



CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

66

## Encadrer ou manager ?

Comparaisons des profils et des conditions de travail des personnels encadrants de la Fonction publique d'État et du secteur privé à l'aide du dispositif COI

---

Novembre  
2011

Alex Alber

Rapport de recherche



# Encadrer ou manager ?

Comparaisons des profils et des conditions de travail  
des personnels encadrants de la Fonction publique  
d'État et du secteur privé à l'aide du dispositif  
d'enquête COI

ALEX ALBER  
*CEE, Université de Tours-CITERES*

Directeur de publication : Alberto Lopez

ISSN 1629-5684  
ISBN 978-2-11-128670-2

[www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)

## **Encadrer ou manager ?**

Comparaisons des profils et des conditions de travail des personnels encadrants de la Fonction publique d'État et du secteur privé à l'aide du dispositif d'enquête COI

### **RÉSUMÉ**

Appuyé sur les données du dispositif COI (Changements organisationnels et informatisation), le rapport vise à comparer les parcours et les pratiques de personnels encadrants de la Fonction publique d'État et du secteur privé. Pour ce faire, il commence par une construction typologique permettant de faire ressortir les différentes articulations possibles entre autorité hiérarchique et reconnaissance statutaire. Les quatre catégories construites (cadres encadrants, cadres isolés, chefs, superviseurs) servent ensuite de trame pour comparer les secteurs public et privé sur une série de points qui répondent à deux questions principales : qui encadre et avec quels outils ?

Sont ainsi comparées les structures par sexe, âge, niveau de diplômes et origines sociales des différents types d'encadrants dans les deux secteurs, avant que l'analyse n'approfondisse l'utilisation comparée des outils managériaux que sont les objectifs chiffrés et les évaluations individuelles. Le rapport se penche enfin sur la question de l'autonomie dans le travail, des groupes de projet, des formes de la directivité et de la prégnance du contrôle distant.

Dans l'ensemble, s'il met en lumière des différences structurelles importantes dans la composition des populations d'encadrants dans les deux secteurs (le secteur public étant plus féminisé et tendanciellement plus âgé), le rapport ne donne pas à voir d'écart massif dans la diffusion des outils managériaux à l'intérieur du secteur public. Les principales différences étant concentrées sur la question des publics auxquels ces outils se destinent et de leur impact possible sur la carrière des intéressés.

*Cette recherche a été financée par la DGAFP (convention n° 0004560), commandée par le Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.*

# Sommaire

---

<b>Introduction .....</b>	<b>7</b>
<b>Partie 1 – La construction des profils d’encadrants .....</b>	<b>19</b>
<b>1. Tendances contemporaines d’évolution de l’encadrement.....</b>	<b>19</b>
1.1. <i>Plus de contrôles.....</i>	<i>19</i>
1.2. <i>... Moins d’encadrants ?.....</i>	<i>20</i>
1.3. <i>Une dévalorisation des fonctions d’encadrement ?.....</i>	<i>21</i>
1.4. <i>Les cadres du privé encadreraient de moins en moins.....</i>	<i>21</i>
1.5. <i>Le recul des spécificités des cadres.....</i>	<i>22</i>
1.6. <i>Les trois dimensions de l’encadrement : le statut, l’autorité, les missions.....</i>	<i>23</i>
<b>2. Répartition des trois rôles dans la FPE et le privé .....</b>	<b>24</b>
2.1. <i>L’espace de l’encadrement statutaire.....</i>	<i>25</i>
2.2. <i>L’espace de l’autorité hiérarchique.....</i>	<i>27</i>
2.3. <i>L’espace de l’encadrement informel.....</i>	<i>28</i>
<b>3. L’articulation des trois dimensions .....</b>	<b>32</b>
<b>4. À la recherche des <i>grands</i> encadrants .....</b>	<b>35</b>
4.1. <i>Le nombre de personnes encadrées.....</i>	<i>35</i>
4.2. <i>Le niveau de responsabilité des personnels encadrés .....</i>	<i>36</i>
4.3. <i>Le degré d’autonomie par rapport à la hiérarchie .....</i>	<i>37</i>
<b>Conclusion de la première partie.....</b>	<b>37</b>
<b>Partie 2. – Morphologies comparées des personnels encadrants de la FPE et du secteur privé .....</b>	<b>39</b>
<b>1. Qui sont les encadrants du public et du privé ? .....</b>	<b>39</b>
<b>2. Une Fonction publique globalement plus féminisée.....</b>	<b>39</b>
2.1. <i>Une lente résorption des inégalités hommes/femmes dans l’encadrement.....</i>	<i>40</i>
2.2. <i>Féminisation des différents profils de cadres .....</i>	<i>41</i>
2.3. <i>Où vont les femmes ? Analyse des fonctions des femmes cadres.....</i>	<i>48</i>
<b>3. Un encadrement tendancielleme nt plus âgé.....</b>	<b>52</b>
3.1. <i>Structures par âge de la population totale.....</i>	<i>52</i>
3.2. <i>Structures par âge des différents profils d’encadrants.....</i>	<i>54</i>
<b>4. Des qualifications différentes .....</b>	<b>59</b>
4.1. <i>Types de diplôme chez les différents profils d’encadrants.....</i>	<i>60</i>
4.2. <i>Rentabilités comparées des diplômes pour l’accès aux fonctions d’encadrement.....</i>	<i>63</i>

<b>5. Des origines sociales peu distinctes .....</b>	<b>66</b>
5.1. <i>Origines sociales par profil .....</i>	<i>69</i>
<b>Conclusion de la deuxième partie .....</b>	<b>70</b>
<b>Partie 3. – Diffusion comparée des outils et des logiques de management .....</b>	<b>71</b>
<b>1. La logique évaluative : une diffusion ambiguë .....</b>	<b>71</b>
1.1. <i>La diffusion des objectifs chiffrés.....</i>	<i>71</i>
1.2. <i>Les entretiens d'évaluation.....</i>	<i>74</i>
1.3. <i>Quelles conséquences ont les évaluations ? .....</i>	<i>79</i>
<b>2. Autonomie, contrôle et groupes de projet.....</b>	<b>86</b>
2.1. <i>La diffusion du travail par projet .....</i>	<i>86</i>
2.2. <i>L'autonomie dans le travail.....</i>	<i>89</i>
2.3. <i>Formes, fréquences et origines du contrôle du travail .....</i>	<i>94</i>
<b>Conclusion de la troisième partie.....</b>	<b>97</b>
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>99</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>103</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>109</b>



## INTRODUCTION

---

Ce rapport visera à étudier, à l'aide des différentes bases de données du dispositif d'enquête COI<sup>1</sup>, les disparités entre les « personnels encadrants<sup>2</sup> » de la Fonction publique d'État et du secteur privé. Nous nous intéresserons d'abord aux différences sociodémographiques entre les deux populations, avant d'étudier parmi elles la diffusion contrastée des outils et des logiques « managériales ».

Cette comparaison s'inscrit dans un contexte qui voit l'organisation du secteur public dans son ensemble fortement remise en cause. La nécessaire « modernisation » des administrations est une ancienne du débat public dont un observateur avisé relève, analyses historiques à l'appui, qu'elle est finalement presque aussi ancienne que la Cinquième République, au cours de laquelle, progressivement, « le système administratif a été constitué en “problème de gouvernement” (Bezès, 2009), consacrant la « Réforme de l'État » comme un registre spécifique de l'action politique, doté parfois d'un ministère. Luc Rouban ironise même sur une réforme qui est « à l'ordre du jour depuis la fin de l'Ancien Régime » (2009, p. 98). Les critiques se sont cependant intensifiées depuis quelques décennies, à ce point que, selon Bernard Pêcheur, « le système français de Fonction publique, longtemps regardé comme un modèle, est devenu, pour certains, un archaïsme et en tout cas un des symboles de “l'exception française”, condamné par l'évolution du monde » (2006, p. 94). En réponse, de nombreuses instances *ad hoc* ont été constituées pour « moderniser » l'État : le Commissariat à la Réforme de l'État dans les années 1990, transformé à partir de 1998 en délégation interministérielle à la Réforme de l'État, avant que différentes « agences » ne prennent le relais à partir de 2002 pour donner par la suite naissance à une direction générale de la modernisation de l'État (DGME) en 2005. Il s'agit donc d'une question qui anime le débat politique depuis un certain temps mais il ne serait pas exagéré d'avancer que la majorité actuelle a fait de cette dimension le cœur programmatique de son action<sup>3</sup>, du moins le domaine où elle a été la plus résolue, notamment à travers la révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007, qui s'est traduite par des réductions d'effectifs importantes (le non-remplacement d'un départ en retraite sur deux), la diffusion progressive de bonifications salariales indexées sur la productivité (le « salaire au mérite »), des restrictions du droit de grève (le « service minimum ») et, plus récemment, l'introduction d'une possibilité de licencier les fonctionnaires. Ces mesures, à forte portée symbolique, constituent des marqueurs politiques importants pour l'actuelle majorité, mais d'autres réformes, moins « cliquantes » politiquement parlant, ont des effets beaucoup plus concrets.

2006, année de passation de l'enquête COI, est en effet celle d'entrée en vigueur de la loi organique sur les lois de finance (Lof), votée en 2001, et qui systématise le recours à des outils comme les « contrats d'objectifs et de moyens », encourage la globalisation des crédits budgétaires et d'une manière générale, vise à accroître l'*accountability* – la « redevabilité » suivant une traduction de P. Bezès (2006) – de l'action publique à travers une évaluation quantitative systématisée de ses résultats. Autant de méthodes qui s'inscrivent dans la droite ligne de ce que l'on appelle le *New Public Management-NPM* (Ogien, 1995 ; Hood, 1995), terme généralement traduit par « nouvelle gestion publique ». Il s'agit d'une notion dont tous les observateurs s'accordent à dire qu'elle recouvre des réalités très différentes selon les pays (Pollitt *et al.*, 2007). Philippe Bezès parle même de « puzzle

---

<sup>1</sup> Changements Organisationnels et Informatisation. Enquête réalisée en 2006 auprès de 15 000 salariés des entreprises du secteur marchand de plus de 20 salariés et auprès de 1 200 agents de la Fonction publique d'État. Plus d'informations sur [www.enquetecoi.net](http://www.enquetecoi.net).

<sup>2</sup> Nous utilisons à ce stade la notion volontairement très large de « personnel encadrant » dans la mesure où l'un des objets de ce rapport sera précisément la création d'une typologie sur ce point (cf. première partie). Ce terme désignera donc ceux dont la fonction est d'encadrer, quel que puisse être leur statut. Nous n'emploierons pas le terme « manager » qui tranche implicitement la question de l'exercice de responsabilités « managériales », alors même que c'est à la diffusion de ces mêmes pratiques que nous allons consacrer une partie de ce rapport.

<sup>3</sup> Luc Rouban (2009) note fort justement que, depuis 2002, « la Réforme de l'État revient au premier plan comme exercice de volontarisme politique ».

doctrinal » (Bezès, 2005) pour insister sur l'hétérogénéité de ses outils, tirés à la fois de la microéconomie (pour l'analyse des mécanismes incitatifs), de la sociologie des organisations – depuis longtemps attachée à décrire les problèmes liés à l'organisation administrative<sup>4</sup> – ou des « sciences de gestion », prescriptrices de « bonnes pratiques » censément à même d'accroître l'efficacité des organisations. Le Royaume-Uni a ouvert cette voie avec le programme *Next Steps* au milieu des années 1980, suivi un peu plus tard des États-Unis, avec le programme *Reinventing Government* (1993).

Ce mouvement protéiforme possède partout une même caractéristique essentielle : il vise avant tout à promouvoir dans les administrations de l'État des mécanismes de fonctionnement empruntés aux entreprises du secteur privé, présentées à la fois comme plus modernes, mieux organisées et comme plus efficaces. Dans cette optique, les comparaisons public/privé, telles que celle que nous allons mener ici, prennent tout leur sens puisque, comme le note Luc Rouban, « la critique du secteur public s'organise toujours au regard du secteur privé » (2009, p. 98). Il semble inscrit dans l'esprit collectif qu'après avoir très longtemps été en avance dans son organisation, le secteur public est aujourd'hui « en retard », freiné qu'il serait par ses spécificités structurelles, et qu'il lui faut s'inspirer autant que possible des entreprises privées dans sa propre réorganisation. Bien sûr, rares sont ceux qui promeuvent un alignement pur et simple de l'État sur le modèle entrepreneurial, il s'agit plus certainement d'une hybridation dont la portée reste en partie à déterminer. Cependant, l'indécision autour du modèle à bâtir est compensée par le consensus autour de celui qu'il s'agit d'abandonner. On assiste bien, sur le long terme, à la mise en place d'une démarche réformatrice qui « délégitime les formes historiques du pouvoir administratif et débouche progressivement sur un nouveau modèle. » (P. Bezès, 2009, p. 426) Or, le discrédit relatif qui touche le modèle organisationnel de la Fonction publique atteint inévitablement ses personnels, et ce, jusqu'au plus haut niveau.

### **Les encadrants du secteur public : un modèle fragilisé**

Il y a comme un paradoxe dans la situation actuelle, puisque l'État a longtemps fait figure de modèle dans sa gestion des personnels. L'omniprésence des hauts fonctionnaires, tant dans la vie politique qu'économique, est une spécificité française bien connue (Birnbaum *et al.*, 1978 ; Suleiman, 1979, 1995). Leur formation initiale, *via* les grandes écoles, a longtemps, et jusqu'à aujourd'hui, constitué un modèle reconnu hors des sphères de l'emploi public. Les mécanismes de sélection drastiques assurés par les divers concours garantissaient aux hauts fonctionnaires des grands corps une forme d'*omnipotence* à même de s'éprouver dans divers secteurs et dans une grande pluralité d'activités. Dès lors, réussir dans la Fonction publique permettait de se reconverter – définitivement ou non – dans le secteur privé ou aux marges de celui-ci *via* le fameux « pantouflage ».

Sans être révolue, cette époque n'est plus à son âge d'or. On assiste à une fragilisation progressive de la légitimité du grand serviteur de l'État, ou du moins à une croissance continue de la reconnaissance conférée aux managers des entreprises mondialisées, jusque dans les cercles du pouvoir. Luc Rouban illustre ainsi le rapprochement, à partir de 2002, des élites politiques des élites dirigeantes du secteur privé et l'apparition d'un phénomène de « rétro-pantouflage » dans lequel des inspecteurs des finances partent en tout début de carrière dans le secteur privé, avant de revenir par la suite au service de l'État (2010a). Cette tendance est liée, selon lui, « aux grands mouvements de libéralisation des activités bancaires en Europe » qui ont impliqué une complexité croissante des mécanismes financiers et donc des compétences devenues nécessaires pour diriger les entreprises. Or, celles-ci font défaut aux inspecteurs généraux des finances, ce qui implique que les « pantoufleurs » ne se voient plus offrir les mêmes « ponts d'or » que par le passé lorsqu'ils intègrent les entreprises. Une concurrence interne plus aguerrie, associée à la complexité nouvelle et spécifique de la gestion des affaires dans le capitalisme financiarisé font que le seul service de l'État, fut-ce à l'inspection des finances, n'est plus un bagage suffisant pour diriger une grande entreprise. Luc Rouban relève ainsi que, dans le même temps, le nombre d'élèves de l'ENA (École nationale d'administration) à

---

<sup>4</sup> Par exemple, Crozier Michel, 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, Coll. "Points".

être issus d'écoles de commerce a crû pour atteindre 20 %, ce qu'il assimile à une stratégie « multi-cartes » des élites, qui permet de s'adapter à ce qu'il désigne comme « un renversement assez spectaculaire dans les trajectoires élitaires » qui veut que « désormais, on commence par travailler dans les entreprises avant de contribuer aux décisions politiques au sein des états-majors de l'État. » Sans que l'on puisse dire que le service de l'État a perdu tout son lustre, il faut donc prendre acte d'une forme de « rééquilibrage des légitimités » qui s'est produite progressivement depuis une trentaine d'années : l'« onction méritocratique » de la « noblesse d'État » (Bourdieu, 2009) issue des grands corps est de plus en plus concurrencée par l'« onction économique » conférée aux dirigeants de grandes entreprises. Ces derniers, à l'instar de Francis Mer ou de Christine Lagarde, ont pu ainsi accéder à la direction de ministères régaliens sur la base de leurs succès commerciaux.

Cette tendance implique une tentation mimétique pour l'État, qui cherche à diffuser une « culture managériale » à ses personnels encadrants. En 2003, le rapport De Silguy, prenant acte de carences dans la gestion des carrières de l'encadrement supérieur de l'État<sup>5</sup>, recommandait ainsi « une identification précoce des potentiels de managers et de spécialistes de haut niveau, afin de tester la capacité de chacun à exercer des responsabilités futures et d'organiser des cursus de carrière adaptés sur le moyen terme », en estimant que « les dispositifs étrangers (Danemark, Royaume-Uni...), ou *développés dans certaines entreprises privées*, peuvent servir d'exemple<sup>6</sup>. » (p. 42)

Gilles Jeannot (2010b) décrit ainsi une opposition entre un « ancien » et un « nouveau » modèle. Le premier étant basé sur un « classement sur épreuves scolaires, qui peut se présenter comme la figure ultime de la méritocratie républicaine », tandis que le second « met en avant la capacité de l'employeur à choisir des individus selon les compétences dont il a besoin en objectivant la mesure des compétences gestionnaires » ; ce modèle s'inscrivant selon lui dans le courant du *competency management* (Jeannot, Lichtenberger, 2002 ; Hondeghem *et al.* 2005) qui propose « des pratiques alternatives qui se traduisent par la production de listes de compétences attendues des cadres dirigeants et par la recherche d'une professionnalisation des fonctions de management.<sup>7</sup> »

La circulaire primo-ministérielle du 10 février 2010 est tout à fait illustrative de ce « nouveau modèle ». François Fillon y détaille une « réforme stratégique » qui encourage à « professionnaliser la gestion des ressources humaines au sein de la Fonction publique », afin d'aboutir à « une gestion plus personnalisée, mettant l'accent sur le management des agents publics », agents dont on souhaite renforcer les « qualités managériales ». Cette réforme est jugée « d'autant plus nécessaire dans un contexte où les cadres sont fortement sollicités pour assurer la mise en œuvre de la réforme de l'État et de la révision générale des politiques publiques. » La circulaire vise notamment à « diversifier les recrutements », afin de « faciliter le décloisonnement des carrières des cadres supérieurs ainsi que l'accès de profils diversifiés au plus haut niveau des responsabilités administratives. » Cette diversification s'appuiera d'abord sur la constitution de vivier de « cadres à haut potentiel » à l'aide de « mécanismes de détection des hauts potentiels et de formation en cours de carrière. » Ces hauts potentiels bénéficieront d'un « suivi personnalisé de leur carrière et d'une réévaluation de leur potentiel à intervalles réguliers. » Les critères retenus, parmi les cadres non dirigeants susceptibles de faire partie de ce vivier, porteront « de façon déterminante, sur les qualités managériales. »

Ces hauts potentiels managériaux pourront être sollicités dans le cas où un poste deviendrait vacant. En pareille situation, une « fiche de poste » très détaillée devra être rédigée et sera diffusée « de façon confidentielle » aux candidats susceptibles de briguer le poste. Une liste de candidats sera alors rédigée « en veillant à assurer une diversité aussi grande que possible des parcours. » Cette « diversité » inclut notamment des membres des cabinets ministériels, puisqu'il est dit que « le processus d'identification des cadres à haut potentiel ne devra pas négliger les viviers que constituent les cabinets ministériels, nonobstant la spécificité du rôle et du statut des cadres qui y sont nommés. » Peu-

---

<sup>5</sup> Manque de visibilité au sujet des effectifs globaux, mauvaise gestion des corps, etc.

<sup>6</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>7</sup> Jeannot, 2010b, p.68

vent également candidater des cadres extérieurs à l'administration<sup>8</sup>. La circulaire revient d'ailleurs par deux fois sur ce fait, dans les formes suivantes : « il conviendra notamment d'apprécier s'il est opportun de susciter des candidatures à l'extérieur de l'administration » et d'évoquer plus loin une sélection des candidats « y compris hors du périmètre des administrations publiques ».

La circulaire précise enfin à ses récipiendaires que les candidats auditionnés seront ensuite « appréciés par comparaison, le cas échéant, avec le candidat sélectionné parmi vos cadres ». Elle vise donc à mettre en concurrence les cadres dirigeants issus des filières traditionnelles, sélectionnés et formés suivant l'« ancien modèle », avec à la fois des subordonnés repérés pour leur profil managérial, des conseillers ministériels et enfin des cadres provenant du secteur privé : une triple concurrence venant en quelque sorte par le haut de la pyramide (cabinets), par le bas (managers) et de l'extérieur (cadres du privé).

Le « nouveau modèle » apparaît clairement ici. Il s'agit de détecter et promouvoir les plus aptes à l'exercice de responsabilités managériales, afin d'accélérer le changement des méthodes de travail et des mentalités dans la haute Fonction publique, dans l'espoir que ces orientations se diffuseront progressivement à toute la chaîne hiérarchique. Mais derrière les modalités d'action proposées, on lit aussi, en creux, une donnée capitale pour comprendre la situation des encadrants de haut niveau du secteur public : la réforme ne vise pas tant à faire changer les mentalités des encadrants en place qu'à leur substituer de nouveaux profils. D'où vient cette défiance à l'endroit des encadrants en place ? Quelles carences caractérisent leurs formations et leurs parcours ? Le problème n'est sans doute pas tant un problème de personnes que de positions. Les mécanismes de promotion traditionnels avaient en effet un rôle protecteur important qui garantissait une certaine autonomie vis-à-vis du politique. Il n'est pas exagéré d'estimer que la circulaire Fillon vise à accroître la « politisation » de la haute Fonction publique pour accélérer les changements souhaités<sup>9</sup>. En effet, dans un tel système, l'accès aux responsabilités hiérarchiques est *de facto* conditionné à une adhésion aux principes managériaux défendus par la réforme de l'État. Face aux réticences que certains pourraient manifester, la méthode suivie vise donc à promouvoir des profils peu susceptibles de contrecarrer les velléités réformatrices du gouvernement, bien au contraire.

La troisième partie de la circulaire estime enfin qu'« une gestion professionnalisée des cadres dirigeants suppose également : 1) une évaluation systématique de leurs performances et de leurs compétences managériales ; 2) la traduction de cette évaluation en termes de rémunération ; 3) la mise en place d'actions de développement personnel et de formation adaptées. »

Le maître-mot de ce type d'organisation est donc l'individualisation des parcours professionnels, avec l'instauration de mécanismes incitatifs articulant utilité et accroissement du risque ; c'est-à-dire une gestion des carrières calquée sur celle des cadres dans les grandes entreprises. Le premier ministre assume d'ailleurs pleinement ce tropisme managérial en concluant ainsi sa circulaire : « les orientations développées par la présente instruction relèvent, comme vous le constatez, d'une démarche managériale (...) »

Cette démarche est pour l'instant cantonnée aux cadres dirigeants, mais la circulaire n'omet pas la possibilité future d'élargir progressivement son champ d'application. Il s'agit plutôt de pousser les encadrants de haut niveau à donner l'exemple, dans la mesure où les orientations défendues « sur les conditions de recrutement, d'évaluation, de rémunération et de mobilité des fonctionnaires » (...) « concernent l'ensemble des agents publics, quel que soit leur niveau dans la hiérarchie administrative ». Les différentes lois proposées et/ou votées en la matière depuis 2002<sup>10</sup> vont toutes dans

---

<sup>8</sup> Cette recommandation était déjà présente dans le rapport De Silguy (2003), qui encourageait lui aussi le recrutement de « contractuels ».

<sup>9</sup> Même si la dimension proprement politique de la nouvelle gestion publique peut être débattue...

<sup>10</sup> On peut notamment citer, à titre d'exemple, le décret n°2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des secrétaires généraux et des directeurs d'administrations centrales ou, plus fondamentale encore, la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la Fonction publique, qui permet notamment les mobilités horizontales entre les différents corps de la Fonction publique : « le fonctionnaire peut être intégré directement dans un

un même sens : il s'agit, comme ici, d'accroître la fluidité des parcours en revenant sur les mécanismes de promotion habituels en leur substituant un système de suivi plus individualisé qui permette plus de flexibilité, tant en matière de rémunération que de promotion. Par petites touches, c'est le cadre juridique de l'emploi public qui est progressivement amendé, pour le rendre plus compatible avec les mécanismes managériaux promus par la nouvelle gestion publique. Ce mouvement est cependant très progressif, et l'on peut anticiper des paramètres qui rendent, pour l'instant, la managérialisation très relative. Certains attributs du cadre juridique de l'emploi public viennent en effet en contradiction directe avec les orientations managériales défendues et ils sont susceptibles d'agir comme des freins puissants à leur diffusion. Ces problèmes sont largement connus, mais il importe cependant de les décrire, même sommairement.

## **La nouvelle gestion publique face aux héritages organisationnels du secteur public**

Par rapport au secteur privé, les principales spécificités du secteur public tiennent d'abord à l'organisation des parcours professionnels. Sur le plan de la gestion de la main-d'œuvre, les « marchés internes » – dont la Fonction publique d'État constitue un archétype – supposent une gestion des carrières orientée dans le temps long, suivant une logique de « poste » qui structure fortement le champ des possibles professionnels. Les carrières obéissent généralement à des séquences prédéfinies prévoyant une progression graduelle garantie à l'intérieur d'un corps (l'avancement). Cette organisation, que d'aucuns voient comme un privilège anachronique, répond d'abord à une logique politique qui constitue un héritage historique très fort.

Le caractère impersonnel et sécurisant des systèmes de régulation des carrières des agents de l'État est le fruit d'une forme de pragmatisme qui s'est notamment exprimée, – plus d'un siècle avant la loi du 19 octobre 1946 définissant le statut général des fonctionnaires – dans la mise en place d'un « droit à la carrière » chez les officiers des armées, avec la loi de 1834 (Saglio, 2005 ; Pêcheur, 2006). Cette loi constitue un cas princeps qui illustre fort bien les sources des spécificités juridiques et organisationnelles du secteur public, si l'on en croit Jean Saglio, qui considère que « malgré ses indéniables spécificités, le modèle d'emploi des officiers apparaît comme l'un des modèles clés pour comprendre l'emploi public en France » (Saglio, 2005, p. 650). On peut en distinguer trois caractéristiques essentielles introduites par cette loi : la distinction du grade et de l'emploi, le « droit à la carrière » et enfin le caractère spécifique des rémunérations.

## **Une Fonction publique de carrière**

Le « droit à la carrière » notamment en est un principe fondateur. Historiquement, sa fonction première a été de « protéger les fonctionnaires contre l'arbitraire du gouvernement en place afin de mieux protéger les citoyens contre cet arbitraire » (Pêcheur, 2006, p. 95). Le fait que les officiers aient été les premiers à en bénéficier – avant les magistrats en 1883 – ne doit rien au hasard. Ce sont les difficultés rencontrées au XIX<sup>e</sup> siècle pour assurer la continuité et la neutralité de l'armée malgré les nombreux changements de régime qui ont poussé à limiter autant que possible l'intervention du politique dans les carrières militaires. Avec l'introduction de la loi de 1834, l'entrée dans la carrière est conditionnée au passage dans une école spécialisée puis « la carrière est ensuite le résultat du jeu de choix hiérarchiques et de règles d'ancienneté. Elle est un droit de l'officier. Ni la promotion immédiate, ni la stagnation totale ne sont possibles. La carrière n'est plus dépendante de la seule décision du roi » (Saglio, 2005, p. 641). Par ce biais, il existe, par delà les alternances politiques, une continuité de l'État qui repose sur des personnels administratifs aux parcours sécurisés. Dans le même temps, le statut suppose des aspects dérogatoires au Code du travail qui garantissent à l'exécutif la sujétion des personnels de l'État, tout particulièrement l'absence de droit de grève,

---

corps de même catégorie et de niveau comparable à celui de son corps ou cadre d'emplois d'origine, ce niveau étant apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions (...) » (Art. 63 bis).

voire de syndicalisation, chez les personnels des ministères régaliens, ce que Pêcheur résume en estimant que « le statut s'avère à la fois une protection pour les fonctionnaires et un bouclier pour le politique » (2006, p. 95). Il ne serait pas exagéré de considérer que la sécurité de l'emploi est une contrepartie à la nécessaire obéissance inconditionnelle dont doivent faire preuve les fonctionnaires. Ces dispositions peuvent sembler anachroniques, ou ne faire sens que pour une minorité de fonctions très exposées, mais elles ne résultent pas, comme on l'entend parfois, d'« avantages acquis » gagnés à force de luttes sociales, mais bien de choix politiques. La Fonction publique française, à l'instar de celle de beaucoup d'autres pays européens<sup>11</sup>, a opté historiquement pour un modèle de carrière plutôt que d'emploi<sup>12</sup>. Ce modèle est si profondément ancré que, malgré les velléités exprimées ça et là de revenir à un modèle de Fonction publique d'emploi (comme l'Italie l'a fait à partir de 1993), il y a peu de chances que ce système soit dissout à court terme. Or, on peut légitimement se demander si cette organisation des parcours n'est pas pour partie incompatible avec la mise en place de certaines pratiques managériales au sein de la Fonction publique.

La première raison en serait que, dans l'optique micro-économique qui sous-tend la plupart des mécanismes incitatifs mis en œuvre à travers la diffusion du NPM (*New Public Management*), le caractère collectif et impersonnel des règles de promotion de la Fonction publique prive l'employeur de la plupart des leviers de mobilisation des personnels. Les objectifs chiffrés, les évaluations individualisées et les primes de rendement permettent en effet, dans leur dimension émancipatrice et méritocratique, de faire en sorte que l'investissement individuel des agents soit reconnu et que les promotions et mobilités soient attribuées par priorité aux plus investis et aux plus méritants. Il s'agit alors d'éviter un « gâchis des potentialités des individus en raison de l'application mécanique de règles bureaucratiques » (Jeannot, 2005). Mais cette logique implique une autre dimension, indissolublement liée à la première, qui veut que la reconnaissance des mérites aille de pair avec la perspective de sanctions en cas d'échec, faute de quoi elle perd l'essentiel de son caractère incitatif. La logique managériale apporte donc plus d'opportunités de carrière en contrepartie de plus de risques. Mais l'introduction de ces logiques individualistes dans un cadre légal précisément conçu pour être égalitaire et impersonnel ne va pas de soi. On peut donc faire état d'une forme d'incompatibilité entre les présupposés d'une régulation managériale et les fondations légales de l'emploi public, qui explique les ajustements juridiques entrepris jusqu'ici afin d'accroître les marges de manœuvre dans l'attribution des emplois.

### **Des *outputs* parfois difficilement quantifiables**

Un autre problème est que l'individualisation des parcours se doit de reposer sur une évaluation aussi objective que possible. La généralisation des objectifs quantitatifs au sein de la Fonction publique, imposée par la Lolf (loi organique sur les lois de finance), a plusieurs fonctions selon A. Ogien (2010). Elle vise d'abord à « réhabiliter le politique » en s'engageant sur des résultats concrets et mesurables. Ensuite, elle permet de « vaincre la résistance que les directions des administrations centrales opposent traditionnellement à tout changement qui viendrait remettre en cause le pouvoir qu'elles se sont taillé » et elle vise enfin à « introduire la culture du résultat » dans les administrations d'État, « afin d'insuffler un peu d'esprit d'entreprise, de rentabilité et de compétition dans ces univers assoupis par la routine et la sécurité de l'emploi que seraient les bureaucraties, en alignant les règles du travail qui y prévalent sur celles qui sont en vigueur dans le domaine de la production industrielle ».

Or, dans les emplois publics, la mise en place d'indicateurs chiffrés se heurte au fait qu'il est souvent difficile d'apprécier précisément quantitativement la qualité du travail fourni par les agents de l'État, car les instruments d'évaluation tendent parfois à manquer d'objectivité, tout particulièrement dans des activités qui, à la différence des activités directement « productives », n'ont pas né-

---

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 97.

<sup>12</sup> Système dans lequel les fonctionnaires sont recrutés pour un poste, une mission et un temps donnés, sans garantie de reconduction.

cessairement des résultats aisément quantifiables. On oppose ainsi parfois les *outputs* quantifiables des activités productives aux *outcomes* des activités du secteur public, ayant des effets positifs mais non quantifiables sur leur environnement. À ce sujet, Valérie Boussard et Marc Lorient (2008) rendent bien compte du désarroi de certains cadres du ministère des Affaires étrangères face aux évaluations quantitatives de leur action diplomatique, à la fois peu visible par essence et généralement dénuée d'effets à court terme.

Se pose également la question des déterminants de l'activité : si un salarié commercial peut légitimement être évalué sur ses ventes, comment apprécier la quantité de travail fournie par un agent administratif, dès lors qu'il se trouve dans une logique de réponse à une demande sur laquelle il n'a pas prise ? Plus problématique, que se passe-t-il lorsque l'agent, tenu de réaliser des objectifs, peut, par son action propre et par ses choix, accroître ou diminuer la visibilité comptable de son travail ? N'y a-t-il pas, par exemple, un danger considérable à ce qu'un agent de Pôle emploi, poussé à accroître ses taux de placement, délaisse les demandeurs les moins dotés au profit de profils plus aisément employables ? Les exemples de ce type abondent et il faut sans doute envisager à leur juste niveau les problèmes posés par les objectifs chiffrés lorsqu'ils conduisent, par un mouvement presque mécanique, à diminuer la qualité du service rendu en proportion inverse de celle des indicateurs. Sur ce plan-là aussi, la transplantation de mécanismes incitatifs issus du secteur privé n'est pas aisée, sauf à considérer l'évaluation chiffrée non comme un moyen d'améliorer la qualité du service rendu, mais bien comme un levier permettant de redéfinir les priorités de l'action des services publics. C'est ce que dénonce A. Ogien lorsqu'il estime que « la statistique publique a cessé d'être une technique de production de connaissance objective (...) pour devenir un instrument dans une stratégie de transformation radicale de la manière de gouverner les États » (2010, p. 25). Le pilotage par la performance présente le risque de focaliser l'action de l'État sur la visibilité quantitative de son action. En somme, et pour schématiser, la diffusion des méthodes managériales dans la Fonction publique se heurte à un double problème : il y est souvent difficile d'évaluer le travail et, compte tenu des protections légales entourant les agents de la FPE, il est également difficile d'indexer les carrières sur les résultats obtenus.

### **Une logique d'évaluation *ex ante* : le recrutement par concours**

Dans l'analyse des freins possibles à la diffusion de logiques managériales dans la Fonction publique, il importe enfin d'aborder la question du recrutement par concours. Là encore, les velléités réformatrices se heurtent à des héritages historiques importants, qui touchent aux valeurs mêmes de la République.

Puisqu'il s'agit de s'inspirer du management des entreprises privées, pourquoi ne pas recruter directement des managers *dans* le privé, pour qu'ils appliquent leurs méthodes dans le secteur public ? On l'a vu, c'est une orientation très concrète au plus haut niveau, mais elle demeure encore relativement rare. Le modèle de la Fonction publique de carrière reste à ce jour intangible et, en l'état actuel du droit, les recrutements externes sont limités et marqués par une forte précarité. Le concours reste le sas d'entrée prioritaire pour intégrer la hiérarchie *normale* et pour progresser. Là encore, le concours constitue un héritage historique très fort qui, dans le prolongement de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 met en œuvre le principe suivant lequel tous les citoyens « sont également admissibles à toutes les dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

Par son évaluation théorique et par son anonymat, le concours vise à garantir que les fonctions d'utilité publique reviendront à ceux qui sont les plus aptes et les plus méritants. En théorie, la Fonction publique devrait donc puiser indifféremment dans toute la population, et en refléter fidèlement toutes les composantes. Il semble que ce ne soit pas nécessairement le cas, du moins qu'il existe une interrogation récurrente sur la représentativité de la Fonction publique (Fougère, Pouget, 2004 ; Pouget, 2006). *En théorie*, le concours participe donc à la fois d'un souci d'efficacité – élargir au maximum le vivier de recrutement – et de justice, puisque aucune *intuitu personae* n'est cen-

sée intervenir dans la sélection<sup>13</sup>. Au regard des orientations managériales, ce fonctionnement présente l'inconvénient de reposer sur une évaluation *ex ante*, basée sur les aptitudes théoriques, là où le management encourage une évaluation *ex post*, basée sur les qualités démontrées dans le travail lui-même. Bien sûr, les deux ne s'excluent pas, et nous le verrons, l'évaluation n'est pas du tout l'apanage du secteur privé, loin s'en faut. En la matière, il faut donc se garder de caricaturer, car la réalité est complexe et très variable. Le concours est un indispensable sésame pour intégrer les corps de la Fonction publique, mais il ne garantit pas à lui seul une évolution linéaire continue. Tout n'est pas joué d'avance, tant s'en faut. Comme le note Luc Rouban, « la carrière des fonctionnaires repose sur un équilibre éminemment variable entre des mécanismes automatiques et une sélection au mérite » (2009, p. 82). Le rôle des comités administratifs paritaires (CAP) notamment, est très différent suivant les ministères<sup>14</sup>. Il faut de plus distinguer l'*avancement*, qui est effectivement automatique, des *promotions*, qui reposent soit sur des choix, soit sur des concours internes.

Le concours, outre sa volonté affichée d'assurer une égalité des chances dans l'accès aux fonctions publiques, a aussi une fonction structurante et protectrice. Le grade qu'il octroie étant la propriété de l'agent, celui-ci ne peut – sauf cas exceptionnel – être dégradé. Or, le grade définit légalement l'essentiel de la rémunération, quel que puisse être par ailleurs l'emploi occupé. La différence essentielle entre les logiques d'« emploi » et de « travail », et les systèmes de rémunération y étant associés, a d'ailleurs fait l'objet de développements récents (Piotet, 2007 ; Saglio, 2009), qui illustrent l'incompatibilité relative des logiques d'individualisation salariale dans les marchés à statut. Or, en l'état actuel des choses, puisque le grade est la colonne vertébrale de la hiérarchie publique, il doit être légitimé par un principe de justice suffisamment ferme pour faire consensus. L'évaluation *ex ante* des aptitudes théoriques et la reconnaissance du parcours scolaire ont assuré jusqu'ici cette fonction et la diffusion d'une évaluation *ex post*, sur des bases plus quantitatives, risque inévitablement de se heurter aux difficultés qu'il y a à mesurer les *outputs* du travail de la plupart des fonctionnaires. Sauf à revenir sur le modèle de la Fonction publique de carrière, l'individualisation managériale des carrières ne pourra donc être que relative.

Cette situation, dont il nous semblait falloir éclairer les sources historiques, comporte sa part de désavantages pour les agents de la FPE eux-mêmes, qui expriment également un désir d'individualisation plus marquée des carrières, et une plus grande reconnaissance de leur investissement à travers, outre des bonifications salariales, de plus amples possibilités d'agir sur les événements et de se réaliser par l'intermédiaire de leur emploi. Pourtant, selon E. Lulin, « L'État, en dépit des grands discours, n'en reconnaît qu'une seule [aspiration de ses agents], celle de la rétribution matérielle. (...) Le désir d'accomplissement est ignoré par un mode d'organisation et des procédures qui laissent peu d'initiative aux agents, évaluent rarement les résultats obtenus, valorisent le statut, le grade et l'échelon plutôt que les performances et relèguent tout en bas de la hiérarchie implicite de reconnaissance des métiers les fonctions de *front office*, de contact avec l'utilisateur (où s'effectue réellement le service). »

La situation présente donc des ambiguïtés importantes. Le cadre juridique et organisationnel du secteur public tendant à freiner la diffusion de logiques de carrières individualisées, alors même que cette organisation s'avère frustrante pour un certain nombre d'agents, qui sont pourtant massivement attachés aux garanties de leur statut. C'est pourquoi, selon E. Lulin, l'une des solutions se trouve précisément dans l'encadrement, puisqu'elle propose d'« investir beaucoup plus qu'aujourd'hui dans le management, à tous les échelons : depuis l'implication collégiale et la valorisation des cadres jusqu'à l'introduction d'une vraie gestion des ressources humaines, avec *empowerment* des agents en fonction de leur niveau hiérarchique, rémunération reconnaissant le mérite et progressions de carrière qui ne dépendraient plus seulement de l'ancienneté et des concours... » (2006, p. 68). Il serait ainsi possible de retrouver des marges de manœuvre, d'assouplir

---

<sup>13</sup> Même si, dans les faits, le principe des oraux permet toujours une sélection sur des critères « inobservables » (hexis corporelle, accent, etc.) et que la sélection scolaire tend à favoriser nettement certains profils sociologiques.

<sup>14</sup> Cf. les témoignages recueillis par Gilles Jeannot dans le numéro 116 (2005/4) de la RFAP.



l'organisation des carrières, en donnant aux « managers », notamment de proximité, de plus amples responsabilités.

## Encadrer ou manager ? Le rôle de l'encadrement dans la nouvelle gestion publique

Dans ce contexte, le fait de s'intéresser aux personnels encadrants *revêt* donc un double intérêt. Il semble d'abord pertinent de le faire car ils sont, de par leurs fonctions, les leviers nécessaires par lesquels sont censées se diffuser les logiques de la nouvelle gestion publique. Nous avons d'ailleurs vu qu'ils sont généralement les premiers auxquels on destine les dispositifs de gestion individualisée des parcours mis en place progressivement dans la Fonction publique<sup>15</sup>. Ceux-ci doivent donc d'abord adhérer aux orientations prises, avant d'assurer la diffusion de ces nouvelles logiques auprès de leurs équipes.

Or, ces deux dimensions posent des problèmes spécifiques : les agents, quel que soit leur niveau, considèrent-ils comme de véritables opportunités ce que l'on pourrait appeler des « dérégulations de carrière » associées aux logiques évaluatives ? Adhèrent-ils à l'idée que les logiques managériales accroissent réellement la méritocratie ? Sur ce plan, il est probable que tous n'y voient pas les mêmes opportunités en fonction notamment de leur âge, de leur niveau de qualification, et des fonctions qu'ils occupent. Et, pour ceux qui adhèrent à cette démarche, quelle possibilité ont-ils de les diffuser à leurs subordonnés ? Peut-on réellement « manager » des statutaires ? Comme le constate E. Lulin, qui diagnostique un déficit de communication hiérarchique attisant les tensions, « l'encadrement de proximité n'a pas grand-chose à discuter avec les agents parce qu'il ne maîtrise ni les rémunérations – qui sont indiciaires –, ni les progressions de carrière – qui dépendent de l'ancienneté et des concours –, ni vraiment le contenu du travail à accomplir – qui résulte de l'application des procédures et de leur transcription dans des systèmes informatiques ou papier déterminés centralement –, ni même, souvent, l'organigramme du service – qui fait l'objet de décisions à d'autres niveaux de responsabilité » (Lulin, 2006). Cette situation conduit certains à appeler de leurs vœux l'émergence d'un véritable « *leadership* administratif » (Maltais D., Leclerc M., Rinfret N., 2007), proposition qui se heurte cependant au caractère aporétique de ce concept, qui, sur un plan scientifique, résiste opiniâtrement à toutes les tentatives de définition objective depuis quelques décennies...

Cette question débouche sur une interrogation plus vaste au sujet de la spécificité de l'encadrement dans la Fonction publique, et des aptitudes requises chez ceux qui sont dépositaires de ces missions : *encadrer* dans le public équivaut-il à *manager* dans le privé ? De quelles marges de manœuvre disposent les encadrants du privé, que n'ont pas les encadrants du public ? Peut-on appliquer des méthodes managériales à des personnels statutaires dont la carrière est plus ou moins garantie ? Le management, qui professe volontiers *l'universalité* de ses principes, est-il réellement adaptable aux missions régaliennes de l'État ? Autant de questions qui interrogent les caractéristiques « systémiques » de la Fonction publique de carrière, et la difficulté d'y importer des méthodes conçues dans un autre cadre<sup>16</sup>. Mais on ne peut également ignorer que le système de carrière de l'emploi public a lui-même produit des personnels encadrants aux profils spécifiques, sélectionnés et formés sur des bases différentes de celles de leurs homologues du privé. Dans l'optique d'une *managérialisation* à grande échelle de la Fonction publique, il faut donc composer avec des personnels encadrants étant eux-mêmes les produits de l'« ancien modèle », et susceptibles de manquer d'enthousiasme face aux réformes promises. Il nous semble particulièrement important de noter, par exemple, que l'individualisation des parcours, dans sa dimension méritocratique, nécessite

---

<sup>15</sup> « Le débat (sur la gestion des compétences) a aussi été relancé par des évolutions dans les fonctions publiques des pays où le *new public management* a introduit des pratiques de « rémunération liée à la performance » et de « gestion des compétences » à destination, le plus souvent, de la haute Fonction publique. » (Jeannot, 2005, p. 553).

