

Cadres supérieurs : entre idéal égalitaire et avantage masculin Le plafond de verre dans la haute fonction publique

La fonction publique n'échappe pas au plafond de verre en dépit des règles statutaires de recrutement et de promotion censées garantir l'égalité de traitement. Sophie Pochic présente les résultats d'une enquête approfondie par récits biographiques, une centaine, qui dévoilent la fabrique de l'avantage masculin dans la haute administration.

La grande enquête CFTD Cadres auprès de 7000 agents de catégorie A confirmait les inégalités, avec des femmes présentes dans l'encadrement intermédiaire, mais des rémunérations concentrées vers le bas¹. Vous présentez aujourd'hui les inégalités de parcours.

Sophie Pochic. Cet ouvrage collectif² est le résultat d'une prise de conscience de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). La DGAFP voulait comprendre la forte inertie dans l'accès des femmes aux postes de décision. Il existe un décalage important entre la présence des femmes parmi les chef.fe.s de bureau et celle au sein des étages supérieurs. Ce plafond résiste alors même que la fonction publique est

Sophie Pochic est sociologue du travail et du genre, directrice de recherche au CNRS, au Centre Maurice-Halbwachs. Elle a notamment exploré, en partenariat avec la DGAFP, les inégalités de carrière dans la haute fonction publique, avec une attention aux variations sociales (entre femmes) et organisationnelles (entre ministères, plus ou moins féminisés). Elle est l'une des auteures de l'ouvrage collectif *Le Plafond de verre et l'Etat*, Armand Colin, 2017.

1 Sophie Pochic, « *L'égalité en réformes dans les fonctions publiques* », revue *Cadres* n°444, juin 2011.

2 Catherine Marry (dir.), avec Laure Bereni, Alban Jacquemart, Sophie Pochic, Anne Revillard, *Le Plafond de verre et l'Etat. Les inégalités de genre dans la fonction publique*, Armand Colin, 2017.

un univers majoritairement féminin, avec 55% de femmes parmi les fonctionnaires toutes catégories, 45% de femmes chez les cadres A (hors enseignement) et 38% parmi les cadres A+ en 2014. Mais on trouvait alors seulement 22% de femmes dans les emplois de direction.

La DGAFP a commandé en 2011 une vaste étude qualitative pour comprendre les mécanismes à l'origine de cette progressive disparition des femmes. Pourquoi, malgré leur réussite scolaire, dans un univers majoritairement féminin, les femmes restent-elles à l'écart des postes stratégiques ? Ces inégalités de parcours, qui se redoublent d'une inégalité dans les rémunérations, sont indiscutables. Un récent rapport parlementaire constate un écart global de rémunération « inexplicable » (à poste et profil égal) de 19% entre les hommes et les femmes dans le secteur public, un écart de 10% dans la fonction publique territoriale, de 15% dans la fonction publique d'Etat et de 22% dans le secteur public hospitalier³.

Ces inégalités de parcours et de rémunération ont longtemps été déniées par les administrations. Elles se pensaient « à l'abri » en raison du principe d'égalité de traitement inscrit depuis 1983 dans le statut de la fonction publique, qui interdit toute distinction, directe ou indirecte, en raison du sexe. Mais depuis une quinzaine d'années, dans le sillage des mobilisations de femmes pour la parité en politique⁴ ces certitudes sont questionnées. L'Etat s'est longtemps dédouané de ce qu'il imposait aux entreprises. L'obligation de mesurer et de publier les éventuelles disparités entre femmes et hommes par exemple, *via* un rapport annuel de situation comparée, imposé aux entreprises dès la loi Roudy de 1983 n'est devenue réalité pour les administrations qu'en... 2012 !

En parallèle de notre étude, en 2011, un rapport officiel demandé par le Président de la République à une députée UMP, proposait (entre autres) d'instaurer

³ François Descamps-Crosnier, *La Force de l'égalité - Les inégalités de rémunération et de parcours professionnels entre femmes et hommes dans la fonction publique*, La Documentation française, 2017.

