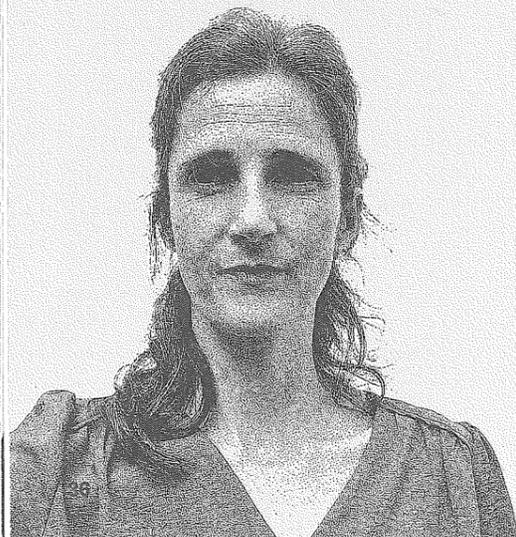


Cadres du secteur public : pour les femmes, des inégalités redoublées en fin de carrière



[texte]

↳ Par Marion Demonteil, politiste et sociologue, Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique – Épistémologie & sciences sociales (Curapp-ESS), université de Picardie Jules Verne.

PARTIE 2

Allongement de la vie professionnelle, accélération des rythmes de travail et individualisation des carrières se combinent tout au long de la vie professionnelle des femmes pour creuser les inégalités après 50 ans. Dans la fonction publique, plafonds et parois de verre se nourrissent notamment de leur manque de mobilité, que celle-ci soit géographique, organisationnelle ou fonctionnelle.

Rémunérations inférieures, postes moins prestigieux, possibilités de mobilité plus restreintes : les femmes connaissent des carrières moins favorables que celles des hommes. Bien documentées, tant dans le secteur privé que dans le secteur public^①, ces différences résultent d'écarts de traitement dont les effets se cumulent sur la longue durée. Les politiques publiques, qui visent à individualiser toujours plus les carrières des agents publics, parallèlement à l'allongement de la vie professionnelle, contribuent à dégrader la fin de parcours des agentes et leurs perspectives de retraite.

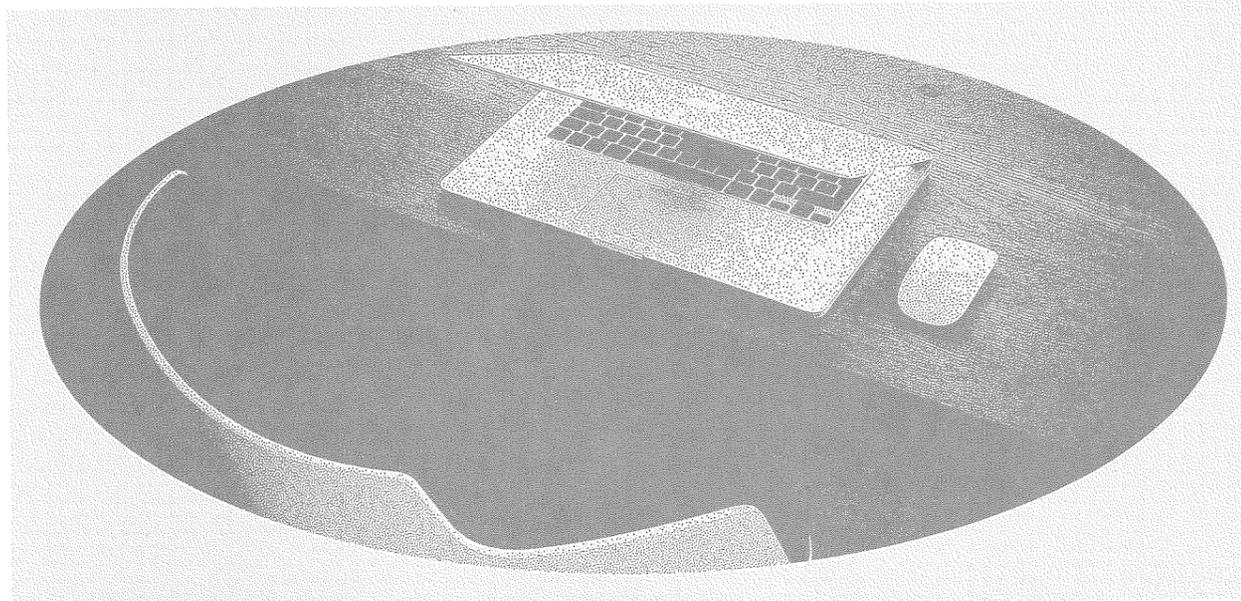
Il faut, pour saisir cette dynamique cumulative, comprendre d'abord les facteurs organisationnels qui expliquent la persistance des inégalités en dépit des dispositifs correctifs. Le plus souvent, l'évocation des inégalités professionnelles centre l'attention sur les écarts de rémunération. Ceux-ci persistent dans la fonction publique, de l'ordre de 12% pour les équivalents temps plein, même s'ils se sont réduits ces dix dernières années. Mais la différence de rémunération résulte de nombreux facteurs tels que le temps de travail (le temps partiel subi étant par exemple plus fréquent chez les femmes). surtout, les recherches en sociologie et science politique ont montré que les règles de la carrière publique sont elles-mêmes très inégalitaires. Tout l'enjeu est de comprendre que les inégalités de genre sont construites par l'organisation, c'est-à-dire par un