<sup>16</sup> Cette question, que nous ne trancherons pas ici, a fait l'objet de débats récurrents utilement synthétisés dans : Desmarais C. et Abord de Chatillon E., *Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ?*, Revue française d'administration publique 2008/4, n° 128, pp. 767-783.

l'existence d'opportunités suffisamment intéressantes pour emporter l'adhésion, et ce tout particulièrement chez les encadrants, dont la conviction ne peut faire défaut. Or, dans un système où l'accès à l'encadrement se fait tendanciellement en fin de carrière et où les profils les plus susceptibles de « manager » ont dans leur grande majorité plus de 50, voire 55 ans, la dimension *incitative* du contrôle gestionnaire peut s'avérer moins tangible que son caractère coercitif. La composition sociodémographique des personnels est donc une donnée importante pour comprendre la réception, par les encadrants eux-mêmes, des logiques managériales. Quels attributs possèdent-ils qui seraient susceptibles de moins les disposer à l'application de méthodes d'inspiration managériale ? Peut-on en somme, par leurs parcours, leurs caractéristiques, leurs méthodes et leur pouvoir, opposer les *encadrants* du public aux *managers* du privé ?

Nous avons donc maintenant en main tous les éléments de contexte nécessaires pour conduire notre comparaison. Le système de Fonction publique de carrière, hérité de l'histoire, limite par certains côtés la portée des mécanismes d'inspiration managériale (individualisation des parcours, évaluation systématique, assouplissement des recrutements et des promotions), ce qui pose la question des marges conférées aux encadrants pour « manager » dans le secteur public. Mais cette question est étroitement corrélée avec les profils mêmes desdits encadrants, qui sont eux-mêmes les produits d'une Fonction publique de carrière.

Sur la base de ces constats, deux questions principales – indissolublement liées – étayeront ce travail : à qui sont confiées les responsabilités hiérarchiques dans la FPE et le secteur privé et quelles prérogatives « managériales » sont associées à l'exercice de l'encadrement dans les deux secteurs ? Il s'agira bien sûr d'interroger la diffusion des mécanismes managériaux inspirés de la nouvelle gestion publique, telle qu'elle était perceptible en 2006 (année d'entrée en vigueur des principes de la Lolf) tout en interrogeant la composition des personnels encadrants sur lesquels elle repose.

L'analyse sera déclinée en trois parties principales : la première sera consacrée à la construction des profils d'« encadrants » utilisés dans la comparaison, afin de dépasser le piège nominaliste associé à l'appellation « cadre ». À l'aide de statistiques descriptives simples, elle visera à répondre aux questions suivantes : Y a-t-il plus ou moins de cadres dans le secteur public ? Plus ou moins d'encadrants ? Ces rôles se conjuguent-ils de la même manière dans les deux secteurs ? Les formes d'encadrement informel sont-elles plus ou moins répandues dans l'un ou l'autre ? Ces questions nous permettront d'élaborer des profils d'encadrants que nous croiserons ensuite, dans une seconde partie, avec les principaux attributs sociodémographiques des répondants. Il s'agira alors d'approcher les particularités intrinsèques des personnels encadrants du secteur public, en posant là aussi quelques questions simples : les femmes ont-elles plus de chances d'accéder aux missions d'encadrement dans la Fonction publique, sachant qu'elles y sont plus nombreuses que les hommes ? Le principe du concours leur garantit-il plus de perspectives de carrière ? Le rôle important de l'ancienneté dans la progression hiérarchique influe-t-il sur l'âge moyen des encadrants ? Les diplômés sont-ils également présents dans les deux populations ? Quels débouchés offrent les différents types de diplômes dans les deux secteurs ? Enfin, les concours favorisent-ils l'ouverture sociale dans les recrutements ou, au contraire, par le truchement des diplômes requis, contribuent-ils à une reproduction sociale dans la FPE ? Autant d'éléments qui déboucheront ensuite, dans une troisième partie, sur la question de la diffusion des pratiques managériales : les cadres du public disposent-ils d'outils coercitifs pour « manager » ? Quelle part des cadres a des prérogatives d'évaluation ? Avec quelles marges de manœuvre pour gratifier ou blâmer leurs subordonnés ? Nous interrogerons également le management tel qu'il s'applique aux encadrants eux-mêmes. Quelle part des encadrants du public et du privé se voit fixer des objectifs chiffrés ? Jusqu'à quel point sont-ils évalués ? Avec quelles conséquences sur leurs parcours ? Combien d'entre eux en retirent des bonifications salariales, des promotions ? Enfin, nous compléterons la comparaison en étudiant les différences public/privé sur le plan de l'autonomie des cadres en matière d'organisation du travail : les encadrants du public ont-ils un travail plus procédurier ? Sont-ils plus étroitement dirigés ? Quelles places respectives occupent les contraintes légales et les « procédures qualité » dans leur quotidien ? Sont-ils plus ou moins surveillés ? Peuvent-ils faire preuve d'initiatives ? Ces

différentes questions seront, autant que possible, rattachées aux variables démographiques abordées dans la seconde partie, afin d'interroger les effets de la composition des personnels sur la diffusion de ces pratiques : à qui fixe-t-on le plus d'objectifs dans les deux secteurs ? Qui est le plus évalué ? À qui destine-t-on d'abord les bonifications salariales ? Etc.

De la sorte, nous espérons cerner à la fois les différences structurelles entre les deux secteurs et approcher, si ce n'est leurs dynamiques comparées – puisque un enquête transversale comme COI ne le permet pas – du moins les effets possibles de ces différences structurelles sur la diffusion des préceptes de la nouvelle gestion publique, telle qu'elle était perceptible en 2006. Mais avant de débiter l'exposition de la recherche et des résultats, il est important de clarifier certains éléments de méthode.

## Conventions langagières

Pour des raisons de commodité d'écriture et de confort de lecture, nous désignerons par endroit la Fonction publique d'État par l'acronyme « FPE ». De même, pour éviter certaines répétitions, nous parlerons de « secteur public » et de « secteur privé », même si les populations enquêtées dans les deux secteurs ne représentent ni l'intégralité des personnels de la Fonction publique pour l'une (qu'elle soit d'État, territoriale ou hospitalière), ni l'ensemble des secteurs du privé pour l'autre. La désignation « secteur public » renverra ainsi exclusivement aux fonctions administratives de l'État et le « secteur privé » renverra aux seules entreprises retenues dans COI (de plus de vingt salariés du secteur marchand). Ce terme de « secteur » présente d'ailleurs un caractère polysémique susceptible d'être problématique. Nous parlerons de « secteur » pour opposer public et privé et de « sous-secteur » ou de « secteur d'activité » pour désigner les différents secteurs d'activités tels que définis dans la nomenclature des activités françaises (Naf). Enfin, il ne nous sera pas toujours possible de distinguer les *agents* de la FPE des *salariés* du secteur privé. Il faudra donc considérer le terme « salarié » dans une acception élargie, englobant les statuts de droit public et privé.

## Comparaison public/privé : lisser ou non les disparités structurelles ?

Les comparaisons public/privé revêtent une difficulté incontournable : les entreprises et les administrations sont des organisations dont la comparabilité est toujours relative. Certes, nombre d'administrations produisent des services à destination des usagers, et toutes les entreprises d'une certaine dimension ont besoin d'une administration interne. Il existe donc des dimensions comparables dans les activités du secteur public et du secteur privé, mais chacun possède néanmoins ses spécificités intrinsèques. Il est donc tentant de ne comparer que le comparable, en affinant suffisamment les critères retenus pour obtenir, dans les deux secteurs, des populations très similaires au regard de leurs fonctions et de leur secteur d'activité (en ne retenant par exemple que des personnels administratifs issus des secteurs tertiaires du privé : banques et assurances, services aux entreprises, secteur immobilier<sup>17</sup>). Cette démarche a l'avantage de lisser les disparités structurelles liées aux natures différentes des activités, ce qui permet des comparaisons fiables sur le plan par exemple des pratiques ou des conditions de travail. Mais paradoxalement, on peut parfois regretter de perdre ces disparités : la comparaison ainsi conduite présente en effet l'inconvénient d'ignorer ce que précisément, les deux secteurs ont d'inégal et qu'il faut sans doute donner à voir. En l'occurrence, le fait que le travail d'encadrement soit tributaire des fonctions spécifiques de l'un ou l'autre secteur nous semble digne d'être décrit. Nous ne partons donc pas d'un champ restreint, mais nous tenterons de contrôler, lorsque c'est nécessaire, les disparités susceptibles de découler des fonctions spécifiques du secteur public.

---

<sup>17</sup> C'est la méthode élaborée et mise en œuvre par D. Guillemot et A. Peyrin (Rapport DGAFP, articles, etc.), utilisée notamment dans COI-COISA.



## Partie 1

# LA CONSTRUCTION DES PROFILS D'ENCADRANTS

---

Notre première tâche sera de circonscrire précisément les différents types d'encadrants dans la population étudiée. Ce travail est plus complexe qu'il n'y paraît. L'encadrement, dans une conception élargie, regroupe des positions hiérarchiques et des fonctions très diverses dans les organisations productives ou administratives. De plus, ces configurations ont connu une variabilité importante à travers le temps.

### 1. TENDANCES CONTEMPORAINES D'ÉVOLUTION DE L'ENCADREMENT

Au terme d'un travail quantitatif conduit sur la version précédente de l'enquête COI (concentrée uniquement sur les entreprises privées), Loup Wolff (2005a) a dégagé quatre figures d'encadrants plus ou moins idéales-typiques et suivant peu ou prou la structure hiérarchique des entreprises : le « monitorat », qui correspond aux fonctions de supervision du travail généralement dévolues aux ouvriers qualifiés, la « maîtrise », qui renvoie plus classiquement au travail des contremaîtres, l'« administration », qui se définit en creux comme relevant du travail d'organisation dévolu aux professions intermédiaires et enfin la « direction », qui renvoie plus classiquement au travail des ingénieurs et des cadres supérieurs ou dirigeants. L'originalité de son travail est de ne pas avoir retenu de définition préalable de l'encadrement, tout particulièrement de définition statutaire, en prenant comme objet de recherche « non plus le groupe social cadres, mais l'encadrement en tant que “fonction exercée” »<sup>18</sup>, démarche lui ayant été inspirée par les travaux de Serge Volkoff (1987)<sup>19</sup>. Il s'agit pour nous de précédents féconds qui illustrent la nécessité de construire une approche typologique suffisamment fine pour tenir compte de deux phénomènes incontournables : la transformation des formes, des instances et des outils de contrôle du travail, sous l'effet de l'informatisation et des changements gestionnaires et la transformation des *frontières* hiérarchiques qui lui est liée.

#### 1.1. Plus de contrôles...

Loup Wolff évoque en effet, sous l'effet de la diffusion massive des TIC<sup>20</sup> au sein des entreprises, « une multiplication et une montée en complexité des formes d'encadrement du travail<sup>21</sup> » avec l'apparition de ce qu'il qualifie de « pilotage du travail par la technologie » (Wolff, 2005a, p. 125). La *virtualisation* d'un nombre croissant d'opérations de travail, *via* l'informatique, décentre les instances de contrôle. La mise en visibilité informatique du travail permet d'étendre le champ de l'évaluation quantifiée, et donc corrélativement, de multiplier les sources du contrôle, jusqu'à l'exécutant lui-même, qui est fortement encouragé à étudier sa propre productivité à travers des « reportings » et autres « tableaux de bord » donnant une visibilité comptable de son activité, et qui le renseignent souvent en temps réel sur la réalisation ou non des objectifs qui lui sont assignés. De ce point de vue, l'information quantifiée sur le travail permet en quelque sorte à l'exécutant d'être son propre encadrant. Ce phénomène induit un mouvement très paradoxal : la centralisation de l'information sur le travail, que permettent les TIC, s'accompagne d'une relative décentralisation

---

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 147.

<sup>19</sup> Basés sur la version 1984 de l'enquête *Conditions de travail*.

<sup>20</sup> Technologies de l'Information et de la Communication.

<sup>21</sup> *Ibid.* p.126.

des prises de décision, à travers une propension marquée à accroître l'autonomie des encadrants de niveau intermédiaire.

## 1.2. ... Moins d'encadrants ?

En effet, face aux difficultés que rencontrent les systèmes centralisés pour gérer efficacement les missions complexes, le management moderne promeut plus volontiers un modèle plus léger (ou plus « maigre », si l'on traduit directement l'expression « lean management » (cf. Appelbaum, Batt, 1994), où les acteurs, en contrepartie de leur plus grande autonomie, rendent des comptes sans cesse plus précis sur leur activité. Une organisation réticulaire, plus horizontale, est censée obtenir des résultats plus probants qu'une organisation centralisée, pyramidale, omnisciente et planificatrice. Dans cette optique, l'idée est de définir des objectifs, d'arrêter les responsabilités précises des différents exécutants dans leur réalisation et, comme le disait un slogan des années 1980, de « laisser les managers manager<sup>22</sup> ». Ces responsables de niveau intermédiaire auront censément des marges de manœuvre importantes pour définir les méthodes qu'ils emploieront afin de réussir les missions qui leur sont confiées et pour atteindre des objectifs sur lesquels, par contre, ils n'auront que très peu de marge<sup>23</sup>, ce que Thomas Coutrot (1998) appelle un modèle d'« autonomie contrôlée ». Ce mouvement s'accompagne logiquement d'une remise en cause du modèle taylorien du cadre déléguant aux contremaîtres le soin d'encadrer *in situ* la production telle qu'elle a été pensée et conçue par le bureau des méthodes, ces contremaîtres étant souvent d'anciens ouvriers promus (Trouvé, 1996).

D'après Ève Chiapello et Luc Boltanski, dans leur ouvrage désormais classique, *Le nouvel esprit du capitalisme* (1999), le rejet par les générations de l'après soixante-huit du modèle hiérarchique et du suivi pointilleux incarné par la figure du « petit chef » vététaire (ce qu'ils nomment la « critique artiste ») a encouragé l'essor de nouvelles organisations du travail plus décentralisées, moins hiérarchiques, fonctionnant en mode « projet » et dans lesquelles la responsabilisation des salariés est recherchée sur un mode actif, et plus uniquement coercitif : l'implication dans le travail, l'adhésion au projet d'entreprise, à ses « valeurs » (De Gaulejac, 2009) sont plus valorisées que la seule application docile des consignes reçues. D'une manière générale, ce type d'organisation tend à *euphémiser* la dimension hiérarchique des relations professionnelles, au profit d'un modèle censément plus égalitaire. P. Bouffartigue (2001) note ainsi l'effacement progressif des fonctions d'encadrement au profit de celles d'animation : « quand se cherchent de nouveaux modes d'organisation d'un travail en mutation : le chef doit laisser sa place à l'animateur<sup>24</sup> ». Au « cadre » chargé de surveiller l'application des consignes et suivant de près le travail de ses « subordonnés » se substituerait progressivement un « animateur » dont la fonction première est de mobiliser ses « collaborateurs » autour d'un projet en les responsabilisant. À une relation hiérarchique vue comme infantilisante devrait succéder une relation de confiance. Analysant cette tendance, Loup Wolff (2005b) constate une ambiguïté fondamentale entre un discours managérial réfutant parfois jusqu'à la nécessité des distinctions hiérarchiques et la permanence, voire l'augmentation, du nombre de salariés déclarant avoir des salariés « sous leurs ordres ou leur autorité » dans les différents millésimes de l'enquête *Conditions de travail* qu'il étudie (1984, 1991, 1998). La « dévalorisation de l'encadrement hiérarchique », qu'il identifie clairement dans la littérature managériale, peut donc n'être qu'apparente, du moins se cantonner à des aspects discursifs.

---

<sup>22</sup> « let the managers manage ».

<sup>23</sup> Ce mode d'organisation renvoie à une philosophie de la responsabilité individuelle (fut-ce celle d'une personne morale ou juridique d'ailleurs) dont les applications dépassent de très loin la seule organisation des entreprises et se diffusent dans le secteur public, à travers notamment la création de différentes « agences » à l'autonomie relative et auxquelles sont confiées des missions assorties d'objectifs quantifiés. P. Bezès (2009) a d'ailleurs très bien montré comment la Lolf, induisant un pilotage par les objectifs, participait d'un travail de « recentralisation » parallèle aux efforts de « décentralisation » fournis sur le plan institutionnel; ce que constate également Colin Talbot (2003) au sujet du programme *next steps* britannique, dans lequel la « décentralisation opérationnelle » a renforcé le « centralisme stratégique ».

<sup>24</sup> *Op. cit.*, p. 58.

### 1.3. Une dévalorisation des fonctions d'encadrement ?

Pourtant, s'il montre bien que les « encadrants » ne se raréfient pas, Loup Wolff évoque « une tendance générale à la dévalorisation du travail d'encadrement en entreprise<sup>25</sup> » (Wolff, 2005a, p. 127), qui se traduit par le fait que « l'encadrement, en tant que position dans l'entreprise, semble devoir échoir de plus en plus souvent à des salariés occupant des niveaux de qualification relativement plus bas en entreprise, et donc vraisemblablement plus proches du niveau des salariés qu'ils sont amenés à encadrer » (Wolff, 2005b, p. 38).

Il évoque ainsi une « remise en question de la légitimité de l'autorité hiérarchique », passant par « la dévaluation progressive du capital scolaire (...), la difficile conservation de l'avantage spécifique lié à la détention d'un capital technique (...) » qui « fragiliserait les bases légitimes de l'encadrement » (Wolff, 2005b, p. 8). De nouveaux profils apparaissent donc dans les fonctions d'encadrement : « en même temps que le prestige associé à ces positions se dégrade, les jeunes, les femmes, les salariés peu diplômés... accèdent de plus en plus souvent aux responsabilités hiérarchiques » (Wolff, 2005a, p. 127). Cette tendance implique que les personnels encadrants traditionnels (*i.e.* les cadres), *encadrent* de moins en moins et que, par un phénomène de vases communicants, leurs responsabilités soient transférées à des personnels moins qualifiés : « les salariés occupant les postes les plus qualifiés semblent ainsi de moins en moins concernés par l'encadrement, et cette fonction est désormais plus souvent assumée par des salariés occupant des postes moins qualifiés ». Cela implique donc « deux grands mouvements » concomitants : « la percée des cadres non encadrants » et « le développement progressif d'un encadrement ouvrier ou employé » (Wolff, 2005b, p. 36), deux profils qu'il nous faudra tenter de cerner dans la typologie que nous allons construire.

### 1.4. Les cadres du privé encadreraient de moins en moins

Les données des enquêtes *Conditions de travail* illustrent une déconnexion progressive entre statut cadre et encadrement : alors que la part des cadres déclarant encadrer se situait à 73,9 % en 1984, elle est passée à 68,6 % en 1991, puis à 59,4 % en 1998. Cette donnée fondamentale est interprétée par Loup Wolff comme une propension de plus en plus marquée des cadres à refuser d'encadrer. Selon lui, « les cadres sont devenus relativement plus nombreux à refuser des responsabilités hiérarchiques » (p. 36), et il parle plus loin d'une « désaffection manifeste des cadres à l'égard de l'encadrement » (p. 37). On regrettera que cette affirmation ne soit pas étayée outre mesure, car ce phénomène, à rebours des représentations communément admises, constitue une énigme. En effet, avec la montée en puissance du cadre « manager », au détriment de l'expert ou du technicien, l'encadrement d'équipe est devenu un métier en soi, avec ses méthodes propres dont la première vertu est d'être transposables dans une grande pluralité de situations, ce qui fait de cette compétence un indispensable viatique pour les cadres désireux de s'élever dans la hiérarchie. La raréfaction des cadres encadrants ne peut reposer sur la seule désaffection, ou alors celle-ci doit avoir des causes profondes.

La piste pécuniaire n'est pas à exclure. En étudiant le bonus salarial conféré aux encadrants, par rapport à des non-encadrants de même niveau de qualification, Loup Wolff montre ainsi que « la dévalorisation économique de l'encadrement apparaît d'autant plus marquée que l'on s'approche du sommet de l'échelle des catégories de qualifications » (Wolff, 2005b, p. 33). Il devient, en moyenne, de moins en moins rentable financièrement pour les cadres d'opter pour des postes d'encadrant, là où le bénéfice octroyé en pareille situation est proportionnellement plus important

---

<sup>25</sup> « moins diplômés, moins hauts placés dans les hiérarchies salariales, moins bien récompensés, les salariés qui déclarent encadrer (...) ont aujourd'hui perdu une partie du prestige (symbolique et salarial) auquel ils pouvaient encore prétendre au début des années 1980 et de relever que « ce mouvement de dévalorisation des fonctions hiérarchiques a profité à certaines catégories traditionnellement dominées au travail et jusque-là largement exclues de ce type de responsabilités : en même temps que le prestige associé à ces positions se dégrade, les jeunes, les femmes, les salariés peu diplômés... accèdent de plus en plus souvent aux responsabilités hiérarchiques » (*ibid*, même page).

pour les non cadres, ce qui peut expliquer leur propension croissante à « récupérer » ces responsabilités. Notons cependant que le recul des rétributions salariales n'exclut pas que les avantages en termes de carrière puissent compenser largement ce désagrément.

Cependant, la lecture subjectiviste de la raréfaction des cadres encadrants, supposant que celle-ci résulte d'un « choix », masque peut-être d'autres phénomènes de recomposition des fonctions d'encadrement en entreprise. On peut faire plusieurs hypothèses à ce sujet. Loup Wolff ouvre lui-même une piste, que l'on dira « sémantique », en envisageant la possibilité que les termes de la question « Chef<sup>26</sup> », commune à l'enquête *Conditions de travail* et aux différents millésimes de COI, agissent comme un repoussoir sur les cadres interrogés : « les connotations quelque peu autoritaires (« ordres », « autorité ») doivent de moins en moins correspondre à ces managers qui pensent souvent moins leur travail en termes de direction que de gestion par projets d'une équipe (...) » – situation qu'il illustre à travers un entretien conduit avec un jeune « chef de projet » qui récuse toute idée de rapport hiérarchique avec les membres de son « groupe de projet ». Dans ce modèle, celui que l'on aurait considéré naguère comme un encadrant se voit aujourd'hui plus volontiers comme un « chef d'orchestre », chargé de coordonner le travail d'égaux – aux fonctions souvent très spécialisées – que comme un responsable hiérarchique au sens propre. On arguera effectivement que dans cette configuration, le chef de projet n'a généralement que très peu de pouvoir coercitif sur les autres membres de son groupe, étant donné que ceux-ci peuvent appartenir à des divisions administratives différentes de la sienne. En pareil cas, il faudrait prendre au sérieux le discours managérial et envisager sérieusement l'hypothèse que la verticalité des organisations productives est réellement en train de s'atténuer et que l'encadrement, loin de se raréfier chez les cadres, serait avant tout en train de changer de nature.

Une autre hypothèse serait que les cadres non encadrants correspondent à des profils spécifiques dont la présence au sein des entreprises serait croissante. On pense notamment aux fonctions d'audit, de contrôle de gestion, à l'expertise juridique, etc., qui supposent généralement un travail solitaire. On ne peut donc exclure qu'une part significative du phénomène observé provienne simplement de la montée en puissance des fonctions d'expertise au sein des entreprises. Autant d'éléments qui nous amèneront à consacrer des développements à cette figure manifestement de plus en plus répandue que sont les cadres non encadrants, ainsi qu'à ceux qui « récupèrent » les fonctions d'encadrement qu'ils délaissent, les encadrants n'ayant pas le statut cadre.

### 1.5. Le recul des spécificités des cadres

Ce transfert des responsabilités d'encadrement vers les professions intermédiaires a forcément une incidence sur les cadres du privé. La frontière symbolique qui distinguait les cadres des agents de maîtrise semble être en train de se brouiller. Cela se traduit notamment par l'usage de plus en plus fréquent de l'appellation d'« animateur » qui, comme le note Paul Bouffartigue, « mieux encore que celle de cadre (...) permet de réunir les fonctions allant de contremaître à directeur général ». Tout se passe comme si, parallèlement à la perte relative de leur « *préséance hiérarchique* », les cadres étaient en train de perdre la plupart des attributs spécifiques qui faisaient d'eux un « salariat de confiance » pour Bouffartigue, voire, suivant une terminologie marxiste plus datée, des « salariés bourgeois », selon Boltanski (1982). En effet, qu'il s'agisse de leur rémunération ou de leur temps de travail, les cadres semblent de moins en moins constituer une catégorie à part (Bouffartigue, 2001 ; Bouffartigue, Pochic, 2002). Selon Bouffartigue, trois signes traduisent la fin de cette spécificité : « la formalisation de la relation d'emploi », qui implique une définition contractuelle d'objectifs à atteindre et conséquemment un affaiblissement de la relation de confiance ; « l'affaiblissement de l'engagement des employeurs en matière de carrière », c'est-à-dire l'abandon progressif d'un échange implicite récompensant l'investissement et la loyauté des cadres par une progression sala-

---

<sup>26</sup> « Avez-vous un ou plusieurs salariés sous vos ordres ou sous votre autorité ? »



riale et une sécurité de l'emploi quasiment garanties<sup>27</sup>, et enfin « un rapprochement subjectif des cadres vis-à-vis des autres salariés », manifesté selon lui par un « effritement du sentiment d'appartenance à une catégorie distincte et distante de la condition salariale ordinaire<sup>28</sup> ».

La comparaison des encadrants du public et du privé nécessitera donc la prise en compte des dynamiques actuelles d'évolution tant de l'encadrement que des frontières symboliques (ou non) du groupe traditionnellement chargé d'encadrer. Or, si l'on souhaite étudier les formes actuelles de l'organisation du travail et notamment le transfert aux niveaux subordonnés de certaines opérations de contrôle, il importe de ne négliger aucun profil. Dans le cadre de ce rapport, le choix a été fait de construire une typologie visant à faire ressortir les pratiques d'encadrement tant chez les cadres que chez les personnels dits d'exécution. Cela implique d'envisager une pluralité de combinaisons possibles incluant notamment les cadres non encadrants et les encadrants exécutants. Une telle typologie peut découler de deux approches différentes : soit l'on recourt à des algorithmes de classification automatique pour laisser sortir des données elles-mêmes des lignes de partage au sein de la population, ainsi que l'a par exemple fait L. Wolff, soit l'on prend le parti de bâtir une typologie sur la base d'hypothèses construites en lien avec l'état des connaissances sur le champ, en définissant au préalable les attributs des différents « profils » construits. La première démarche a notamment l'avantage d'apparaître en partie « inductive » et de s'appuyer sur la neutralité – supposée – des algorithmes, mais c'est la seconde approche que nous avons retenue. Elle présente ses défauts, notamment un net déficit de légitimité en termes de sophistication, mais elle a l'avantage de permettre une approche plus méthodique. La démarche sera donc axée sur la création de types d'encadrants cumulant ou non certaines caractéristiques et pratiques, afin de pouvoir contraster méthodiquement les populations selon la possession ou non de tel ou tel attribut. Pour ce faire, nous retiendrons et articulons trois dimensions de l'encadrement.

## 1.6. Les trois dimensions de l'encadrement : le statut, l'autorité, les missions

On peut avoir recours à trois angles pour définir les encadrants. Le plus simple serait de partir de la catégorie des « cadres » telle que la définit la grille des catégories socioprofessionnelles (CSP), mais cette solution a l'inconvénient évident de partir d'une dénomination dont tous les travaux s'accordent à dire qu'elle tend à produire une homogénéité illusoire à partir d'un groupe extrêmement hétérogène (Volkoff, 1987 ; Gadéa, 2003) dans la mesure où la simple catégorie des « cadres » échappe à toute définition unifiée et substantialiste (Boltanski, 1982)<sup>29</sup>. Les « cadres », au sens taxinomique du terme, forment donc un groupe très divers et tous les auteurs convergent sur le constat qu'« il est difficile de trouver des caractéristiques objectives, en dehors des classifications, pour qualifier un emploi de cadre » (Thoemme, Escarboutel, 2009, p. 69).

Il importe par ailleurs de relever que, comme on vient de le voir, les cadres ne sont pas tous également concernés par l'exercice d'une autorité hiérarchique ; malgré la paternité militaire de ce terme français (Gadéa, 2003), tous les cadres n'encadrent pas. Dans le même temps, tous les personnels

---

<sup>27</sup> Cette organisation traduisait d'ailleurs une tentation mimétique du privé par rapport au public.

<sup>28</sup> On relèvera cependant cette remarque de Bouffartigue : « les cadres de la Fonction publique ne sont généralement pas visés par ces discours, sans doute parce qu'ils n'ont pas été directement concernés par la remise en question de la sécurité de l'emploi comme fondement de la relation de confiance. » (*op. cit.*, p. 59).

<sup>29</sup> Par exemple, la grille des CSP en 42 positions décline cinq sous groupes pertinents dans le cadre de notre recherche : 33 - Cadres de la Fonction publique / 34 - Professeurs, professions scientifiques / 35 - Professions de l'information, des arts et des spectacles / 37 - Cadres administratifs et commerciaux d'entreprises / 38 - Ingénieurs et cadres techniques d'entreprises. On peut noter que l'existence d'une catégorie spécifique pour les cadres de la Fonction publique suffit à elle seule à invalider la pertinence d'une entrée exclusivement centrée sur la CSP. On notera d'ailleurs que l'Insee fait deux choses : il autonomise les cadres du secteur public tout en les fondant dans une catégorie commune. On peut donc se demander pour quelles raisons les cadres administratifs et commerciaux sont-ils distincts des cadres techniques dans le privé, alors que les cadres administratifs et les cadres techniques sont regroupés dans le public ? Est-ce parce que, dans l'optique de la grille des CSP, l'appartenance au secteur public prime les spécificités des missions. De ce point de vue, les « cadres du publics » seraient bien un objet à part.

ayant des responsabilités d'encadrement n'ont pas le statut de cadre, loin s'en faut. Les CSP offrent donc une entrée très imparfaite pour étudier l'encadrement.

L'enquête COI offre heureusement un moyen de dépasser ce piège nominaliste en interrogeant les salariés – quel que soit leur statut – au sujet de leurs éventuelles responsabilités hiérarchiques, définies comme le fait d'avoir d'autres salariés « sous leurs ordres ou sous leur responsabilité » (variable « chef »). Cette deuxième entrée a l'avantage de permettre d'englober les salariés de tous niveaux susceptibles d'exercer une autorité de nature hiérarchique et nous avons vu dans la partie précédente avec quel profit Loup Wolff était parti de cette variable pour étudier les évolutions de l'encadrement, et notamment pour mettre au jour certains phénomènes qui seraient restés invisibles en partant par exemple de la seule catégorie « cadre ».

Cependant, même ainsi, une part du travail d'encadrement reste invisible. Une troisième entrée, rendue possible par le « défilage » de certaines questions liées à l'implication dans le travail dans la version 2006 de l'enquête COI (Greenan, Guillemot, Moatty, 2005), permettra de tenir compte du rôle de « supervision » joué par les salariés dans leur collectif de travail : selon qu'ils montrent ou répartissent le travail au sein de leur équipe, qu'ils s'impliquent dans la résolution des problèmes (surtout relationnels), qu'ils ont une mission de surveillance, etc., on peut considérer qu'ils effectuent une mission d'encadrement informel.

On a donc, pour résumer, trois dimensions de l'encadrement : une dimension *statutaire*, liée au statut cadre (ou cadre A dans la FPE), une dimension *hiérarchique*, liée à l'exercice d'une autorité formelle reconnue et enfin une dimension *informelle*, liée à des activités de contrôle ou de répartition du travail avec ou sans autorité hiérarchique reconnue, que l'on appellera l'espace de la « supervision ». La combinaison de ces trois dimensions s'avérera nécessaire pour parvenir à construire une variable suffisamment fine pour rendre compte des formes très diverses que peut prendre l'encadrement.

On le comprend, le principe organisateur implicite de la typologisation sera sans doute de nature hiérarchique, avec, au niveau le plus élevé, les cadres ayant des responsabilités d'encadrement et au niveau le plus bas, les salariés exerçant une fonction d'encadrement informel sans reconnaissance statutaire (CSP) ni autorité formelle (Chef)<sup>30</sup>. En articulant ces dimensions, le premier objectif sera donc de distinguer différents profils d'encadrant en se basant à la fois sur les attributs de leur poste et sur le contexte organisationnel dans lequel ils s'inscrivent.

## 2. RÉPARTITION DES TROIS RÔLES DANS LA FPE ET LE PRIVÉ

Avant de construire les profils d'« encadrants » que nous utiliserons dans le cadre de notre comparaison, il importe d'étudier indépendamment les unes des autres les trois dimensions qui seront croisées par la suite. Ce travail permettra de répondre à des questions factuelles indispensables pour la suite des développements : y a-t-il la même proportion de cadres entre public et privé ? Le taux global d'encadrement des deux secteurs est-il le même ? À quelles missions précises correspond le travail d'encadrement dans les deux secteurs ?

Nous décrirons donc d'abord l'espace de l'« encadrement statutaire », c'est-à-dire la place des salariés de niveau cadre (cadre A dans la FPE) dans la population des deux secteurs, quelles que soient par ailleurs leurs responsabilités hiérarchiques. Celles-ci seront abordées par la suite, à travers la

---

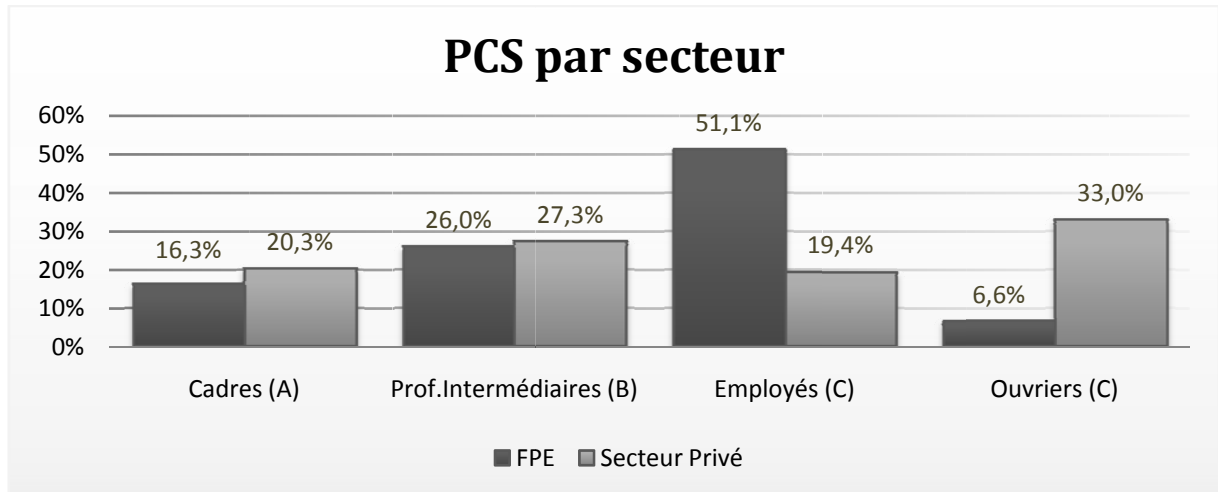
<sup>30</sup> Pour caractériser plus précisément ces différents niveaux, d'autres informations, telles que les effectifs encadrés ou le fait d'encadrer d'autres encadrants risquent d'être utiles, en permettant de mesurer la profondeur hiérarchique sous les répondants. A l'inverse, il sera possible, en utilisant la base couplée, de connaître la profondeur hiérarchique surplombant les encadrants et la répartition des responsabilités dans l'entreprise, ce qui renseignera sur l'autonomie des cadres. Cette dernière dimension pourra également être approchée dans le questionnaire salarié, à travers des questions aussi triviales qu'éclairantes, telles que la détermination des horaires mais aussi la faculté ou non d'infléchir d'éventuels objectifs chiffrés, et tout ce qui a trait aux déterminants du rythme de travail.

description de l'espace de l'« autorité hiérarchique », qui renvoie au statut de « chef » tel qu'il est défini dans COI, et nous aborderons finalement une dimension moins immédiatement perceptible de l'encadrement, l'espace de l'« encadrement informel » qui renvoie à de multiples tâches de supervision liées ou non à l'exercice d'une autorité hiérarchique.

## 2.1. L'espace de l'encadrement statutaire

D'un point de vue global, les données de l'enquête COI donnent à voir des structures d'emploi très différentes entre public et privé (cf. figure 1.1). La différence s'accuse surtout sur le plan des personnels d'exécution : la FPE compte plus d'un agent sur deux au niveau employés et très peu d'ouvriers, tandis que le secteur privé compte un tiers d'ouvriers et près de 20 % d'employés. On voit bien ici en quoi la finalité productive du privé s'oppose à la vocation administrative de la FPE. Au niveau de l'encadrement, qui nous intéresse ici, on relève une légère surreprésentation des cadres dans le secteur privé, avec 20 % de cadres, contre 16 % de cadres A dans la FPE.

Figure 1.1



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Nous serions donc tentés de conclure que les différences entre public et privé sont plus marquées du point de vue de la composition des personnels d'exécution que de la place des cadres. Loin d'être sur-encadrée, la FPE souffrirait, comparativement au privé, d'un léger déficit de cadres. Ce résultat gagne cependant à être accueilli avec prudence, puisque le *Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique*, publié par la DGAFP en 2009, mentionnait 24,7 % de cadres A (hors enseignants) dans la FPE au 31 décembre 2007. Les cadres A du public sont donc nettement sous-représentés dans COI et l'absence des magistrats ne saurait à elle seule expliquer un tel déficit (plus de huit points d'écart).

Il faut cependant noter que le pourcentage de cadres varie très fortement suivant les secteurs (tableau 1.1). Des secteurs tels que le commerce et surtout la construction et les transports ont ainsi relativement peu de cadres dans leurs rangs, moins même que dans la FPE, tandis que les services aux entreprises ou le secteur bancaire et immobilier ont près de deux fois plus de cadres que le secteur public, atteignant presque un tiers de leurs effectifs. À l'opposé, les effectifs d'exécutants évoluent logiquement en proportion inverse : le secteur construction-transport compte près de six salariés sur dix au niveau ouvriers, plus même que dans l'industrie, qui n'a, comparativement, « que » 46 % d'ouvriers.

Tableau 1.1

En %	Cadres (A)	Professions Intermédiaires (B)	Employés (C)	Ouvriers (C)
Total Fonction publique d'État	16	26	51	7
Ministère de l'Agriculture	25	44	22	8
Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie	22	36	41	0
Ministère de l'Éducation*	25	26	43	6
Ministère de l'Équipement	13	33	36	18
Ministère de l'Intérieur	9	11	79	2
Ministère de la Justice**	4	30	66	0
Total Secteur privé	20	27	19	33
Industrie	18	29	7	46
Construction-transports	12	20	10	57
Commerce	14	27	39	20
Immobilier - finances	31	35	31	4
Services aux entreprises	31	22	21	25

Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats).

Données pondérées.

\* hors enseignants

\*\* hors magistrats

Une comparaison globale de la place des cadres dans le public et le privé s'annonce donc périlleuse. Tout semble indiquer que des modèles hiérarchiques et statutaires très divers se sont constitués en fonction des secteurs d'activité, et qu'il n'existe pas vraiment d'équivalent privé à celui de la Fonction publique d'État, qui se caractérise – d'après les données de l'enquête COI – par l'omniprésence des employés associée à un taux de cadres relativement faible.

Cependant, s'il n'existe aucun équivalent privé au modèle de la FPE, ce dernier partage plusieurs points communs avec les différents secteurs du privé, dès lors que l'on se focalise sur certaines dimensions prises isolément. Par exemple, la FPE est proche de l'industrie au regard de la place des cadres dans ses effectifs, mais elle s'en distingue radicalement en cela que cette minorité de cadres commande à une majorité d'ouvriers dans l'industrie, et à des employés dans le secteur public. Cette différence est fondamentale, mais elle n'occulte pas complètement les points communs qu'il est possible de relever entre les deux univers, notamment qu'ils supposent tous deux un fort niveau de centralisation et des effectifs importants, là où des secteurs tels que l'immobilier ou les services aux entreprises sont susceptibles de reposer sur des infrastructures plus légères et potentiellement moins hiérarchisées<sup>31</sup>. Les secteurs classés en « immobilier-finances » sont ainsi caractérisés par une répartition beaucoup plus équilibrée des profils, avec approximativement un tiers de cadres, de professions intermédiaires et d'employés et très peu d'ouvriers. Cette quasi-absence d'ouvriers rapproche d'ailleurs ces secteurs de la FPE, qui n'en compte elle aussi que très peu. La raison en est probablement que les modalités du travail dans ces deux secteurs partagent beaucoup de points communs ; il s'agit de gérer des flux financiers et informationnels. Pourtant, si l'on regarde en détail le secteur immobilier-finances, on s'aperçoit là aussi qu'il regroupe des modèles hétérogènes.

<sup>31</sup> La recherche du nombre moyen de niveaux hiérarchiques par secteur ne donne rien ou presque, la moyenne oscille entre 4,32 dans la construction et les transports et 4,96 dans l'industrie. Tout juste peut-on relever le fait que l'écart-type du nombre d'échelons hiérarchiques est à son minimum dans l'industrie, ce qui laisse entendre que des effets de taille imposent un modèle très hiérarchisé dans les activités productives à grande échelle.

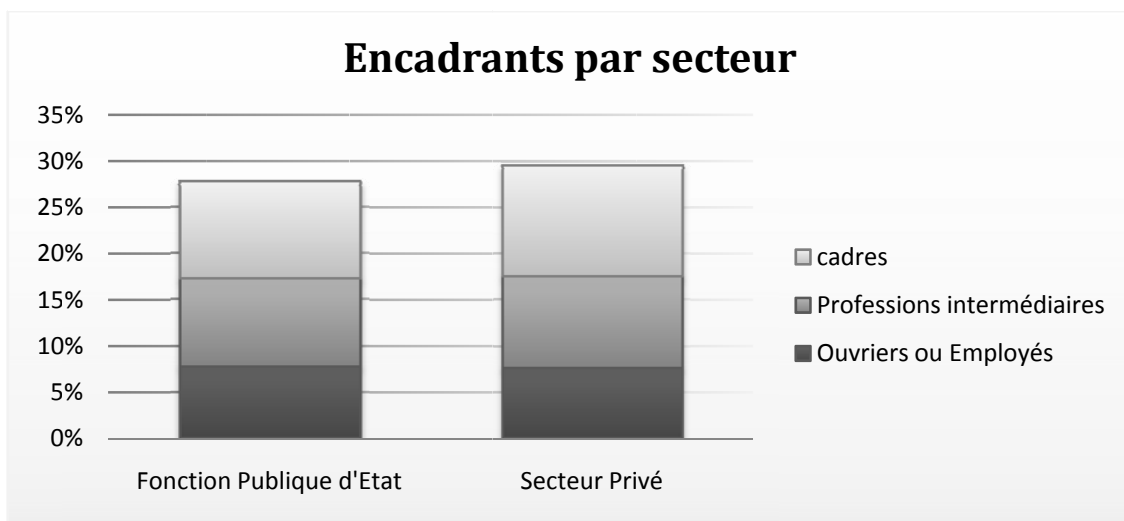
Les activités financières possèdent un taux d'encadrement très supérieur à celui de la FPE tandis que les activités immobilières partagent une structuration des qualifications assez proche de celle du secteur public. Il n'existe donc pas de modèle de structure hiérarchique dominant dans le secteur privé. D'ailleurs, la FPE, qui connaît elle-même des pourcentages de cadres très divers en fonction des ministères, en est à peu près au même point (cf. DGAFP, 2009, p. 56). Il est donc très difficile de tirer des enseignements de ces résultats généraux. On peut cependant exclure l'existence d'une tendance massive au sur-encadrement dans le secteur public, tel qu'il est parfois dénoncé dans le débat public.

## 2.2. L'espace de l'autorité hiérarchique

Nous définirons l'espace de l'encadrement hiérarchique à l'aide de la variable « chef », qui renseigne sur les rapports de subordination unissant les répondants à d'autres salariés. De manière corrélée à la surreprésentation des cadres dans le privé, les salariés ayant des responsabilités hiérarchiques sont très légèrement plus nombreux dans le secteur privé (29,6 %) que dans le secteur public (27,8 %) (cf. figure 1.2).