⁴ Laure Bereni, *La Bataille pour la parité en politique*, Economica, 2015.

des quotas de femmes pour compenser leur moindre présence aux sommets des administrations⁵. Ce rapport s'inspirait de la loi Copé-Zimmerman de janvier 2011 qui impose aux grandes entreprises des quotas pour leurs conseils d'administration et de surveillance. Cette mesure est plus contraignante pour l'Etat, puisque sont concernés les emplois effectifs de direction (équivalent des Comex pour les entreprises) et non les administrateurs indépendants. Cette proposition était intégrée dès l'année suivante, dans la loi Sauvadet de mars 2012, pour les trois versants de la fonction publique : Etat, hospitalière et territoriale. Ce dispositif a été conçu de manière progressive avec une montée en charge des quotas pour les primo-nominations de 20% en 2013 à 40% à 2017. En 2016, cela a concerné 1 100 nominations sur une population de 6 000 cadres, soit 35% et deux ministères (Justice et Armée) ont été sanctionnés pour ne pas les avoir atteints⁶.

L'Etat s'est longtemps dédouané de ce qu'il imposait aux entreprises.

Si les quotas sont des outils efficaces car ils obligent à nommer des directrices, sous menace de sanctions, et font l'objet d'un suivi quantitatif annuel, ils ne traitent pas des causes multiples à l'origine de ces différentiels de parcours. Notre étude visait justement à mieux décrypter les désavantages féminins et les avantages masculins, et nous a permis aussi d'explorer la réception de ces politiques publiques d'égalité qui se mettaient en place. Nous avons réalisé notre enquête sur quatre directions, dans deux ministères, choisis pour leurs contrastes. Le premier porte des représentations de compétences dites « masculines » : les activités économiques et financières, le pouvoir régalién de Bercy, la technicité et rationalité de la finance et de la maîtrise de l'argent public (directions renommées TopDir et DiRéseau). Le second renvoie à des domaines d'intervention perçus comme « féminins » et moins valorisés :

5 François Guégot, *L'Egalité professionnelle homme-femme dans la Fonction publique*, La Documentation française, mars 2011.

6 Cf. Benoît Floc'h, « Deux ministères sanctionnés pour ne pas avoir nommé assez de femmes », *Le Monde*, 29 décembre 2017.

la famille, le handicap, la dépendance et l'emploi (directions appelées DirCare et DirTech). Le premier s'était déjà doté du label « diversité »⁷ et développait en interne une politique d'égalité et de lutte contre les discriminations, alors que l'autre était plus en retard sur ces réflexions de ressources humaines.

Les représentations sur le caractère genré des rôles perdurent dès le début des trajectoires.

S.P. Nous avons longuement retracé et comparé les parcours professionnels et personnels d'une centaine de cadres supérieurs et dirigeants, et pas seulement des femmes – il y a un tiers d'hommes dans le panel. Nous avons choisi une focale plus large que la catégorie des hauts fonctionnaires pour nous intéresser à l'élite ordinaire des administrations. Ceci pour mettre en lumière la « fabrication organisationnelle » des élites. Sans surprise, la voie royale de l'Ena (externe), ouvre un certain « droit à la carrière », avec un accès plus rapide et plus fréquent aux postes de direction. Le fait que les femmes ne représentent encore qu'un tiers des élèves est un facteur déterminant, sur lequel il est possible de travailler... Pour expliquer cette inégalité sur la ligne de départ, il faut se pencher sur la socialisation familiale : si l'excellence scolaire se voit davantage chez les femmes (elles sont majoritaires à Sciences Po Paris), les dispositions à l'ambition professionnelle et le soutien familial (des parents, mais surtout des conjoint.e.s) sont plus marqués chez les hommes⁸. Ces inégalités de genre se combinent avec des différences de classe, les parcours de « transfuges de classe » (les très rares enfants d'ouvriers ou d'employé.e.s qui intègrent l'Ena, en interne comme en externe) sont plus coûteux pour les femmes. Enfin, à la sortie, à classement égal, les femmes s'orientent davantage dans des domaines d'intervention considérés comme « féminins », par vocation ou intérêt, en refusant de suivre uniquement la norme sociale

