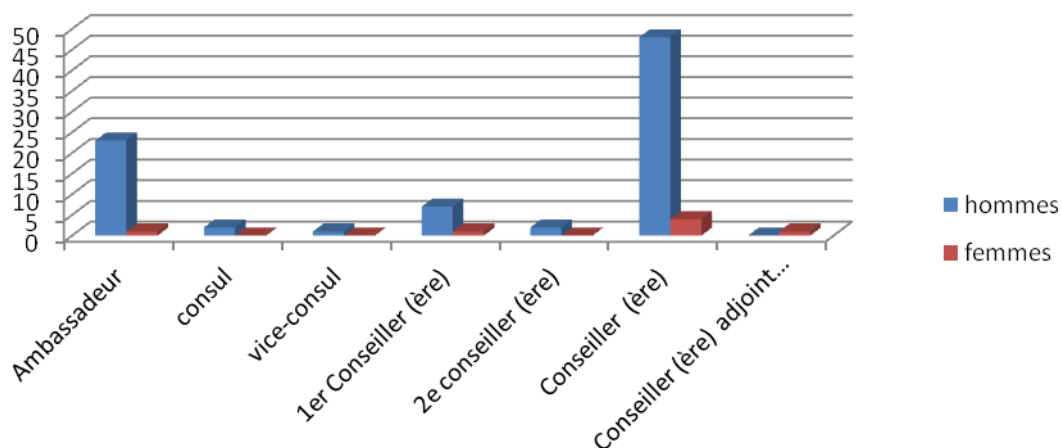
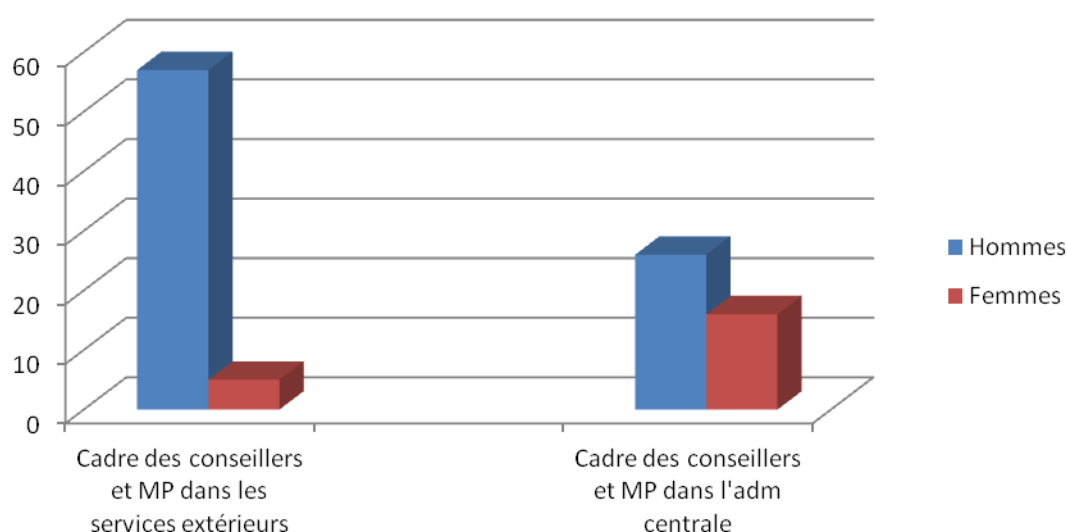


Figure 3 Répartition sexuée du personnel cadre A des services extérieurs



Dans l'administration centrale, les femmes sont mieux représentées : environ 41% du personnel de l'administration centrale du MAE toute catégorie confondue et environ 37% des fonctionnaires du cadre A.

Figure 4- Répartition sexuée du personnel appartenant au cadre des Conseillers et Ministres plénipotentiaires (MP) des affaires étrangères selon l'affectation