Cette différence minime se concentre surtout au niveau des cadres et s'explique – dans ces données – par la moindre proportion de cadres dans la base FPE. En effet, si l'on observe le pourcentage de personnels dotés de responsabilités hiérarchiques parmi les différentes CSP, on s'aperçoit que la proportion de cadres *dotés de responsabilités hiérarchiques* est supérieure de cinq points dans le secteur public : 64 % des cadres du secteur public exercent une responsabilité hiérarchique, contre 59 % de ceux du privé. En proportion, les cadres du public sont donc moins nombreux, mais plus fréquemment impliqués dans des activités d'encadrement. On peut imaginer que ces deux phénomènes sont liés, le surinvestissement des cadres dans l'encadrement découlant de leur moindre nombre<sup>32</sup>.

Figure 1.2



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données Pondérées.

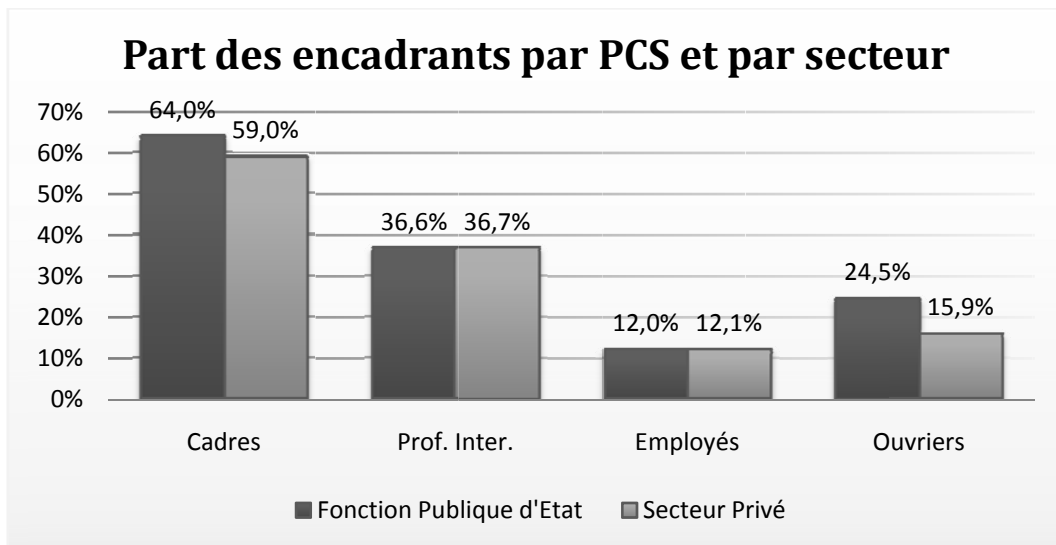
À la lumière des développements précédents, on peut cependant voir dans cet écart une trace de la « dévalorisation des fonctions d'encadrement » dans le secteur privé, évoquée par Loup Wolff, et qui détournerait une part croissante des cadres de ce type de responsabilités. Il nous est difficile de

<sup>32</sup> Cette hypothèse n'est cependant pas confortée par l'analyse du nombre moyen de subordonnés. Si l'on compare le nombre moyen de subordonnés des cadres du public et du privé, l'écart est en nette défaveur du public, avec en moyenne 26,5 subordonnés, contre 30,4 dans le public.

trancher la question de savoir si ce déclin des « chefs » parmi les cadres du privé correspond à un réel désengagement des fonctions d'encadrement ou plutôt à une évolution des formes de cet encadrement, conduisant à ce que les cadres du privé se reconnaissent de moins en moins dans la formulation de la question « Chef ». Un doute légitime plane donc sur ce résultat. Quoi qu'il en soit, là n'est sans doute pas l'information principale de ce traitement. Le plus important à relever étant sans doute que, dans les deux secteurs, près des deux-tiers des personnels dotés de responsabilités hiérarchiques n'ont pas le statut cadre et plus d'un quart sont exécutants (ouvriers<sup>33</sup> ou employés). On mesure ici l'erreur qu'il y aurait à assimiler cadres et encadrement.

Il y a donc en moyenne moins de cadres et d'encadrants dans le public que dans le privé, mais les cadres du public ont plus fréquemment des responsabilités hiérarchiques que leurs homologues du privé.

Figure 1.3



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Lecture : Parmi les cadres issus du secteur public, 64,0 % exercent une responsabilité hiérarchique.

### 2.3. L'espace de l'encadrement informel

On définira l'encadrement informel en nous appuyant sur la liste des questions posées dans l'enquête COI 1997 pour cerner les pratiques concrètes des encadrants. Ces questions ont été « défiltrées » dans l'enquête COI 2006 et sont dorénavant posées à tous les répondants (Greenan, Guillemot, Moatty, 2005). L'encadrement informel se traduira donc par le fait de déclarer certaines de ces pratiques normalement liées à l'encadrement sans se déclarer « chef ». On crée ainsi un nouvel espace de définition du travail d'encadrement, au-delà de la dimension hiérarchique, que Loup Wolff assimile à l'« organisation » du travail en constatant qu'« encadrement hiérarchique et organisation du travail apparaissent (...) comme deux formes distinctes d'encadrement. L'un n'implique pas l'autre, même si les deux ont souvent tendance à se cumuler »<sup>34</sup>. Il relève d'ailleurs que « c'est

<sup>33</sup> Dans la figure 1.3, il est notable que le pourcentage des ouvriers encadrants est très supérieur dans le secteur public que dans le secteur privé, mais ceux-ci sont très peu nombreux dans la base COI, et il a déjà été observé qu'ils correspondaient à des profils très spécifiques difficilement comparables aux ouvriers du secteur privé (cf. Guillemot, Peyrin, 2008 ; Guillemot, Jeannot, Peyrin, 2010).

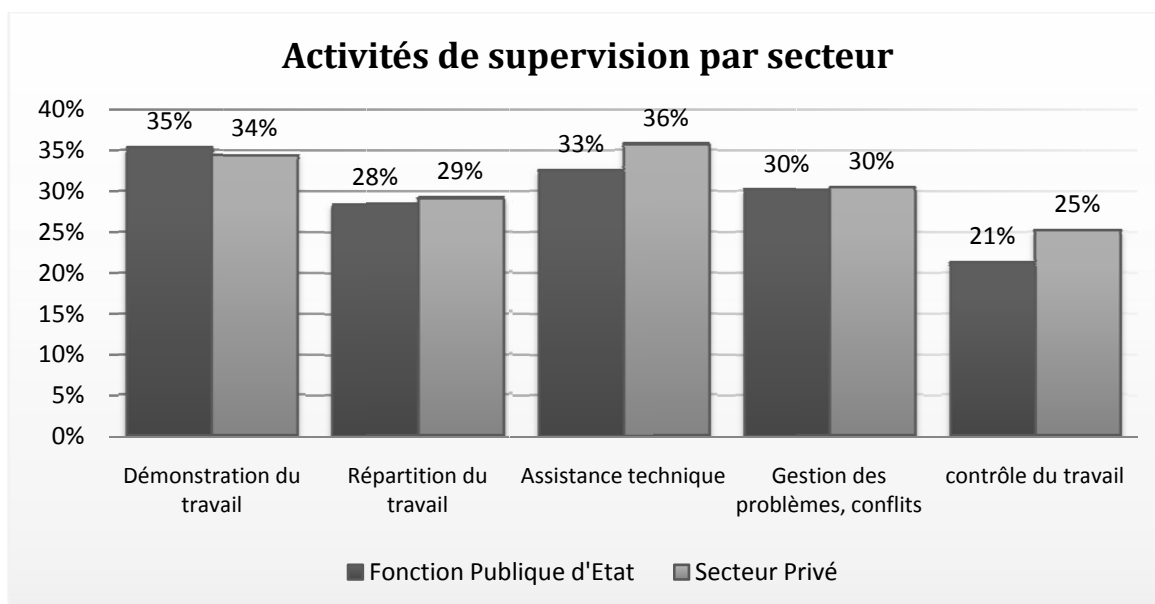
<sup>34</sup> Cf Wolff, 2005b, p. 68.

pour les postes les moins qualifiés, en particulier pour les ouvriers et les employés, que l'augmentation de la propension à déclarer organiser a été la plus vive entre 1984 et 1991 »<sup>35</sup>.

Il s'agira donc pour nous de tenter d'approcher le glissement vers le bas de la hiérarchie des qualifications de cette mission d'« organisation » du travail. Malheureusement, notre étude ne pourra se faire en comparaison directe avec les résultats de Loup Wolff dans la mesure où se dernier travaillait sur des variables légèrement différentes de celles de l'enquête COI 2006. Par exemple, nous n'avons pas l'*item* « organiser le travail ». En effet, parmi les questions liées à l'encadrement informel, ne sont mentionnés que les *items* suivants : « *montrer à des collègues comment faire le travail* »<sup>36</sup>, « *répartir le travail ou intervenir dans la répartition du travail* », « *aider des collègues en cas de problème technique, y compris informatique* », être sollicité « *en cas de difficultés au sein de l'équipe, avec des clients, ou d'autres personnes* » et enfin « *contrôler le travail des collègues* ». Chaque question se voyait proposer trois *items* : souvent (au moins 2 à 3 fois par mois), parfois (au moins 2 à 3 fois par an) et jamais ou presque. On le voit, ces variables impliquent tant des dimensions organisationnelles (répartir le travail) que des dimensions d'accompagnement (montrer comment faire le travail, solutionner les problèmes) ou de contrôle. Aussi, plutôt que d'organisation, nous préférons parler d'activités de « supervision ».

Lorsque l'on compare, sans restriction de qualification, la fréquence de ces rôles parmi les répondants de l'enquête COI (cf. figure 1.4), on constate que si les agents de la Fonction publique d'État sont légèrement plus impliqués dans les transferts de compétences (montrer le travail), ils sont en revanche en retrait sur tous les autres plans, tout particulièrement sur le plan de l'assistance technique<sup>37</sup> et du contrôle du travail, où les écarts, bien que réduits, ne sont plus tout à fait négligeables.

Figure 1.4



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats), hormis, pour l'assistance technique, ceux ayant estimé cette question « sans objet » compte tenu de la nature de leur travail. Données pondérées

Lecture : 35 % des salariés de la FPE montrent souvent comment faire leur travail à leurs collègues.

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 67.

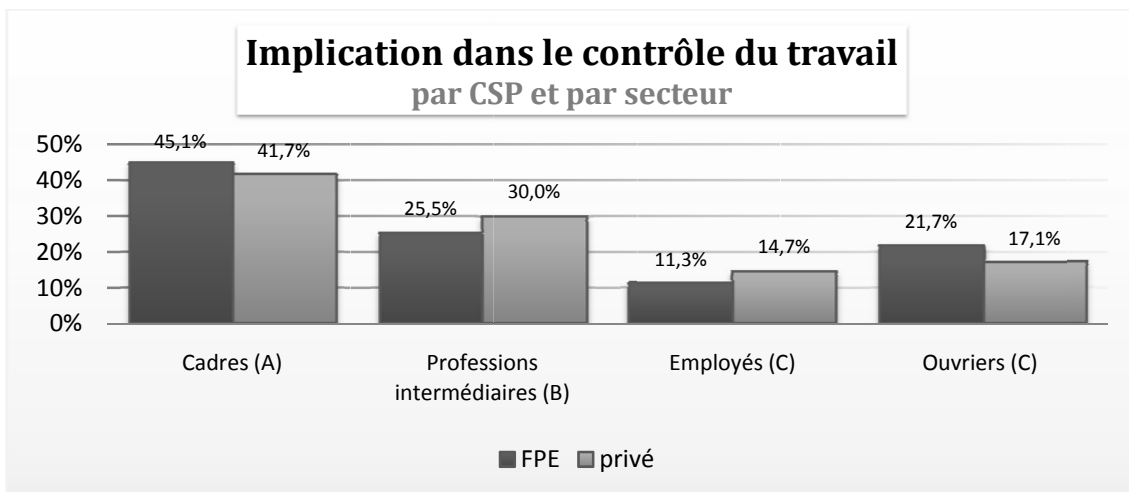
<sup>36</sup> Question 40A et suivantes.

<sup>37</sup> Sur ce plan, il existe un biais possible, lié à la surreprésentation des activités techniques dans le secteur privé. Le pourcentage affiché tient cependant compte de l'exclusion des salariés ayant déclaré cette question « sans objet », du fait de l'absence de problèmes techniques.

Cette comparaison faite, il reste à déterminer lesquelles de ces variables seront introduites dans les profils que nous allons construire. En effet, toutes ne relèvent pas d'après nous d'activités d'encadrement informel. Par exemple, l'assistance technique à des collègues, tout particulièrement en matière informatique, peut participer d'une entraide entre égaux qui n'implique aucune espèce de position de surplomb. Le fait de montrer comment faire le travail peut participer du même type d'assistance mutuelle, même s'il rentre très probablement dans les attributions des encadrants de montrer la bonne manière d'effectuer une tâche, voire de corriger leurs subordonnés lorsqu'ils se trompent. Cette ambiguïté nous pousse à ne pas inclure cette variable parmi les marqueurs de l'encadrement informel ; de même que le fait de jouer le rôle de personne ressource en cas de tensions ou de conflits. Cette tâche suppose effectivement une certaine autorité, mais celle-ci peut être aussi bien morale que technique, voire liée à la séniorité<sup>38</sup>. Le rôle de médiateur peut être dévolu à toutes sortes de personnes, en fonction du contexte et du type de problème. *In fine*, seules deux questions nous semblent participer de manière claire et univoque d'un travail d'encadrement informel : il s'agit du fait d'intervenir dans la répartition du travail (qui représente un pouvoir important), et surtout de participer à son contrôle, variable particulièrement intéressante dans la perspective d'une analyse des formes déhiérarchisées de contrôle rendues possible par les TIC<sup>39</sup>. Rappelons que de ces deux variables, seule la seconde induit une différence notable (et statistiquement significative) à l'avantage du privé.

Nous sommes cependant face à la difficulté de savoir si l'écart observé entre public et privé sur le plan de la part des salariés impliqués dans le contrôle de leurs collègues est dû à une organisation du travail différente ou uniquement à la présence plus nombreuse de cadres dans le secteur privé. Pour le savoir, il convient d'abord de mesurer la fréquence de ces activités de supervision à CSP donnée. (figure 1.5). On observe alors que sur le plan du contrôle du travail, les cadres du secteur privé sont moins impliqués que ceux du public, à la différence des professions intermédiaires et des employés<sup>40</sup>, ce qui concorde avec les analyses de Loup Wolff selon lesquelles les tâches associées à l'encadrement glisseraient progressivement des cadres vers les professions intermédiaires, voire vers les ouvriers et employés.

Figure 1.5



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFF.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

<sup>38</sup> L'analyse de l'âge moyen des salariés impliqués dans ce travail de médiation ne semble cependant pas aller dans ce sens. L'âge moyen des salariés jouant ce rôle de médiateur n'est pas significativement différent de l'âge moyen : respectivement de 45,0 ans dans le public et de 40,5 ans dans le privé.

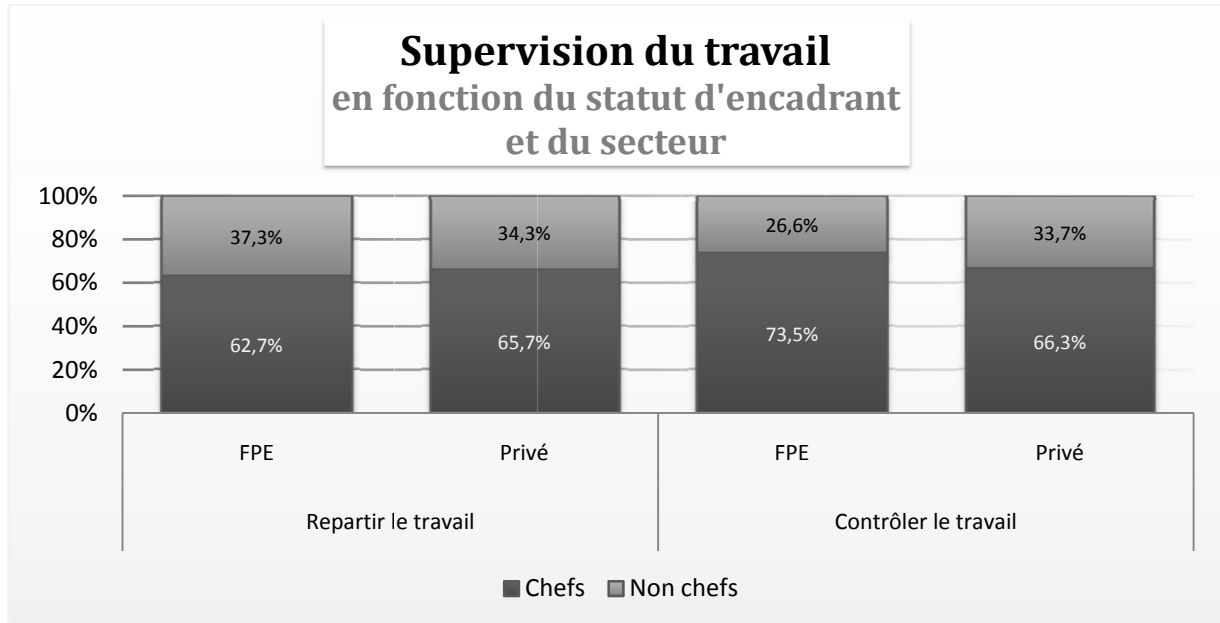
<sup>39</sup> Ces deux missions incombent très généralement aux responsables hiérarchiques (cf. Greenan, Walkowiak, 2010, p. 88).

<sup>40</sup> Une fois encore, la comparabilité des ouvriers du public et du privé est problématique et nous ne commenterons pas l'écart observé dans la figure 1.5.



Cette propension à faire reposer le contrôle sur des non-cadres s'associe d'ailleurs avec une tendance à confier plus fréquemment que dans le secteur public la tâche de contrôler le travail à des salariés qui n'ont pas de rôle d'encadrement (figure 1.6).

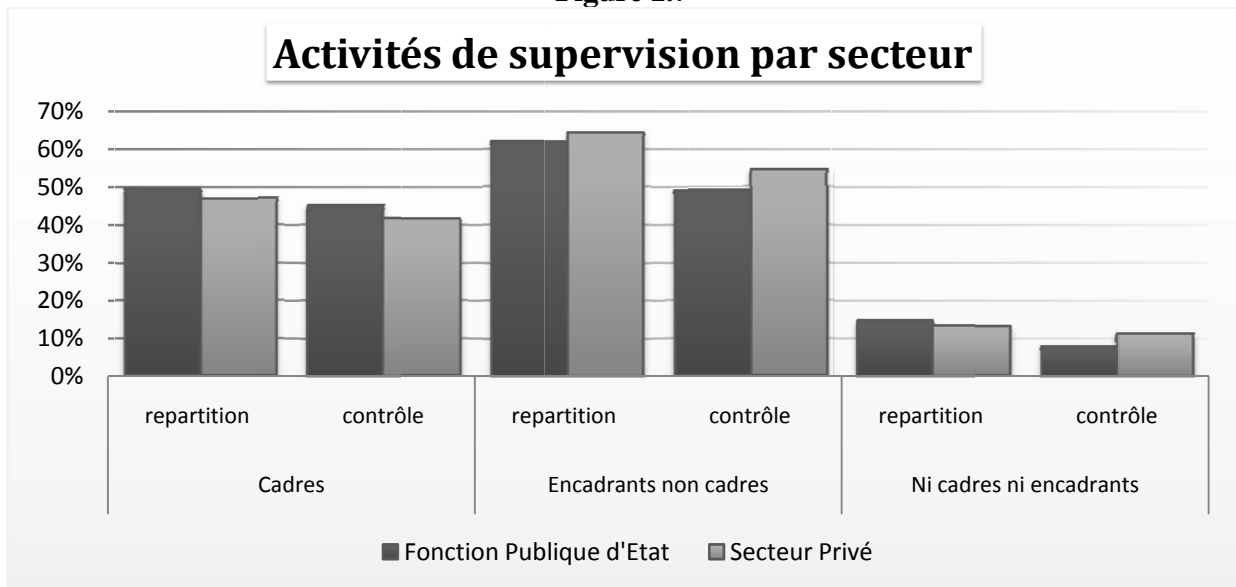
Figure 1.6



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFF.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Figure 1.7



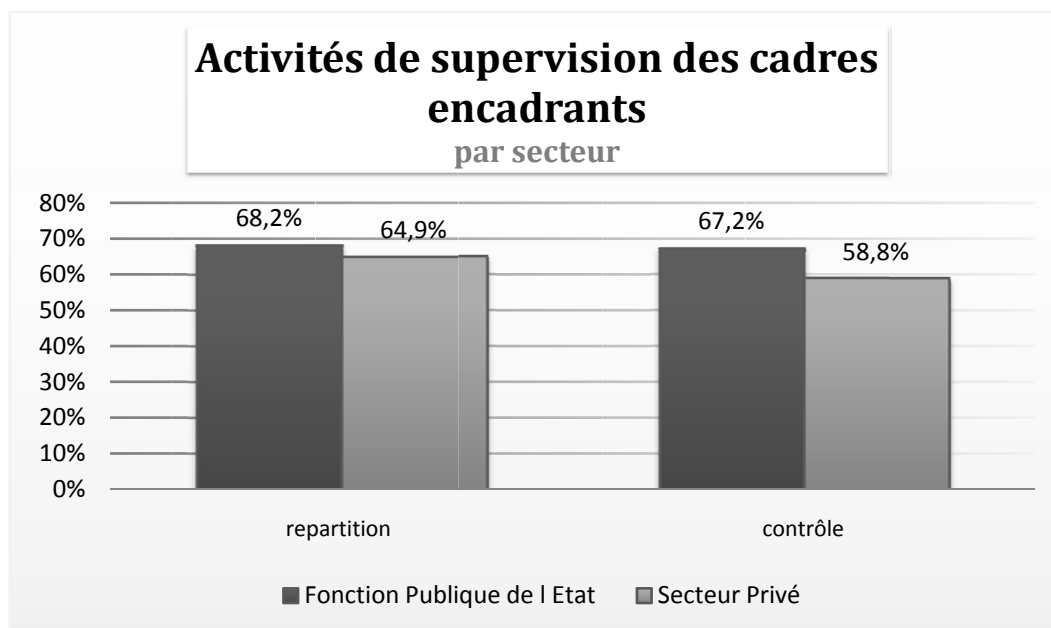
Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFF.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Nous avons cependant observé précédemment qu'en compensation de leur plus faible nombre, les cadres du public avaient plus fréquemment des responsabilités d'encadrement, mais leur plus grande propension à s'impliquer dans la supervision du travail peut n'être qu'une conséquence an-

nexe de cette tendance. En comparant la fréquence de ces activités de supervision chez les seuls cadres dotés de responsabilités hiérarchiques (figure 1.8), on constate cependant que l'écart à l'avantage du public demeure.

Figure 1.8



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

D'une manière générale, on peut donc dire que le secteur public se signale par un nombre légèrement moindre de cadres, mais que ceux-ci sont plus impliqués dans les activités d'encadrement et de supervision. Dans le secteur privé, ces tâches se reportent plus sur les personnels encadrants non-cadres.

L'analyse des disparités structurelles d'ensemble entre public et privé nous incite donc à comparer le personnel encadrant des deux secteurs en distinguant les différentes configurations à un niveau suffisamment fin. Aussi construisons-nous les catégories en croisant les trois dimensions de l'encadrement étudiées ci-avant.

### 3. L'ARTICULATION DES TROIS DIMENSIONS

La construction des profils d'encadrants ne sera pas inductive, mais hypothético-déductive. En effet, un certain nombre d'hypothèses nous semblent devoir être testées et la typologie construite visera à faciliter ce travail. Il est par exemple primordial d'étudier plus finement la population des cadres qui ne se déclarent pas encadrants, afin de tester l'hypothèse d'une transformation de la nature des responsabilités hiérarchiques sous l'effet des nouvelles formes d'organisation du travail dominantes depuis les années 1990. De même, les personnels d'exécution sur lesquels reposent les missions de supervision méritent d'être isolés et étudiés. La typologie construite visera donc à permettre de répondre aux problématiques posées de la manière la plus fine possible.

Rappelons qu'il y a trois dimensions de l'encadrement qui s'interpénètrent largement : le statut cadre, l'autorité hiérarchique et la supervision du travail. Les combinaisons possibles entre ces différentes dimensions sont nombreuses. Le tableau 1.2 inventorie toutes les articulations possibles.

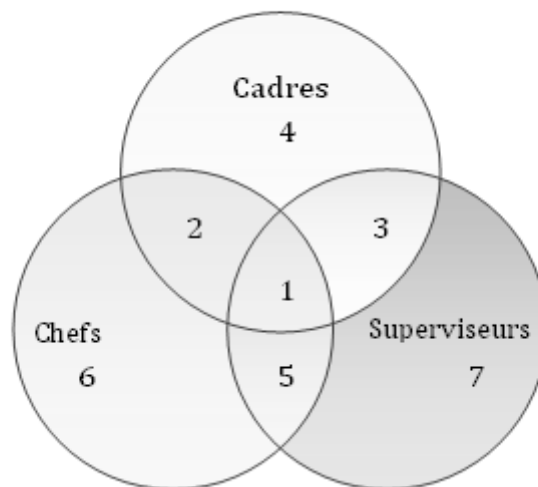
On a seize types différents : le type 1 cumule les trois formes d'encadrement en ayant à la fois le statut cadre, les responsabilités hiérarchiques et en s'impliquant dans les deux dimensions retenues de l'encadrement informel ; les types 2 et 3 correspondent aux cadres ayant des responsabilités d'encadrement mais n'étant impliqués que dans l'une ou l'autre des formes d'activité de supervision ; le type 4 correspond aux cadres encadrants ne mentionnant pas d'activité de supervision ; les types 5 et 7 correspondent aux cadres déclarant des activités de supervision mais n'ayant pas « officiellement » de subordonnés ; le type 8 correspond aux cadres n'encadrant ni ne supervisant personne. Les types 9 à 11 correspondent aux encadrants non cadres impliqués dans des activités de supervision, le type 12 aux mêmes ne déclarant aucune forme de supervision, les types 13 à 15 correspondent aux salariés qui ne sont ni cadres ni encadrants et qui exercent tout de même différents types d'activité de supervision. Enfin, le type 16 correspond aux salariés n'ayant aucune activité d'encadrement.

**Tableau 1.2**  
**Articulation des différentes formes d'encadrement**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Statut cadre (ou Cadre A)	X	X	X	X	X	X	X	X								
Responsabilités d'encadrement ("Chef")	X	X	X	X					X	X	X	X				
Implication dans la répartition du travail	X	X			X	X			X	X			X	X		
Implication dans le contrôle du travail	X		X		X		X		X		X		X		X	

On mesure la difficulté qu'il y aurait à travailler avec une grille à ce point raffinée. Pour des raisons compréhensibles, nous travaillerons sur des catégories regroupées. La première opération de regroupement consistera à considérer les activités de répartition ou de contrôle du travail comme également représentatives d'un rôle de supervision. De la sorte, les types d'encadrants passent de 16 à 8 (cf. niveau 2 du tableau 1.2). À ce niveau, les articulations entre les trois dimensions peuvent être représentées d'une manière géométrique plus intuitive (cf. figure 1.9). Au centre, le type 1, qui cumule tous les attributs (cadre, chef et superviseur) et, autour, s'articulent les différentes combinaisons possibles entre les trois dimensions de l'encadrement.

**Figure 1.9**  
**Articulation des différents types d'encadrement (niveau 2)**



Enfin, au niveau le plus agrégé, on retiendra quatre groupes d'encadrants, en fusionnant, chez les cadres, tous les profils impliqués soit dans un rapport hiérarchique, soit dans une activité de supervision (1 à 3) et chez les encadrants non cadres ceux qui ont ou non des activités de supervision du travail (5 et 6).

Ce faisant, on obtient une typologie qui permet de distinguer les profils de cadres ayant des responsabilités d'encadrement de ceux n'en ayant pas. Ces derniers, bien que potentiellement très minoritaires, constituent un groupe intéressant au regard des analyses de Loup Wolff (2005b), selon qui ce profil gagnerait en importance tout en se masculinisant dans le privé, à la faveur d'une déqualification progressive des fonctions d'encadrement<sup>41</sup>. Le troisième profil, constitué des encadrants non cadres ayant ou non des activités de supervision, permettra d'apporter certains éléments de réponse. Enfin, le quatrième groupe permettra de cerner les contours d'une forme totalement déqualifiée de contrôle du travail.

**Dans la suite de ce travail, la catégorie 1 sera appelée les « cadres encadrants ». Il s'agira de la catégorie la plus proche de ce que l'on appelle fréquemment les « managers », terme que nous nous sommes cependant refusé à employer avant que soient précisées les dimensions « managériales » de ce profil, tout particulièrement dans le secteur public. La catégorie 2 sera nommée les « cadres isolés ». Le choix de ce terme n'implique évidemment pas qu'ils travaillent seuls, seulement qu'ils n'ont pas d'équipe sous leurs ordres. Le terme « cadre expert » aurait pu être choisi, mais là encore, c'eût été prédéfinir les contours exacts de ces profils. La catégorie 3 sera appelée les « chefs », ce qui présente l'inconvénient de recouper le nom de la variable permettant de caractériser les répondants dotés de responsabilités hiérarchiques dans COI, mais le nom « encadrants non cadres » nous apparaissait trop incommode à manipuler et les notions approchantes que peuvent être « contremaîtres » ou même « agents de maîtrise » nous semblaient là aussi enfermer trop rapidement les profils en question dans une définition étroite. Pour éviter d'éventuelles ambiguïtés, ce terme sera écrit en italique lorsqu'il désignera le profil. Enfin, la catégorie 4 sera désignée par le terme « superviseurs », ce qui nous semble refléter assez fidèlement l'idée de surveillance non hiérarchique du travail. Restent les répondants n'ayant aucune des caractéristiques prises en compte dans la typologie et qui seront mentionnés comme n'ayant « aucun rôle d'encadrement ».**

Si l'on compare maintenant la place des différents profils dans les deux secteurs, la première information à retenir est que, d'une manière générale, les salariés du secteur privé sont légèrement plus fréquemment impliqués dans des missions d'encadrement – au sens large – que ceux du secteur public. En effet, les salariés dénués de tout rôle d'encadrement parmi ceux prévus dans la grille (profils 16, 8 ou 5 selon les niveaux de regroupement) représentent 53,4 % des salariés du public, contre 49,2 % de ceux du privé, mais ce sont essentiellement les déséquilibres déjà évoqués au niveau de l'encadrement qui creusent cette différence (il y a 4 % de cadres en moins dans le secteur public). Si l'on dépasse ces différences, on peut relever que les deux secteurs possèdent une structure d'encadrement globalement identique : en tenant compte de toutes les formes possibles d'implication dans l'organisation et le contrôle du travail, on peut finalement dire qu'une moitié des effectifs supervise le travail de l'autre moitié. Cela s'appuie finalement sur une règle logique qui veut que, pour tout exécutant, il y ait au moins un encadrant, quel que soit son niveau. Nul n'est censé travailler de manière totalement autonome.

---

<sup>41</sup> On peut noter qu'au regard de leurs attributions, ceux-ci ne peuvent être considérés comme des encadrants au sens propre. Par commodité, nous désignerons toutefois les profils établis comme des « profils d'encadrement ».

**Tableau 1.3**  
**Répartition et décomposition par critère des profils par secteur**

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Statut cadre (Cadre A)	Responsabilités d'encadrement ("Chef")	Implication dans la répartition du travail	Implication dans le contrôle du travail	Niveau 1		Niveau 2		Niveau 3	
							FPE	Privé	FPE	Privé	FPE	Privé
1	1	1	X	X	X	X	5,7%	5,9%	5,7%	5,9%	11,6%	14,3%
2	2		X	X	X		1,5%	1,9%	4,8%	6,2%		
3			X	X		X	1,4%	1,2%				
4			X	X			2,0%	3,0%				
5	3		X		X	X	0,1%	0,9%	1,2%	2,3%		
6			X		X		0,8%	0,9%				
7			X			X	0,2%	0,5%				
8	4	2	X				4,7%	6,0%	4,7%	6,0%	4,7%	6,0%
9	5	3		X	X	X	6,6%	7,8%	12,6%	13,2%	17,3%	17,6%
10				X	X		4,1%	3,6%				
11				X		X	2,0%	1,8%				
12			6		X			4,6%				
13	7	4			X	X	1,9%	2,4%	13,0%	12,9%	13,0%	12,9%
14					X		7,7%	5,8%				
15			5				X	3,4%				
16	8	5					53,4%	49,2%	53,4%	49,2%	53,4%	49,2%
							100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFF.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats).

Données pondérées.

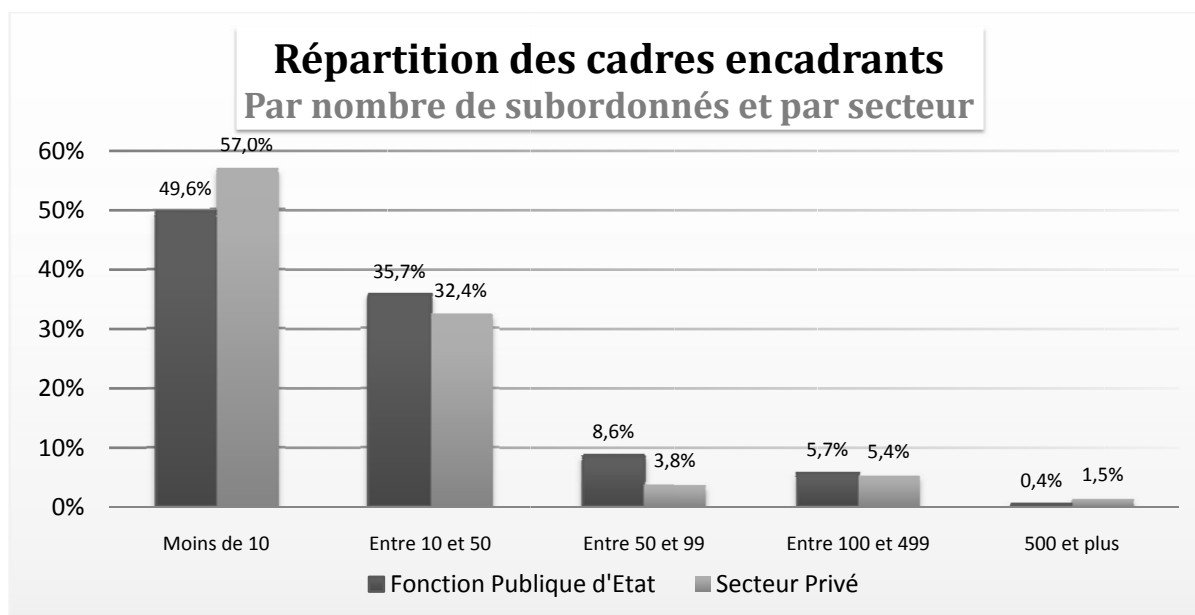
## 4. À LA RECHERCHE DES GRANDS ENCADRANTS ?

Les différents profils étant établis, il est possible de prolonger la catégorisation à l'intérieur des profils définis, et tout particulièrement parmi les cadres encadrants afin, par exemple, d'isoler les postes à forte dimension managériale. Pour ce faire, nous pourrions avoir recours à différentes variables.

### 4.1. Le nombre de personnes encadrées

L'enquête COI assortit la question sur l'autorité hiérarchique d'un complément au sujet du nombre des subordonnés sur lesquels le répondant exerce une autorité (« chefnb »). On peut observer sur la figure 1.10 que près d'un cadre encadrant sur deux à moins de dix subordonnés. Sur le plan de la comparaison intersectorielle, on peut noter que les cadres encadrants du secteur privé encadrent plus fréquemment des équipes de moins de dix personnes.

Figure 1.10



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : UNIQUEMENT LES CADRES ENCADRANTS parmi les salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Cela a à la fois une incidence sur les écarts-types et sur les moyennes. Dans notre échantillon, les cadres encadrants du secteur public ont ainsi en moyenne 26,6 subordonnés, contre 30,4 dans le privé<sup>42</sup>, avec une dispersion beaucoup plus importante dans le privé<sup>43</sup>, puisque certains ont jusqu'à mille subordonnés là où ce nombre plafonne à six cents dans le secteur public. Ce niveau est d'ailleurs tributaire d'un seul répondant, qui se trouve être le seul cadre encadrant ayant plus de cinq cents subordonnés dans l'échantillon issu du secteur public (ils sont dix-sept dans le privé), et ils ne sont que huit à déclarer avoir entre cent et cinq cents subordonnés. Il sera donc difficile d'analyser statistiquement cette population très particulière qui cristallise aujourd'hui de nombreux enjeux, comme nous l'avons vu en introduction.

#### 4.2. Le niveau de responsabilité des personnels encadrés

Autre moyen de circonscrire les grands encadrants : le fait d'avoir des encadrants parmi ses subordonnés (variable « chefchef »). On mesure ainsi la profondeur hiérarchique *sous* l'encadrant. Par commodité, nous appellerons ces « cadres encadrants qui encadrent des encadrants » des n+2. De ce point de vue, on peut relever que les cadres encadrants de la FPE sont n+2 dans 51 % des cas, contre 46 % dans le privé. Est-ce à dire que les cadres encadrants de l'échantillon public sont tendanciellement plus hauts dans l'échelle hiérarchique que dans le privé ? Est-ce plutôt lié à un effet de taille des entreprises ou des unités administratives enquêtées ? On peut imaginer que le secteur public, avec son organisation pyramidale moins empreinte de la culture de l'horizontalité prônée par le management, comporte un plus grand nombre d'échelons hiérarchiques, qui favoriserait cette propension des encadrants à être n+2.

Or, tel n'est pas le cas. Lorsque l'on observe le nombre d'échelons hiérarchiques des entreprises ou des unités administratives dans lesquelles travaillent les cadres encadrants du public et du privé, on s'aperçoit que le secteur public a tendanciellement des hiérarchies moins étendues. Le nombre

<sup>42</sup> Sont inclus les chefs d'entreprise de plus de dix salariés (CSE42=23). Après retrait de ce groupe, le nombre moyen de subordonnés passe à 29,1.

<sup>43</sup> Écart-type : 57,3 dans le public, 94,4 dans le privé.

maximum de niveaux hiérarchiques des unités du public est de sept contre seize dans le secteur privé, et 90 % des cadres encadrants du public – contre 71 % de ceux du privé – interviennent dans des unités d'au maximum cinq niveaux.

### 4.3. Le degré d'autonomie par rapport à la hiérarchie

Pour se figurer cette fois-ci la profondeur hiérarchique *au-dessus* de l'encadrant, on peut utiliser la question COLSUP, qui renseigne sur le fait, pour le salarié, de travailler au contact de ses supérieurs hiérarchiques. Cette situation est cependant assez rare et n'est pas distinctive d'un secteur particulier (autour de 14 % des cadres encadrants dans les deux secteurs).

À la croisée de ces différentes variables, la figure centrale du management, que l'on peut se représenter métaphoriquement comme un capitaine de navire, serait caractérisée à la fois par des équipes importantes, composées elles-mêmes d'encadrants, et par une autonomie relative par rapport à sa hiérarchie.

Nous avons vu l'extrême rareté, dans la base FPE, des cadres encadrants ayant plus de cent subordonnés (neuf répondants en tout). Même en divisant par dix le plancher minimal, on se confronte toujours au problème qu'il n'y a que soixante-treize *cadres encadrants* ayant au moins dix salariés sous leurs ordres dans la base FPE. Parmi eux, soixante sont n+2, ce qui limite sérieusement la portée des statistiques descriptives au sujet de ces populations. Enfin, si l'on souhaitait ajouter une dernière exigence, à savoir ne conserver que ceux, parmi ces cadres, ne travaillant pas au contact de leurs supérieurs, il ne nous resterait que huit répondants. Il nous sera donc très difficile de réaliser des statistiques descriptives sur la population idéal-typique des grands encadrants du secteur public<sup>44</sup>. Cela n'implique cependant pas que nous nous abstenions d'utiliser les variables décrites à titre de complément d'information, tout particulièrement le nombre de subalternes.

## CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Nous avons donc décrit dans cette première partie la composition des personnels encadrants, quels que soient leurs niveaux de responsabilités, et élaboré une typologie des profils d'encadrants articulant les trois dimensions de l'encadrement (statut, autorité, pratiques), et analysé les disparités public/privé sur chacun des aspects. Nous avons alors constaté que, d'une manière globale, le secteur public se signalait par une proportion moins importante de cadres (A) compensée par une plus fréquente implication de ces derniers dans les tâches d'encadrement. L'une des explications plausibles à ce phénomène peut être trouvée dans l'analyse longitudinale conduite par Loup Wolff (2005b) qui illustre, dans le secteur privé, un glissement des missions d'encadrement des cadres vers les professions intermédiaires, voire vers les personnels d'exécution. Les écarts mis en lumière traduiraient ainsi moins une spécificité intrinsèque du secteur public que des évolutions dans la répartition des responsabilités d'encadrement au sein du secteur privé depuis les années 1980. Il s'agit cependant là d'une hypothèse que les données en présence (transversales, rappelons-le), ne permettent pas d'attester.

Nous allons maintenant changer d'orientation en portant l'analyse non plus sur la place des différents profils d'encadrants mais sur leur composition sociodémographique. La seconde partie visera à répondre à une question simple : qui sont les encadrants du public et du privé ?

---

<sup>44</sup> La pondération, qui accroît nos effectifs à hauteur de 2 560 individus, ne saurait compenser cette faiblesse intrinsèque des données.





## Partie 2

# MORPHOLOGIES COMPARÉES DES PERSONNELS ENCADRANTS DE LA FPE ET DU SECTEUR PRIVÉ

---

### 1. QUI SONT LES ENCADRANTS DU PUBLIC ET DU PRIVÉ ?

La question des différences entre les personnels des secteurs public et privé a déjà fait l'objet d'études sociologiques qui, toutes, illustrent l'existence de disparités importantes entre les deux populations. Claude Thélot et François de Singly ne voyaient-ils pas une « grande différence » entre les « gens du public » et les « gens du privé » (1988) ? Plus récemment, Luc Rouban relevait toujours l'existence d'une « sociologie spécifique » des personnels de la Fonction publique (2009). Ceux-ci seraient notamment enclins à l'« autorecrutement », phénomène qui serait d'ailleurs d'autant plus affirmé que l'on s'élève dans la hiérarchie<sup>45</sup>. Nous aurons donc un intérêt tout particulier pour cette question dans les développements à venir, ainsi qu'à celle – indirectement liée – des niveaux de diplôme des différents types de cadres. La question de la féminisation est également centrale. Les femmes étaient majoritaires dans le secteur public en 2006, même si le taux de féminisation est très inégal selon les niveaux hiérarchiques<sup>46</sup>. L'étude de la place des femmes dans l'encadrement nous semble donc là aussi incontournable, d'autant plus que les recrutements par concours sont censés constituer un avantage pour les candidates. De même, la question des structures par âge nous semble absolument fondamentale, tout particulièrement dans un contexte de réformes. L'optique managériale des réformes de l'État n'est-elle pas susceptible d'achopper sur l'âge des personnels concernés ? La forte corrélation existant entre âge, ancienneté et accès aux fonctions d'encadrement, qui est liée à l'organisation spécifique des carrières dans le secteur public, n'engendre-t-elle pas un phénomène de « gouvernance par la séniorité », potentiellement contre-productif dans l'optique d'une « managérialisation » de l'encadrement ? Il s'agira donc de décomposer les différentes populations encadrantes au prisme des principales variables sociodémographiques usuelles de l'analyse sociologique, à commencer par le sexe, qui, nous allons le voir, induit des différences marquées entre les deux secteurs.

### 2. UNE FONCTION PUBLIQUE GLOBALEMENT PLUS FÉMINISÉE

Il s'agit là d'un fait connu : le secteur public est notablement plus féminisé que le secteur privé<sup>47</sup>. Dans l'enquête COI, les femmes – toutes catégories confondues – représentent plus d'un fonctionnaire sur deux (52 %), tandis qu'elles ne sont qu'un peu plus d'un tiers des salariés du secteur privé<sup>48</sup>. Ces données sont connues, et s'inscrivent dans le prolongement des résultats accessibles dans la littérature sociologique.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>47</sup> Cf. DGAFP, 2009, p. 352.