⁷ Le label « diversité », créé en 2008, vise à prévenir les discriminations et à promouvoir la diversité dans les secteurs public et privé. Il permet à la structure candidate ou labellisée d'évaluer ses processus de ressources humaines. La certification est délivrée par l'Afnor.

⁸ Les jeunes mères se sont aussi heurtées longtemps à des jugements négatifs pendant leur scolarité à l'ENA, les directeurs de stage pouvant considérer qu'elles faisaient passer leur famille avant leur dévouement à l'école...

du prestige. On n'a pas rencontré d'hommes qui aient fait des choix atypiques de ce type. Cela participe à renforcer une forme de partage sexué des domaines de la République. Or, les ministères les mieux rémunérés et qui ouvrent davantage de possibilité de pantouflage⁹ sont choisis par les hommes. Le résultat est que chez les cadres A+, le début de carrière est déjà biaisé en termes d'égalité de genre, et ce par le produit de stéréotypes qui perdurent. Alors, certes, le concours de l'Ena est anonyme, l'enseignement y est égalitaire, mais les effets d'une socialisation genrée impriment leur marque.

Nous avons aussi travaillé sur les normes écrites et informelles des administrations qui participent à fabriquer des « privilèges » masculins, souvent de manière inconsciente. Par exemple, dans certaines directions (comme DiRéseau ou DirTech, avec de nombreux services déconcentrés), la mobilité géographique répétée est une norme présentée par l'administration comme « neutre », car elle est la même pour tous ; mais elle est de fait favorable aux hommes. Faire suivre sa conjointe – souvent au sacrifice de sa carrière – est plus facile que le contraire. Les hommes A+ sont davantage en couple avec des femmes fonctionnaires moins

Les femmes s'orientent davantage dans des domaines d'intervention considérés comme « féminins ».

« cotées » (A, voire B) que les femmes A+ ne le sont¹⁰. Les mutations rapides, ou la mobilité à l'international, sont difficiles à gérer pour ces dernières et la fonction publique n'aide pas à pallier cette situation asymétrique. Ce sont uniquement des femmes qui nous ont évoqué des tensions conjugales lors de mobilités ou de préparation de concours internes. A l'inverse, beaucoup d'hommes hauts fonctionnaires ont reconnu avoir été fortement soutenus dans leur progression de carrière par leur conjointe qui a toléré leurs absences ou leur indisponibilité, le résumant par : « *J'ai une femme exceptionnelle* »¹¹.

⁹ Le « pantouflage » désigne la mobilité des fonctionnaires vers des fonctions de cadres supérieurs et dirigeants des entreprises privées. Ces fonctionnaires conservent la possibilité de retourner dans leur corps d'origine.

¹⁰ Elles sont davantage en couple avec des cadres du privé d'ailleurs.

¹¹ Alban Jacquemart, « *J'ai une femme exceptionnelle. Carrières des*

Mais la mobilité imposée est également un effet des réformes de la fonction publique, des réorganisations et fusions de service, qui se multiplient depuis une décennie. La réduction des postes d'encadrement intermédiaires, notamment en services déconcentrés, exacerbent un esprit de compétition qui recréent des inégalités et favorisent l'esprit de corps. Les contextes de réduction des échelons, par exemple, accentuent la lutte des places au niveau intermédiaire, avec un effet de goulot d'étranglement et des jeux de cooptation souvent préjudiciables aux femmes, notamment les non-énarques. Les quotas apparaissent alors comme des correcteurs qui peuvent soutenir la carrière de certains profils sur-sélectionnés de femmes et seulement pour la dernière marche. Au final, les pratiques de sélection des futurs cadres supérieures et dirigeants sont modelées par et pour les hommes, *a fortiori* énarques. Certes, certaines femmes avaient réussi à briser le plafond de verre, par leur investissement professionnel, avant même l'instauration des quotas. Mais comme « tout se joue entre trente et quarante ans » dans les carrières administratives, il demeure difficile de rétablir une égalité des chances lorsque l'articulation des vies professionnelles et privées est un obstacle récurrent pour de nombreuses femmes.

