



L'égalité en réformes dans les fonctions publiques. Quels progrès? Revue Cadres (CFDT), n°444

Sophie Pochic

► To cite this version:

Sophie Pochic. L'égalité en réformes dans les fonctions publiques. Quels progrès? Revue Cadres (CFDT), n°444. 2011, pp.75-82. hal-03719106

HAL Id: hal-03719106

<https://hal.science/hal-03719106>

Submitted on 28 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'égalité en réformes dans les fonctions publiques **Quels progrès ?**

La fonction publique n'est pas exemplaire en matière d'égalité professionnelle et les transformations actuelles dans les administrations vont même à l'encontre d'une meilleure conciliation vie professionnelle, vie privée puisqu'elles génèrent une sous-estimation systématique de la charge de travail réel. Ainsi, l'effort actuel porté sur la « minorité visible » des dirigeantes ne doit pas faire oublier la situation des autres femmes cadres de la fonction publique.

Sophie Pochic est sociologue. Elle est chargée de recherche au CNRS. Elle a publié en 2011 avec Paul Bouffartigue et Charles Gadea « Cadres, classes moyennes : vers l'éclatement ? » chez Armand Colin.

En comparaison du secteur privé, les administrations se pensaient jusqu'à récemment comme un milieu de travail à l'abri des discriminations sexuées, en raison du statut des fonctionnaires de 1946 qui garantit l'absence de distinction entre hommes et femmes (art. 7) et instaure un système « méritocratique » de détermination du salaire et du déroulement de carrière (selon l'ancienneté et la notation) et « transparent » (sous le regard des syndicats via les Commissions Administratives Paritaires).

La présence précoce de femmes dans certains secteurs de l'action publique dès la fin du XIX^e siècle (éducation, santé, action sociale), la levée progressive des verrous juridiques (concernant des formations supérieures ou des concours) suite aux mobilisations de femmes pour faire valoir leurs droits¹, puis surtout la féminisation croissante jusqu'à la mixité des cadres A (elles composent 57% des titulaires en 2008) pouvaient faire croire à une « pente natu-

relle » vers toujours plus d'égalité.

Pourtant, les administrations sont loin d'être exemplaires que ce soit en termes de promotion ou d'égalité salariale. Encore fallait-il que des statistiques sexuées soient disponibles

Au moment où s'ouvre la première négociation sur l'égalité professionnelle dans la fonction publique d'Etat, il est indispensable de rappeler que le dossier égalité professionnelle est un sujet complexe à dimensions multiples, les organisations de travail (re)produisant constamment des inégalités plus ou moins visibles et légitimes.

pour faire ce constat chiffré de la ségrégation verticale et horizontale au niveau des trois fonctions publiques, alors que les administrations n'étaient pas tenues de publier de rapports de situation comparée (à la différence des entreprises depuis la loi Roudy du 13 juillet 1983). Les années 2000 ont été marquées par un vrai rattrapage dans ce domaine du diagnostic chiffré, grâce à la loi sur l'égalité professionnelle du

9 mai 2001 et à l'impulsion de femmes ayant rédigé plusieurs études et rapports², dans lequel s'inscrit le dernier rapport de la députée Françoise Guégot de janvier 2011.

L'enquête organisée par l'Uffa et la CFDT Cadres « Les A ont la parole » confirme ces inégalités au niveau des cadres, avec des femmes présentes dans l'encadrement intermédiaire, mais des rémunérations concentrées vers le bas³. Si le gouvernement français a d'abord incité les acteurs concernés à agir sur ce thème via deux chartes égalité signées en 2004 et 2008, la proposition d'édicter des « quotas » de femmes pour les emplois de direction semble marquer un changement de cap plus volontariste dans ce domaine.

Cependant, au moment où s'ouvre la première négociation sur l'égalité professionnelle dans la fonction publique d'Etat, il est indispensable de rappeler que le dossier égalité professionnelle est un sujet complexe à dimensions multiples, les organisations de travail (re)produisant constamment des inégalités plus ou moins visibles et légitimes.

A la recherche d'une meilleure « conciliation » dans l'intensification

Les politiques d'égalité professionnelle, dans le public comme le privé, mettent souvent en avant des mesures pour favoriser la « conciliation » entre travail et vie privée, notamment pour les parents de jeunes enfants. Ces mesures financières ou matérielles visent à « neutraliser » les contraintes familiales des unes et des autres, via la délégation du travail domestique et parental à d'autres femmes, et à modifier les représentations sur la « parentalité » au travail.

Mais elles ne modifient en rien l'organisation collective de travail. Dans un contexte de lutte des places, plus ou moins exacerbé par la réduction des effectifs, la norme de la « disponibilité extensive » pour se distinguer dans les sphères de l'encadrement et du pouvoir demeure. Beaucoup de femmes diplômées s'y conforment, via une délégation coûteuse financièrement et/ou des sacrifices en terme de vie privée, tandis que d'autres vont se réfugier dans des postes d'experts, où l'on peut davantage « contrôler son temps », au prix d'un relatif plafonnement de carrière. De manière paradoxale, les transformations actuelles des fonctions publiques (organisation par projet, gestion par indicateurs, fusions-restructurations avec réduction des coûts et des effectifs, coordination d'intervenants multiples) vont même à l'encontre d'une meilleure « conciliation » puisqu'elles génèrent une sous-estimation systématique de la charge de travail réelle, et ce dans tous les secteurs.