<sup>48</sup> Ces données divergent pour partie de celles de l'enquête *Emploi* traitée par Fougère et Pouget en 2004 (Fougère, Pouget, 2004), ce qui s'explique sans doute par la non prise en compte des personnels enseignants dans COI. Si l'on compare ces données à celles publiées en 2009 par la DGAFP (2009, p. 352), on notera qu'il existe, dans la féminisation globale, des disparités assez fortes, puisque si l'on exclut les enseignants – ce qui est le parti pris de COI –, les femmes représentent 41,2 % de l'emploi public, soit dix points de moins que dans COI. En affinant l'analyse, on s'aperçoit cependant que cette disparité vient avant tout des ministères retenus dans l'enquête. Si l'on compare ministère par ministère, les taux de féminisation sont assez proches entre l'enquête COI et les données de la DGAFP. Il semble donc que les disparités proviennent pour bonne part d'un effet de sélection et que ce soit la non

Cependant, l'analyse que nous allons conduire maintenant s'inscrit dans une perspective quelque peu différente, puisque nous allons interroger la féminisation spécifique des différents profils d'encadrants, avec, en filigrane, la question latente du « plafond de verre » auquel se heurtent les femmes cadres. Cette question a fait l'objet de nombreux travaux, à la fois au sujet des entreprises privées (Laufer, Fouquet, 2001 ; Laufer, 2005 ; Landrieux-Kartochian, 2007), des entreprises publiques (Guillaume, Pochic, 2007 ; Pochic, Peyrin, Guillaume, 2010), mais également du secteur public (Colman, 2005 ; Doniol-Shaw, Le Douarin, 2005), où un « comité de pilotage pour l'égal accès des hommes et des femmes aux emplois supérieurs des fonctions publiques » a d'ailleurs été mis sur pied en 2000 et donné lieu à la publication de plusieurs rapports (Le Pors, Milewski, 2001 ; 2003 ; 2005). Le trait commun de ces analyses étant de comparer des probabilités d'accès entre hommes et femmes aux fonctions d'encadrement supérieur pour un secteur donné, mais la question reste en partie pendante de savoir où les femmes souffrent des plus fortes discriminations, question à laquelle nous allons pouvoir apporter certains éléments de réponse<sup>49</sup>.

## 2.1. Une lente résorption des inégalités hommes/femmes dans l'encadrement

En analysant la féminisation de la Fonction publique par catégorie socioprofessionnelle, Fougère et Pouget (2004) découvrent que les cadres sont la catégorie à s'être le plus fortement féminisée de 1982 à 2002, passant de 36 à 48 % dans l'intervalle, et même de 40 à 56 % parmi les seuls cadres de moins de 35 ans. Après retrait des enseignants – qui contribuent pour beaucoup à ce phénomène –, Fougère et Pouget atteignent, pour 2002, un taux de féminisation des cadres A approchant les 40 %. Si l'on se réfère cette fois-ci aux données de la DGAFP (2009, p. 354), le taux de féminisation des cadres A de la FPE (hors enseignants) était de 44,7 % au 31 décembre 2007, ce qui plaide pour une féminisation progressive du statut cadre de ce secteur.

Du côté privé, la féminisation des cadres n'excédait pas les 30 % dans l'enquête *Emploi* de 2002, et s'élève à 23,9 % dans l'enquête COI 2006, soit vingt et un points de moins que dans le secteur public. Cette très nette sous-représentation ne doit cependant pas masquer, là aussi, une tendance de long terme à la féminisation des cadres du privé. Loup Wolff (2005b) montre ainsi qu'entre 1984 et 1998, « chez les cadres, les chances pour une femme d'encadrer augmentent » et que « la féminisation des encadrants est plus importante que la féminisation des non-encadrants »<sup>50</sup>. Aussi étonnant que cela puisse paraître, il établit le constat que les femmes ont augmenté leurs chances d'accéder au statut cadre en investissant des postes à dimension « encadrante », ce qu'il interprète, nous l'avons vu dans la partie précédente, comme la marque d'une « désaffection » des hommes pour les postes d'encadrement. Il parle ainsi d'une « féminisation de l'encadrement par défaut » dans la mesure où selon lui, « les femmes n'accèdent plus facilement aux responsabilités hiérarchiques qu'au moment où les hommes semblent s'en désintéresser et où les gratifications économiques associées à l'encadrement baissent » (Wolff, 2005b, pp. 50-51).

---

prise en compte dans COI de ministères tels que la Défense qui sont très faiblement féminisés, qui explique, au niveau agrégé, les différences observées.

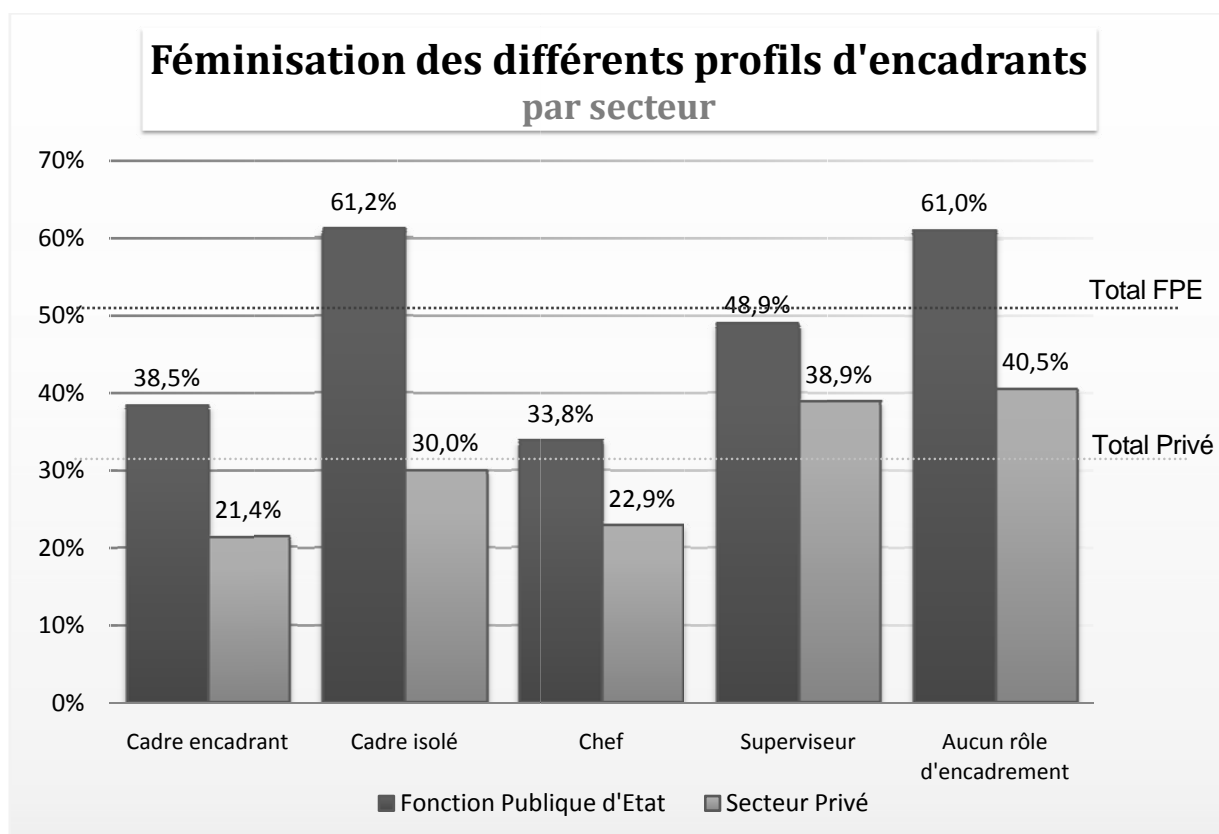
<sup>49</sup> Il importe cependant de noter que nos résultats ne pourront avoir la portée explicative d'enquêtes conduites sur des bases longitudinales. Tout au plus pourra-t-on observer, à un instant défini, la position des différents encadrants et la rattacher à leurs caractéristiques sociodémographiques. Les mécanismes, des plus explicites aux plus subtils concourant à la disqualification des femmes dans la compétition hiérarchique nous échapperont inévitablement. Notons également que, comme nous venons de le voir, l'encadrement supérieur de la FPE risque de ne pas être accessible.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 49.

## 2.2. Féminisation des différents profils de cadres

Si l'on compare le taux de féminisation des différents profils d'encadrants que nous avons construits (cf. figure 2.1), on observe bien que le ratio de femmes est systématiquement supérieur dans le secteur public. Les écarts observés à une échelle globale se retrouvent bien dans tous les profils d'encadrement. Cependant, cette surreprésentation n'est pas partout égale. Il est tout à fait notable que les écarts en faveur du secteur public sont beaucoup plus marqués pour les « cadres isolés » que pour les autres profils d'encadrants. En effet, alors que le taux de féminisation des autres profils de cadres excède celui du privé de 10 à 17 %, celui des « cadres isolés » accuse une différence de plus de 30 % en faveur du secteur public. À la tentation de délivrer un *satisfecit* au secteur public, il faut opposer plusieurs bémols, la féminisation est en effet très inégale selon les profils.

Figure 2.1



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, DaresS-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats).

Données pondérées.

Il faut ramener la féminisation de chaque groupe à la féminisation moyenne du secteur, qui est représentée sur la figure 2.1 par des lignes horizontales. Il apparaît ainsi, pour le secteur public, que les cadres encadrants comptent proportionnellement moins de femmes que la moyenne des agents de la FPE (- 14 points) ; de même chez les chefs (- 18 points) et chez les superviseurs, avec un écart cependant plus réduit (- 4 points). À l'opposé, deux groupes sont plus féminisés que la moyenne : les cadres isolés – on l'a vu – mais aussi et surtout les agents n'ayant aucune responsabilité d'encadrement (+ 9 points dans les deux cas). Il s'agit là d'un élément qui vient sérieusement assombrir le tableau de la féminisation des encadrants du public. Avant d'approfondir cette question, observons ce qu'il en est du secteur privé.

Le secteur privé connaît une répartition légèrement plus régulière des taux de féminisation. Les femmes sont le plus nettement sous-représentées dans les profils impliquant l'exercice d'une autorité, à savoir les cadres encadrants (- 12 points) et les *chefs* (- 11 points) ; pour les cadres isolés, le déficit est moindre : à peine 3 points. Les profils où la féminisation est supérieure à la moyenne du secteur privé sont les moins qualifiés dans l'échelle ici utilisée, à savoir les superviseurs (+ 5 points) et les salariés dénués de rôle d'encadrant (+ 7 points).

Dans les deux secteurs, le statut le plus valorisé (cadre encadrant) échappe donc tendanciellement aux femmes. Nous avons relevé que les femmes du secteur public représentaient une part plus importante des effectifs de cette catégorie. Ce constat a un intérêt en soi et on peut légitimement reconnaître une parité plus poussée dans les fonctions d'encadrement qualifié du secteur public. Cependant, cette interprétation n'est pas exclusive d'une autre manière de lire des résultats, dont les conclusions sont beaucoup plus contrastées.

En effet, si l'on inverse la perspective, en regardant quelle part des femmes de chaque secteur accède aux différents types de profil d'encadrement (tableau 2.1), on constate que les différences entre public et privé sont pour le moins ténues. Bien qu'en minorité plus prononcée, les femmes du secteur privé sont, en proportion, autant, si ce n'est plus fréquemment « cadres encadrantes » que celles de la FPE. On peut d'ailleurs relever que ces dernières ne se détachent finalement – une fois encore – que dans la catégorie « aucun rôle d'encadrement ».

**Tableau 2.1**  
**Répartition des femmes par profil d'encadrant et par secteur**

	Cadre encadrant	Cadre isolé	Chef	Superviseur	Aucun rôle d'encadrement	Total
FPE	8,6%	5,5%	11,2%	12,2%	62,5%	100,0%
Privé	9,1%	5,3%	11,9%	14,8%	58,9%	100,0%

Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats).

Données pondérées.

Lecture : 8,6 % : Parmi les agents de la FPE de sexe féminin, 8,6 % sont cadres encadrants.

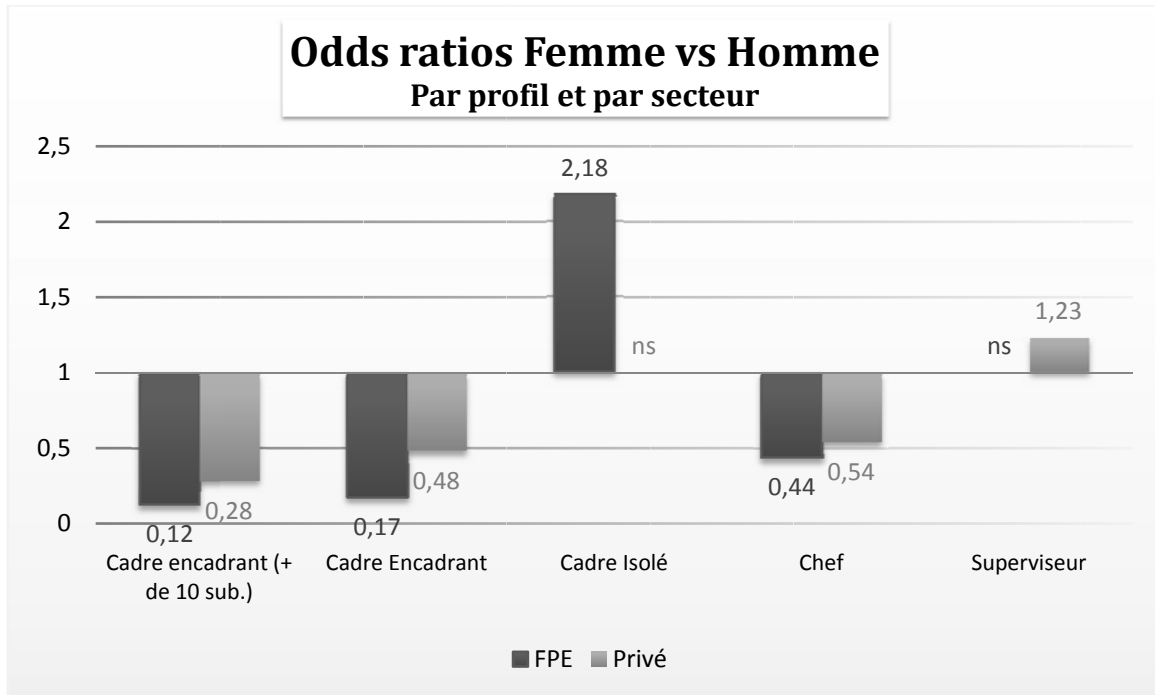
En somme, comparativement au secteur privé, on peut dire que dans la Fonction publique, un cadre a plus de chances d'être femme, mais qu'une femme n'a pas plus de chances d'être cadre...

### 2.2.1. Modélisation des probabilités d'accès aux différents profils

Pour le vérifier, le recours à une modélisation s'impose. On trouvera en annexe 2 plusieurs modèles logit<sup>51</sup> comparant, à sexe, âge, niveau d'études, fonction et nombre de niveaux hiérarchiques donnés, les probabilités d'accès aux fonctions de cadre encadrant. Ces modélisations illustrent le fait que le désavantage relatif constitué par le sexe féminin dans l'accès au statut de cadre encadrant est plus important dans le secteur public que dans le secteur privé. Toutes choses égales par ailleurs, les hommes ont presque six fois plus de chances d'être cadre encadrant que les femmes dans le public, contre deux fois plus dans le privé. La figure 2.2 représente la généralisation de ce principe de comparaison des *odds ratios* pour tous les profils d'encadrants.

<sup>51</sup> Tous les modèles ont été pondérés pour tenir compte du plan de sondage complexe. Le fait que les stratifications des enquêtes COI et COI-FP ne soient pas identiques empêche de réaliser des régressions pondérées dans une base agrégeant public et privé. Des modèles aux paramètres strictement identiques ont donc été réalisés en « miroir » entre public et privé et la comparaison se base sur les *odds-ratios*. Plus d'informations au début des annexes.

Figure 2.2



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFF.

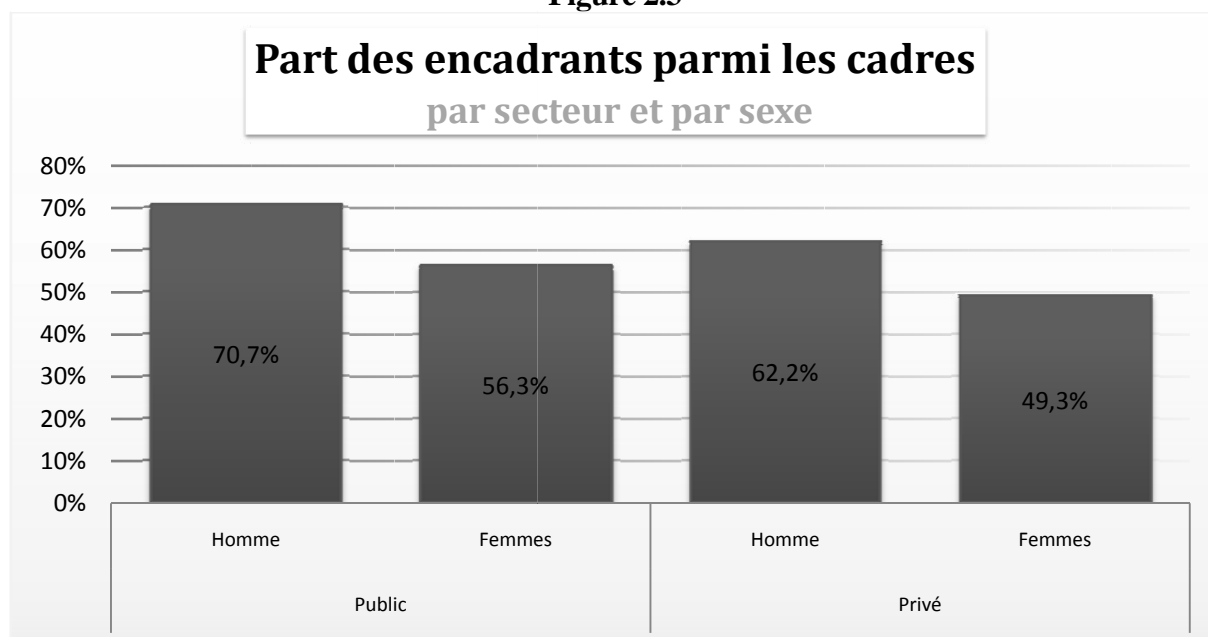
Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats)

Lecture : les *odds ratios* comparent les probabilités toutes choses égales par ailleurs d'accéder aux différents profils selon ici que l'on est une femme plutôt qu'un homme (situation de référence). La probabilité des hommes est égale à 1. Les *odds ratio* inférieurs à 1 signifient que les femmes ont une moindre probabilité. Par exemple l'*odds ratio* 0,28 signifie que les femmes du secteur privé ont  $1/0,28 = 4,1$  fois moins de chances que les hommes du même secteur de devenir « cadre encadrant » avec plus de dix subordonnés. Les *odds ratios* correspondant à des logits non significatifs (ns) sont placés à la valeur 1, ce qui correspond à une absence d'effet.

Dans les deux secteurs, les femmes sont systématiquement pénalisées dans l'accès aux fonctions d'encadrement hiérarchique, et ce, d'autant plus qu'elles sont élevées hiérarchiquement. On observe en effet que les rapports des chances progressent à mesure que les profils descendent dans l'échelle hiérarchique jusqu'à devenir équivalents, voire supérieurs (dans le privé) pour les fonctions de supervision. Pour ces profils impliquant une dimension d'encadrement, le désavantage relatif des femmes de la FPE est toujours supérieur à celui de leurs homologues du secteur privé. Il en va autrement du profil des cadres isolés, où les femmes du secteur public ont plus de deux fois plus de chances que les hommes d'aboutir, là où, dans le privé, un logit non significatif laisse entendre qu'elles ont à peu près les mêmes chances que les hommes.

Les cadres isolés constituent donc un groupe à part, tout particulièrement dans le secteur public. Leur très forte féminisation laisse imaginer l'existence d'une forme de discrimination genrée dans l'accès aux fonctions d'encadrement. Pourtant, parmi les cadres, les activités d'encadrement sont systématiquement plus fréquentes, pour un sexe donné, dans la FPE que dans le secteur privé (figure 2.3). Par rapport au secteur privé, il n'y a donc pas de sous-représentation manifeste des femmes cadres du secteur public dans l'accès aux fonctions d'encadrement.

Figure 2.3



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFF.

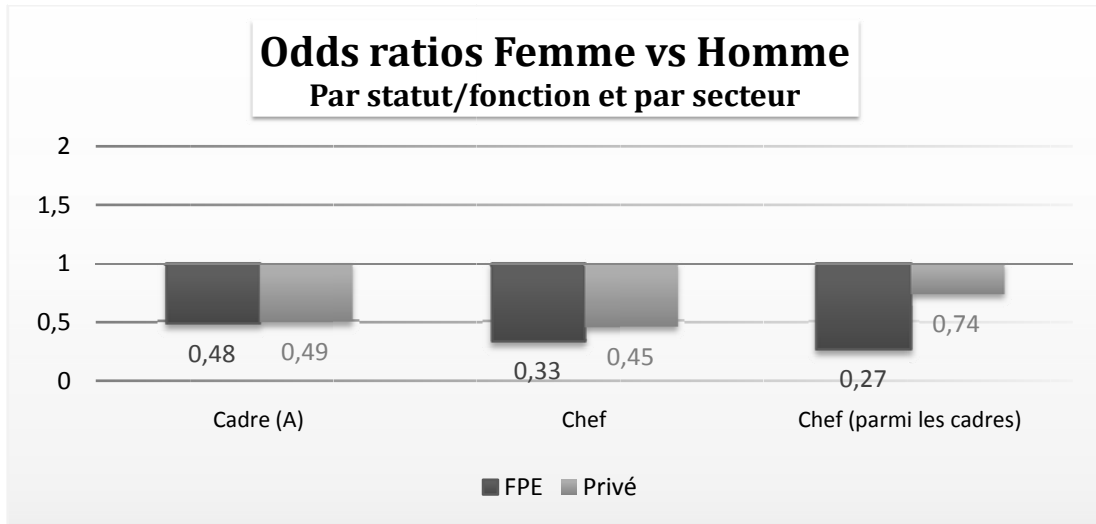
Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Pour éclaircir ce point, une modélisation des différentes probabilités d'accès à la fois au statut cadre et aux fonctions d'encadrement s'impose (cf. figure 2.4). Il apparaît alors que, toutes choses égales par ailleurs, les femmes du public ont des chances équivalentes à celles de leurs homologues du privé d'accéder au statut cadre (entendu comme niveau cadre A). À l'inverse, toutes choses égales par ailleurs, les fonctions d'encadrement (toutes qualifications confondues) sont comparativement légèrement moins fermées aux femmes du privé que du public. La féminisation de l'encadrement du privé, qu'a décrite Loup Wolff, se retrouve donc bien ici.

À l'intérieur du seul groupe des cadres, le désavantage relatif des femmes par rapport aux hommes dans l'accès à l'encadrement s'accroît dans le public et se réduit dans le privé. Dans le secteur public, une femme cadre A avait – toutes choses égales par ailleurs – presque quatre fois moins de chances d'encadrer qu'un homme, tandis que dans le secteur privé, ce désavantage relatif n'est que de 1,3.

La très nette surreprésentation des femmes parmi les cadres non encadrants du public n'est donc pas qu'un effet de sélection et traduit bien l'existence d'un phénomène ambigu qui veut que, toutes choses égales par ailleurs, les femmes du secteur public ne soient pas plus désavantagées que leurs homologues du secteur privé dans l'accès au statut cadre (cadre A), mais qu'une fois cette qualification obtenue, elles souffrent d'un désavantage relatif par rapport aux hommes beaucoup plus fort lorsqu'il s'agit d'encadrer des équipes. Ce phénomène laisse à penser que le recrutement par concours, et la logique statutaire et égalitaire du secteur public, s'ils favorisent l'accès des femmes aux niveaux de qualification les plus élevés, ne les protègent aucunement d'une forme de discrimination plus subtile lorsqu'il s'agit d'accéder à des fonctions d'encadrement qui, dans le public du moins, restent les plus valorisées.

Figure 2.4



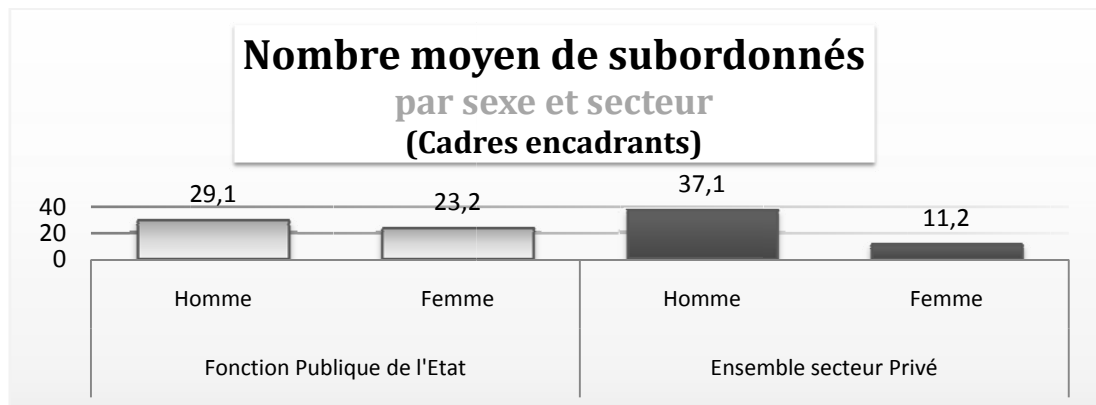
Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Voir annexe 1 pour le détail des modèles.

### 2.2.2. Effectifs encadrés

Tant dans la FPE que dans le secteur privé, le nombre moyen de subordonnés des cadres encadrants est inférieur chez les femmes que chez les hommes. D'autre part, l'écart entre les sexes est beaucoup plus creusé dans le secteur privé (figure 2.5). On peut également faire le constat que les cadres encadrants de sexe masculin du privé encadrent en moyenne plus de subalternes que ceux du public, mais qu'à l'inverse, les femmes du public encadrent en moyenne des effectifs deux fois supérieurs à celles du privé.

Figure 2.5

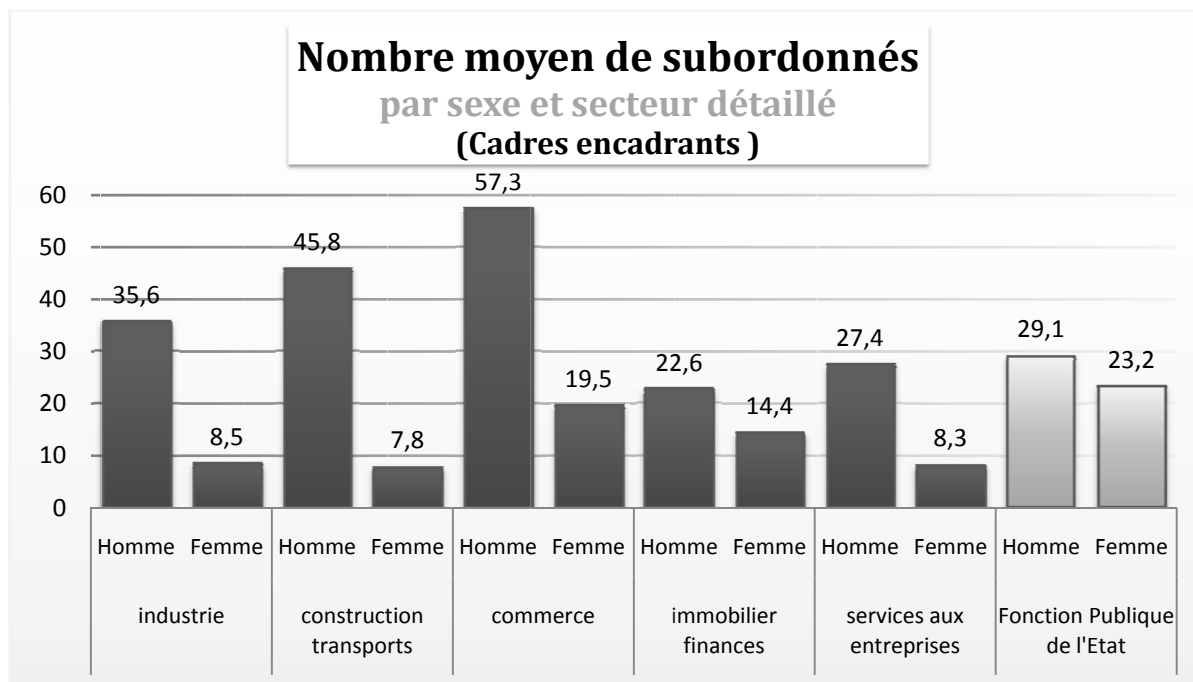


Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : CADRES ENCADRANTS parmi les salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées.

N'oublions cependant pas que le secteur privé n'a fait l'objet d'aucun filtrage. Or, le nombre de subordonnés doit sans doute dépendre assez fortement du secteur d'activité. Certains secteurs essentiellement masculins, tels l'industrie ou la construction, concentrent les plus forts effectifs à encadrer. Une analyse par secteur s'impose donc (figure 2.6).

Figure 2.6



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : CADRES ENCADRANTS parmi les salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Nulle part dans le secteur privé, les cadres encadrants de sexe féminin n'ont un nombre moyen de subordonnés aussi élevé que leurs homologues du secteur public. On peut également noter que des secteurs tels que l'immobilier et les finances, mais aussi les services aux entreprises, qui peuvent servir de point de comparaison valables avec le secteur public, ont des effectifs encadrés moyens inférieurs au secteur public, et ce pour les hommes comme pour les femmes.

L'existence d'un désavantage relatif dans l'accès aux fonctions d'encadrement plus accentué pour les femmes cadres du public n'empêche donc pas – d'une part – que, lorsqu'elles encadrent des équipes, celles-ci sont en moyenne plus nombreuses que celles de leurs homologues du privé, et – d'autre part – que l'infériorité numérique de leurs équipes comparativement à celles des hommes soit moins prononcée que dans le secteur privé.

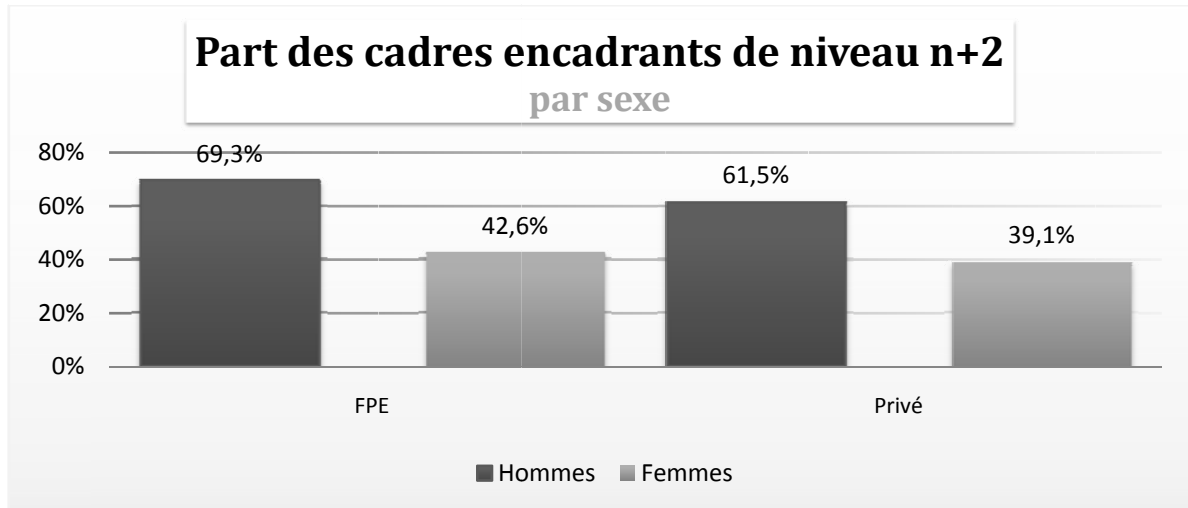
### 2.2.3. Profondeur hiérarchique

Les hommes cadres encadrants de la FPE sont 69 % à être n+2, contre 61 % de leurs homologues du privé. Il est notable que les femmes de même profil, dans le public, encadrent légèrement plus fréquemment des encadrants que leurs homologues du privé.

Mais là encore, la modélisation vient nuancer ce résultat. Toutes choses égales par ailleurs, le désavantage relatif des femmes dans l'accès aux fonctions de n+2 est plus prononcé dans le secteur public que dans le secteur privé. Une femme ayant un profil de cadre encadrant aura 4,4 fois moins de chances qu'un homme d'encadrer des encadrants dans le public, contre 2,6 fois moins de chances dans le privé (figure 2.8). On ne peut donc pas interpréter la supériorité du nombre moyen de subordonnés des femmes dans la FPE comme la marque d'une élévation tendanciellement plus prononcée dans la hiérarchie.

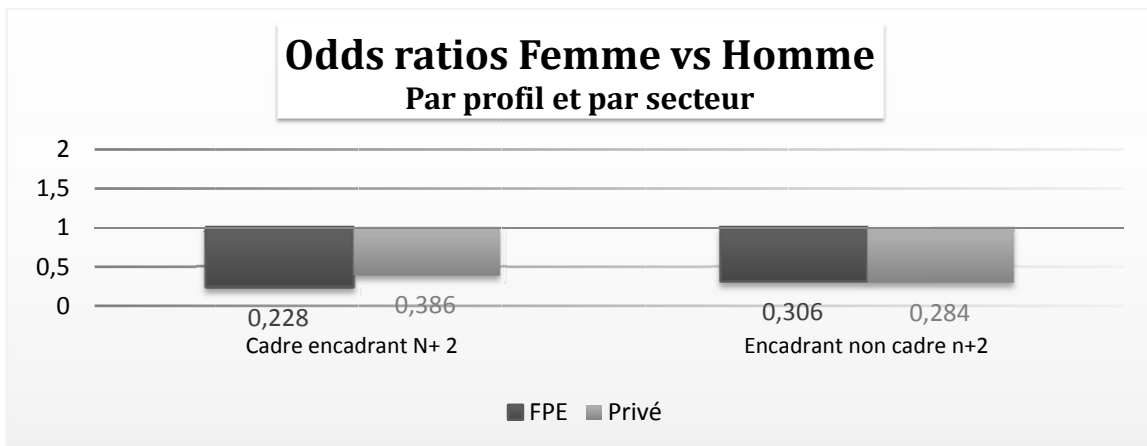


Figure 2.7



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
 Champ : CADRES ENCADRANTS parmi les salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) Données pondérées.

Figure 2.8



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
 Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats).

#### 2.2.4. Synthèse

**La situation des femmes cadres dans la Fonction publique d'État apparaît donc ambiguë. Comparativement au secteur privé, les femmes du secteur public accèdent plus fréquemment aux plus hauts niveaux de qualification, elles sont proportionnellement plus nombreuses à encadrer ; leurs équipes sont en moyenne plus nombreuses et elles encadrent plus fréquemment des encadrants. Pourtant, les analyses toutes choses égales par ailleurs révèlent que ces avantages ne résistent pas à la modélisation. On voit probablement ici l'effet du recrutement par concours, qui atténue très mécaniquement les inégalités hommes-femmes dans l'accès au statut cadre, mais il apparaît bien que, toutes choses égales par ailleurs, les femmes du secteur privé, une fois parvenues au niveau cadre, ont plus d'opportunités d'encadrer et de s'élever dans la hiérarchie que leurs homologues du public.**

On peut trouver un début d'explication à ce phénomène dans la remarque suivante : « Si les femmes sont de plus en plus nombreuses à accéder à des postes de cadre, elles restent essentiellement cantonnées à des postes fonctionnels (administration, communication) ou d'expertise. » (Doniol-Shaw, Le Douarin, 2005, p. 671) Bien que les fonctions aient été intégrées comme variables de contrôle dans les modèles précédents, il est tentant d'approfondir cette question, en étudiant les fonctions dans lesquelles se concentrent les femmes cadres, afin de vérifier si celles-ci prédisposent ou non à l'exercice de l'encadrement.

### 2.3. Où vont les femmes ? Analyse des fonctions des femmes cadres

Les femmes cadres du secteur public se concentrent pour un tiers (34,5 %) dans les « autres fonctions », les fonctions d'études, de R&D, de l'enseignement et des soins (30,4 %) et dans les fonctions de gestion et de comptabilité (28,6 %). Or, la gestion et la comptabilité, ainsi que les fonctions de secrétariat, de saisie et d'accueil ont une population de cadres majoritairement féminisée et ce sont aussi des fonctions où les cadres ont pour une grande majorité un rôle d'encadrement. Les hommes du secteur public se concentrent quant à eux plutôt dans les fonctions « études, R&D, enseignement et soins » (où ils sont notablement plus représentés que les femmes) et, de même, dans les « autres fonctions » – modalité de réponse hélas très prisée des agents de l'État, pour des raisons compréhensibles. Par rapport aux femmes, ils sont sous-représentés dans les fonctions gestion-comptabilité, précisément celles où les activités d'encadrement sont les plus fréquentes. Les femmes cadres du secteur public se concentrent donc tendanciellement (comparativement aux hommes) dans des fonctions à fort taux d'encadrement. Au regard de ces résultats, leur moindre propension à encadrer n'apparaît pas découler directement des fonctions leur étant confiées.

**Tableau 2.2**  
**Répartition des hommes et femmes cadres par fonction, taux de féminisation par fonction et part des encadrants par fonction**

		Production Nettoyage Ma- nutention	R&D, Etudes, Enseignement Soin	Secrétariat, Saisie, Accueil	Gestion, Comp- tabilité	Autres Fonc- tions
FPE	Répartition des femmes	2,2%	30,5%	4,3%	28,6%	34,5%
	Répartition des hommes	6,9%	43,3%	1,1%	13,5%	35,3%
	Taux de féminisation	20,6%	36,5%	76,1%	63,4%	44,4%
	Pourcentage d'encadrants	52,7%	53,3%	65,5%	74,6%	71,6%
Privé	Répartition des femmes	6,9%	38,3%	5,0%	24,3%	25,5%
	Répartition des hommes	22,6%	41,1%	0,2%	15,5%	20,6%
	Taux de féminisation	8,5%	22,1%	91,1%	32,3%	27,3%
	Pourcentage d'encadrants	74,4%	46,5%	34,3%	74,6%	66,8%

Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : CADRES parmi les salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées.

Lecture : 2,2 % des femmes cadres de la FPE travaillent dans des fonctions de production, nettoyage et manutention, contre 6,9 % des hommes ; les femmes représentent 20,6 % des cadres travaillant dans ces fonctions et 52,7 % des cadres dans ces fonctions déclarent avoir des salariés sous leur autorité.

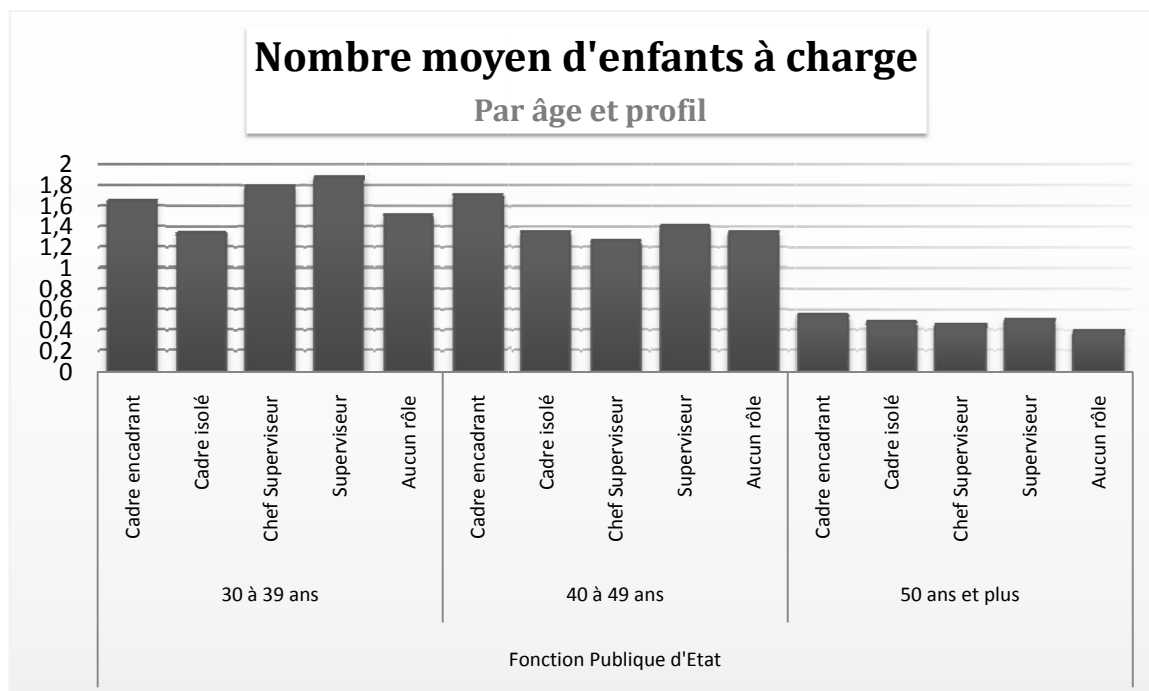
La répartition des fonctions par sexe est globalement semblable dans le secteur privé, en notant que les hommes sont nettement surreprésentés dans les secteurs production, nettoyage et manutention, au sein desquels les cadres sont encadrants en nette majorité. On relèvera cependant une différence notable, dans les fonctions de secrétariat et de saisie, où le taux d'encadrement des cadres est presque deux fois supérieur dans la FPE.

Une autre explication possible, que nous allons envisager maintenant, a trait à l'effet des protections statutaires sur les carrières des cadres. On entend en effet fréquemment que les possibilités offertes par le statut permettent aux femmes de trouver un équilibre plus favorable à leur vie de famille tout en conservant certaines garanties de carrière. Ces agencements sont généralement complexes, liés notamment à la situation professionnelle du conjoint. Faute de faire de cet objet le cœur du présent rapport, nous n'évoquerons que deux facteurs susceptibles d'expliquer le désavantage relatif des femmes cadres dans l'accès aux fonctions d'encadrement : le nombre d'enfants et l'impact éventuel du travail à temps partiel.

### 2.3.1. L'impact des enfants sur la carrière : aucun effet clair

Au regard du nombre moyen comparé d'enfants à charge des femmes « cadres encadrants » et cadres isolés (dans une tranche d'âge donnée), on ne trouve pas de trace d'un effet du nombre d'enfants sur l'investissement dans les activités d'encadrement. Au contraire même, les cadres encadrants ont systématiquement un nombre moyen d'enfants supérieur aux cadres isolés.

Figure 2.9



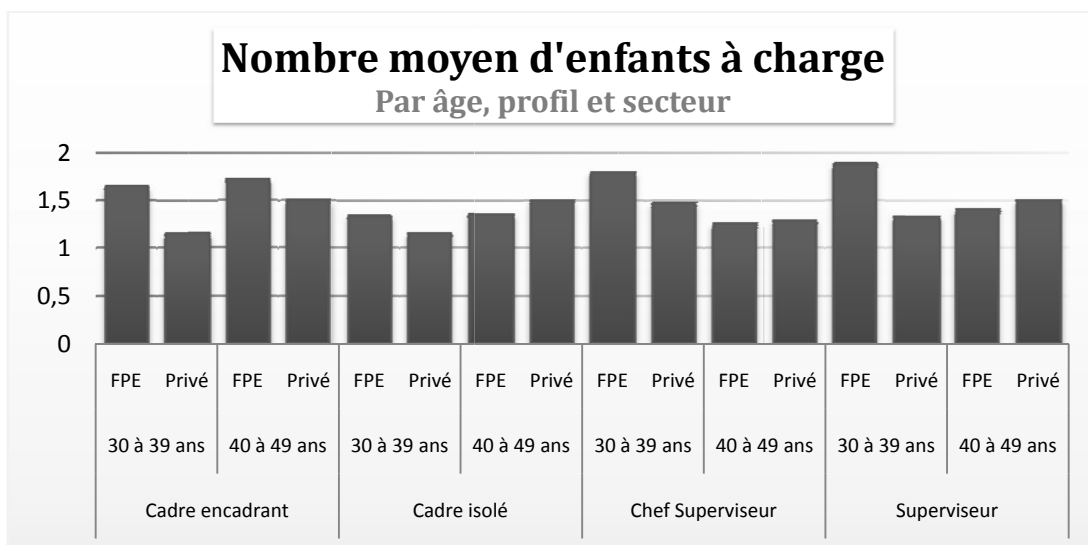
Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, DARES-CEE-DGAFP.  
 Champ : FEMMES parmi les AGENTS DE LA FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

De plus, la modélisation de la probabilité d'avoir des responsabilités hiérarchiques chez les femmes cadres du public ne donne pas de coefficient significatif pour les modalités explicatives liées au nombre d'enfants. Notons cependant que la seule modalité qui soit susceptible de jouer un rôle statistiquement défini est le fait d'avoir quatre enfants ; cette situation, loin d'éloigner des responsabilités d'encadrement, les favorise au contraire. Il y a cependant ici un effet de sélection assez connu dans ce type d'analyse, qui veut que les femmes en situation d'avoir un grand nombre d'enfants à

charge tout en assumant un emploi de cadre sont généralement des cadres supérieurs ou dirigeants dont les revenus leur permettent de déléguer en grande partie la prise en charge quotidienne de leurs enfants.