Au-delà des quotas, comment sont reçues les politiques d'égalité professionnelle dans le contexte de transformation permanente de la fonction publique ?

S.P. Les politiques d'égalité professionnelle, de manière générale, mettent l'accent sur la conciliation des temps et sur les dispositifs pour soutenir la parentalité au travail. Mais elles ne modifient pas pour autant l'organisation de l'activité. Dans le contexte actuel de réformes continuelle des services, souvent exacerbées par la réduction des effectifs et des moyens, la norme de la « disponibilité extensive » pour se distinguer dans les sphères de l'encadrement et du pouvoir demeure. Et beaucoup de femmes diplô-

hommes hauts fonctionnaires et arrangements conjugaux », Connaissance de l'emploi, n°414, 2014.

mées s’y conforment.

Prenons l’exemple de la « charte des temps » établie dans les ministères économiques et financiers. Celle-ci fixe de beaux principes en matière de gestion du temps du travail comme les horaires de réunion en début et fin de journée, ou un droit à la déconnexion. On encourage même à quitter son bureau plus tôt une fois par semaine... Mais son poids est très relatif dans le quotidien du travail des haut.e.s fonctionnaires. Contrairement aux idées reçues, le public et le privé ont en commun d’imposer à leurs cadres supérieurs et dirigeants des normes de présence rigides et extensives, de huit heures le matin à huit heures du soir, voire vingt-deux-heures ou minuit pour celles et ceux qui vivent

La pression sur les hauts fonctionnaires n’a jamais été aussi forte.

au même rythme que les cabinets ministériels. De plus en plus de lois, de réactivité, de thèmes traités... La pression sur les hauts fonctionnaires n’a jamais été aussi forte. Comment parler de conciliation des temps dans des fonctions proches du gouvernement ? La disponibilité et donc le don de soi sont valorisés, avec par exemple le passage en cabinet ministériel qui est un vrai accélérateur de carrière. Celles et ceux qui modèrent leur disponibilité font l’objet de stigmatisation. Imaginez une cheffe de service qui part en congé de maternité : c’est perçu comme étant en contradiction avec l’esprit de dévotion totale à l’État, surtout quand aucun remplacement n’est envisagé.

Le corollaire de cette emprise du travail professionnel est une faible légitimité du droit à la maternité dans les administrations censées être exemplaires dans le respect des lois qu’elles contribuent à fabriquer. Je rappelle que le congé de maternité est assimilé à une période d’activité pour les droits à pension civile et pris en compte pour l’avancement. Nous avons pourtant entendu plusieurs femmes raconter de véritables « stratégies de grossesse », afin de planifier leurs congés « entre deux postes » et d’organiser la délégation du travail domestique et parental, témoignant leurs craintes

de devoir au retour de leur congé reconquérir leur place. Le contraste est saisissant avec les jeunes pères ;si certains mentionnent des aménagements suite à l'arrivée des enfants (efforts pour rentrer plus tôt), la majorité ne modifie en rien leurs perspectives de carrière. En imposant une charge de travail et des contraintes excessives, les administrations valorisent la masculinité traditionnelle des « pères qui gagnent »¹² et participent à accentuer les inégalités de genre.

Le dilemme entre "ne pas être différente" et "ne pas être égale" demeure. L'égalité dans la différence ne peut trouver de solution que dans la remise en cause du modèle du travail masculin.