En fait, cette différence entre le personnel des services extérieurs, essentiellement masculin, et celui de l'administration centrale qui tend vers la parité y compris sur les postes de direction (2 directrices pour 4 directeurs) est significative de l'existence d'un « **régime d'inégalité** », tel que l'avait décrit Joan Acker comme étant « (...) l'ensemble des processus organisationnels qui produisent les hiérarchies et les inégalités de genre ... dans tous les actes de gestion du personnel : recrutement, promotion, affectation et évaluation des postes, contrôle et encadrement, détermination du salaire. Les biais de genre sont inscrits, selon cet auteur, d'une part, dans les procédures formelles de gestion des carrières, apparemment neutres mais en réalité adossées à un référent masculin (critères d'âge stricts, mobilité géographique répétée, flexibilité horaire, passage par des postes opérationnels, valorisation différenciée des diplômes, métiers et parcours), qui produisent dès lors de la discrimination indirecte »¹⁷. Selon l'article 202 du décret portant statut particulier des fonctionnaires, « les conseillers des affaires étrangères nouvellement recrutées accomplissent leurs stages dans les services centraux du Ministère des Affaires étrangères ou dans l'une des représentations diplomatiques ou consulaires à l'étranger. A l'issue de leur stage, ils sont titularisés au 1er échelon de la 2e classe ». La masculinité du cadre des conseillers et ministres plénipotentiaires des affaires étrangères par rapport aux services centraux est **le produit de la gestion des primo-affectation** et constitue donc plus **une fabrication administrative** que l'effet du hasard des recrutements. En effet, les

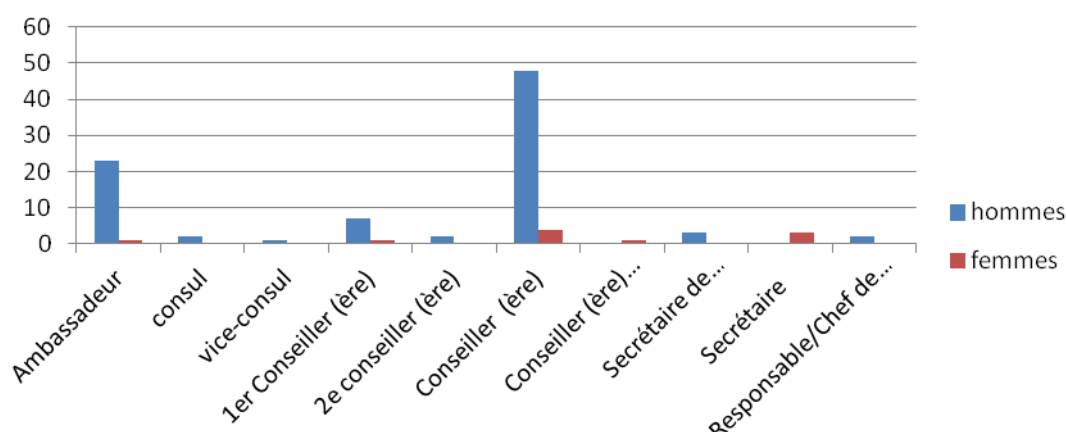
¹⁷ C. MARRY *et al.*, « Le genre des administrations. La fabrication des inégalités de carrière entre hommes et femmes dans la haute fonction publique », *op. cit.*, p. 5.

contraintes liées à l'exercice des postes diplomatiques, notamment **la contrainte de la double vie (de mère de famille et de diplomate)**, ne concernent que très rarement les primo-arrivant (es). Il est très rare en effet, parmi les primo-arrivant de la fonction publique, de trouver des candidates déjà mariées. En outre, à l'entrée de la fonction publique (ou tout simplement dans la vie professionnelle), l'heure est à l'ambition d'une carrière réussie et non à l'autocensure. Une affectation sensiblement plus féminine des primo-arrivant sur les postes et missions extérieures tendrait à améliorer l'assiette de nomination pour les postes d'ambassadeur et la présence féminine sur les missions extérieures. Si l'assiette de nomination s'améliore, les chances des femmes à être nommé ambassadrice s'améliorent également.

La domination masculine du personnel du cadre des conseillers et ministres plénipotentiaires affecté aux services extérieurs **constitue donc le facteur déterminant pour le maintien de la masculinité des missions diplomatiques et postes consulaires car c'est parmi le personnel appartenant à ce cadre d'emploi que sont nommés, sauf exception, les ambassadeurs**. La gestion des affectations, notamment celles des primo-arrivants, maintient par effet cyclique la masculinité des missions diplomatiques et postes consulaires ; ce qui tend à la reproduction de la sous-représentativité féminine de génération en génération puisqu'il sera toujours aisée de maintenir cette gestion des affectations ; la domination masculine des services extérieurs bénéficiera toujours de la légitimation de l'autocensure. Pour preuve, l'actuelle ambassadrice ne constitue pas la première femme mais la remplaçante numérique d'une ex-ambassadrice, preuve de l'effectivité de la reproduction.

Enfin, l'analyse de la composition du personnel affecté aux services extérieurs dévoile **la survivance des biais de genre tel que celui selon lequel, certains métiers sont réservés par nature aux hommes (Responsable et/ou chef de protocole) alors que d'autres le sont pour la femme (secrétaire de direction)**.