Si l'on compare maintenant le nombre moyen d'enfants par femme des différents profils du secteur public et du secteur privé pour une tranche d'âge donnée, on observe, chez les cadres encadrants, un nombre moyen d'enfants à charge supérieur chez les femmes du secteur public. Cette différence étant surtout accentuée parmi les trentenaires. On peut d'ailleurs relever que, pour tous les profils, les femmes du secteur public ont un nombre moyen d'enfants à charge supérieur entre 30 et 39 ans, cette tendance s'annulant – voire s'inversant légèrement – dans la quarantaine chez les cadres isolés, les *chefs* et les superviseurs. Ce schéma laisse entendre que les femmes du secteur privé tendent à retarder leurs grossesses. Une analyse plus approfondie s'imposerait cependant pour éclaircir totalement cette question, car la notion d'enfant à charge, et l'absence d'information sur le nombre total d'enfants, quel que soit leur âge, induit des complications sérieuses dans l'interprétation des résultats<sup>52</sup>.

Figure 2.10



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
Champ : FEMMES parmi les salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

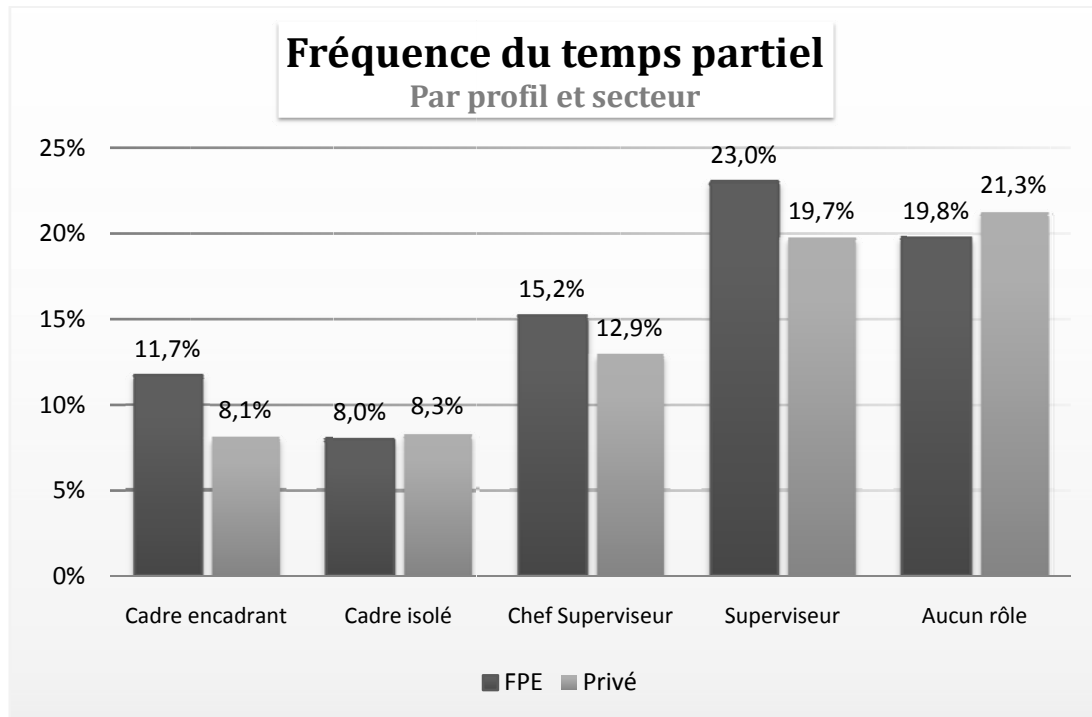
### 2.3.2. L'impact du temps partiel

D'un point de vue global, il y a peu de différences entre privé et public sur la question du temps partiel. Dans les deux secteurs, les femmes sont toujours plus nombreuses que les hommes à être à temps partiel, aux alentours de 18 % des répondants, là où les hommes sont moins de 2 % dans ce cas. Si l'on isole les profils (figure 2.11), il apparaît que, tant dans le public que dans le privé, la fréquence des temps partiels varie en proportions inverses du niveau de qualification, mais l'exercice de l'encadrement semble moins incompatible avec un temps partiel dans le secteur public que dans le secteur privé. Ainsi, 11,7 % des femmes cadres-encadrants sont à temps partiel dans le public, contre 8,1 % de celles du privé. Chez les hommes de même niveau, ces taux sont respectivement de 3 et 0,5 %. Chez les cadres isolés, les femmes des deux secteurs ne se distinguent pas, on doit d'ailleurs relever que, dans la FPE, le temps partiel est plus fréquent chez les cadres qui enca-

<sup>52</sup> On voit par exemple que, pour les profils les moins qualifiés du secteur public, le nombre d'enfants à charge est généralement plus faible dans la quarantaine que dans la trentaine, ce qui laisse entendre des grossesses plus précoces que pour les profils plus qualifiés. La comparabilité des profils est donc limitée par ces dynamiques génésiques décalées.

drent que chez les cadres isolés. Ce n'est manifestement pas le recours plus fréquent au temps partiel qui pénalise les femmes cadres A de la Fonction publique dans l'accès aux responsabilités d'encadrement.

Figure 2.11



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : FEMMES parmi les salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Le recours à une modélisation montre que, toutes choses égales par ailleurs, chez les cadres du secteur public, le fait d'être à temps partiel ne joue pas un rôle significatif<sup>53</sup> dans la probabilité d'accéder aux fonctions d'encadrement. Dans le privé par contre, ce rôle est plus significativement<sup>54</sup> négatif.

Les raisons pour lesquelles les femmes cadres du secteur public connaissent une moindre probabilité d'encadrer que celles du privé *restent donc à trouver*. Ni leurs fonctions, ni leur propension à avoir plus d'enfants, ni le recours au temps partiel n'expliquent ce phénomène. L'étude de l'effet de ces différentes variables nous aura cependant permis d'approfondir l'analyse des spécificités des encadrantes du secteur public.

Nous allons maintenant nous intéresser à une autre variable sociodémographique incontournable, tout particulièrement dans le contexte d'une politique de transformation managériale de l'organisation de la Fonction publique, en analysant les structures par âge.

<sup>53</sup>  $\text{Khi}^2$  de vraisemblance = 0.1826.

<sup>54</sup>  $\text{Khi}^2$  de vraisemblance = 0.0439.

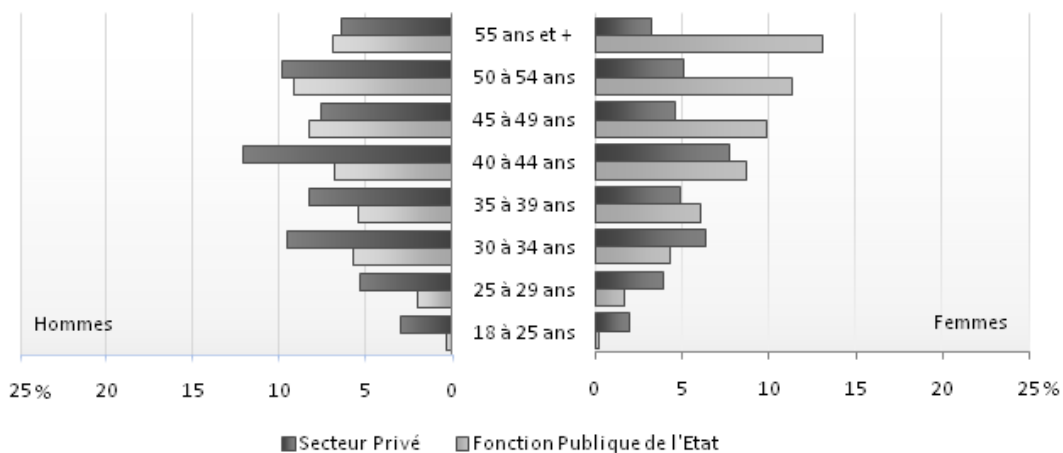
### 3. UN ENCADREMENT TENDANCIELLEMENT PLUS ÂGÉ

#### 3.1. Structures par âge de la population totale

Du point de vue de l'âge des personnels, public et privé ont des populations structurées très différemment. On voit ainsi nettement sur la pyramide des âges (figure 2.12) que la population de la FPE est plus âgée et plus équilibrée du point de vue du genre. S'il n'était la catégorie des hommes de 55 ans et plus – en léger retrait – les effectifs de la FPE auraient précisément la forme d'une pyramide inversée. Le secteur privé, quant à lui, connaît une répartition plus irrégulière, tant en matière d'âge que de sexe. En effet, sur le plan de la mixité, la sous-représentation des femmes apparaît assez nettement sur la figure, et sur le plan des âges, on ne retrouve pas la forme de pyramide inversée de la FPE ; les fréquences se répartissent de manière plus erratique autour d'un âge modal situé entre 44 et 49 ans, et ce, pour les deux sexes.

Ces répartitions très différentes conduisent logiquement à ce que les âges moyens des effectifs des deux secteurs soient inégaux : 45,8 ans dans le public, contre 41,0 dans le privé, soit presque cinq ans de différence. Ces écarts sont d'ailleurs plus accentués chez les femmes ; l'âge moyen des hommes de la FPE était de 44,6 ans, contre 41,3 pour ceux du privé, tandis que celui des femmes du public était de 46,8 ans, contre 40,4 pour celles du privé<sup>55</sup>. Le départ plus précoce d'un certain nombre d'hommes – plus fréquemment concernés par l'appartenance aux catégories dites « actives<sup>56</sup> » – explique probablement ce différentiel.

**Figure 2.12**  
**Composition par sexe, âge et secteur de la population enquêtée**



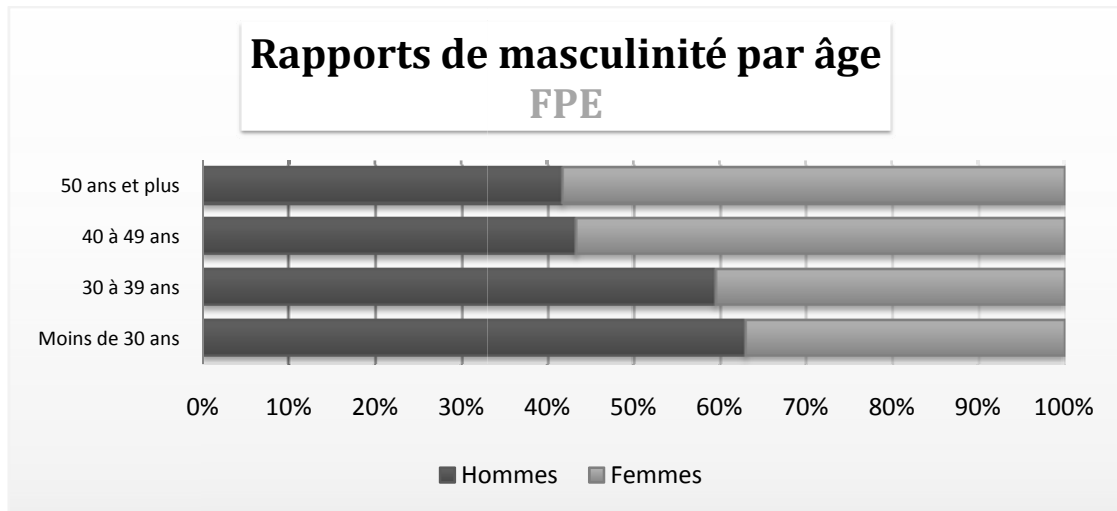
*Source* : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
*Champ* : Salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées.  
*Lecture* : les barres représentent la part de la population totale de chaque secteur contenue dans la classe d'âge du sexe considéré.

<sup>55</sup> Le rapport annuel sur l'état de la Fonction publique de 2009 mentionne des âges moyens plus bas, mais toujours un léger « avantage » aux femmes (42,5 contre 41,2 pour les hommes). Cette statistique inclut cependant les enseignants et les magistrats, ainsi que les agents contractuels, qui semblent en moyenne beaucoup plus jeunes que les titulaires. Or, les contractuels, bien que présents dans la base COI, sont très peu nombreux.

<sup>56</sup> « D'après l'article L 24-I-1° du Code des pensions civiles et militaires, les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles sont classés en « catégorie active ». Ces emplois sont assortis de conditions particulières au regard de l'âge de départ à la retraite, généralement autorisé dès 55 ans (au lieu de 60 ans), voire 50 ans pour certaines professions. » (DGAFP, 2009, p. 371) (Cf. graphique 1.7-3, p. 375, pour un aperçu du rapport de masculinité dans ces statuts).

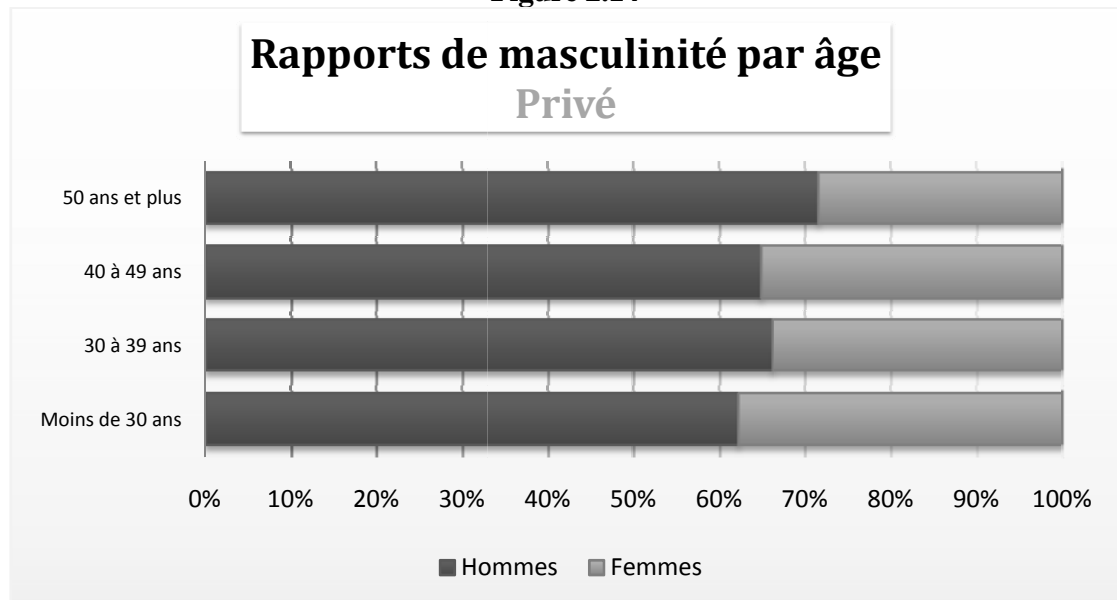
La raréfaction relative des hommes au-delà de cinquante ans s'observe bien dans la figure 2.13 qui décrit, pour chaque tranche d'âge, la part respective des hommes et des femmes dans les effectifs. Les hommes sont majoritaires chez les moins de 40 ans, avant de devenir minoritaires au-delà. C'est l'inverse que l'on observe dans le secteur privé (cf. figure 2.14) où, bien que toujours majoritaires, les hommes représentent une part croissante des effectifs à mesure que l'âge augmente. De ce point de vue, on peut presque dire que les structures par sexe et âge sont *inversées*.

Figure 2.13



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
 Champ : agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées.

Figure 2.14



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
 Champ : Salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) / Données pondérées.

Avant même d'analyser les structures par âge des différents profils d'encadrants, il nous faut donc faire état d'une Fonction publique d'État globalement plus âgée que le secteur privé. Ce phénomène est connu (Baëhr, 2008), et il est d'autant plus facile à concevoir qu'il découle en droite ligne de l'organisation en « carrières » de l'emploi public français. Une analyse synchronique comme la nôtre ne peut que constater le fait que les personnels de la FPE sont en moyenne plus âgés, mais on ne peut ignorer qu'ils sont surtout *vieillissants* ; ce sont les recrutements survenus il y a entre trente et quarante ans, associés aux protections statutaires, qui expliquent la présence importante de salariés en fin de carrière dans la FPE, non un tropisme spécifique pour les quinquagénaires dans les recrutements. *Peut-être s'agit-il d'une évidence mais elle mérite d'être rappelée.* Les problématiques de gestion de la main-d'œuvre dans les marchés à statut diffèrent fortement de celles des entreprises de droit privé, qui peuvent – et tendent – à ajuster leur main-d'œuvre en licenciant avant la retraite des salariés dont la productivité est jugée insuffisante. Dans l'emploi public, les outils de la démographie deviennent utiles pour étudier la montée en âge des cohortes, qui obéit à une certaine forme d'« inertie », dans le sens que les démographes prêtent à ce terme. Ce phénomène se traduit logiquement par le fait que l'ancienneté moyenne des personnels de la FPE est très nettement supérieure à celle des salariés du privé (18,4, contre 12,7 ans).

Ce vieillissement induit une situation très particulière dans le contexte actuel. Sans lecture aprioriste des dispositions des encadrants âgés face aux changements, il faut selon nous interroger les structures par âge des personnels encadrants du public et du privé, afin de cerner l'un des éléments de contexte incontournable du virage gestionnaire promu par la RGPP. Premièrement, parce que l'adhésion des personnels est susceptible d'être corrélée à l'âge, dans la mesure où il est communément observé que les salariés à forte ancienneté témoignent généralement d'une rétivité plus marquée à l'encontre des changements<sup>57</sup> ; deuxièmement, parce que les personnels encadrants, sur lesquels repose la mise en place des changements, peuvent n'être impliqués qu'un minimum dans la conduite du changement, pour peu par exemple qu'ils soient eux aussi en toute fin de carrière.

## 3.2. Structures par âge des différents profils d'encadrants

### 3.2.1. Les cadres encadrants

Outre une répartition par sexe plus inégalitaire dans le secteur privé, l'analyse de la pyramide des âges des cadres encadrants fait apparaître un phénomène massif et incontournable : plus d'un cadre encadrant sur deux est quinquagénaire dans la FPE, quand ce nombre atteint à peine 30 % dans le secteur privé. Dans la FPE, la structuration de la population des cadres encadrants reproduit cependant celle de la population totale : les effectifs sont – tendanciellement – d'autant plus nombreux que l'âge croît (figure 2.15). On pourrait donc ne voir dans cet encadrement tendanciellement âgé que le reflet d'une population qui l'est également. Il y a cependant une nette surreprésentation des cadres aux âges élevés<sup>58</sup>. Bien que seules des données longitudinales seraient susceptibles d'étayer cette affirmation, il semble que l'accès aux fonctions d'encadrement soit beaucoup plus tardif dans le secteur public.

En effet, dans le secteur privé, la majorité des cadres encadrants se situe entre 45 à 49 ans. On peut relever que, là aussi, ils sont nettement surreprésentés par rapport à la place de cette catégorie d'âge dans la population globale. Cette classe d'âge semble être le « pic » de responsabilités des cadres du secteur privé, avant que le nombre de cadres encadrants ne décroisse après 50 ans, même si la remontée entre 55 et 60 nous empêche de conclure à un « effet de sortie » clair et massif à partir de la cinquantaine.

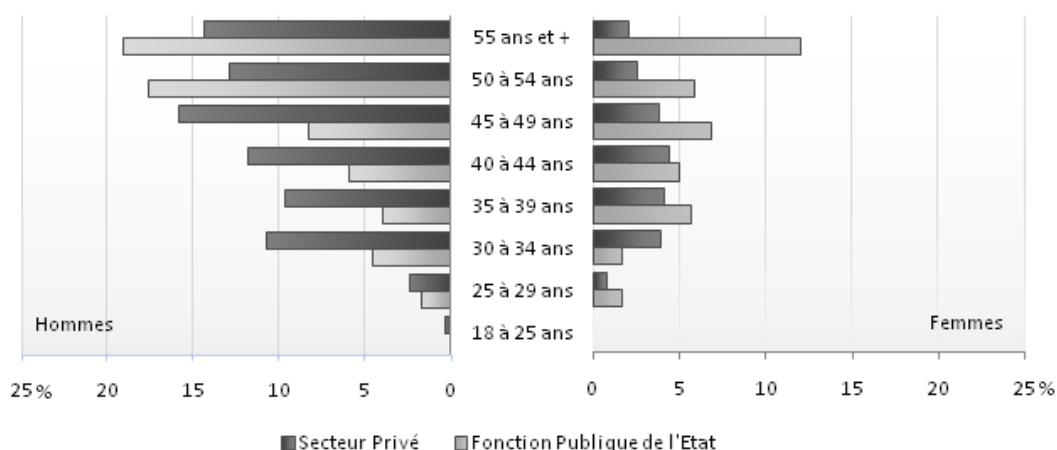
---

<sup>57</sup> Cf. Diaye M.A., Greenan N., Minni C., Rosa Marques S., 2006.

<sup>58</sup> Les quinquagénaires représentent 41,8 % de la population totale, contre 54,6 % des cadres encadrants.



**Figure 2.15**  
**Composition par sexe, âge et secteur des Cadres encadrants**



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : CADRES ENCADRANTS parmi les salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées.

Lecture : les barres représentent la part de la population totale de chaque secteur contenue dans la classe d'âge du sexe considéré.

On perçoit donc clairement l'articulation plus étroite entre âge, ancienneté et accès aux responsabilités dans la Fonction publique. L'encadrement semble un attribut de la séniorité dans la FPE, là où ces fonctions sont confiées par priorité à une classe d'âge particulière dans le privé. Cette tendance se confirme tant dans l'ancienneté moyenne des cadres encadrants, qui est de 19,9 ans dans la FPE contre 13,6 ans dans le privé<sup>59</sup>, que dans les âges moyens : celui d'un cadre encadrant du public est de 49,6 ans pour les hommes et de 47,3 ans pour les femmes, contre respectivement 43,9 ans et 42,0 ans pour les hommes et femmes du privé, soit en moyenne autour de six ans de moins<sup>60</sup>.

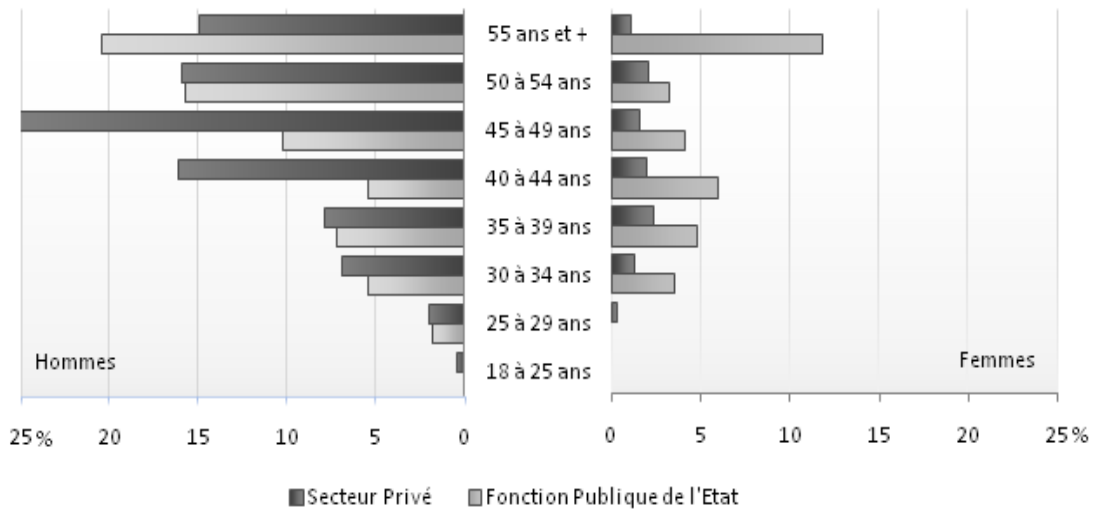
Les cadres encadrants ayant plus de dix subordonnés (figure 2.16), sont une figure presque exclusivement masculine dans le secteur privé et, là encore, les hommes de 45-49 ans ressortent très nettement dans les entreprises, jusqu'à représenter un quart des effectifs de cette catégorie. Dans le secteur public, ce sont plutôt les plus de 55 ans qui accèdent prioritairement à ces fonctions. On peut relever le fait que la majorité des femmes à atteindre un tel niveau de responsabilités ont 55 ans et au-delà. Comparativement aux effectifs globaux, il n'existe toutefois pas d'attraction nette entre cette classe d'âge et ce statut chez les femmes<sup>61</sup>. En fait, la formulation la plus exacte serait de dire que c'est parmi les 55 ans et plus que les femmes sont le moins sous-représentées parmi les cadres encadrants de plus de dix salariés.

<sup>59</sup> Ce chiffre est fourni à titre illustratif, il importe de ne pas oublier que le statut de fonctionnaire induit logiquement une moindre mobilité, ce qui augmente mécaniquement l'ancienneté dans l'emploi par rapport à des salariés du privé potentiellement plus enclins à changer d'entreprise...

<sup>60</sup> Il est d'ailleurs notable que les femmes sont – en moyenne – plus jeunes pour ce profil, tant dans la FPE que dans le privé. Cela n'implique cependant pas nécessairement que leurs carrières soient plus rapides que celles des hommes ; un autre type de données serait nécessaire pour le prouver.

<sup>61</sup> Les femmes de 55 ans et plus représentent 13 % des effectifs de la FPE, contre 11,8 % des cadres encadrants de plus de dix subordonnés.

**Figure 2.16**  
**Composition par sexe, âge et secteur des cadres encadrants**  
**(ayant plus de 10 subordonnés.)**



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
 Champ : CADRES ENCADRANTS AYANT PLUS DE 10 SUBORDONNES parmi salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées.

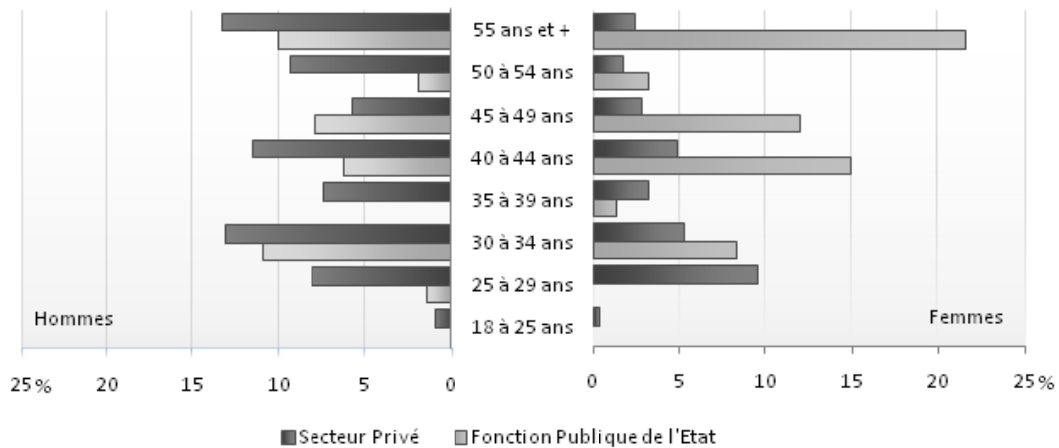
L'analyse de la structuration par âge des populations de cadres encadrants fait donc apparaître des différences assez nettes entre secteurs public et privé : l'organisation des carrières dans la FPE tend à *produire* des encadrants en moyenne plus âgés que dans le privé, secteur dans lequel les carrières obéissent à une logique différente. L'exercice des responsabilités d'encadrement semble maximal en fin de quarantaine avant probablement qu'un mécanisme de sélection plus ou moins explicite ne distingue, sur le seuil de la cinquantaine, les encadrants susceptibles de progresser encore de ceux auxquels ne peuvent être promises que la stagnation ou l'éviction.

### 3.2.2. Les cadres isolés

La pyramide des âges des cadres isolés décrit une structuration beaucoup moins claire des parcours. On touche ici du doigt l'hétérogénéité de ce profil de cadre non encadrant qui mêle certainement des situations très diverses en fonction des âges, voire des sexes des répondants (cf. figure 2.17). Par exemple, on ne retrouve pas d'évolution tendancielle des effectifs avec la montée en âge comme pour les cadres encadrants. Une différence notable cependant par rapport à ces derniers est que, dans le privé, le statut de cadre isolé semble plus accessible aux moins de 30 ans.

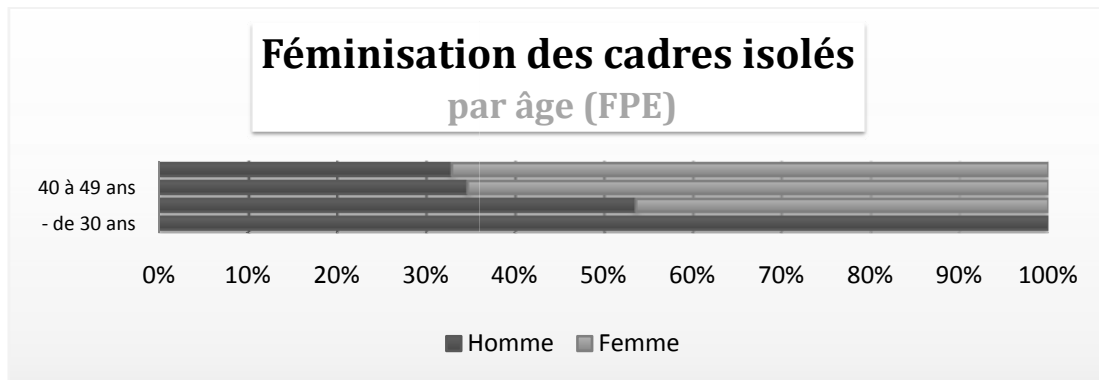
La place respective des hommes et femmes est également variable. Ainsi, dans le secteur privé, le statut de cadre isolé est une figure d'autant plus masculine que l'âge augmente, tandis que l'on observe l'inverse dans le secteur public : plus les cadres isolés sont âgés, plus ils ont de chances d'être des femmes. Cela recoupe cependant les tendances générales de la population dans son ensemble, ce qui complique l'interprétation.

**Figure 2.17**  
**Composition par sexe, âge et secteur des cadres isolés**



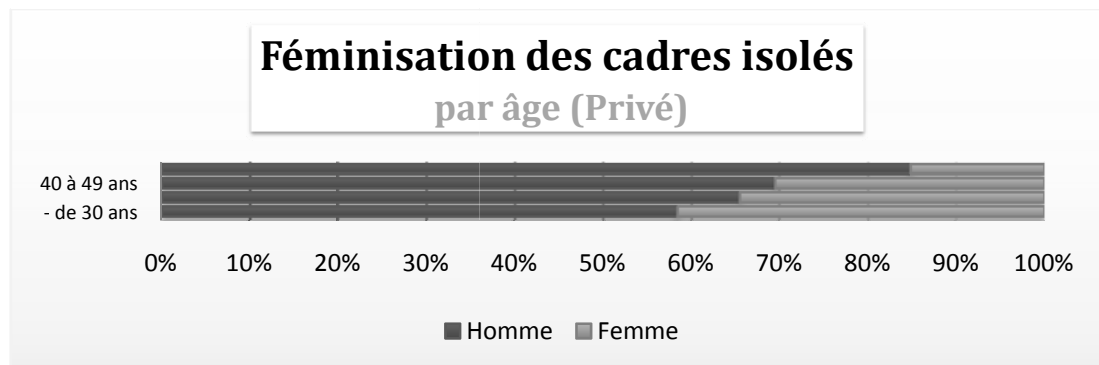
Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
Champ : CADRES ISOLEES parmi salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

**Figure 2.18**



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
Champ : agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

**Figure 2.19**



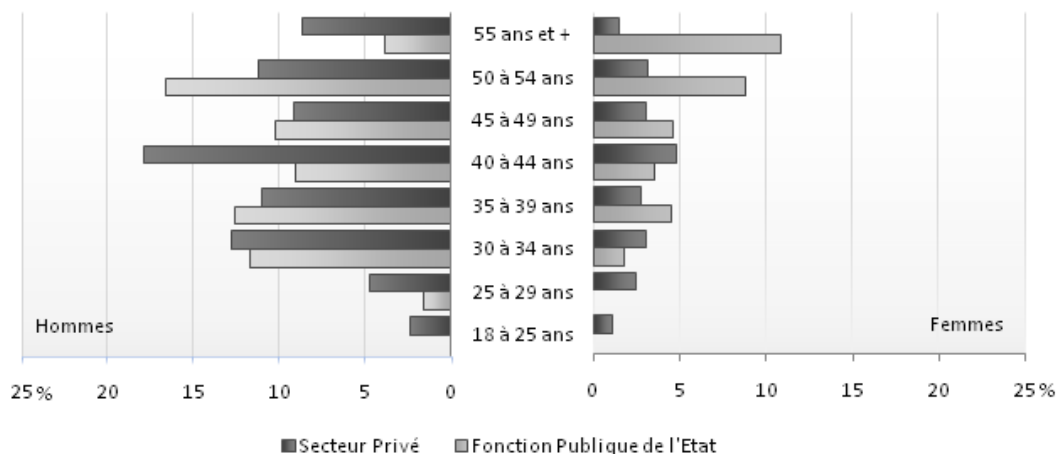
Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
Champ : Salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé). Données pondérées.

### 3.2.3. Les chefs

Les *chefs* n'obéissent pas à une structuration par sexe et âge identique à celle des cadres encadrants (cf. figure 2.20). Dans la FPE, la majorité des agents répondant à ce profil sont des hommes de 50 à 54 ans, mais il est notable que ce mode n'est pas l'aboutissement d'une progression régulière comme on a pu le voir chez les cadres encadrants. Il semble en fait que le lien entre statut de *chef* et âge soit relativement distendu ; on trouve un nombre plus important de *chefs* chez les hommes trentenaires que chez les quarantenaires, ce qui relativise le poids de l'expérience dans l'accès aux fonctions d'encadrement. C'est du moins vrai chez les hommes, car, chez les femmes, on retrouve à peu de choses près une forme de pyramide inversée qui illustre la fréquence croissante de l'exercice de responsabilités hiérarchiques avec la montée en âge. Comme si les femmes n'accédaient aux responsabilités d'encadrement qu'en accumulant une forte ancienneté, là où les hommes pouvaient être investis de telles responsabilités à n'importe quel moment de leur carrière.

Dans le secteur privé, les *chefs* sont majoritairement des hommes de 40 à 44 ans, ce qui représente un décalage de cinq ans par rapport aux cadres encadrants. On n'observe cependant pas de progression régulière avec la montée en âge : à l'instar de ce que l'on a observé dans le secteur public, les trentenaires sont également relativement nombreux à accéder à ce statut.

**Figure 2.20**  
Composition par sexe, âge et secteur des *chefs*



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

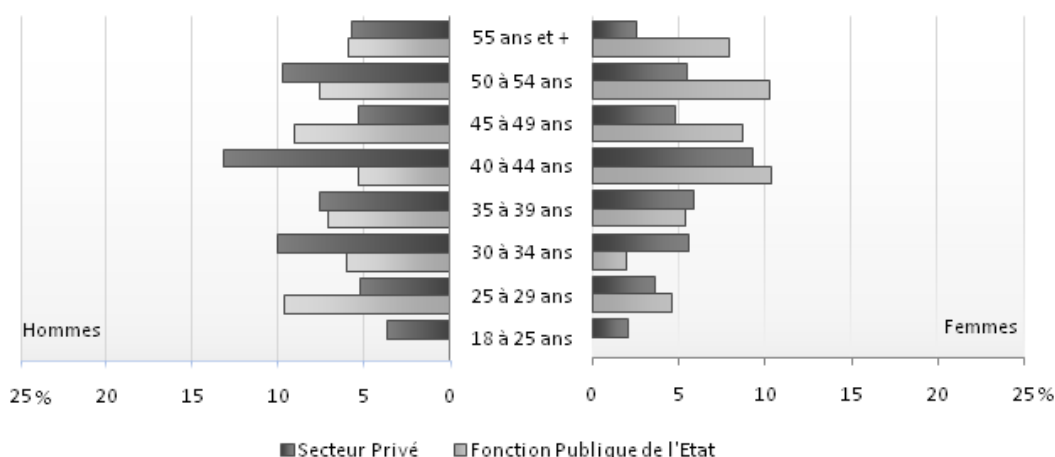
Champ : CHEFS parmi salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées.

### 3.2.4. Les superviseurs

La spécificité des profils de superviseurs, comparativement aux autres, tient à leur plus grande mixité. Les pyramides sont en effet relativement symétriques dans les deux secteurs même si, dans le secteur privé, on voit une fois encore apparaître les 40-44 ans du côté masculin, en notant cependant qu'il s'agit de la classe d'âge modale des hommes du privé<sup>62</sup>. Ce statut, qui représente une forme très déqualifiée d'encadrement, semble donc également accessible aux deux sexes et à toutes les classes d'âge.

<sup>62</sup> Il n'existe quasiment aucune déviation par rapport au pourcentage moyen. Les hommes de 40 à 44 ans représentent 12,2 % des effectifs du secteur privé dans son ensemble, contre 13,2 % des superviseurs.

**Figure 2.21**  
**Composition par sexe, âge et secteur des « superviseurs »**



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : SUPERVISEURS parmi salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

L'analyse des répartitions par sexe et âge des différents profils illustre l'existence de structurations très différentes selon les secteurs. Cela est tout particulièrement notable chez les cadres encadrants, lesquels sont tendanciellement plus âgés dans la FPE. Dans le secteur privé, une forme de « tri » semble s'opérer à la frontière de la cinquantaine. Cela nous a permis de mettre en lumière le lien très fort qui existe entre ancienneté et accès à l'encadrement dans le secteur public, ce qui est illustratif d'une organisation des carrières basée en partie sur une sorte de « prime à la séniorité », ou du moins à l'expérience, même si les deux sont étroitement corrélés. L'âge, cependant, n'intervient que comme l'un des facteurs explicatifs de la situation des encadrants. Il nous reste à étudier le rôle joué par les diplômés dans l'accès aux fonctions d'encadrement.

#### 4. DES QUALIFICATIONS DIFFÉRENTES

La question des niveaux de diplôme des agents de la Fonction publique est intéressante à plusieurs titres. Elle l'est d'abord au regard de la concurrence que se livrent les deux secteurs afin d'attirer les diplômés des générations successives. De ce point de vue, les concours de la Fonction publique exercent toujours une forte attractivité, car le service de l'État offre généralement des emplois plus qualifiés en début de carrière que le secteur privé (Audier, 1997, p. 140). Le recrutement sur concours lie en effet plus fermement le niveau scolaire et le statut, du moins lorsque les candidats ne postulent pas à des concours normalement destinés à des niveaux inférieurs au leur. Elle l'est ensuite car, en se focalisant prioritairement sur les compétences et non sur les seules qualifications, les entreprises seraient censées donner plus de chances à des profils atypiques, scellant moins vite le destin professionnel de salariés peu diplômés. Ainsi, à en croire Fougère et Pouget, « parmi les cadres du secteur privé, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur long (...) reste aujourd'hui inférieure à ce qu'elle est dans la Fonction publique » (2004, p. 17) et, selon Florence Audier, « la Fonction publique a (...) significativement plus recours aux embauches de diplômés que les entreprises » (1997, p. 142). Se dessinent en creux des interrogations autour des chances d'accéder à l'encadrement en cours de carrière (Cousin, 2005 ; Monchatre, 2005) dans le secteur privé et dans la Fonction publique.

Elle l'est enfin, car la comparaison s'inscrit dans une dynamique d'évolution généralisée des opportunités scolaires (Chauvel, 1998) qui a singulièrement augmenté la fréquence des diplômés dans la po-

pulation active et diminué en conséquence la reconnaissance statutaire et salariale associée à la possession d'un titre scolaire. Il nous faudra donc à la fois comparer la place des différents types de diplôme dans la population des encadrants et, à l'inverse, étudier la *rentabilité* comparée des différents types de diplôme dans l'accès à l'encadrement des secteurs public et privé.

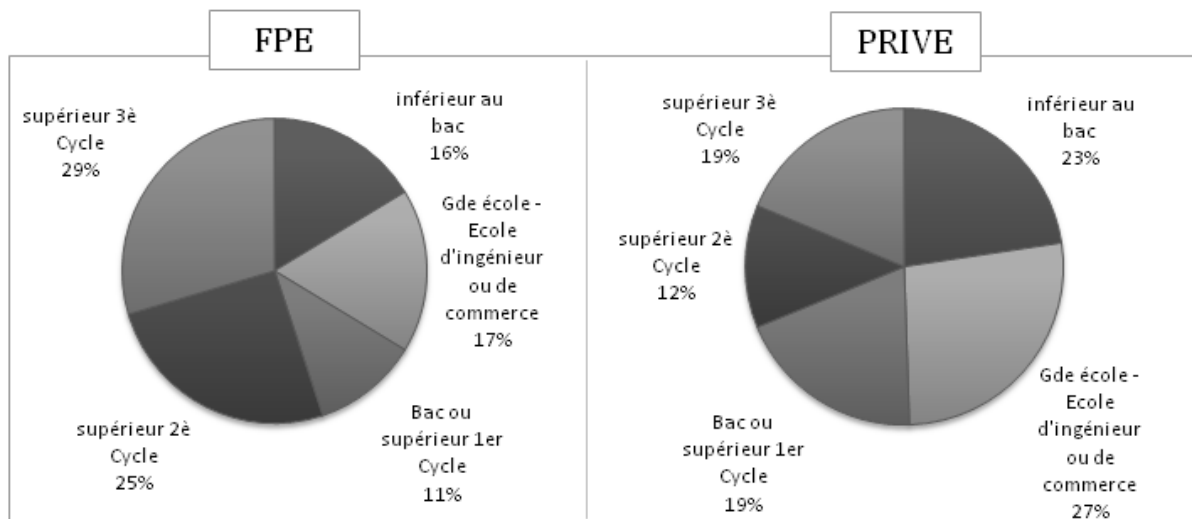
#### 4.1. Types de diplôme chez les différents profils d'encadrants

##### 4.1.1. Les cadres encadrants

Les cadres encadrants de la FPE se signalent par leur profil universitaire : 54 % d'entre eux sont issus de deuxième ou troisième cycle universitaire. Le secteur privé, de son côté, ne recrute qu'un peu moins d'un tiers de ses cadres encadrants à ces mêmes niveaux. Au contraire, ce dernier signale plutôt par sa propension à recruter au niveau du premier cycle universitaire (19 %) et à un niveau inférieur au baccalauréat (23 %). Mais la spécificité intrinsèque du secteur privé, s'agissant de cette population, tient plutôt à la fréquence plus élevée des diplômés d'écoles d'ingénieurs, de commerce ou de grandes écoles (27 % de ses cadres encadrants, soit dix points de plus que dans le secteur public).

Aux niveaux de qualification les plus élevés, le secteur public recrute donc préférentiellement à l'université là où le secteur privé jette plutôt son dévolu sur les diplômés d'écoles d'ingénieurs ou de commerce. Ce tropisme peut venir à la fois de besoins spécifiques en termes organisationnels (nécessité de recruter des profils managériaux et/ou commerciaux) ou techniques (profils d'ingénieurs). Ces besoins techniques plus marqués dans le secteur privé expliqueraient d'ailleurs la place plus importante des cadres encadrants de niveau inférieur au baccalauréat dans le privé : les sept points d'écart entre les deux secteurs découlent presque intégralement de la place plus importante des cadres encadrants issus des filières professionnelles courtes (CAP et BEP) ou longues (bac pro) dans le secteur privé<sup>63</sup>. Pour les autres types de parcours infra-bac, les deux secteurs sont en tous points comparables.