S.P. D'abord être respectée en tant que personne. Un sujet évoqué durant l'enquête, devenu aujourd'hui l'objet de débats publics, est celui du sexisme ordinaire. Les comportements déviants ont longtemps été négligés, tolérés par les femmes, considérés comme le fait de personnes isolées. Or, il ne s'agit pas d'anecdotes mais d'un fait social établi et le seuil de tolérance baisse avec le temps. Une femme trentenaire en responsabilité est plus exposée à une remise en cause de son autorité, ou à être infériorisée en tant que « jeune » par des remarques paternalistes comme « *ma petite Magali* », ce que risque moins un camarade de promotion, pourtant du même âge. Une femme qui réussit risque davantage d'être l'objet de rumeurs ou de soupçons sur les « vraies » raisons de sa promotion. Dans ce contexte, les femmes dirigeantes ont tendance à neutraliser les marqueurs du féminin, dans un équilibre subtil en terme de performance de genre. Réussir comme un homme, s'imposer comme eux, tout en conservant une certaine féminité aux yeux de ses collègues – par exemple, en ayant les attributs de la « femme normale » (un mari et des enfants).

Les femmes qui réussissent en haut de l'échelle administrative, et qui s'organisent désormais sou-

¹² Cf. Charles Gadea, Catherine Marry, « *Les pères qui gagnent. Descendance et réussite professionnelle chez les ingénieurs* », Travail, genre et sociétés, n°3, 2000.

vent en réseaux¹³, se présentent rarement comme des « féministes », ou alors de manière modérée ou à demi-mots. Cependant, les femmes cadres supérieures et dirigeantes soutiennent en majorité les initiatives en faveur de l'égalité, comme la féminisation des jurys ou les quotas, dont elles peuvent être les bénéficiaires. Cependant, il ne faut pas croire à un effet en cascade : ce n'est pas parce qu'il y a des femmes en haut qu'il y aura davantage d'égalité pour les femmes en bas. Une leçon à méditer qui est la même dans le privé. Les quotas favorisent l'ascension d'une petite minorité mais ne signifie pas qu'ils soutiendront une politique d'égalité globale. Elles sont aussi sélectionnées pour leurs compétences de zélées réformatrices¹⁴.

Pour finir sur une note positive, les politiques d'égalité ont aussi des effets sur les hommes : ils doivent désormais donner des gages, au moins rhétoriques, de leur « modernité » en se démarquant des expressions d'un sexisme « archaïque »¹⁵. Les plus jeunes hommes, notamment des énarques, revendiquent ainsi souvent leur bienveillance à l'égard des jeunes mères dans leurs services et critiquent la norme de la disponibilité extensive. Ces discours égalitaires « de façade » ne sont cependant pas toujours associés à des pratiques égalitaires. Reste inchangé le modèle hégémonique de l'homme totalement voué à sa carrière, mêlant l'idéal du serviteur de l'État flexible et délesté des contraintes de la vie quotidienne. C'est ce modèle que les politiques devront affronter si elles veulent assurer les conditions d'une réelle égalité des chances, pour tous les profils de femmes.

Les quotas favorisent l'ascension d'une petite minorité mais ne signifie pas qu'ils soutiendront une politique d'égalité globale.

Propos recueillis par Laurent Tertrais

13 Par exemple, Administration moderne réunit depuis 1998 en majorité des administratrices civiles, et elle a depuis été rejointe par Femmes et diplomatie en 2008, Femmes de l'intérieur en 2013, Femmes et justice en 2014, Femmes de Bercy et Femmes de la défense en 2016.

14 Alban Jacquemart, Fanny Le Mancq, Sophie Pochic, « Femmes hautes fonctionnaires en France. L'avènement d'une égalité élitiste », Travail, genre et sociétés, n°35, 2016.

15 Laure Bereni, Alban Jacquemart. « Diriger comme un homme moderne. Les élites masculines de l'administration française face à la norme d'égalité des sexes », Actes de la recherche en sciences sociales, n°3, 2018.