Dans l'enquête « La parole aux A », ce débordement du travail sur la vie privée est mesurable avec 42% des cadres qui travaillent régulièrement chez eux soir ou week-end (phénomène croissant avec les responsabilités hiérarchiques), les femmes cadres attendant d'ailleurs plus que les hommes des propositions syndicales sur cette question des conditions de travail (+8 points). Seule une transformation en profondeur des pratiques de travail permettrait une régulation du temps de travail des cadres (« travailler moins pour plus d'égalité »)⁴, avec des recrutements dans les services en sous-effectifs, des réunions moins nombreuses et prévues à l'avance, des téléconférences pour éviter les déplacements, des chefs de service qui montrent l'exemple et ne se contentent pas d'afficher une « charte des temps », etc...

Une focalisation sur la « minorité visible » stratégique : les dirigeantes

Fait nouveau, les administrations françaises reconnaissent désormais qu'elles produisent elles-mêmes des inégalités de déroulement de carrière par des mécanismes de « discrimination indirecte » logées dans leurs pratiques formelles et informelles de sélection et de promotion.

A diplôme égal, voire supérieur, les femmes sont moins encouragées par leurs responsables à se présenter aux concours internes ; elles hésitent à s'engager dans des parcours de formation continue dont les lieux et les horaires ont été pensés pour des célibataires sans attaches ; elles sont concentrées dans des filières d'emploi tertiaires et féminisées offrant moins d'évolution de carrière que les filières techniques masculines historiquement plus syndiquées et plus valorisées. Pour l'instant, les actions positives envisagées dans le rapport Guégot portent principalement sur la haute fonction publique, avec la constitution d'un « vivier de cadres à potentiel » (sur le modèle des multinationales) et des quotas pour la nomination des cadres dirigeants (dont les emplois sont majoritairement « à la décision du gouvernement » pour la fonction publique d'Etat).

On peut cependant mettre en garde contre une focalisation des mesures sur cette « minorité visible » des femmes dirigeantes, à l'image des entreprises attirées par les discours justifiant la féminisation des directions par la performance (« business case »). Ces objectifs quantitatifs peuvent être atteints facilement avec un petit nombre de femmes ultra-diplômées bénéficiant de cette discrimination positive, sans modifier les normes de la promotion interne pour les autres femmes, particulièrement si ces dirigeantes sont recrutées à l'externe.

D'autre part, la féminisation du « vivier des cadres à potentiel » ne signifie pas automatiquement leur promotion en raison du mécanisme du « tuyau percé » (leur probabilité de sortie peut être plus forte que celles de leurs collègues masculins), il faut pouvoir disposer des statistiques sur les flux avec des suivis de cohorte. Les critères pour être détectés et évalués comme ayant du « potentiel » peuvent reproduire des inégalités au sein des femmes diplômées, avec une survalorisation des diplômes de grandes écoles et des grands corps, de certaines filières de métier, et de l'expérience antérieure d'encadrement.

Surtout, ces politiques d'égalité des chances peuvent créer des opportunités pour les femmes cadres A+, alors qu'au même moment, les réformes mises en œuvre peuvent dégrader les perspectives d'évolution et de conditions de travail d'autres femmes, notamment en catégories B et C, surtout si elles sont recrutées sur statut précaire ou que leurs activités sont externalisées.

L'individualisation de la rémunération, moteur de nouvelles inégalités

Si la question des écarts de rémunération, notamment aux niveaux les plus élevés, est évoquée par le rapport Guégot dans sa partie bilan, aucun exemple étranger de « bonne pratique » ni aucune mesure en matière d'égalité salariale n'est envisagée dans ce domaine. Pourquoi ce silence ? Sans doute car l'individualisation de la rémunération, notamment via des primes variables, peut réintroduire de l'arbitraire, de l'opacité, des stéréotypes et des inégalités dans la détermination du salaire. Les primes vont ainsi varier en fonction du prestige et de la visibilité des fonctions et des directions, mais aussi du rapport de force entre l'agent et l'employeur. Des cadres supérieurs vont négocier à la hausse leurs primes en jouant du chantage au départ, ou au contraire vont bénéficier de hausses substantielles pour obtenir leur adhésion dans la mise en œuvre de réformes contestées.

L'individualisation de la rémunération, notamment via des primes variables, peut réintroduire de l'arbitraire, de l'opacité, des stéréotypes et des inégalités dans la détermination du salaire.

Plus largement, les inégalités de rémunération dans la fonction publique sont liées à la systématique sous-évaluation du travail féminin ; les emplois et ministères traditionnellement féminins sont moins bien rémunérés que leurs homologues masculins, alors même qu'ils et elles peuvent avoir des responsabilités et contraintes similaires. L'enquête « La parole aux A » confirme cet écart, puisqu'à âge, fonction publique et nombre de personnes encadrées équivalents, demeure une différence de rémunération inexplicée entre femmes et hommes de 8%.