**Figure 2.22**  
**Répartition des niveaux de diplômes parmi les CADRES ENCADRANTS**



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : CADRES ENCADRANTS parmi salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

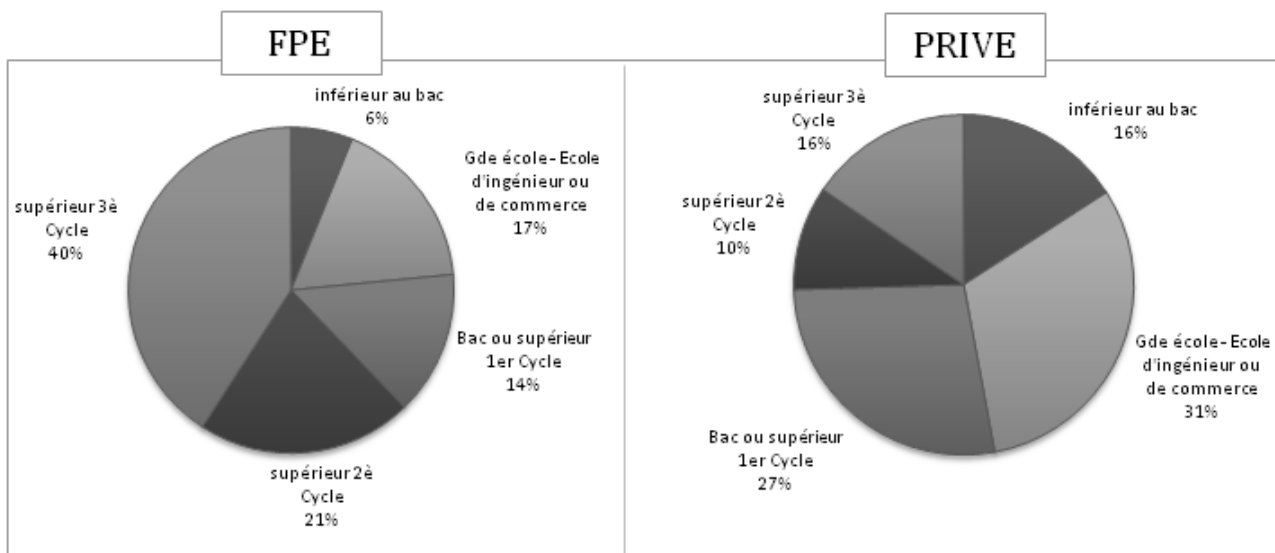
<sup>63</sup> Faute de place, ces données n'apparaissent pas dans la figure 2.22.

Pour éviter ce biais lié aux fonctions techniques plus fréquentes dans le secteur privé, on peut comparer la FPE à des secteurs comparables, notamment sur le plan des conditions de travail et des finalités *servicielles* et non productives. Ces secteurs sont l'immobilier, les activités financières (banques, assurances) et les services aux entreprises. Dans ces activités tertiaires, où la technicité n'est jamais d'un type totalement absent du secteur public, les cadres encadrants ne sont plus que 19 % à avoir un niveau inférieur au bac (soit trois points de plus que dans le public), cet écart se concentrant presque exclusivement sur les profils de lycéens s'étant arrêtés avant le baccalauréat. Par contre, pour la répartition des diplômes universitaires et de la place des diplômés d'écoles, les écarts sont globalement identiques, ce qui confirme l'existence d'une spécificité intrinsèque du secteur public, duquel on peut donc dire qu'il tend à recruter préférentiellement ses cadres encadrants parmi les plus hauts niveaux de l'université, là où le secteur privé se concentre sur les premiers cycles universitaires (probablement les filières courtes type BTS) et les diplômés d'écoles. Tout se passe comme si, dans ses recrutements de cadres encadrants, le secteur privé accordait un moindre crédit aux diplômés de haut niveau universitaire. À moins que ces derniers, tendanciellement formés plus loin des préoccupations des entreprises, ne parvenaient pas aussi facilement que les profils plus « professionnalisés », à atteindre les échelons supérieurs de l'encadrement. La nature de nos données ne nous permet cependant pas de trancher cette question.

#### 4.1.2. Les cadres isolés

Chez les cadres isolés, l'analyse des diplômes semble traduire des fonctions très spécialisées, notamment dans le secteur public, où 40 % des cadres isolés sont diplômés de troisième cycle universitaire, et où à peine 6 % des effectifs n'ont pas le bac. Dans le secteur privé, les cadres isolés sont beaucoup moins fréquemment issus des niveaux les plus élevés de l'université, mais près d'un tiers d'entre eux sont issus de grandes écoles, d'écoles d'ingénieurs ou de commerce. On peut imaginer ici une proportion importante d'ingénieurs aux fonctions très spécialisées techniquement, et, à ce titre, peu concernés par l'encadrement.

**Figure 2.23**  
**Répartition des niveaux de diplômes parmi les CADRES ISOLÉS**



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : CADRES ISOLEES parmi salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

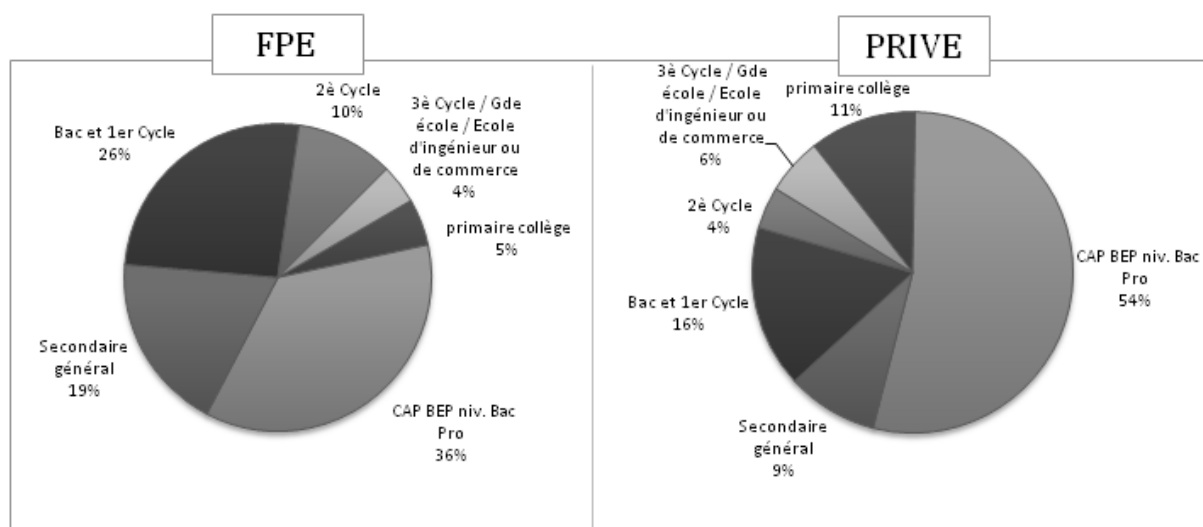
Au regard de ces résultats, on aurait tendance à voir l'isolement comme le fruit de fonctions très spécialisées, nécessitant un haut niveau de qualifications, plus que comme une forme de sanction ou d'échec. Il faudrait en effet pour cela que les cadres isolés se rapprochent des cadres encadrants sur le plan des qualifications, ce qui n'est manifestement pas le cas.

#### 4.1.3. Les chefs

Parmi les salariés non cadres dotés de responsabilités d'encadrement (les *chefs*), les diplômes se répartissent d'une manière significativement différente de celle observée chez les différents types de cadres. Dans les deux secteurs, une majorité des *chefs* ont un niveau de diplôme inférieur au bac, respectivement 60 % dans la FPE et 74 % dans le privé<sup>64</sup>. Parmi eux, le secteur privé se distingue par la fréquence plus élevée de salariés issus des filières techniques ou professionnelles (54 %, contre 36 % dans la FPE). On voit clairement ici les effets des fonctions généralement moins techniques des agents de la FPE là où, dans le secteur privé, transparaît sans doute la figure du contremaître, ancien ouvrier qualifié devenu chef d'équipe. Par contraste, le secteur public se signale quant à lui par la fréquence plus élevée des agents ayant atteint le lycée sans obtenir le bac (19 %).

Parmi la minorité de *chefs* ayant au moins le baccalauréat, ceux du secteur public sont plus fréquemment dotés d'un titre de niveau premier (26 %) ou deuxième (10 %) cycle universitaire, ce qui est notablement moins fréquent dans le secteur privé. Enfin, on trouve un très faible nombre de *chefs* de niveau troisième cycle ou grande école, sans que leur pourcentage soit significativement différent dans les deux secteurs.

**Figure 2.24**  
**Répartition des niveaux de diplômes parmi les CHEFS**



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : CHEFS parmi salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

#### 4.1.4. Les superviseurs

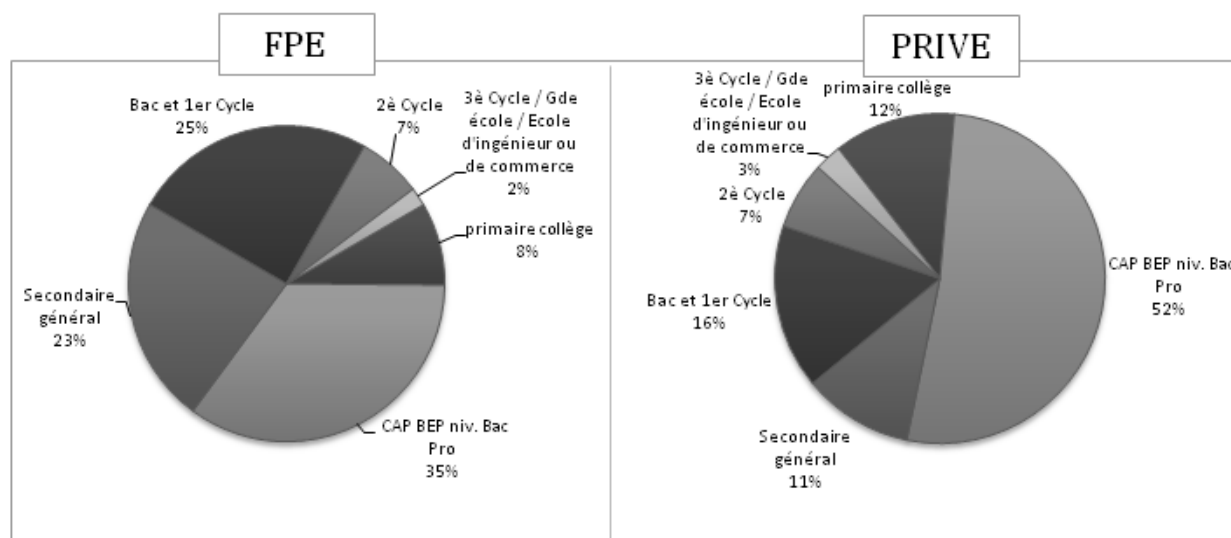
Les superviseurs, c'est-à-dire les salariés exécutant des missions de supervision du travail en n'ayant ni autorité formelle ni statut cadre, ne se distinguent que très peu des *chefs* sur le plan

<sup>64</sup> Aussi, pour ce profil et le suivant, les niveaux inférieurs au bac ont-ils été détaillés dans les graphiques.



des qualifications. Tout juste est-il notable qu'ils sont légèrement moins qualifiés, ce qui n'est guère surprenant.

**Figure 2.25**  
**Répartition des niveaux de diplômes parmi les SUPERVISEURS**



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : SUPERVISEURS parmi salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

L'analyse comparée de la répartition des niveaux de qualifications par profil d'encadrant a permis de montrer la spécificité des encadrants du public par rapport à ceux du privé, tout particulièrement chez les cadres encadrants, qui se signalent par la fréquence plus élevée des recrutements de diplômés des deuxième et troisième cycles universitaires, là où le secteur privé tend à préférer les profils issus soit des filières courtes, soit des écoles de commerce ou d'ingénieurs.

## 4.2. Rentabilités comparées des diplômes pour l'accès aux fonctions d'encadrement

Si l'on inverse la perspective, en n'interrogeant plus les origines des différents profils d'encadrants, mais le devenir des diplômés, on peut approcher – dans une certaine mesure – la propension des deux secteurs à reconnaître et valoriser les formations initiales de leurs employés. À ce sujet, Loup Wolff, parle notamment d'une « chute des taux d'encadrants parmi les diplômés »<sup>65</sup> entre 1984 et 1998 et ajoute que « l'usage du diplôme comme critère de sélection pour l'accès aux responsabilités hiérarchiques s'affaiblit »<sup>66</sup>, en notant que cette tendance ne concerne pas forcément les diplômés des filières techniques supérieures. Nous allons d'abord étudier la permanence de ce phénomène en interrogeant l'accès à l'encadrement en fonction du diplôme.

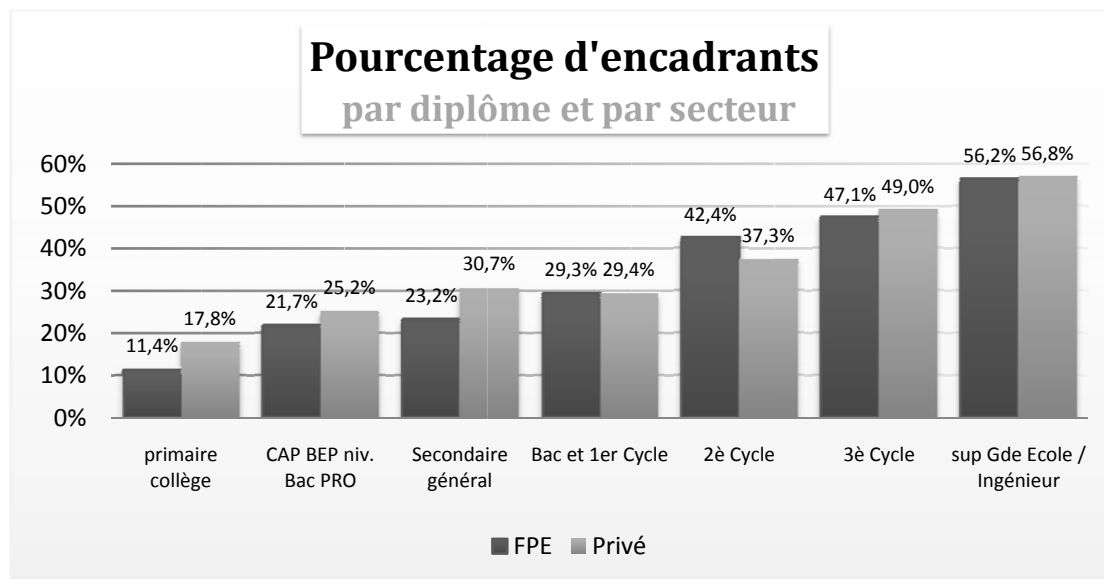
### 4.2.1. Diplôme et accès à l'encadrement

L'analyse de la part des encadrants parmi les salariés des différents niveaux de diplôme (cf. figure 2.26) illustre d'abord le lien entre accès aux fonctions d'encadrement et niveau de diplôme : plus le diplôme est élevé, plus l'est aussi le pourcentage d'encadrement chez ses détenteurs.

<sup>65</sup> (2005b, 26).

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 29.

Figure 2.26



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Sur le plan des comparaisons inter-secteurs, on remarque une propension plus marquée du secteur privé à octroyer des missions d'encadrement aux salariés de niveau inférieur au bac. En effet, sur ce plan, l'absence de diplôme universitaire semble plus rédhibitoire dans la Fonction publique que dans le secteur privé. Cette tendance peut avoir plusieurs sources : soit découler d'un effet de sélection lié à l'existence de niveaux de diplômes minimums pour l'accès aux concours de la Fonction publique, soit refléter le rôle d'encadrement de proximité joué par les contremaîtres (souvent issus de formations professionnelles courtes) dans les activités productives du secteur privé<sup>67</sup>.

Pour les diplômes plus élevés, la situation est différente : les secteurs public et privé ne se distinguent pas sur le plan du pourcentage d'encadrants parmi les diplômés du premier cycle, ni parmi les détenteurs d'un diplôme de grande école, d'écoles de commerce ou d'ingénieurs. Par contre, le secteur public octroie notablement plus de missions d'encadrement aux diplômés du deuxième cycle et très légèrement moins à ceux du troisième cycle<sup>68</sup>. Ces différences au niveau du deuxième cycle proviennent peut-être d'une reconnaissance différente des diplômes de niveau Licence, qui, s'ils permettent de postuler à beaucoup de concours de la Fonction publique, ne sont pas nécessairement valorisés dans le secteur privé. Les écarts sont cependant réduits et la comparaison est rendue compliquée par les différences dans les structures d'âge des populations.

#### 4.2.2. Diplôme et accès aux différents profils d'encadrant

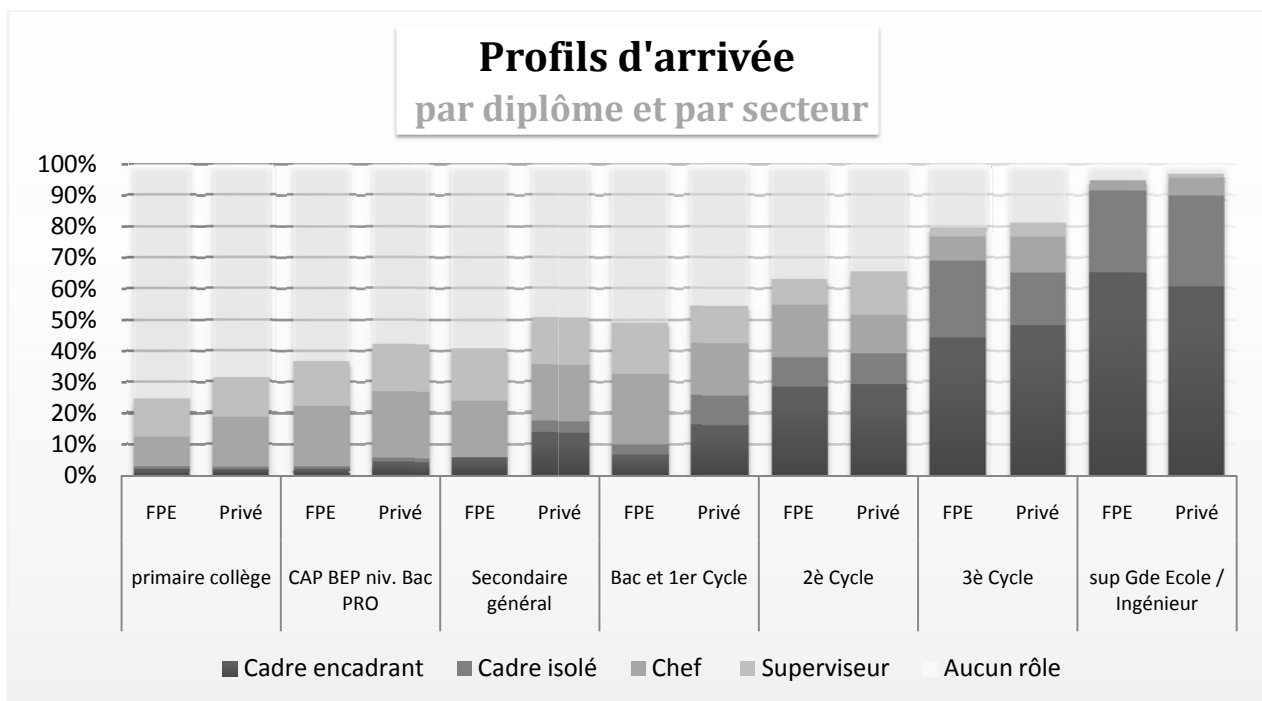
En observant non plus le seul pourcentage d'encadrants, mais le type de profil d'arrivée des différents types de diplôme (figure 2.27), l'on peut observer que, sur le plan de l'accès aux fonctions de cadre encadrant, les diplômes de grandes écoles ou d'écoles d'ingénieurs ou de commerce sont les plus efficaces, dans la mesure où les détenteurs de tels titres sont cadres encadrants dans près de deux tiers des cas dans la FPE et six fois sur dix dans le privé, et qu'ils sont cadres dans près de

<sup>67</sup> Si l'on isole les activités de service du secteur privé, la tendance s'inverse chez les salariés non diplômés (niveau primaire ou collège) et issus des filières professionnelles, mais les écarts ne font que s'atténuer chez les sortants du lycée. Il reste donc une possibilité pour que le secteur privé octroie de plus grandes perspectives d'encadrer aux salariés non diplômés parvenus au moins jusqu'au lycée.

<sup>68</sup> Pour ces derniers, ce sont sans doute les cadres isolés qui pèsent sur le taux d'accès à l'encadrement.

90 % des cas, quel que soit le secteur. Suivent, par ordre décroissant, les diplômés de troisième cycle, qui semblent déboucher légèrement plus fréquemment sur des postes de cadre encadrant dans le secteur privé (48 %, contre 44 %) mais nettement moins fréquemment sur des emplois de cadre isolé (16 %, contre 24 %), ce qui implique, d'un point de vue global, un accès légèrement plus fréquent au statut cadre pour les diplômés de troisième cycle dans le secteur public. Viennent ensuite les diplômés du second cycle, qui ne se différencient guère selon le secteur au regard de leurs probabilités d'accéder aux fonctions de cadre encadrant ou isolé, mais sont légèrement moins fréquemment *chefs* et plus fréquemment superviseurs dans le secteur privé. Au niveau du premier cycle, le secteur privé se signale par fréquence plus élevée des cadres (encadrants et isolés) par rapport au secteur public, phénomène encore amplifié chez les répondants uniquement parvenus au niveau secondaire général. Il est donc manifeste qu'aux niveaux inférieurs au second cycle universitaire, le secteur privé offre de plus amples probabilités d'accès aux fonctions les plus valorisées de l'encadrement.

Figure 2.27



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

À l'appui d'un modèle logistique, on peut comparer les rapports de chances des diplômés des différents niveaux d'atteindre les différents profils d'encadrants, toutes choses égales par ailleurs (cf. tableau 2.3). La comparaison des rapports de chances (*odds ratios*) permet de confirmer que, toutes choses égales par ailleurs, les diplômés du premier cycle ont plus de chances de devenir cadre encadrant (par rapport à des profils infra-bac) dans le secteur privé que dans le secteur public et l'on voit bien ensuite que, dans l'accès à ce type de profil, les diplômés supérieurs au premier cycle universitaire ont un effet démultiplicateur des chances bien supérieur dans le secteur public que dans le privé. Il en va de même, mais cette fois-ci à tous les niveaux, s'agissant de l'accès au profil de cadre isolé : les diplômés de niveaux supérieurs au bac ont toujours plus de chances de devenir cadre isolé (comparativement aux profils infra-bac) dans le secteur public que dans le privé. Pour les emplois de cadre, le secteur public lie donc plus mécaniquement le statut d'emploi avec la qualification.

**Tableau 2.3**  
**Odds Ratios de la probabilité d'appartenir aux différents profils en fonction du diplôme**

		Cadre Encadrant		Cadre Isolé		Chef		Superviseur	
		FPE	Privé	FPE	Privé	FPE	Privé	FPE	Privé
<b>Diplôme</b> (réf= Infé- rieur au bac)	1er Cycle	2,29	3,61	6,78	4,31	1,09	0,95	1,15	0,74
	2è Cycle	15,33	7,68	15,50	3,90	0,91	0,64	0,95	0,92
	3è Cycle	25,93	19,47	36,68	6,31	0,25	0,38	0,29	0,30
	Gde Ecole / Ingénieur/ Commerce	36,19	23,46	58,27	11,51	0,14	0,26	0,00	0,10

Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Ce tableau est un extrait du modèle logistique porté en annexe 2. S'y reporter pour connaître le détail des variables de contrôle.

## 5. DES ORIGINES SOCIALES PEU DISTINCTES

La littérature sociologique sur les personnels de la Fonction publique d'État s'accorde sur le fait que son recrutement est socialement moins représentatif de la population que celui du privé. Luc Rouban (1994, 2009) parle à ce sujet d'une « démocratisation ratée » qui est devenue, selon Gwenaële Calvès (2006), une préoccupation croissante des pouvoirs publics, soucieux d'assurer, si ce n'est la « représentativité », du moins la « diversité » de la Fonction publique (Pouget, 2005b). Cette question a d'ailleurs motivé la rédaction du rapport Versini en 2004, rapport contenant une annexe rédigée par Denis Fougère et Julien Pouget (2004) sur laquelle nous nous sommes appuyés dans nos propres recherches. Ces derniers auteurs montrent notamment que les enfants d'ouvriers sont sous-représentés dans la Fonction publique, ce qui induit une surreprésentation des agents dont les parents sont issus tant des professions intermédiaires que des cadres et assimilés<sup>69</sup>.

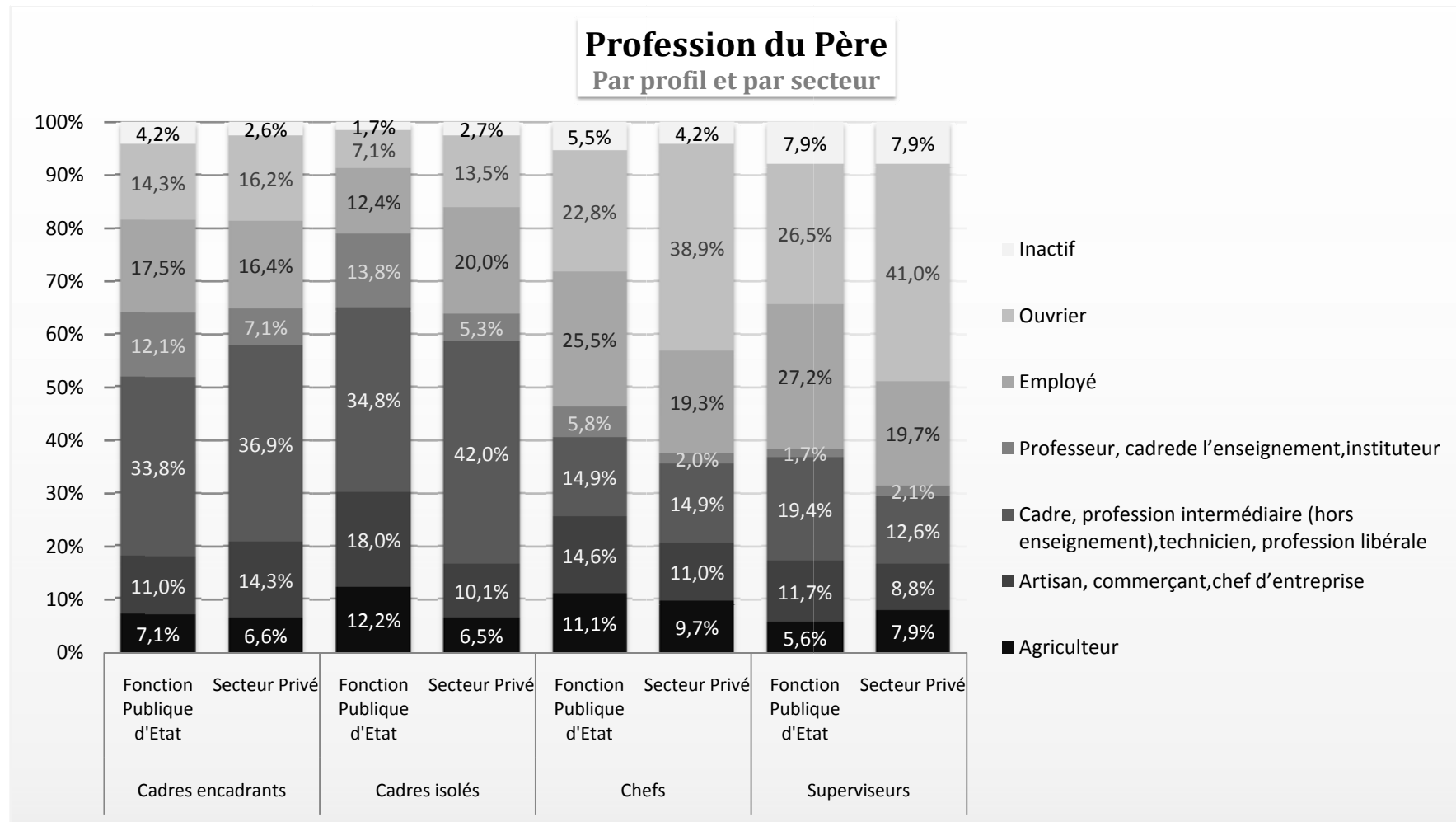
Ce constat d'un déficit de représentativité se double d'une crainte que le statut de fonctionnaire ne devienne tendanciellement héréditaire, à travers un phénomène de transmission intergénérationnelle du statut (Audier, 2000). Luc Rouban note ainsi que « certains secteurs de l'administration sont marqués par de véritables traditions familiales »<sup>70</sup>, ce qui entre en contradiction avec les principes historiques justifiant le recrutement par concours (cf. introduction).

De ces deux problèmes, un seul pourra être traité. En effet, il nous faut dès maintenant faire état de l'impossibilité qui est la nôtre de savoir si les parents des répondants de l'enquête COI étaient ou non salariés de la Fonction publique. Nous ne pourrions donc nous intéresser qu'à la seule question de savoir si les différents types d'encadrant de la Fonction publique sont d'origines sociales significativement plus favorisées dans la FPE que dans le secteur privé.

<sup>69</sup> « Les enfants de fonctionnaires principalement, mais aussi ceux de cadres, et dans une moindre mesure les enfants d'employés et des catégories intermédiaires, sont sur-représentés parmi les salariés de la Fonction publique [de moins de 35 ans].» (*op. cit.*, p. 26).

<sup>70</sup> Cf. Rouban, 2009, p. 53.

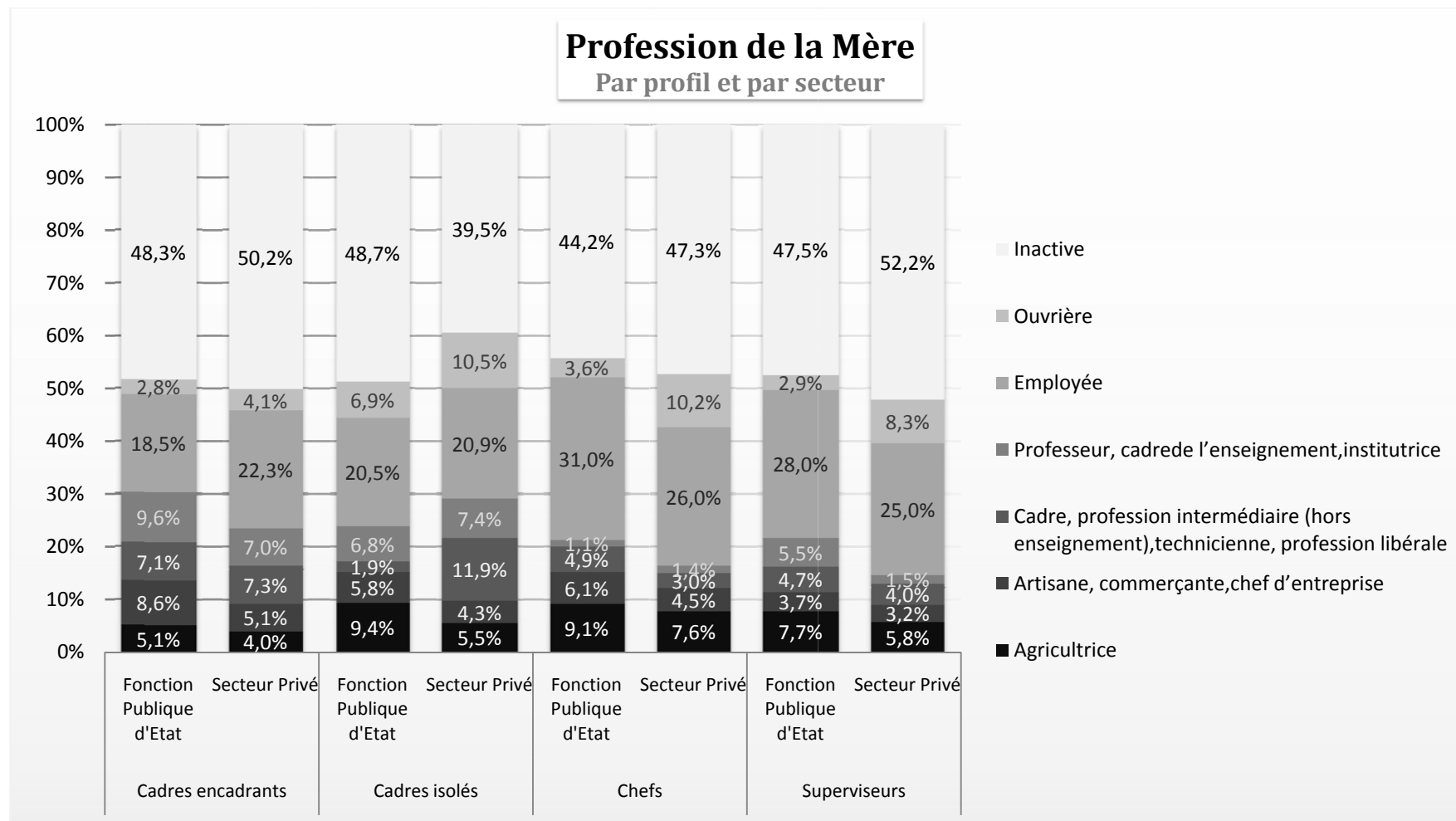
Figure 2.28



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Figure 2.29



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

## 5.1. Origines sociales par profil

Les données de COI ne permettent pas de conclure à l'existence de disparités significatives entre FPE et secteur privé sur le plan des origines sociales de leurs cadres encadrants. En effet, si l'on compare les origines sociales (approchées d'abord par la CSP du père) des cadres-encadrants des deux populations, la probabilité associée au  $\chi^2$  est ainsi de 19,8 %, ce qui est élevé, alors même que la population de référence (avant pondération) atteint 1 952 personnes. Si l'on se fie à la CSP de la mère, cette probabilité atteint 77,5 %, ce qui laisse entendre que, sur ce point, les cadres encadrants des deux secteurs ont sensiblement les mêmes origines sociales : aux alentours d'un tiers d'entre eux ont un père cadre ou profession intermédiaire (cf. figures 2.28 et 2.29). Une légère différence se creuse du point de vue de la fréquence des pères professeurs ou instituteurs, avec un avantage de cinq points dans la FPE. Les cadres isolés ont quant à eux des origines significativement différenciées : 42 % des cadres isolés du secteur privé ont un père cadre ou profession intermédiaire, contre 34,8 % de ceux du public. Cette sous-représentation des parents cadres chez les cadres isolés du secteur public est cependant compensée par la fréquence supérieure des enseignants et, de manière assez inattendue, des parents artisans, commerçants et chefs d'entreprises de moins de dix salariés.

Chez les *chefs* et chez les superviseurs, les pères cadres ou profession intermédiaire se raréfient nettement par rapport aux profils précédents, passant sous la barre des 50 %, et ce, dans les deux secteurs (même si chez les *chefs* du privé, ce retrait est légèrement plus marqué). La ligne de partage entre public et privé se situe dorénavant entre employés et ouvriers. Les pères des *chefs* et des superviseurs de la FPE étaient ouvriers et employés dans les mêmes proportions (aux alentours d'un quart pour chaque catégorie), tandis que, dans le privé, les pères sont plus fréquemment ouvriers qu'employés.

Les différences s'accusent donc surtout au niveau des cadres isolés, pour lesquels le secteur privé semble plus élitiste dans ses recrutements, ainsi que chez les *chefs* et les superviseurs, où apparaît une filiation moins ouvrière dans le secteur public. On ne peut cependant pas négliger un effet de structure très important, qui découle des différences dans les âges moyens des deux populations. En effet, l'âge moyen plus élevé des cadres encadrants du secteur public implique que leurs parents ont travaillé dans une société où la structure des emplois – et donc des opportunités de carrière – était potentiellement différente. La place des cadres, notamment, pouvait être moindre, ce qui impliquerait logiquement une moindre probabilité pour les plus âgés d'avoir eu des parents cadres. Il faut donc contrôler l'âge des répondants.

On ne peut, ainsi que l'ont fait Fougère et Pouget (2004), restreindre la comparaison aux seuls répondants de moins de 35 ans ; en pareil cas, les effectifs de certains profils seraient beaucoup trop réduits, tout particulièrement dans la FPE. Le recours à une modélisation de la probabilité d'atteindre les différents profils, incluant la CSP du père et de la mère comme variables de contrôle, ne donne aucun effet significatif du statut cadre du père ou de la mère dans la FPE, et un effet faiblement significatif (seuil 5 %) et positif d'un père cadre pour atteindre les fonctions de cadre encadrant et de cadre isolé. En somme, l'accès au statut cadre est facilité par des origines favorisées dans le privé. L'absence de coefficient significatif dans le secteur public n'implique cependant pas qu'il n'y ait aucun effet de reproduction similaire ; cette faiblesse des coefficients provient pour partie d'effectifs réduits. Pour contourner cette difficulté, l'on peut modéliser la simple probabilité d'être cadre (de façon à agréger les effectifs des deux profils) : on constate alors que, dans le public également, avoir un père cadre accroît la probabilité d'être cadre à son tour, mais la probabilité associée au  $\chi^2$  de vraisemblance n'est que de 3 %.

On ne trouve par contre aucun effet clair de l'appartenance de la mère à la catégorie des cadres, hormis chez les superviseurs du privé, où le fait d'avoir une mère cadre accroît la probabilité d'avoir des responsabilités de supervision. Ce constat fait écho aux remarques de Loup Wolff au sujet de l'effet de l'hérédité sociale dans l'accès aux fonctions d'encadrement. Il notait ainsi que le diplôme et l'âge perdaient de leur force explicative s'agissant des probabilités d'accès aux fonctions

les moins valorisées de l'encadrement au profit des origines sociales : « Toutes choses égales par ailleurs, ces encadrants (...) ne semblent pas sélectionnés en fonction des propriétés sociales qu'ils auront développées au cours de leur scolarité ou de leur parcours professionnel, mais sur des dispositions liées à leur milieu social d'origine (...). On n'accède pas aux formes les plus valorisées et institutionnalisées de l'encadrement sans références légitimes (diplôme ou expérience), on accède à des formes plus informelles et moins reconnues du travail d'encadrement grâce à des "compétences" sociales liées à des dispositions incorporées au cours de la socialisation primaire. » (Wolff, 2005a, p. 142) Analyse suggestive que nous n'avons malheureusement guère les moyens d'étayer.

L'analyse des origines sociales des différents types d'encadrant des deux secteurs ne confirme donc pas vraiment l'hypothèse d'un secteur public socialement plus élitiste ; la seule trace d'une éventuelle distorsion par rapport au secteur privé se trouve dans la relative rareté des enfants d'ouvriers chez les *chefs* et les superviseurs, compensée par une plus grande place des employés. Chez les seuls cadres, la reproduction sociale semble au contraire plus forte dans le secteur privé que dans la FPE.

## CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Il est difficile d'extrapoler sur les données de COI en ce qui concerne la composition sociodémographique des deux populations. La spécificité de l'échantillon, ainsi que la grande variabilité interne des deux secteurs, interrogent sur certains points la représentativité de l'échantillon. À cet égard, cette analyse préalable de la composition de la population des encadrants ne saurait constituer l'objet premier de ce rapport ; d'autres enquêtes, plus exhaustives (enquête *Emploi*, FQP), pourraient livrer des résultats plus étayés. Il reste cependant de grandes tendances qui ne sont pas douteuses : une moyenne d'âge plus élevée dans le public, une féminisation supérieure et une surreprésentation des diplômés de l'université, tout particulièrement de niveau intermédiaire. Il est également notable que le supposé élitisme du recrutement de la FPE ne se donne pas aussi clairement à voir qu'on aurait pu le penser. Sur ce plan, hormis la sous-représentation des ouvriers, très peu de choses distinguent les deux secteurs.

L'intérêt du dispositif COI tient plutôt au large volet de questions liées aux changements techniques et organisationnels, qui vont nous permettre d'appréhender non plus des différences dans la composition des populations encadrantes, mais plutôt dans le contexte organisationnel dans lequel elles interviennent.



## Partie 3

# DIFFUSION COMPARÉE DES OUTILS ET DES LOGIQUES DE MANAGEMENT

---

## 1. LA LOGIQUE ÉVALUATIVE : UNE DIFFUSION AMBIGUË

Comme nous l'avons rappelé en introduction, la loi organique sur les lois de finance (Lolf), adoptée en 2001, place l'évaluation et la « logique de performance » au centre du fonctionnement du secteur public. Pour A. Ogien (2010), la Lolf « fait pénétrer, dans le fonctionnement quotidien de l'État, trois principes de management qui prévalent dans l'entreprise : la quantification détaillée en objectifs et en indicateurs de performance de toutes les dimensions de l'activité de production ; l'institution de niveaux de pouvoir intermédiaires confiés à des "managers" exerçant un contrôle direct sur le secteur d'activité qu'ils ont mandat de coordonner (...) ; une nouvelle organisation comptable (...) ». L'enquête COI 2006 offre l'opportunité d'interroger la diffusion de ces « principes de management » aux différents niveaux décisionnaires de la FPE. C'est tout particulièrement les deux premiers de ces « principes » que nous allons étudier dans la partie qui s'ouvre maintenant, en interrogeant la diffusion de la logique d'évaluation quantifiée, de pilotage par les objectifs, et ses dimensions connexes que sont les évaluations. Nous aborderons ensuite la question des groupes de projet, qui constituent l'un des outils par lesquels se diffusent de nouvelles pratiques managériales avant de poser la question, à notre avis, cruciale de l'équilibre autonomie/contrôle chez les encadrants des deux secteurs, ce qui nous permettra d'approcher les marges de manœuvre laissées aux « managers » des « niveaux de pouvoir intermédiaires », décrits par A. Ogien.

### 1.1. La diffusion des objectifs chiffrés

L'enquête COI nous permet d'étudier à quelle fréquence des d'objectifs sont assignés aux personnels du secteur public comparativement à ceux du privé, leur part « négociable », et surtout, l'existence de mécanismes de contrôle des résultats obtenus, à travers ici les entretiens d'évaluation.

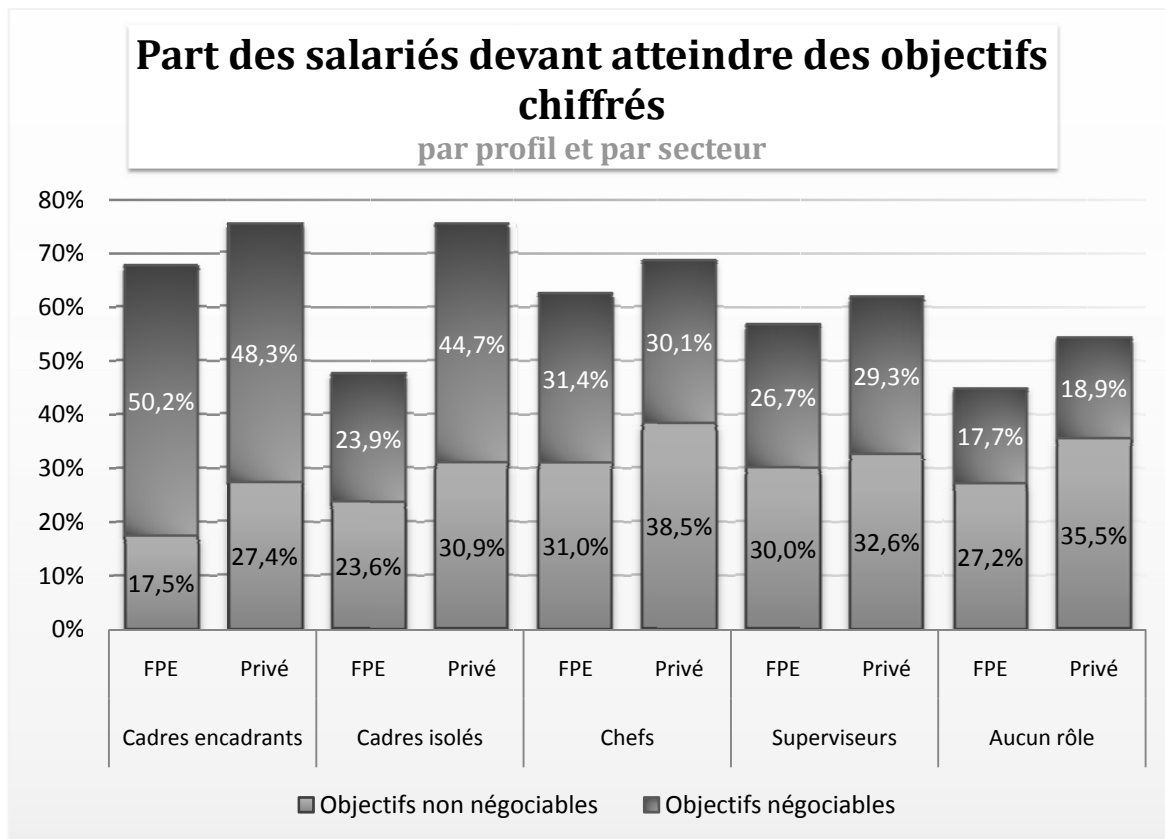
La mise en place d'une « logique de performance » s'accompagne dans la FPE d'une démarche d'évaluation qui repose sur la fixation d'objectifs contraignants, et ce, d'abord aux administrations dans leur ensemble. Or, les objectifs d'une administration s'imposent logiquement à tous ses agents, qui sont censés être en partie comptables des résultats de la politique poursuivie. Mais qu'en est-il réellement ? Les objectifs sont-ils également « prégnants » (Boussard, 2002) à tous les niveaux de responsabilité ? Le fait d'avoir des responsabilités hiérarchiques augmente-t-il la dimension injonctive des objectifs ? Par ailleurs, la nature souvent très spécifique des activités de service public ne complique-t-elle pas la mise en place d'indicateurs chiffrés sur le travail ? Les évaluations sont-elles également fréquentes dans toutes les administrations ?