Figure 3- Répartition du personnel des services extérieurs en genre et grade



3.2 Normes non-écrites et pratiques diplomatiques

En fait, les ambassades et représentations permanentes de la République de Djibouti, Etat musulman depuis la réforme constitutionnelle de 2010, installés dans les Etats arabes ne comprennent pas ou très peu parmi leur personnel toute catégorie confondue des membres féminins. Dans les neuf à dix Etats arabes dans lesquels la République de Djibouti entretient des missions diplomatiques ou au moins une représentation permanente, toute catégorie et cadre confondus, on ne compte que deux femmes parmi leurs personnels. L'inexistence de diplomate femme à la tête de ces services s'explique peut-être par une règle non-écrite d'ambassadeur homme en raison de la culture ou de la religion de ces Etats. Rappelons, à titre indicatif que l'Arabie-Saoudite a eu sa première ambassadrice il y'a tout juste 5 mois, en février de cette année. Il faut rappeler aussi, que l'Etat d'accueil donne son avis sur la nomination du représentant de l'Etat d'origine du diplomate.

Figure 4- La masculinité de missions diplomatiques et des postes consulaires de Djibouti dans les Etats arabes

	Hommes	Femmes
Asmara	2	0
Egypte	3	0
Koweït	3	0
Qatar	3	1
Riyad	6	0
Maroc	3	0
Yemen	2	0
Somalie	2	0

Somaliland	1	0
Soudan	2	0
Djeddah	3	1
Total	30	2

Pour vérifier si la masculinité au moins du représentant diplomatique est une règle non-écrite dans les Etats arabes, on a s'est référé à la représentation diplomatique de deux grandes puissances mondiales dans ces Etats arabes. Pour le soin de comparaison, on a choisi cinq grands Etats arabes avec lesquels, la République de Djibouti entretient des relations diplomatiques. Et il s'avère que loin d'être une coïncidence, dans les 5 Etats retenus, les deux grandes puissances sont essentiellement représentées par des Hommes. Seule une mission diplomatique sur les cinq est confiée par chacun de ces deux grandes puissances à une femme.

Figure 5- La masculinité des représentants diplomatiques de la France et des Etats-Unis dans les Etats arabes

	Fr	US
Arabie saoudite	François Gouyette	John Abizaid
Egypte	Stéphane Rumatet	Robert Beecroft
Koweït	Mme Marie Masdupuyy	Lawrence R. Silverman
Qatar	Frank Gellet	Miss. Smith
Maroc	J.-F. Girault	David T.Fisher

4. Conclusions

La République de Djibouti a réalisé des réelles avancées en matière de promotion de l'égalité homme-femme. Cependant, les femmes souffrent d'une sous-représentativité chronique dans le secteur diplomatique et particulièrement sur les postes et missions extérieurs (ambassades et services consulaires). Ces postes sont des postes d'emploi de la fonction publique caractérisée par la domination masculine, s'agissant surtout des hauts cadres (A1, classe exceptionnelle). Le secteur diplomatique n'échappe pas à ce constat de la masculinité des hauts cadres dont le maintien est favorisé par la prudence budgétaire qui gèle les recrutements et avancements dans la fonction publique. Toutefois, les femmes sont sensiblement mieux représentées dans l'administration centrale en charge de la diplomatie et des affaires étrangères que sur les postes relevant des services extérieurs du ministère des affaires étrangères largement occupés par un personnel masculin. Au-delà des contraintes attachées à l'exercice de ces postes, notamment l'éloignement, les difficultés relatives au recasement du mari....etc, la masculinité des postes diplomatiques peut s'expliquer par la gestion des affectations des primo-arrivants. Enfin, chaque secteur d'activité sociale et humaine est régi au-delà des normes et procédures formelles par des normes non-dits, informels mais particulièrement opérant et effectif. La masculinité du personnel diplomatique djiboutien dans les Etats arabes relève de ce non-dit puisque l'on observe une composition similaire s'agissant du personnel de grandes diplomaties que sont les Etats-Unis et la France.

5. Recommandations

La sous-représentativité de la femme dans le secteur diplomatique étant largement de nature institutionnelle, nous recommanderons les actions suivantes :

- Accompagner le ministère pour favoriser une affecction féminine des primo-arrivantes sur les postes diplomatiques et consulaires quitte à instituer un système incitative ou un système de quota
- Etudier sur la situation des familles des diplomates pour identifier les obstacles et solutions afin que la famille ne soit plus un motif discriminant pour les femmes
- Campagne de promotion auprès des jeunes notamment universitaires dans le choix d'une carrière de diplomate.