ensemble de normes qui se traduisent dans les manières d'organiser le travail et la carrière. Ce ne sont pas les règles qui font seules les inégalités, mais les usages dont elles font l'objet.

Les logiques de corps sont un premier poste d'observation. Lorsque l'on regarde la composition des corps de la fonction publique, il apparaît que les femmes sont sur-représentées dans ceux qui rémunèrent moins et sous-représentées dans ceux qui rémunèrent plus que la moyenne. Autrement dit, elles sont sous-représentées dans les corps de catégorie A et A+, et sur-représentées dans la catégorie C. Or les corps les plus prestigieux étant également ceux qui offrent les progressions de carrière les plus intéressantes, ces différences augurent alors d'écarts de situation accentués en fin de carrière. Supprimer les catégories ne résoudrait en rien les inégalités, puisque les désavantages dont pâtissent les femmes tiennent pour beaucoup aux usages qui sont faits des règles existantes.

Des biais de genre, nichés dans les pratiques

Clarifions en considérant non plus les différences entre corps mais les différences internes à un même corps. Entrer dans un corps se fait principalement par concours, et la progression est ensuite encadrée par un ensemble de règles a priori automatiques, applicables à tout le monde de la même manière, indépendamment du genre. Mais nombreuses sont les façons d'accélérer sa progression. Ce sont des possibilités –et non pas des obligations–, dont tous les agents ne se saisissent pas aussi facilement, comme passer des examens ou des concours internes, ou réussir à être promu au choix. On trouve ici un premier biais de genre, niché dans des pratiques, dans de l'implicite : pour faire jouer ces voies d'accélération, il faut bénéficier du soutien d'un supérieur (qui va accepter d'accorder à son agent des décharges de



temps de travail pour faciliter sa préparation d'un examen ou qui va soutenir sa candidature à l'avancement). Or, à ce jeu, les femmes sont moins identifiées comme «promouvables»; elles sont moins souvent incitées à passer des concours internes, sans compter qu'il est plus difficile pour elles de concourir en raison de leurs charges domestiques. Les modalités de progression dans les emplois sont une autre piste d'analyse, qui montre, là aussi, qu'une fonction publique d'emploi ne supprimerait pas le plafond de verre. Les agents publics peuvent occuper des emplois en fonction du grade qui est le leur et de leur corps d'appartenance. Les emplois de cadre (chef de bureau, sous-directeur, chef de service, etc.) sont attribués à des agents repérés, auxquels ces emplois vont être proposés. Comme dans une entreprise privée, pour être promu et occuper un emploi supérieur dans l'organisation administrative, il faut donc être repéré et soutenu. Or les femmes le sont moins que les hommes. Elles dédient moins de temps à l'entretien d'un réseau, sont moins repérées par leurs supérieurs pour être promues, sont moins mobiles géographiquement, ce qui réduit l'éventail des postes disponibles pour elles. Plus largement,