On peut d'abord constater que les objectifs chiffrés sont systématiquement plus fréquents dans le secteur privé que dans la FPE (cf. figure 3.1). Les écarts sont toutefois variables en fonction des profils : les cadres encadrants sont, dans les deux secteurs, ceux auxquels sont assignés le plus d'objectifs. C'est le cas des trois quarts des cadres encadrants du secteur privé (75,6 %), contre un peu plus des deux tiers de ceux du public (67,7 %), ce qui fait une différence d'un peu moins de dix points. Cet écart cache cependant une hétérogénéité importante en fonction des ministères (cf. annexe 5). Si certains, comme par exemple celui de l'Agriculture, sont à des niveaux d'assignation d'objectifs très bas (34 % des cadres encadrants s'en voient fixer), d'autres, comme le ministère de l'Économie et des Finances, ou de l'Intérieur fixent plus d'objectifs à leurs cadres que ne le font

généralement les entreprises du secteur privé (respectivement 89,5 % et 81,9 %). La moyenne inférieure du secteur public cache donc plus une inégale diffusion de cette logique qu'un « retard » global et généralisé en la matière.

Si l'on s'intéresse maintenant à la prégnance des objectifs pour les autres profils d'encadrants, on peut voir que, dans le secteur privé, les objectifs concernent à très peu de choses près la même proportion des cadres encadrants que des cadres isolés et qu'ils décroissent par la suite à mesure que le niveau hiérarchique des encadrants baisse. Dans le secteur public, l'évolution est moins régulière : le taux d'assignation d'objectifs chute brusquement entre les deux profils de cadres, passant de 67,7 % chez les cadres encadrants à 47,5 % chez les cadres isolés, avant de suivre une pente plus semblable à celle du secteur privé pour les *chefs* et les superviseurs. Les cadres isolés du secteur public présentent donc, au regard de la diffusion des logiques managériales, un profil très particulier. Compte tenu de ce que l'on a pu noter au sujet de leur niveau généralement élevé de qualification (cf. partie 2, section 4.), on peut supposer qu'ils sont fréquemment affectés à des tâches très spécialisées, et dont les finalités sont difficilement quantifiables, ce qui les rend peut-être moins perméables aux logiques évaluatives. On peut d'ailleurs noter que, lorsqu'ils sont confrontés au dilemme consistant à arbitrer entre qualité du travail et respect des délais imposés<sup>71</sup>, les cadres isolés du secteur public sont les seuls à arbitrer massivement en faveur de la qualité du travail (60 % d'entre eux font primer la qualité, contre 30 % le respect des délais).

Figure 3.1



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

<sup>71</sup> La variable « Impossib » (Question 65) renseigne sur la fréquence des situations dans lesquelles il est impossible de tenir à la fois la qualité et les délais. Les répondants à qui cette situation arrive au moins de temps en temps se voyaient poser la question de savoir à quoi ils donnaient la priorité (question Impochoi, 65bis).

### 1.1.1. Les objectifs sont-ils l'une des contraintes associées à l'encadrement ?

Le fait que les objectifs soient toujours maximaux chez les cadres encadrants invite à chercher les facteurs concourant à l'assignation d'objectifs, et notamment les rôles respectifs que jouent le statut cadre et le fait d'encadrer. Les objectifs assignés à un encadrant sont-ils un moyen de l'astreindre, ou de l'aider à motiver son équipe ? Ou est-ce, en l'occurrence, un élément caractéristique des cadres, dont les carrières, plus mobiles, nécessitent un suivi individualisé plus étroit ?

En modélisant la probabilité de se voir assigner des objectifs, toutes choses égales par ailleurs (cf. annexe 1), on ne perçoit pas, dans la FPE, d'effet significatif du statut cadre en la matière. Par contre, le fait d'encadrer joue, lui, un rôle significatif. Toutes choses égales par ailleurs, un encadrant de la FPE aura deux fois plus de chances de se voir assigner des objectifs qu'un non encadrant. Dans le secteur privé, le lien le plus fort se trouve entre le niveau hiérarchique et l'assignation d'objectifs (les cadres ont 2,5 fois plus de chances d'avoir des objectifs que les employés), mais le statut d'encadrant joue, lui aussi, un rôle significatif : les encadrants ont 1,4 fois plus de chances d'avoir des objectifs que les non encadrants. On peut donc conclure à ce stade que les objectifs sont plus étroitement corrélés avec le niveau hiérarchique dans le secteur privé, tandis qu'ils sont plus dépendants du rôle d'encadrement dans la FPE. Dans ce dernier secteur, les dispositifs d'inspiration managériale semblent donc s'adresser en priorité à ceux dont la tâche est précisément de « manager » des équipes, quel que puisse être leur statut.

### 1.1.2. Des objectifs plus « souples » pour les cadres encadrants du secteur public

Cependant, l'existence d'objectifs n'a pas les mêmes conséquences selon que ceux-ci sont imposés ou négociés. Sur ce point, on observe une tendance inverse à celle constatée précédemment : si la fréquence d'assignation d'objectifs décroît tendanciellement avec le niveau hiérarchique, ceux-ci s'imposent avec une unilatéralité croissante à mesure que l'on s'approche du niveau exécution.

On observe d'ailleurs sur la figure 3.1 que les cadres encadrants du secteur public disposent de plus de marges que leurs homologues du privé : seuls 17 % d'entre eux ont des objectifs non négociables, contre 27 % de ceux du privé ; cela revient à dire que, parmi les cadres encadrants ayant des objectifs, les trois quarts de ceux du secteur public peuvent les modifier, contre les deux tiers de ceux du privé. Pour les autres profils, la part négociable diminue mais les écarts public/privé se maintiennent globalement.

On peut donc dire que le « management par les objectifs » n'était pas, en 2006, aussi répandu dans la FPE que dans le secteur privé, et que la dimension injonctive des objectifs était moindre. Cette différence ne saurait cependant cacher une même propension à diffuser cette logique évaluative par le haut, en fixant plus d'objectifs aux cadres encadrants, tout en leur laissant une marge de manœuvre plus importante qu'à leurs subordonnés dans la (re)définition des chiffres à atteindre. Peut-être perçoit-on dans ce fait la différence qui existe entre une logique évaluative visant à individualiser les carrières, en permettant aux cadres les plus méritants (sur le plan de la mise en visibilité de leurs résultats) de faire valoir leurs efforts, d'une logique de pilotage de l'activité par les chiffres, reposant sur une quantification sans cesse croissante du travail des exécutants, contribuant à redéfinir leurs priorités. Cette réflexion nous amène à considérer la double dimension du management par les objectifs ; s'il s'agit assurément d'un outil de contrôle du travail, on ne peut négliger sa dimension « utilitaire » pour les salariés évalués, dès lors que ceux-ci peuvent mobiliser des résultats chiffrés pour faire valoir leur investissement dans le travail. Autrement dit, les objectifs atteints témoignent, pour certains salariés, de leur *obéissance* quand, pour d'autres, ils objectivent aussi et surtout leur *performance*. C'est généralement lors des entretiens d'évaluation que sont délivrés les *satisfactions* et les blâmes, et que les évalués font valoir leurs prétentions et leurs souhaits en termes d'évolution salariale, de carrière ou de formation continue. L'assignation d'objectifs doit donc aller de pair avec la diffusion des entretiens annuels, et ces derniers doivent normalement déboucher sur des conséquences concrètes.

## 1.2. Les entretiens d'évaluation

La question de l'évaluation, s'agissant du travail des personnels encadrants, se pose de deux manières différentes. L'évaluation peut d'abord être « active », lorsque les encadrants évaluent leurs subordonnés, mais elle peut ensuite être « passive », puisque les encadrants font eux-mêmes l'objet d'une évaluation.

Dans le premier cas, cette question est en lien avec la diffusion des logiques managériales à l'intérieur du secteur public. L'idée d'une montée en responsabilités des managers de proximité, que d'aucuns appellent de leurs vœux, impose notamment que ceux-ci puissent avoir une influence positive ou négative sur la carrière de leurs subordonnés et qu'ils sortent de l'impuissance dans laquelle les cantonneraient les protections statutaires de leurs équipes, situation que M. Crozier décrivait ainsi au sujet du directeur du « monopole » où il avait enquêté au tournant des années soixante : « *Il est en fait le prisonnier d'un "système" qui décide à sa place : l'embauche du personnel lui échappe ; le renvoi lui est interdit ; il ne peut promouvoir ses subordonnés, ni même contribuer de manière significative à leur promotion ; il peut les punir certes, mais ces punitions ne peuvent aller bien loin et il lui est impossible de les récompenser ; enfin (...) il ne peut pas décider personnellement de l'attribution des postes de travail.* » (Crozier, 1963, p. 95) Dans le second cas, la problématique est globalement similaire, mais inversée. On interroge cette fois-ci l'intérêt que peuvent avoir les encadrants à s'investir dans les circuits de la récompense professionnelle, dès lors que leur investissement peut être ou non valorisé et reconnu. Nous allons aborder consécutivement ces deux configurations que sont l'évaluation *active* et *passive*.

### 1.2.1. Les encadrants du public évaluent autant...

La fréquence d'évaluation active n'est pas significativement différente pour un profil donné en fonction du secteur. Les cadres encadrants de la FPE semblent même évaluer légèrement plus que ceux du secteur privé<sup>72</sup>. C'est également le cas des cadres isolés. Les *chefs*, quant à eux, évaluent à peu près autant dans les deux secteurs. Sur ce plan du moins, force est d'admettre que le public n'accuse aucun « retard »<sup>73</sup> (cf. tableau 3.1). L'évaluation y est aussi fréquente, et constitue de la même manière une prérogative associée à l'exercice de l'encadrement<sup>74</sup>.

**Tableau 3.1**  
**Salariés déclarant réaliser des entretiens d'évaluation**  
**(par profil et par secteur)**

		Réalisent des entretiens d'évaluation
Cadres encadrants	FPE	58,9%
	Privé	55,3%
Cadres isolés	FPE	12,3%
	Privé	5,0%
Chefs	FPE	23,0%
	Privé	24,7%
Superviseurs	FPE	1,8%
	Privé	2,7%

Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées.

<sup>72</sup> Il apparaît de prime abord que les encadrants du public évaluent notablement plus (60-50) mais la probabilité du khi2 n'est pas fiable et la pondération résorbe cet écart à 58-55.

<sup>73</sup> Compte tenu de la pratique très ancienne de la notation dans la Fonction publique, qui fait traditionnellement l'objet d'une discussion contradictoire, on peut dire qu'à certains égards, le secteur public était même « en avance » sur ce plan.

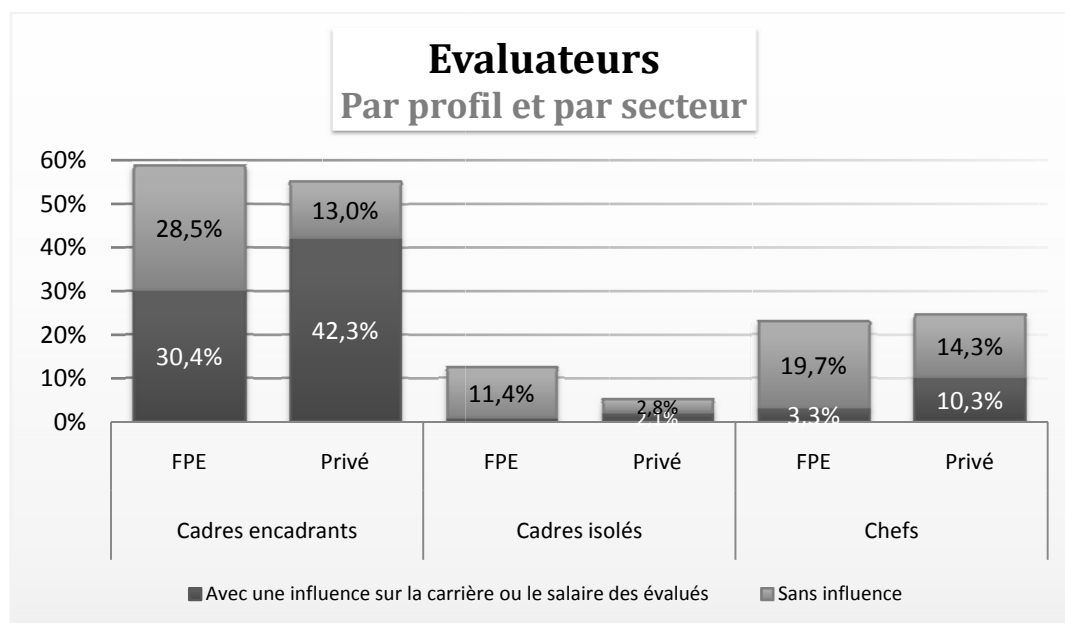
<sup>74</sup> Cette observation résiste à une restriction sectorielle aux seules activités tertiaires du privé, où l'on observe même une diminution de la part des cadres encadrants évaluateurs (52 %), compensée par une hausse du rôle des chefs en la matière (31 %).

Lorsque l'on modélise la probabilité d'être évaluateur (cf. annexe 4), on s'aperçoit que, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, les variables les plus explicatives de ce rôle sont le statut cadre et surtout le fait d'encadrer. L'activité d'évaluer est donc étroitement liée à l'exercice de l'autorité hiérarchique, ce qui est fort logique. Ce qui l'est moins, c'est que, dans la FPE, le fait d'être détenteur d'un diplôme de grande école, d'école d'ingénieurs ou de commerce, multiplie par presque quatre les chances d'évaluer, toutes choses égales par ailleurs. La difficulté ici est que les trois types de diplômes en question, confondus dans une seule modalité du questionnaire, débouchent sur des explications différentes. Être issu d'une grande école confère un avantage important et reconnu dans le secteur public, qui pourrait expliquer un accès facilité à la position d'évaluateur, comme reconnaissance implicite d'une capacité supérieure à juger l'efficacité du travail de ses collègues. Les écoles de commerce, de leur côté, enseignent précisément les techniques managériales parmi lesquelles les entretiens d'évaluation. Il serait donc tentant d'expliquer ce rôle spécifique des diplômés d'écoles de commerce dans le secteur public par la mobilisation des compétences spécifiques du management associées à leurs cursus, mais nous ne pouvons dépasser le stade des suppositions sur ce plan.

### 1.2.2. ... mais ils ont moins d'influence

Si l'activité d'évaluer ne différencie par vraiment les encadrants de la FPE de ceux du secteur privé, par contre, l'importance des évaluations sur la rémunération ou la carrière des salariés évalués est beaucoup plus contrastée entre les deux secteurs (cf. figure 3.2). 76,5 % des cadres encadrants « évaluateurs » du privé déclarent avoir une influence sur la rémunération ou la carrière des personnes qu'ils ou elles évaluent, contre 51,6 % des cadres encadrants ayant le même rôle dans la FPE. Chez ce type d'encadrants, l'évaluation est donc légèrement plus fréquente dans la FPE, mais les évaluateurs ont sensiblement moins d'influence sur le parcours des évalués. On observe le même phénomène chez les *chefs*, puisque 41,9 % des chefs évaluateurs du privé ont une influence, contre seulement 14,5 % de ceux du public. Le cas des cadres isolés est très particulier, mais l'on observe là aussi que ceux du secteur public, s'ils évaluent plus fréquemment, n'ont quasiment jamais d'influence sur le parcours de ceux qu'ils évaluent.

Figure 3.2



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

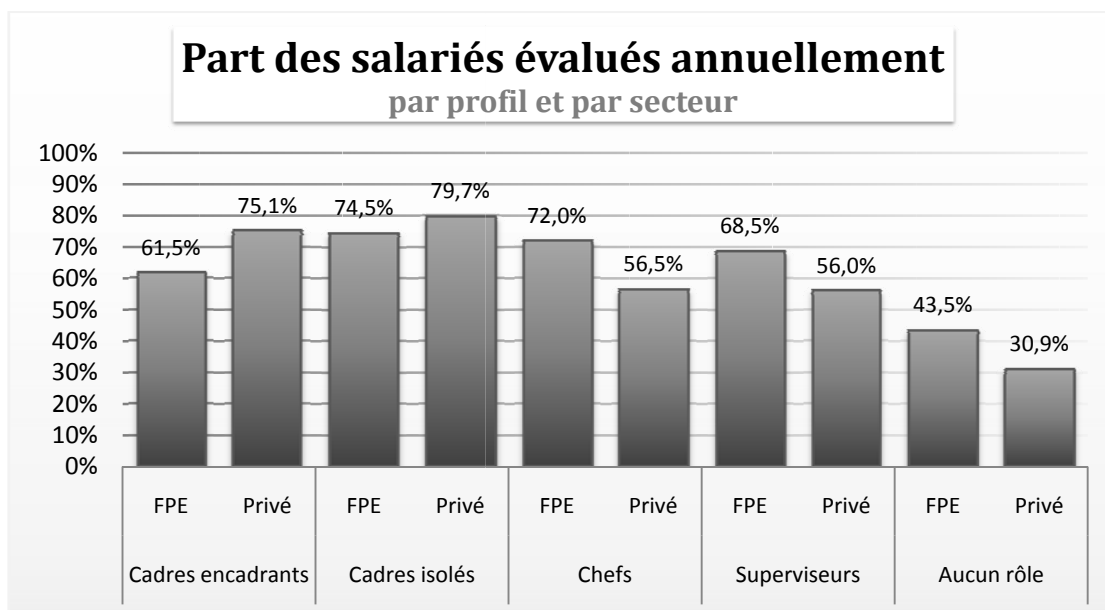
Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

### 1.2.3. Les encadrants comme objets de l'évaluation

Sur le plan de l'« évaluation passive », il apparaît cette fois-ci que les cadres encadrants de la FPE sont moins fréquemment évalués que ceux du privé : 61 % contre 75 % (cf. figure 3.3). De leur côté, les cadres isolés des deux secteurs affichent une dissemblance moins prononcée et se retrouvent à un étiage commun situé entre 75 % et 80 %, mais avec, là encore, un léger avantage au privé. On peut donc dire qu'en moyenne, le secteur privé évalue plus fréquemment ses cadres (encadrants ou non) que la FPE.

À l'inverse, parmi les profils d'encadrants non cadres, cette tendance s'inverse : des écarts en pourcentage toujours supérieurs à dix points distinguent la FPE du privé, tant parmi les *chefs* (72-56) que chez les superviseurs (68-56) et l'on observe même des écarts toujours prononcés parmi les salariés d'exécution (43-30). Au total, la FPE évalue plus systématiquement ses personnels que le secteur privé : tous statuts confondus, 69 % des agents de la FPE sont évalués, contre 54 % des salariés du privé.

Figure 3.3



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

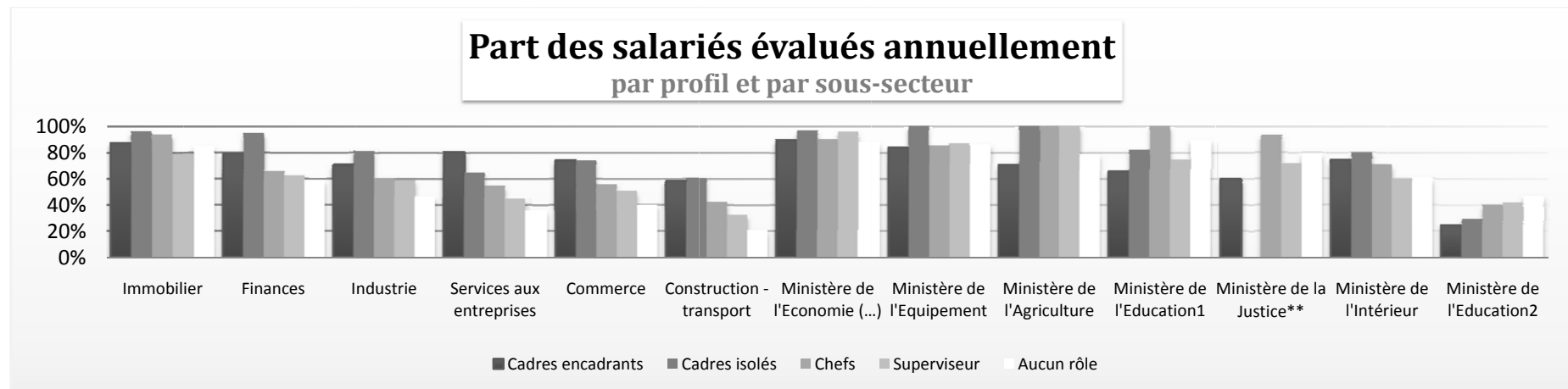
Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

En détaillant les sous-secteurs d'activité du privé, on constate cependant que la diffusion de l'évaluation est très inégale suivant les situations (cf. tableau 3.2). Ainsi, 86,1 % des salariés du secteur immobilier sont évalués, contre seulement 32,4 % de ceux du secteur constructions/transport ; entre les deux, une palette de fréquences assez large, mais le second secteur d'activité le plus évalué, à savoir le secteur financier (63,7 %), reste à un niveau moindre que la moyenne de la FPE qui, lorsque l'on détaille ministère par ministère, affiche une homogénéité supérieure. Seuls les services déconcentrés du ministère de l'Éducation (42 % d'agents évalués) et le ministère de l'Intérieur (64 %) se détachent légèrement, mais tous les autres évaluent entre 80 % et 90 % de leurs personnels. On peut d'ailleurs l'observer dans la figure 3.4, qui synthétise, pour chaque secteur d'activité, la part des différents profils d'encadrants à être évalués. Il se dégage, pour les différents sous-secteurs du privé (à gauche du graphique), une structure assez commune que l'on pourrait dire en « escalier descendant » et qui montre bien que la fréquence des entretiens d'évaluation décroît tendanciellement avec le niveau hiérarchique.

**Tableau 3.2**

Part des salariés ou agents évalués annuellement							
Secteur d'activité	Tous profils	Cadres encadrants	Cadres isolés	Chefs	Superviseur	Aucun rôle	
Privé	Immobilier	86,1	87,2	95,8	93,3	78,5	84,6
	Finances	63,7	79,0	94,4	65,3	62,4	58,8
	Industrie	56,1	70,1	81,6	60,8	59,2	46,6
	Services aux entreprises	51,4	80,4	64,9	54,8	45,0	35,6
	Commerce	49,5	73,6	73,8	55,8	50,6	40,5
	Construction - transport	32,5	58,2	60,8	42,6	32,2	21,1
Public	Ministère de l'Economie (...)	90,1	89,8	96,8	90,0	95,9	87,8
	Ministère de l'Equipeement	86,4	83,6	100,0	85,8	86,7	86,4
	Ministère de l'Agriculture	84,3	70,4	100,0	100,0	100,0	78,4
	Ministère de l'Education1	84,0	65,2	81,9	100,0	74,9	89,9
	Ministère de la Justice	78,7	59,4	0,0	93,1	71,0	79,1
	Ministère de l'Intérieur	64,0	73,6	79,6	70,3	60,1	60,4
	Ministère de l'Education2	41,5	24,5	29,4	39,8	41,5	47,0

**Figure 3.4**



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Les seules irrégularités observables tiennent aux fréquences respectives d'évaluation des cadres encadrants et isolés, mais elles n'empêchent pas cette tendance. Le seul secteur à ne pas tout à fait s'inscrire dans ce schéma est l'immobilier : les personnels dénués de rôle d'encadrement restent plus massivement évalués que partout ailleurs. La nature très quantifiable des résultats de l'activité (nombre de ventes, de locations, chiffre d'affaires) explique sans doute cette généralisation des évaluations, qui engendre elle-même un niveau global d'évaluation plus élevé que dans les autres secteurs. Dans la FPE, les répartitions semblent beaucoup plus irrégulières, tout en étant globalement moins alignées sur le niveau hiérarchique, hormis dans les services déconcentrés du ministère de l'Éducation nationale (éducation 2), où, paradoxalement, la fréquence des évaluations est inversement proportionnelle au niveau hiérarchique ; c'est là une configuration atypique qui ne se retrouve nulle part ailleurs. Si l'on met de côté ce cas apparemment très particulier, on peut donc dire que la Fonction publique évalue globalement plus ses personnels que le secteur privé.

La logique évaluative est donc largement diffusée dans le secteur public, plus même, à certains égards, que dans le secteur privé<sup>75</sup>. La caractéristique essentielle qui se détache de la comparaison étant que le secteur privé concentre les évaluations sur ses cadres, à un niveau de systématisme supérieur à celui de la FPE, tandis que cette dernière a une pratique plus généralisée des évaluations. On peut d'ailleurs observer dans la modélisation située en annexe 3 qu'aucune variable explicative ou presque n'a d'effet significatif sur la probabilité d'être évalué dans le secteur public, ce qui implique bien, tendanciellement, une commune exposition aux évaluations quels que soient l'âge, le niveau hiérarchique ou la fonction, là où, dans le secteur privé, le niveau hiérarchique joue un rôle beaucoup plus significatif.

Il y a cependant une et une seule variable qui joue un rôle significatif<sup>76</sup> sur la probabilité d'être évalué dans le secteur public, c'est le sexe : les femmes ont une probabilité plus élevée, toutes choses égales par ailleurs, d'être évaluées que les hommes dans la FPE, tandis que l'on observe l'inverse dans le secteur privé. C'est là un phénomène inexpliqué à ce stade, qui appelle peut-être l'ajout d'autres variables de contrôle<sup>77</sup>, à moins que cette différence relève d'un effet de sélection inobservable par les statistiques. On peut par exemple imaginer que, lorsque ces évaluations reposent en partie sur la base du volontariat, les femmes seraient plus ouvertement demandeuses de conseils, là où les hommes, plus sensibles à la dimension coercitive de ces évaluations, tenteraient plus fréquemment d'y échapper. C'est du moins une hypothèse.

On peut, pour mieux cerner ce phénomène, décrire de manière plus détaillée où se concentrent les écarts. Les femmes du secteur public sont plus évaluées que leurs homologues masculins lorsqu'elles sont *cadres isolés*, mais surtout lorsqu'elles sont superviseuses ou simples exécutantes (ce qu'elles sont, en proportion, plus fréquemment dans le secteur public que dans le secteur privé). Les hommes se signalent par contre chez les cadres encadrants et chez les *chefs*. Dans le secteur privé, les évaluations sont plus tendanciellement masculines chez les cadres (encadrants ou isolés), avant de devenir plus féminines à partir du profil de *chef*<sup>78</sup>. Cela pousse à considérer l'hypothèse suivant laquelle les entretiens d'évaluation, comme les objectifs, auraient des significations et des incidences différentes en fonction du niveau hiérarchique de la personne évaluée, mais aussi en fonction du secteur. Peut-être sont-ils des moments clés de négociation salariale ou de discussion autour de la trajectoire professionnelle chez les personnels très qualifiés du secteur privé, là où ils possèderaient une dimension plus « pédagogique » dans le secteur public, tout particulièrement aux niveaux subalternes ? Autant de questions auxquelles nous ne pourrions pas répondre dans le présent rapport, mais qui invitent à dépasser la seule analyse descriptive de la fréquence des entretiens d'évaluation ;

---

<sup>75</sup> Le décret 2002-682 du 29 avril 2002 a rendu théoriquement obligatoire l'entretien d'évaluation annuel. Dans les faits, il n'a concerné qu'un peu plus d'un tiers des effectifs de la Fonction publique (cf. Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. *L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État*, 2006.)

<sup>76</sup> Au seuil de 5 %.

<sup>77</sup> On touche ici aux limites de l'affirmation « toutes choses égales par ailleurs ».

<sup>78</sup> Cf. annexe 5.



tout dépend finalement de leur contenu et de leurs conséquences. D'ailleurs, la simple confrontation des deux principaux résultats de la présente partie, à savoir que les salariés de la FPE ont tendanciellement moins d'objectifs que leurs homologues du secteur privé, alors qu'ils sont plus fréquemment évalués, invite déjà à se demander sur quoi sont évalués les nombreux répondants de la FPE qui n'ont pas d'objectifs à atteindre et quelles conséquences peuvent avoir de telles évaluations.

S'agissant de l'existence de critères d'évaluation « objectivés »<sup>79</sup>, on ne dénote pas de différences notables entre les différents profils des deux secteurs. Dans plus de neuf cas sur dix, les répondants déclarent être évalués sur des critères précis et/ou mesurables. Seuls les cadres isolés de la FPE se signalent en la matière avec un taux de 66 % (contre 91 % dans le privé). En observant quelles fonctions occupent les 34 % de cadres isolés de la FPE ne s'estimant pas évalués sur des critères quantitatifs, on s'aperçoit qu'ils proviennent pour 45 % des fonctions « études, recherche et développement, méthodes » et pour le reste des « autres fonctions ». Cela fait écho aux remarques faites au sujet des objectifs : les cadres isolés de la FPE semblent, pour une part importante, avoir des fonctions peu compatibles avec une évaluation strictement quantitative. Cependant, hormis ces profils très particuliers, l'évaluation ne semble donc pas moins « objectivée » dans la FPE que dans le secteur privé.

Sur le plan des conséquences possibles des entretiens d'évaluation, d'après ce que nous avons pu voir des marges de manœuvre dont disposaient les encadrants évaluateurs pour récompenser (ou blâmer) leurs subordonnés, on peut supposer que l'incidence des évaluations (quels que soient les critères sur lesquels elles sont basées) est moindre dans le secteur public. Pour le vérifier, COI nous offre une autre entrée, en interrogeant les personnes évaluées sur les conséquences possibles des entretiens qu'elles subissent.

Nous avons fait l'hypothèse que les évaluations n'avaient pas les mêmes conséquences en fonction des niveaux hiérarchiques ; qu'elles soient – comme les objectifs – plus fréquentes au niveau cadre dans le privé illustre peut-être le fait que, dans ce secteur, celles-ci sont assorties de conséquences plus importantes sur leurs parcours, faisant des évaluations un véritable outil d'individualisation des parcours professionnels. Cela expliquerait une moindre volonté d'étendre un tel dispositif aux personnels d'exécution, pour lesquels le champ des possibles en termes d'évolution serait plus restreint. Mais qu'en est-il dans le public ? Est-ce au prix d'évaluations plus formelles que ce dispositif est plus étendu ?

### **1.3. Quelles conséquences ont les évaluations ?**

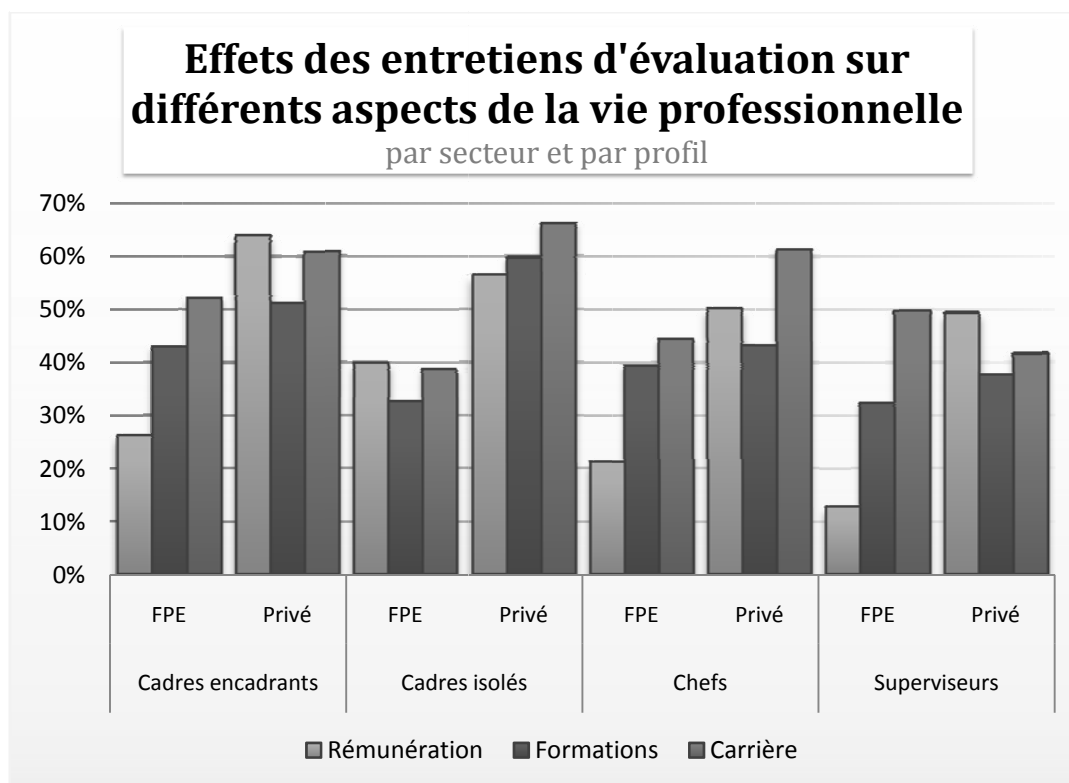
On ne saurait analyser la fréquence des évaluations sans tenir compte de leurs conséquences possibles. Dans l'optique micro-économique qui sous-tend la logique évaluative, l'entretien d'évaluation doit être le moment d'une réelle mise à l'épreuve de l'investissement des salariés, et permettre tant les gratifications, en termes d'évolution de carrière ou de salaire, que les blâmes. Il en va de sa capacité à peser sur les pratiques des agents, si l'on souhaite minimiser leur – supposée – « aversion à l'effort ».

Lorsque l'on compare les conséquences possibles des évaluations déclarées par les encadrants, apparaît bien alors, en comparaison de ce qui se produit dans le secteur privé, une moindre incidence des entretiens d'évaluation dans le secteur public (figure 3.5).

---

<sup>79</sup> Variable « Evalcrit » (81 ter), qui interroge sur l'existence de « critères précis et/ou mesurables » lors de l'entretien d'évaluation et suggère des « objectifs », des « résultats ou l'acquisition de compétence ».

Figure 3.5



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFF.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Sur tous les plans abordés, les entretiens d'évaluation ont systématiquement moins de conséquences pour les cadres encadrants de la FPE que pour ceux du secteur privé. La dimension la plus distinctive étant la rémunération, puisque leurs entretiens d'évaluation n'ont d'incidence sur ce plan que pour 26 % des cadres encadrants de la FPE, contre 62 % de ceux du privé. Les écarts en pourcentage sont plus ténus s'agissant de l'accès aux formations (43-51) ou de l'avancement (52-60), mais ils restent notables. On relèvera au passage que les débouchés les plus fréquents des entretiens chez les cadres encadrants de la FPE, sont les perspectives d'avancement.

Chez les cadres isolés, si la rémunération est un aspect moins marginal par rapport au privé (40 %, contre 56 %), les perspectives de formation (32 %) et d'évolution de carrière (38 %) sont beaucoup moins liées aux entretiens, à la fois par rapport à leurs homologues du privé, mais également par rapport à leurs collègues cadres encadrants. Ces profils semblent avoir cette particularité, dans le public, de ne pouvoir être mobilisés que par des perspectives d'avantages pécuniaires. De ce que l'on a observé précédemment, l'on peut en effet tirer l'hypothèse que leur forte spécialisation limite l'influence des évaluations sur leurs marges de progression hiérarchique et rend plus incontournables et plus prévisibles leurs formations.

Chez les *chefs* du public comme du privé, la dimension « utilitaire » la plus fréquemment liée aux entretiens d'évaluation est l'éventuelle promotion (respectivement 44 % et 61 %). Les perspectives de formation ne sont ni très élevées, ni très différentes dans les deux secteurs (39-43), et les éventuelles bonifications salariales concernent, là encore, beaucoup moins fréquemment les *chefs* du public que ceux du privé (21-50).

Chez les superviseurs enfin, les entretiens semblent n'avoir que rarement de conséquences sur la rémunération dans le secteur public (12 %, contre 49 % dans le privé) ou sur les formations (32 %, contre 37 %). Par contre, les superviseurs sont la seule catégorie pour laquelle les entretiens

d'évaluation sont susceptibles d'avoir plus fréquemment des conséquences dans le secteur public que dans le secteur privé, en l'occurrence dans le domaine de l'évolution de carrière. Ceux-ci déclarent en effet que leurs entretiens peuvent avoir une incidence en la matière dans 49 % des cas, contre 41 % dans le privé.

La comparaison public/privé fait également ressortir un phénomène tendanciel qui conforte ce que nous avons observé au sujet de l'assignation des objectifs : dans le privé, les conséquences des évaluations sont d'autant plus fortes en matière de rémunération que le niveau hiérarchique est élevé : les cadres encadrants du privé sont plus fréquemment récompensés par des moyens salariaux que tous les autres profils, tandis que, chez les cadres isolés ou les *chefs*, l'incidence première de l'évaluation est plutôt du côté d'une évolution de carrière ou d'un accès aux formations.

Si l'on étudie, toutes choses égales par ailleurs, la probabilité que les évaluations débouchent sur des bonifications salariales (cf. annexe 3), il apparaît qu'aucun attribut spécifique n'influe sur cette probabilité dans la FPE, hormis la jeunesse, puisque les moins de 30 ans ont moins de chances que leurs aînés d'en recevoir<sup>80</sup>. Dans le privé, les variables ayant un effet propre sont plus nombreuses : le sexe féminin notamment, éloigne de cette perspective ; de même, le fait d'être quinquagénaire. Par contre, les bonifications salariales possibles suite aux entretiens d'évaluation sont significativement plus probables pour les encadrants et les diplômés de troisième cycle ou de grande école. Pour pouvoir espérer renégocier son salaire ou obtenir des primes suite à une évaluation dans le secteur privé, il vaut donc mieux être un homme jeune et diplômé, avec des responsabilités d'encadrement. Les bonifications salariales, pour être plus fréquentes dans le privé, n'en sont pas moins inégalement réparties parmi les salariés ; les mécanismes utilitaristes semblent s'adresser en priorité à certains profils. On n'observe pas de phénomène équivalent dans la FPE, mais la relative rareté de ces pratiques complique la comparaison. Tout au plus peut-on dire que la diffusion de ces mécanismes dans la FPE ne semble pas cibler de profil particulier. On peut approfondir cette question en étudiant la diffusion des parts salariales variables.

### 1.3.1 La variabilité des rémunérations

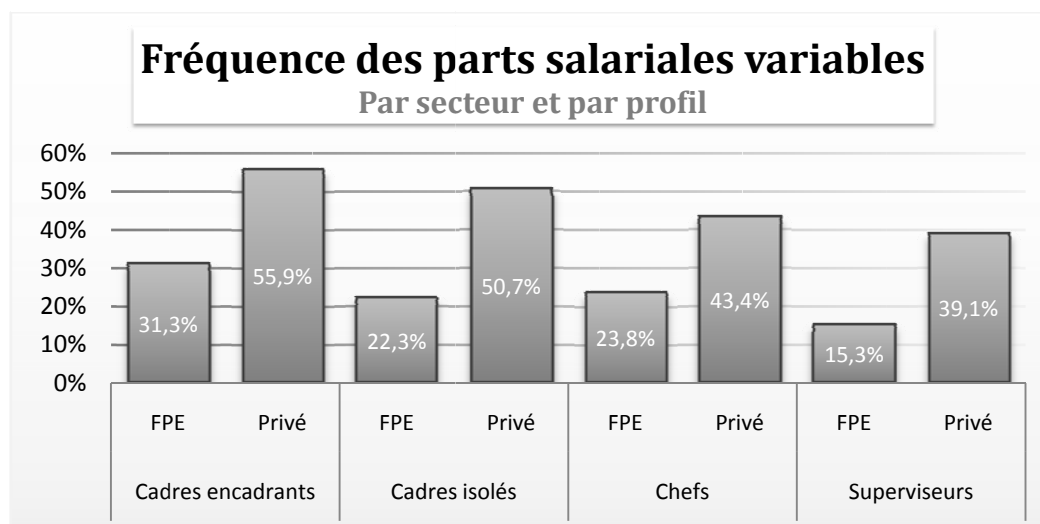
Les salariés dont le salaire contient une part variable sont systématiquement plus répandus dans le secteur privé que dans la FPE (figure 3.6). Compte tenu de la nature centralisée des négociations salariales dans la Fonction publique, ce résultat n'est pas étonnant, d'autant que le « salaire à la performance », bien que fréquemment évoqué, ne se mette que très doucement en place<sup>81</sup>. Ainsi, là où plus d'un cadre encadrant sur deux a une part salariale variable dans le secteur privé, ils sont un peu moins d'un tiers dans la FPE. Cet écart en défaveur du secteur public se maintient, voire s'accroît, pour tous les profils et la fréquence des parts salariales variables décroît régulièrement avec le niveau hiérarchique. Une fois encore, dans les deux secteurs, les mécanismes d'incitation pécuniaire concernent au premier chef les échelons les plus élevés de la hiérarchie.

---

<sup>80</sup> Ils sont cependant très peu nombreux. L'extrapolation de ce résultat est donc périlleuse, d'autant qu'il est plutôt contre-intuitif. On imagine plus volontiers que les dispositifs de flexibilité salariale soient préférentiellement adressés aux plus jeunes, du moins que les nouvelles règles soient prioritairement destinées aux nouveaux entrants.

<sup>81</sup> cf. par exemple Décret n°2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des secrétaires généraux et des directeurs d'administrations centrales. La comparaison est cependant rendue compliquée par le fait que cette « part salariale variable » peut participer de deux logiques différentes selon qu'il s'agit ou non de primes au sens propre. On peut en effet supposer que certains cadres du secteur privé ont un salaire fixe volontairement réduit pour indexer une part salariale plus importante à leurs résultats, mécanisme à ce jour impensable dans la FPE.