De nombreux pays étrangers se sont engagés dans la voie de l'égalité salariale via des méthodes de « job évaluation » respectant le principe de « salaire égal pour un emploi de valeur compa-

nable ». C'est ainsi le cas de l'Angleterre depuis les années 1990, où sous la pression de syndicats fortement féminisés (comme UNISON, premier syndicat du secteur public) et de procès pour discrimination salariale, la fonction publique hospitalière s'est engagée dans cet exercice collectif de réévaluation des emplois féminins, qui a particulièrement bénéficié aux infirmières. Les collectivités territoriales anglaises dont les moyens ont progressivement réduit ont davantage résisté devant l'ampleur du coût d'une telle réévaluation collective ; certaines préférant se battre en justice tandis que d'autres contournent les accords en externalisant les emplois féminins à bas salaire⁵. En France, aucune entreprise ou administration n'a ouvert ce chantier coûteux, alors même que l'Accord National Interprofessionnel de 2004 le prévoyait (art. 13), car cela signifierait revaloriser des filières professionnelles entières, comme la filière administrative des collectivités territoriales⁶.

Quels impacts en terme d'inégalités de genre du New Public Management ?

Enfin, cette politique d'égalité des chances ne peut être déconnectée du contexte de réformes des fonctions publiques (LOLF et RGPP), réformes qui ne sont certes pas nouvelles, mais qui s'applique ici dans un contexte de réduction drastique des moyens et des effectifs. Ces restructurations des organisations publiques transforment leur périmètre, leur organisation du travail, leur localisation parfois et la « structure des opportunités » de promotion. Ces réorganisations modifient les qualifications mais aussi les « qualités » valorisées pour faire carrière, en valorisant certaines filières professionnelles au détriment d'autres, en accentuant des contraintes de mobilité géographique contrainte ou de « loyauté » affichée à la stratégie de la direction⁷.

Ces changements organisationnels peuvent-ils servir de tremplins pour des femmes diplômées, par la revalorisation de filières moins prestigieuses délaissées par les grands corps, l'appel d'air en cas de départs des candidats masculins vers le privé, voire un effet « quota » ? Ou au contraire, en ravivant la concurrence entre cadres, vont-ils renforcer les critères d'affiliation politique et de visibilité, et donc les effets de réseaux souvent défavorables aux femmes ? La réponse ne sera pas univoque, variable en fonction du profil des femmes (atouts

initiaux, filière et parcours, réseaux), de l'attractivité de l'administration et de la région.

Dans des administrations comportant plus de 60% de femmes, il paraît absolument nécessaire d'évaluer les effets genrés du New Public Management, dans une perspective de « gender mainstreaming » c'est-à-dire de prise en compte des inégalités femmes-hommes dans l'évaluation de toutes les politiques publiques. Cette approche doit être vigilante face au possible creusement des inégalités entre femmes selon leur profil social et ethnique, à une bipolarisation de la population féminine au sein même du service public. Pour cela, les femmes cadres sensibles à la « cause des femmes » doivent toujours rappeler aux employeurs et à leurs collègues syndicalistes que l'égalité se justifie aussi pour des raisons de justice sociale, et pas uniquement de performance, et doit donc s'appliquer à toutes.

Cette approche doit être vigilante face au possible creusement des inégalités entre femmes selon leur profil social et ethnique, à une bipolarisation de la population féminine au sein même du service public.

1. Pochic Sophie, Guillaume Cécile (2009), « Les carrières des cadres au cœur des restructurations : la recomposition des effets de genre », *Sociologie du travail*, vol.51, n°2.

2. Juliette Rennes (2007), *Le mérite et la nature. Une controverse républicaine, l'accès des femmes aux professions de prestige (1880-1940)*, Fayard ; Sylvie Schweitzer (2010), *Femmes de pouvoir. Une histoire de l'égalité professionnelle en Europe (XIXe - XXIe siècle)*, Payot.

3. Trois rapports du Comité de pilotage sur l'accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs sous la direction de Anicet Le Pors et Françoise Milewski (2002, 2003, 2005) et le rapport de Brigitte Grésy en 2009.

4. 67% d'entre elles gagnent moins de 3.000 € nets par mois, contre 47% des hommes cadres. Pourtant 41% d'entre elles encadrent plus de 10 personnes, exactement le même taux que les hommes cadres.

5. Guillaume Cécile, Pochic Sophie (2010), « Des discours sur la conciliation en tension avec les normes de carrière », in Nicole-Drancourt Chantale (ed.), *Conciliation travail-famille, attention travaux*, L'Harmattan.

6 . Rubery Jill (2009), « La sous-évaluation du travail des femmes au Royaume-Uni », *Document du Mage*, n°14.

7. Silvera Rachel, Lemièrre Séverine (2010), « Un salaire égal pour un emploi de valeur comparable. Résultats de comparaison d'emploi », *Revue de l'IRES*, n°66