elles souffrent d'une sous-estimation de leurs compétences généralistes: on voit davantage les femmes comme des expertes, on les naturalise comme des spécialistes, là où on va attribuer aux hommes des compétences généralistes (les hommes montent en généralité). Prenons l'exemple des femmes et des hommes conservateur-rices de musée ou des archives. Les femmes issues de ce corps sont plus souvent écartées des postes de direction au motif qu'elles seraient trop spécialistes de leur domaine et pas capables d'en sortir, à l'inverse de leurs collègues masculins considérés comme aptes «par nature» à gérer des équipes. Un point déterminant aujourd'hui, car les emplois de directions sont des postes qui supposent des compétences généralistes, de coordination et d'impulsion de politiques transversales, qui seraient «naturellement» celles des hommes.

Pour pouvoir progresser, une injonction à la mobilité

La conséquence – et c'est ce qui va être payé au prix fort en fin de carrière – est que les femmes changent moins souvent de poste, montent moins haut dans la hiérarchie (elles se raréfient

à mesure que l'on progresse dans la hiérarchie, c'est le plafond de verre), mais sont aussi moins présentes dans des emplois généralistes ou dans les administrations régaliennes plus rémunératrices, les finances par exemple (ce sont les parois de verre). Tous ces mécanismes organisationnels se traduisent dans la rémunération: les femmes progressent moins vite dans leur corps, elles négocient moins souvent leurs primes (chaque changement de poste permet de renégocier), elles sont moins enclines à négocier les montants.

En ayant ces éléments en tête, on comprend comment l'allongement des carrières peut accroître les inégalités de genre. Au regard de ce que l'on vient de décrire, les femmes abordent la fin de carrière à des positions et des niveaux de rémunération inférieurs à ceux des hommes. Les inégalités perdurent donc. Mais là où les choses s'aggravent, c'est que cet allongement va de pair avec une individualisation des carrières toujours plus forte selon laquelle les cadres, pour progresser, doivent être mobiles (changer de poste tous les trois ou six ans, changer d'organisation, de fonction) jusqu'à la fin de leur vie professionnelle. Comme les femmes ont plus

de difficultés à cocher toutes les cases de la mobilité géographique et fonctionnelle, l'éventail des postes qu'elles peuvent occuper est plus restreint^②. Prenons l'exemple d'une cadre en poste dans un service déconcentré, qui n'a pas fait de mobilité géographique parce qu'elle s'est occupée de ses enfants ou qui n'a pas fait de mobilité fonctionnelle parce qu'elle a accepté les postes qui se présentaient à elle au gré des mutations de son mari. Une fois ces contraintes familiales levées, sa carrière restera marquée: cette cadre ne pourra pas occuper d'emplois supérieurs parce que les conditions qui sont imposées aujourd'hui pour y accéder supposent d'avoir été mobile.

Une intensification de la compétition pour l'accès aux postes supérieurs

Donc non seulement les femmes conservent leurs désavantages, mais ceux-ci sont accentués. Premièrement, leurs chances de promotion s'amenuisent alors que les conditions d'accès aux emplois supérieurs se durcissent. Au cours des années 2000, la compétition pour l'accès aux postes supérieurs dans l'administration s'est intensifiée, en raison de la contraction du nombre d'emplois de direction sous l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2008, du vieillissement de l'encadrement supérieur (facteur démographique conjugué au report de l'âge légal de départ à la retraite) et de l'ouverture croissante des emplois fonctionnels aux contractuels. Or, lorsqu'elles parviennent à remplir les conditions pour candidater à ces postes, les cadres femmes ont des dossiers de carrière moins solides que ceux de leurs concurrents masculins, sans compter que le stigmate de l'âge redouble celui du genre. Secondement, la ségrégation professionnelle perdure: les femmes seniors restent dans les ministères où les carrières sont les moins porteuses. Moins mobiles, on l'a vu, elles changent aussi

plus difficilement d'administration. L'autonomie des enfants ne suffit pas à lever les freins à la mobilité géographique, d'autant que la charge d'aidant incombe toujours plus aux femmes. Dans une étude conduite auprès de l'encadrement supérieur de la Culture^⑤, nous avons ainsi montré, avec des collègues, que l'inscription sectorielle peut se refermer comme un piège sur les femmes cadres seniors dont les chances de mobilité fonctionnelle vers des postes généralistes sont de moins en moins probables, notamment en raison du fait qu'elles sont renvoyées à des compétences expertes plutôt que managériales et généralistes. Leur manque de mobilité (géographique, organisationnelle, fonctionnelle) s'accroît à mesure que les années passent, alors qu'elles s'éloignent de plus en plus des normes définissant désormais les agents «à hauts potentiels» recensés dans des «viviers» mis en place et entretenus par le secrétariat général du gouvernement ces dernières années. Leur situation s'avère ainsi de moins en moins favorable par rapport à celle de leurs homologues masculins, d'autant qu'elles accèdent plus difficilement aux emplois refuge. Des emplois qui correspondent à des positions moins exigeantes en termes de rythme de travail, parce qu'elles sont extérieures aux chaînes hiérarchiques et ne nécessitent pas de gestion d'équipe, ce qui permet d'être soustrait au rythme des bureaux. Les emplois et corps d'inspection, de chef de projet ou d'expert de haut niveau entrent par exemple dans cette catégorie pour les cadres supérieurs. Moins exposées, ces positions permettent de durer dans la carrière publique. Elles permettent de maintenir ou d'améliorer la rémunération voire, dans certains cas, d'augmenter le traitement hors primes (qui sert de base au calcul de la pension). Mais là encore, l'accès à ces emplois suppose de mobiliser des ressources très inégalement réparties. La féminisation très tardive des corps d'inspection montre que les femmes ont longtemps été

écartées de ces positions rémunératrices. De ce point de vue, l'extinction des corps d'inspection accentue la tension autour d'emplois rares et qui peuvent désormais être attribués ou retirés au gré des orientations de l'exécutif. En définitive, les effets de l'allongement de la vie professionnelle, de l'accélération des rythmes de travail et de l'individualisation des carrières s'additionnent tout au long de la vie professionnelle des femmes, et les inégalités face à la carrière continuent de se creuser après 50 ans, l'âge et le genre accentuant des freins liés au statut ou à l'appartenance de corps. Aujourd'hui, les politiques visant la carrière publique sont traversées de fortes contradictions. D'un côté, les dispositifs de lutte contre les inégalités de carrière, dont la mise en place des quotas est le meilleur exemple, permettent une relative amélioration. De l'autre, les attaques répétées contre la fonction publique de carrière – dont le projet de loi Fonction publique est le dernier exemple – ont pour effet d'éroder le caractère malgré tout relativement protecteur du statut pour rapprocher les carrières publiques de celles du privé, plus inégalitaires encore.

^① *Le plafond de verre et l'État: la construction des inégalités de genre dans la fonction publique*, Catherine Marry et al., p. 228, Armand Colin, octobre 2017.

^② «On n'est pas là pour s'encroûter. L'injonction à la mobilité dans les carrières publiques», Marion Charpenel, Marion Demonteil et Reguina Hatzipetrou-Andronikou, in *La Nouvelle Revue du travail*, n° 22, pp. 131-148, 2023.

^⑤ *Le Genre des carrières. Inégalités dans l'administration culturelle*, Alban Jacquemart et al., p. 214, Les Presses de SciencesPo - ministère de la Culture - Département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS), coll. Questions de culture, 2022.