Figure 3.6



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

## Modèle 3.1

Probabilité modélisée (logit)		Avoir une part salariale variable			
Secteur		Public		Privé	
		coeff	Odds Ratio	coeff	Odds Ratio
Référence		-0,4493		-0,3627	
Sexe (réf=homme)	Femme	-0,4465**	0,64	-0,539***	0,58
Âge (réf=40 à 49 ans)	Moins de 30 ans	-0,5134	0,60	0,2085**	1,23
	30 à 39 ans	-0,1396	0,87	0,1523**	1,17
	50 ans et plus	-0,4244*	0,65	-0,1888**	0,83
CSP (réf=employé)	Cadres	0,2306	1,26	0,6613**	1,94
	Prof. Interm.	-0,0955	0,91	0,2212***	1,25
	Ouvrier	0,4574	1,58	0,3726***	1,45
Encadrer (réf=non)	oui	0,1507	1,16	0,2982***	1,35
Temps partiel (réf=non)	oui	-0,6365*	0,53	0,1611	1,18
Diplôme (réf= Inférieur au bac)	1er Cycle	-0,5689	0,57	-0,0619	0,94
	2è Cycle	0,0249	1,03	0,0637	1,07
	3è Cycle	-0,0669	0,94	-0,3178	0,73
	Gde Ecole / Ingénieur / Commerce	-0,0434	0,96	0,1094	1,12
Fonction (réf=autres fonctions)	Gestion, comptabilité, commercial	0,1637	1,18	0,3811***	1,46
	Production nettoyage manutention	-0,00341	1,00	-0,4329***	0,65
	secrétariat, saisie	-0,0212	0,98	-0,2467	0,78
	études, R&D, enseignement, soin	-0,3192	0,73	-0,5789***	0,56

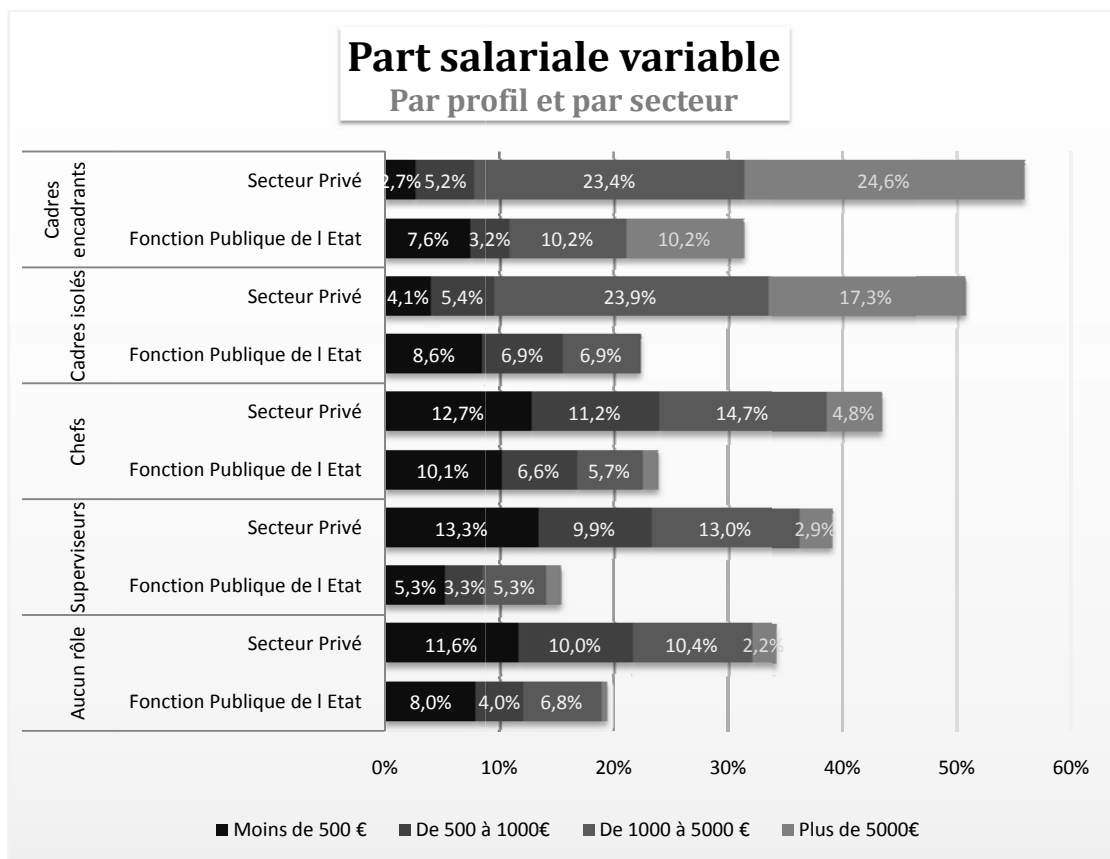
Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats).

Une modélisation de la probabilité toutes choses égales par ailleurs d'avoir une part salariale variable (modèle 3.1) laisse cependant entendre que le niveau hiérarchique n'est pas la seule variable digne d'intérêt. On peut relever que, dans les deux secteurs, les femmes et les quinquagénaires ont toujours, toutes choses égales par ailleurs, une moindre probabilité d'en bénéficier. Il est également notable qu'à la différence de ce que l'on observe dans le secteur privé, le niveau hiérarchique ne semble pas déterminant dans le secteur public. De même, les activités d'encadrement, qui augmentent la probabilité d'avoir une part salariale variable dans le privé, n'ont pas d'effet *significatif* dans le secteur public. Il est également lisible que, dans le secteur privé, les parts salariales variables dépendent étroitement du secteur d'activité : le fait d'appartenir aux secteurs comprenant les activités commerciales augmente ainsi la probabilité d'en bénéficier, tandis que les fonctions d'études, de R&D, d'enseignement et de soins diminuent cette probabilité par deux. La logique d'intéressement pécuniaire aux résultats est beaucoup plus facile à mettre en place dans des activités dont les *outputs* sont sonnants et trébuchants. Cette pratique semble donc étroitement dépendante du type de fonction des salariés, ce qui permet d'expliquer en partie leur plus grande rareté dans la FPE.

Les parts salariales variables sont donc moins fréquentes dans le public mais elles ont également tendance à être de moindre importance. Ainsi, à titre d'exemple, seuls 20 % des cadres encadrants du public reçoivent des primes annuelles supérieures à 1 000 euros, contre 47 % de ceux du privé (cf. figure 3-7).

Figure 3.7



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

La rémunération des agents du secteur public tient en effet prioritairement à la nature de leurs fonctions, à l'importance sociale de leur emploi. Elle est d'abord liée au grade et à l'ancienneté, pas au

« travail » accompli. Elle est – en principe – fixée de manière impersonnelle et centralisée<sup>82</sup> (Pouget, 2005a ; Piotet, 2007 ; Saglio, 2009), tandis que les salaires du secteur privé sont plus étroitement liés à la quantité de travail fournie, ou du moins à la valeur créée. Comme le note Jean Saglio au sujet des officiers, qui cristallisent bien, à son avis, les particularités des emplois publics : « Les revenus de l'officier ne sont pas le résultat du partage de la valeur créée, pas plus que de celui des butins. Ils sont l'expression de la reconnaissance de la nation aux soldats qui lui font don d'eux-mêmes : en leur versant une solde, elle leur donne les moyens de tenir leur rang. » (Saglio, 2005, p. 642) Il découle de ce fonctionnement une tendance bien connue à ce que les hiérarchies salariales soient plus resserrées dans le secteur public, au profit des personnels d'exécution et au détriment des cadres. On peut d'ailleurs tester l'existence d'un sentiment de frustration salariale chez les encadrants du secteur public.

Les proportions de ceux qui s'estiment bien ou très bien payés<sup>83</sup> ne diffèrent que très peu dans les deux secteurs. Par contre, les différences se creusent assez nettement pour les modalités « normalement payé » et surtout « plutôt mal ou très mal payé » : 56 % des cadres encadrants du secteur privé s'estiment « normalement payés », contre 50 % de ceux du public. À l'inverse, les cadres encadrants du public se signalent par leur plus grande propension à s'estimer mal ou très mal payés : 26 %, contre 19 % de ceux du privé. On peut donc dire que le sentiment de frustration salariale touche un cadre encadrant du public sur quatre contre un sur cinq dans le privé. Ce sentiment gagne légèrement moins les cadres isolés de la FPE, qui ne se distinguent d'ailleurs pas de leurs homologues du privé, avec un peu plus de 20 % de répondants à s'estimer « mal ou très mal » payés. Les *chefs*, quant à eux, témoignent d'une insatisfaction plus prononcée, avec 39 % de répondants qui partagent cet avis dans le secteur public, contre 33 % dans le secteur privé. Les superviseurs des deux secteurs se retrouvent à un niveau d'insatisfaction proche des 40 %. Finalement, les cadres du public, s'ils sont tendanciellement moins satisfaits de leur rémunération que leurs homologues du privé, le sont toujours plus que leurs subordonnés.

Le schéma d'ensemble de la diffusion d'outils managériaux dans la FPE recoupe assez bien ce que nous décrivions en introduction : dans la FPE, la diffusion de logiques évaluatives se heurte à l'inadaptation du cadre statutaire, qui n'a pas été conçu pour favoriser l'individualisation des parcours. En 2006, les objectifs et les évaluations n'étaient pas nécessairement moins répandus dans la FPE que dans le secteur privé, mais leur portée semblait plus réduite. On peut, pour s'en convaincre, observer la part des différents profils à estimer que leur avancement de carrière dépend surtout d'eux-mêmes, voire de leur équipe.

### **1.3.2 Le sentiment d'avoir une moindre prise sur son parcours**

Un quart seulement des cadres encadrants de la FPE considère que leur évolution de carrière dépend avant tout d'eux-mêmes (figure 3.8). *A contrario*, six sur dix estiment que leur évolution de carrière n'est pas entre leurs mains, ne dépendant ni d'eux-mêmes, ni de leur équipe. Les cadres encadrants sont pourtant les plus responsabilisés des profils : les cadres isolés sont deux tiers à partager l'impression de ne pas avoir prise sur leur progression, et les *chefs* ou les superviseurs sont dans la même situation pour les trois quarts d'entre eux. Cela illustre bien que, malgré un sentiment d'impuissance assez généralisé, ce sont bien aux cadres encadrants, figures centrales du management, que sont octroyées les marges de manœuvre les plus importantes. On retrouve d'ailleurs cette partition dans le secteur privé, où la part des répondants à estimer que leur progression repose avant tout sur eux-mêmes ou sur leur équipe baisse également à mesure que baisse le niveau hiérarchique. La part de ceux qui estiment n'avoir aucune influence sur leur évolution de carrière culmine cependant à 38 % chez les superviseurs, ce qui reste très en deçà des 75 % du secteur public. On touche là

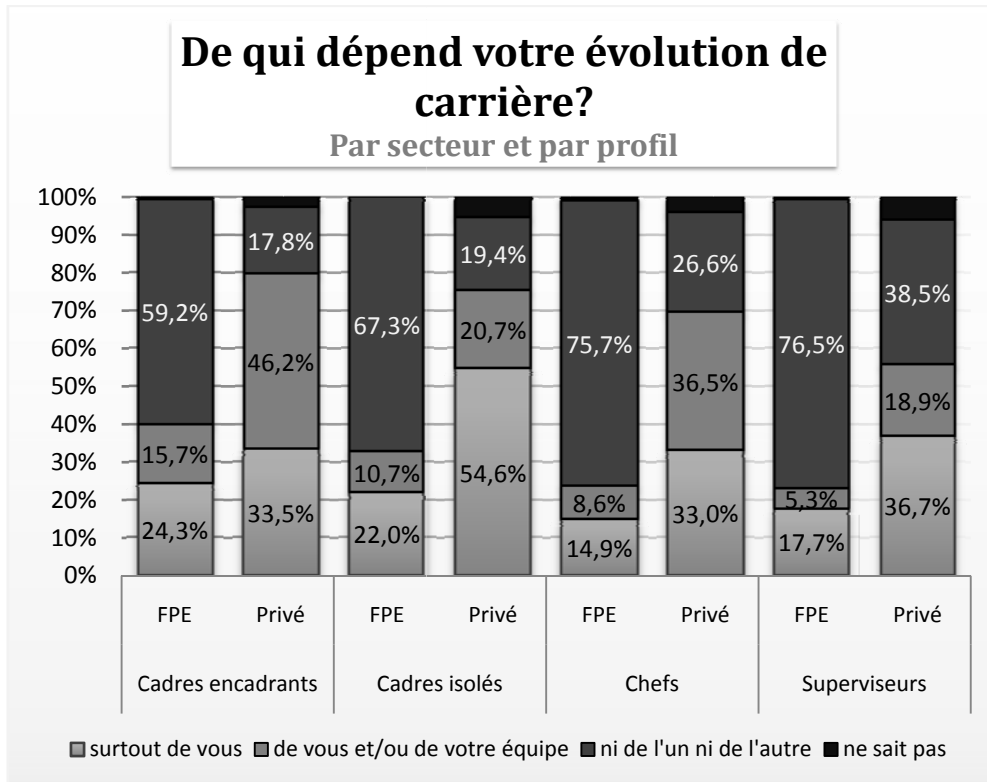
---

<sup>82</sup> On renverra cependant à Pallez (1999) pour une analyse des « souplesses cachées du mammoth » en matière salariale.

<sup>83</sup> Les modalités extrêmes (« très bien » et « très mal » payé) ont été regroupées avec leur nuance la plus proche (respectivement « bien » et « plutôt mal » payé) du fait de pourcentages très réduits (entre 0 et 2 %).

une différence fondamentale entre les deux secteurs, qui montre la portée très relative des mécanismes d'individualisation des carrières mis en place jusqu'au moment de l'enquête.

Figure 3.8



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

### 1.3.3. Un lien fort entre encadrement et syndicalisation dans la FPE

Cette incertitude quant aux déterminants de l'avancement est peut-être la cause de la forte syndicalisation des personnels de la FPE qui, à l'inverse de ce que l'on observe dans le secteur privé, croît avec l'exercice de responsabilités hiérarchiques : 40 % des encadrants du secteur public sont syndiqués contre 25 % des non encadrants. Ces taux ne varient pas de la même manière dans le secteur privé, et sont notablement plus bas, oscillant entre 8 % et 9 %. Ce lien entre syndicalisation et exercice de responsabilités hiérarchiques se traduit dans la syndicalisation des différents profils de la FPE : 38 % des cadres encadrants y sont syndiqués, contre 29 % des cadres isolés ; ce taux remonte à 42 % chez les *chefs* avant de rechuter à 28 % chez les superviseurs, et à 24 % chez le reste des agents interrogés.

La modélisation de la probabilité d'être syndiqué dans la FPE conforte ce résultat : la variable encadrement (« chef » dans l'enquête) est la seule à avoir un effet significatif et positif sur la probabilité d'être syndiqué. Les encadrants, quel que soit leur statut, ont une probabilité deux fois et demi supérieure d'être syndiqués que les non encadrants. L'inverse est également vrai<sup>84</sup>, si bien qu'il nous est difficile de déterminer si l'accès à l'encadrement encourage la syndicalisation, ou si, au contraire, le fait d'être syndiqué est un attribut quasi indispensable pour espérer encadrer. La représentation des

<sup>84</sup> En inversant le modèle, c'est-à-dire en testant la probabilité d'être encadrant toutes choses égales par ailleurs, en incluant la syndicalisation comme variable de contrôle, on observe les mêmes proportions.

syndicats dans les commissions administratives paritaires<sup>85</sup>, qui jouent un rôle variable mais non négligeable dans l'attribution des promotions, est peut-être un paramètre à prendre en compte...

## 2. AUTONOMIE, CONTRÔLE ET GROUPES DE PROJET

### 2.1. La diffusion du travail par projet

En rupture avec les logiques hiérarchiques tayloriennes, les doctrines managériales des trente dernières années ont cherché à promouvoir des modèles d'organisation plus horizontaux, capables de faire collaborer des salariés d'une manière moins dépendante de leur affiliation sectorielle à l'intérieur des entreprises. Au modèle pyramidal se substitue une organisation plus réticulaire, basée sur la collaboration d'*égaux* apportant chacun des compétences spécialisées, au service de divers projets (Boltanski, Chiapello, 1999). Cette organisation du travail par projet redéfinit les contours de l'encadrement, en transformant le « cadre » en « animateur », capable d'emporter la conviction et l'adhésion de ses « collaborateurs » et non plus simplement de se faire obéir. Loup Wolff note ainsi : « Le manager (...) ne commande pas, il anime »<sup>86</sup>. Certains prennent selon lui cette représentation très à cœur, à ce point même qu'un « chef de projet » avec lequel il a réalisé un entretien « niera catégoriquement avoir d'autres salariés sous son autorité », alors même que c'est *de facto* le cas.

Bien sûr, entre les innovations managériales telles qu'elles se présentent et la réalité quotidienne du travail, il existe un jeu important. Que la figure du « petit chef » soit fragilisée se laisse assez bien concevoir dans une société où l'obéissance face à l'autorité n'est plus une valeur en soi, mais penser que le principe hiérarchique a totalement disparu des entreprises participerait d'une vision pour le moins utopique du monde du travail. La question mérite donc d'être posée de savoir jusqu'à quel point les « groupes de projet » ont pénétré le fonctionnement quotidien des entreprises et des administrations, à quels niveaux de la structure des qualifications ils sont les plus présents, et à qui l'on confie leur direction.

#### 2.1.1. Les groupes de projet ne sont pas moins répandus dans la FPE

D'un point de vue global, les agents du public ne semblent pas moins impliqués dans des groupes de projet que les salariés du secteur privé. Un sur cinq déclare appartenir à un « groupe de projet, un groupe de résolution de problème, un groupe de pilotage ou un remue-méninge ». On peut en effet relever que la diffusion de telles organisations a été initiée dans le secteur public dès la fin des années quatre-vingt (Bezès, 2009) à travers les « projets de service » et autres « cercles de qualité » dont la vertu première aux yeux des réformateurs de l'époque était de s'appuyer sur les initiatives des agents eux-mêmes, sans toucher aux structures organisationnelles existantes. Le secteur public n'est donc pas en reste en la matière. L'implication des répondants est cependant très inégalitaire selon les types d'encadrants. On peut voir sur la figure 3.9 que la participation à ce type de groupe est beaucoup plus fréquente chez les cadres que chez les personnels d'exécution, et ce, tant dans la FPE que dans le secteur privé.

Un cadre encadrant sur deux, dans le secteur public comme dans le secteur privé, est membre d'un tel groupe. La seule différence notable qui puisse être relevée entre les secteurs tient à la proportion de chefs de groupe dans les deux secteurs : une majorité (60 %) des cadres encadrants du secteur privé impliqués dans les groupes de projet en sont les chefs, ce qui est moins systématiquement le cas dans le secteur public, où ce taux avoisine les 40 %. Ce résultat ne plaide pas pour une dilution progressive de l'organisation hiérarchique au profit d'une logique plus égalitaire : dans le secteur privé, la direction des groupes de projet ne semble pas vraiment se substituer à l'exercice de

---

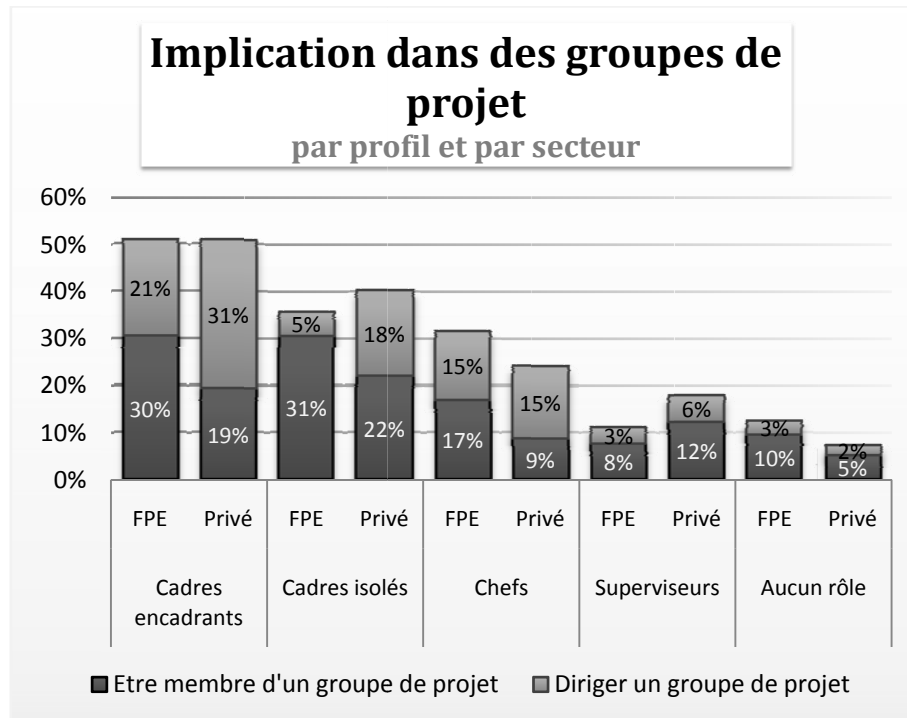
<sup>85</sup> Cf. sur ce sujet les témoignages recueillis par G. Jeannot dans le n° 116 (2005/4) de la *Revue française d'administration publique*.

<sup>86</sup> Cf. Wolff, 2005b, p. 10.



l'encadrement, mais plutôt s'y ajouter. En effet, alors qu'ils ne représentent que 14 % des effectifs totaux du secteur privé, les cadres encadrants occupent 44 % des postes de chefs de projets (tableau 3.3). Dans le secteur privé, les dimensions statutaires et hiérarchiques semblent donc respectées lorsqu'il s'agit de désigner un chef de groupe.

Figure 3.9



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

**Tableau 3.3**  
**Composition par profil des chefs de groupe de projet (en %)**

	Cadre enca- drant	Cadre isolé	Chef	Superviseur	Aucun rôle	Total
FPE	33,0	3,3	34,9	6,1	22,7	100,0
Secteur privé	44,6	10,9	26,7	7,2	10,8	100,0

Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : CHEFS DE PROJET parmi les salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées.

Lecture : 33 % des chefs de groupe de projet du secteur public sont des cadres encadrants.

Comparativement à leurs homologues du privé, les cadres encadrants de la FPE sont moins fréquemment chefs de groupe et représentent une part moins importante de tous les chefs de groupe. Ils semblent donc cumuler moins fréquemment les fonctions que leurs homologues du privé. Dès lors, les responsabilités qui ne leur reviennent pas se reportent sans doute sur d'autres profils. En l'occurrence, le rôle joué par les *chefs* apparaît plus important dans le secteur public. Non seulement ils sont plus fréquemment impliqués dans les groupes de projet, mais ils composent également une part plus importante des chefs de groupe que leurs homologues du privé (34 %, contre 26 %). Ces résultats laissent penser que les groupes de projet du secteur public sont globalement plus ouverts

d'un point de vue hiérarchique. Compte tenu de la répartition des effectifs, on peut imaginer que leurs « animateurs » sont plus fréquemment issus des niveaux hiérarchiques les moins élevés que dans le secteur privé et, pourquoi pas, que des non-cadres animent des groupes comprenant des cadres ; le fait que 22 % des chefs de groupe de projet soient recrutés dans les profils purement exécutifs (« aucun rôle » d'encadrement) va plutôt dans ce sens. Si tel était le cas, on pourrait dire que le secteur public prend en quelque sorte plus au sérieux le concept de groupe de projet, en en faisant un type de structure finalement moins hiérarchisé que dans le secteur privé<sup>87</sup>. Ce constat, pour étonnant qu'il puisse être – sachant la réputation d'attachement à la hiérarchie que l'on prête souvent à l'administration –, ne peut cependant pas masquer de possibles différences dans la nature et les fonctions des « groupes de projet » évoqués par les répondants des deux secteurs. Le risque existe, sans que nous ayons de moyen de le contrôler, que les répondants de la FPE identifient comme des « groupe de projet » des entités moins responsabilisées – ou ayant une vocation plus marginale par rapport au cœur de l'activité – que celles désignées sous ce terme dans le secteur privé.

### **2.1.2. Le cas des cadres isolés chefs de groupe : des encadrants cachés ?**

Il reste une différence importante entre les deux secteurs que nous n'avons pas encore étudiée – parce qu'elle pose des questions spécifiques –, c'est l'implication beaucoup plus importante des cadres isolés issus du privé dans la direction des groupes de projet. En effet, si les cadres isolés du public sont plus fréquemment de simples membres des groupes de projet (31 % d'entre eux, contre 22 % dans le privé), ils en sont notablement moins fréquemment chefs. En effet, 18 % des cadres isolés du secteur privé sont chefs de groupes de projet, contre à peine 5 % de ceux du public. Cela revient à dire que, dans le secteur privé, lorsqu'un cadre isolé est membre d'un groupe de projet, il le dirige presque une fois sur deux. Sur ce point, le témoignage rapporté par Loup Wolff au sujet du rejet de la dimension hiérarchique de son poste chez le chef de projet qu'il a interrogé nous pousse à nous demander si certains chefs de groupe de projet ont répugné à se désigner comme « chef » en remplissant le questionnaire, alors même que leurs responsabilités étaient celles d'un encadrant. Dans l'hypothèse où ces chefs de groupes seraient *in fine* des sortes d'« encadrants cachés » – pour ainsi dire camouflés sous la rhétorique managériale – ces profils ne concerneraient dans tous les cas qu'un peu moins d'un cinquième des cadres isolés du secteur privé, leur impact sur les résultats produits jusqu'ici serait donc limité. La question mérite cependant d'être posée de savoir si l'animation d'un groupe de projet revient ou non à une forme d'encadrement.

Cette variable a volontairement été laissée de côté dans la construction de la typologie des encadrants, afin de pouvoir être mobilisée dans la présente partie : si la direction d'un groupe de projet était intervenue comme facteur constitutif des profils d'encadrant, elle n'aurait pas pu être mobilisée comme objet d'étude dans l'analyse de la diffusion des logiques managériales. On peut cependant se demander dans quelle mesure un chef de projet encadre les membres de son groupe.

On comprend les raisons qui poussent à nier la dimension hiérarchique du travail en réseau. C'est précisément l'absence de relations hiérarchiques officielles qui permet de solliciter des compétences de manière transversale, par exemple dans d'autres départements d'une entreprise, sans placer les salariés ainsi mobilisés sous la responsabilité d'un autre « chef » que le leur. L'organisation en groupes de projet est donc précisément faite pour contourner les hiérarchies officielles. Cependant, la question du partage des responsabilités nous semble être incontournable. En effet, la désignation d'un chef de projet suppose à la fois de créer un point central à l'intérieur du réseau, dont la tâche sera d'organiser le travail des autres membres et de centraliser les résultats. Il y a donc un impératif organisationnel à ce qu'un chef soit nommé, mais d'autres facteurs entrent probablement en ligne de compte. Ce serait une vision quelque peu idéalisée du fonctionnement des entreprises que de

---

<sup>87</sup> L'hypothèse d'une plus forte transversalité hiérarchique des groupes de projet de la FPE ne peut cependant être validée avec les données à notre disposition. Par exemple, la moindre fréquence des chefs de groupe parmi les cadres encadrants peut à la fois signifier que cette responsabilité est laissée à des profils de cadres isolés ou à des chefs, mais elle peut tout aussi bien découler d'une tendance à ce que les groupes aient plus de membres, ce qui laisse simplement moins de postes de chefs à pourvoir.

penser que la responsabilité d'animer un groupe est totalement déconnectée de toute reddition de comptes en cas d'échec ou de toute gratification en cas de succès. Autrement dit, le chef de groupe de projet endosse une responsabilité supérieure à ses collègues ; on serait d'ailleurs tenté de parler, au sujet des groupes de projet, d'un « travail collectif à responsabilités dissymétriques ». Cela implique que le chef de groupe ait quelque moyen d'encourager ses collègues à s'investir. Quels que puissent être les ressorts mobilisés en pareil cas, la responsabilité d'un groupe suppose donc nécessairement autre chose qu'un rapport de pure égalité. De ce point de vue, il nous semble que la direction d'un groupe de projet implique nécessairement une forme de rapport hiérarchique.

L'organisation du travail en groupes de projet renvoie une image à certains égards similaire à celle des autres outils managériaux étudiés jusqu'ici : les cadres encadrants de la FPE ne semblent pas moins fréquemment concernés par leur diffusion que leurs homologues du secteur privé, mais la visibilité statistique de cette diffusion peut cacher des usages différents. Nous allons maintenant aborder un dernier aspect, plus contextuel, de la diffusion des logiques managériales dans la FPE, en questionnant les marges de manœuvre dont disposent ses encadrants, afin de rechercher les traces d'une directivité propre au public, qui serait susceptible d'entraver le travail de management de ses cadres.

## 2.2. L'autonomie dans le travail

Parmi les discours convenus, volontiers véhiculés au sujet du travail des agents de l'État, figure en bonne place l'idée que le fonctionnement administratif induit une abondance de règles qui enserrant le travail et entravent les agents désireux de faire preuve d'initiative. L'image d'un travail déshumanisé par la machinerie administrative, vétilleux et tendanciellement kafkaïen, a offert à de nombreux auteurs des années soixante-dix l'occasion d'éprouver leur *maestria* sur le thème du « mal administratif » et de la bureaucratisation (Bezès, 2006). Dans ces diatribes, aujourd'hui devenues des quasi-figures imposées, et dans lesquelles le « bon sens » revendiqué cache parfois mal une certaine partialité, la chaîne de commandement administrative est vue comme une machine à contrecarrer les initiatives et à épuiser les meilleurs volontés. À l'inverse, l'entreprise moderne serait plus émancipatrice et mieux organisée, laissant aux acteurs de plus grandes marges de manœuvre pour innover et entreprendre. Le manager sachant manager serait à l'image d'un capitaine de bateau, responsable et responsabilisé, disposant d'une grande autonomie pour choisir la meilleure manière d'atteindre les objectifs qu'on lui a fixés, et pouvant faire preuve d'initiative. C'est peut-être oublier un peu vite que, de leur côté également, les sciences de gestion ont promu une circulation accrue de l'information dans les organisations, et la mise en place d'un nombre croissant de procédures, liées notamment à des démarches de certification de plus en plus nombreuses, dont la fonction première a été historiquement de permettre un contrôle distant du travail des entreprises sous-traitantes par leurs donneurs d'ordre. On peut donc légitimement s'interroger sur le fait de savoir si le travail des encadrants du secteur privé est vraiment plus autonome que celui de ceux du public. Du fait de l'impératif de « qualité », les procédures et les directives n'y sont-elles pas aussi présentes ? Pour apporter quelques éléments de réponse à ces questions, nous allons tenter maintenant de mettre en lumière les disparités observables entre les deux secteurs sur le plan de la directivité du travail et de la place laissée aux initiatives.

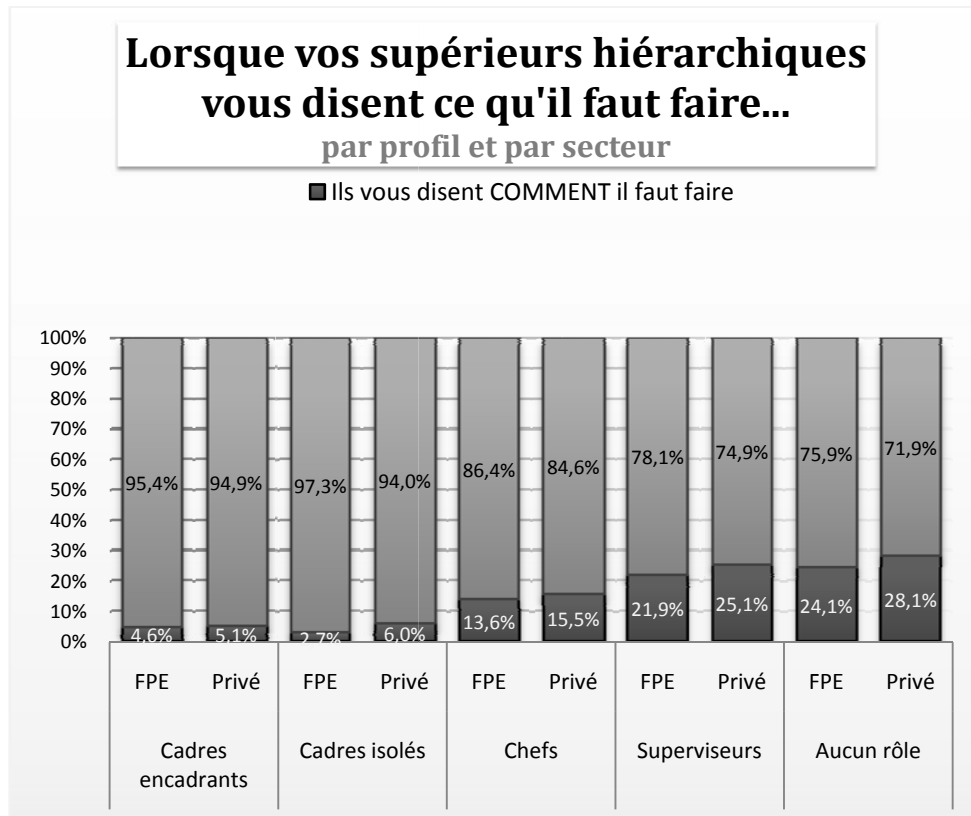
Un premier moyen d'approcher le degré d'autonomie dans le travail nous est offert par la variable « comment »<sup>88</sup>, qui interroge précisément sur le degré de directivité des consignes reçues de la hiérarchie (figure 3.10). S'il apparaît bien que les cadres ont, d'une manière générale, des consignes moins directives que leurs subordonnés, on ne trouve aucune différence significative entre les différents profils du public et du privé : 95 % des cadres encadrants estiment être libres de choisir seuls la manière de réaliser les objectifs qui leurs sont assignés. La catégorie la plus autonome en la ma-

<sup>88</sup> En général, lorsque vos supérieurs hiérarchiques vous disent ce qu'il faut faire, est-ce que ... ? 1 : ils vous disent aussi COMMENT il faut faire 2 : ils indiquent PLUTOT L'OBJECTIF du travail et VOUS CHOISISSEZ vous-même la façon d'y arriver

tière étant les cadres isolés de la FPE, avec 97 % de salariés autonomes. Au regard de ces résultats, on ne peut donc aucunement conclure à l'existence d'une tendance plus affirmée à la directivité dans la FPE. Au contraire, parmi les profils d'encadrants les moins qualifiés, c'est même l'inverse qui semble se dessiner ; le caractère prescrit du travail est systématiquement plus présent dans le secteur privé que dans la FPE, même si les écarts n'excèdent jamais trois ou quatre points, ce qui ne traduit pas forcément de différences significatives. Il faut donc se garder de conclure que le secteur privé est plus directif pour les profils les moins qualifiés, mais il est acquis que l'autonomie organisationnelle des encadrants du public n'est pas moindre que celle de leurs homologues du secteur privé.

On doit cependant consolider ce résultat en analysant le poids du cadre procédural qui délimite les marges de manœuvre des encadrants des deux secteurs. Que les encadrants du secteur public se sentent aussi libres de choisir eux-mêmes les méthodes idoines pour atteindre les objectifs qu'on leur fixe n'exclut en effet pas nécessairement qu'ils soient finalement plus contraints dans les méthodes qu'il leur est possible de choisir.

Figure 3.10



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

### 2.2.1. Le travail des agents de l'État est-il plus procédurier ?

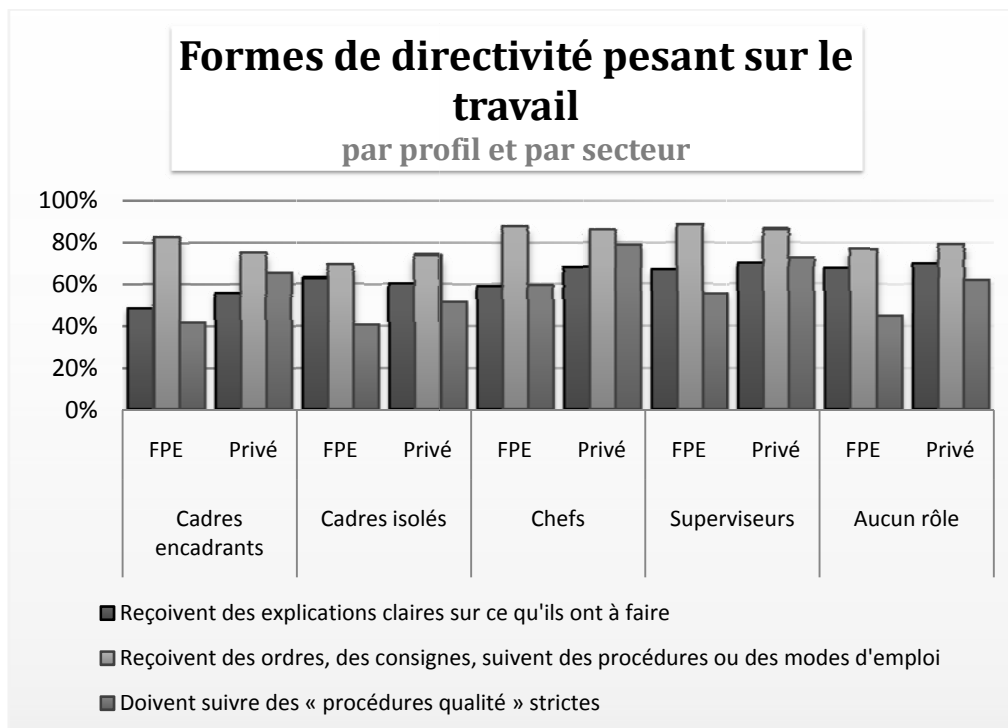
Sur le plan de la directivité du travail, la comparaison public/privé livre des résultats ambigus. La « clarté des consignes » est globalement supérieure dans le secteur privé, dont 67 % des salariés estiment ainsi recevoir des « explications claires sur ce qu'ils ont à faire », contre 63 % de ceux du public. Cette différence est même accentuée chez les cadres encadrants : 55,7 % dans le secteur privé, contre 48,7 % dans le secteur public. Les cadres encadrants de la FPE ne sont donc pas « pi-

lotés » plus étroitement que ceux du secteur privé, 14 % d'entre eux aimeraient même qu'on leur explique plus clairement ce qu'on attend d'eux, contre 8 % de leurs homologues du privé. Loin d'être plus dirigé, le travail des cadres encadrants de la FPE souffrirait donc plutôt d'un léger déficit d'encadrement.

Au regard maintenant des formes prises par la directivité, c'est-à-dire du niveau de *réification* des ordres à travers des productions écrites, ce sont cette fois-ci les cadres encadrants du secteur public qui se détachent : 82,6 % d'entre eux reçoivent des ordres, des consignes, et suivent des procédures ou des modes d'emploi, contre 75,6 % des cadres encadrants du privé. On voit là que le travail des encadrants de la FPE, bien que perçu comme relativement autonome, s'inscrit tout de même dans un cadre légal qui limite inévitablement leurs marges de manœuvre. Cependant, à une échelle globale, il n'y a pas de différence notable : les salariés des deux secteurs sont en moyenne 80 % à devoir suivre ce type de directives. Cela implique que le caractère moins procédurier du travail d'encadrement qualifié dans le secteur privé soit compensé par un niveau de directivité supérieur aux échelons les moins élevés.

Il convient également de définir ce que l'on assimile à du travail procédurier. On peut en effet noter que le respect de « procédures qualité » est beaucoup plus fréquent dans le secteur privé que dans le secteur public, et ce, pour tous les profils. Ainsi, 66 % des cadres encadrants du secteur privé doivent suivre des « procédures qualité » strictes contre 42 % de ceux du secteur public et ces écarts se maintiennent peu ou prou pour tous les profils.

Figure 3.11



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Chaque secteur possède donc tendanciellement son propre cadre procédural : au public, les modes d'emploi et les consignes ; au privé, les normes de qualité. Peut-on placer ces deux types de directivité sur un même plan ? Voilà une question qu'il ne nous appartient pas de trancher. Chaque forme de directivité possède sa propre logique : la « qualité », dans le secteur public, correspond le plus

souvent à la conformité à la loi, là où cet impératif, sans être absent, pèse de manière différente dans les organisations productives. La « qualité » du secteur privé est d'abord – d'un point de vue historique – une préoccupation industrielle liée à la sous-traitance. Elle s'est ensuite étendue aux activités de service où la « satisfaction client » est devenue un impératif incontournable. C'est sur ce mode qu'elle se diffuse dans le secteur public, à travers une volonté d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers (Weller, 1999), mais cet impératif est forcément plus présent dans les administrations qui reçoivent beaucoup d'usagers. Il faut donc affiner la comparaison.

Il existe en effet des disparités non négligeables à l'intérieur même des deux secteurs. L'hétérogénéité est à son maximum dans le secteur public, où tous les ministères ne semblent pas avoir un niveau aussi élevé de directivité juridique, ni être également soumis à des « procédures qualité ».

Sur le plan de la place des directives et des consignes, les cadres de ministères tels que l'Industrie et les Finances, l'Intérieur ou la Justice sont très fortement encadrés (plus de 90 % des cadres encadrants suivent des procédures) ; on peut comprendre assez logiquement que les dimensions régaliennes de leurs activités imposent une stricte application du droit, qui implique nécessairement un cadre procédural étroit. C'est d'ailleurs peut-être le même type d'impératifs qui induit le niveau élevé des procédures dans les secteurs de l'immobilier et des finances.

Sur le plan du suivi des « procédures qualité », on peut voir que ce type de régulation est tout particulièrement fréquent dans l'industrie, où les préceptes du « management de la qualité » sont très fortement diffusés. Or, même si le suivi de telles procédures est moins fréquent dans le secteur public, dans certains ministères, comme celui de l'Économie, la diffusion de ces normes excède même le plus haut niveau du secteur privé. Pour les autres ministères, on peut noter que ceux où les procédures qualité semblent les moins fréquentes sont ceux qui n'ont *a priori* pas ou très peu d'activités de « front office » : Éducation, Équipement, Justice. Seuls les ministères de l'Intérieur et de la Justice, où les interactions avec les « usagers » sont fréquentes – et ambiguës selon leur statut de suspect ou de victime –, possèdent un cadre procédural lié à la « qualité » qui se rapproche légèrement de celui du ministère de l'Économie.

**Tableau 3.4**  
**Formes de directivité pesant sur les Cadres Encadrants par secteur et sous-secteur**

	Se voient expliquer clairement ce qu'ils ont à faire	Suivent des procédures ou des modes d'emploi	Doivent suivre des « procédures qualité » strictes
Total Fonction publique d'État	48,7	82,6	42,1
Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie	55,1	93,6	73,4
Ministère de l'Éducation <sup>1</sup>	35,2	73,8	14,7
Ministère de l'Éducation <sup>2</sup>	41,6	75,4	36,3
Ministère de l'Équipement	54,4	70,3	29,9
Ministères de l'Intérieur et de la Justice	58,6	95,9	44,3
Total Secteur privé	55,7	75,4	65,9
Industrie	54,3	73,9	70,0
Construction Transports	41,7	63,2	60,3
Commerce	49,9	76,8	60,5
Immobilier	65,3	82,3	67,3
Finances	50,2	87,3	43,9
Services aux entreprises	60,9	75,5	67,1

Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

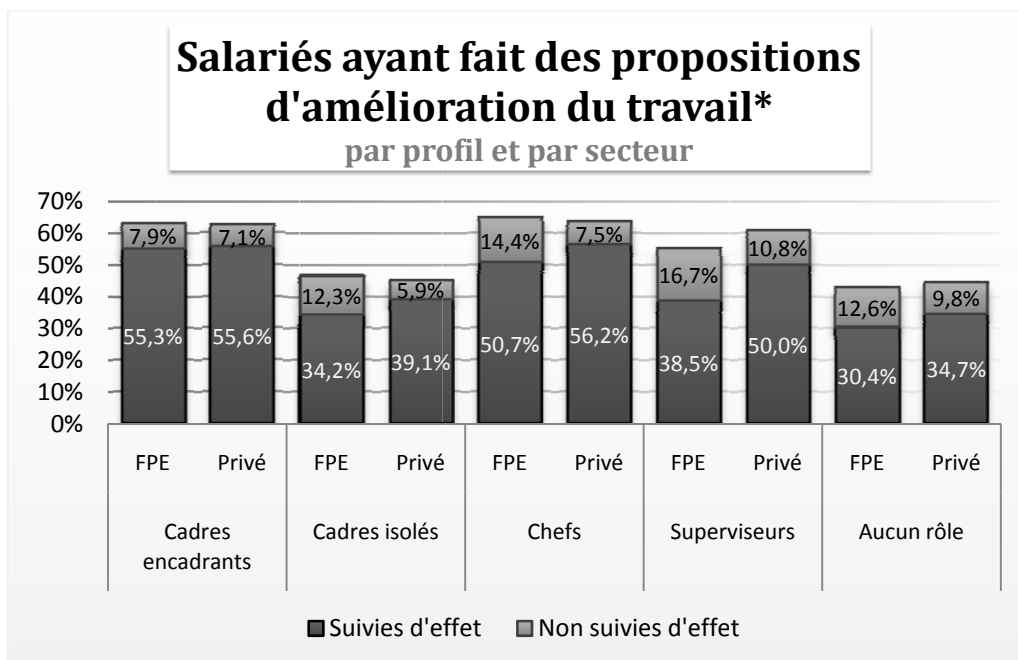
Champ : Cadres encadrants ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Le schéma d'ensemble est donc complexe. La directivité qui enserre le travail des cadres encadrants peut être juridique et/ou liée à la recherche de la « qualité » dans les relations avec les clients/usagers et il apparaît que ces deux univers de normalisation pèsent différemment selon les sous-secteurs. Il semble donc difficile d'affirmer que le travail des cadres encadrants du privé est plus autonome. Le niveau de directivité semble dépendre pour bonne part de la nature des activités.

### 2.2.2. La capacité d'influer sur l'organisation du travail

L'enquête COI interrogeait les répondants sur les initiatives dont ils auraient pu faire preuve dans les douze derniers mois et sur les conséquences pratiques de leurs propositions. La capacité d'initiative des différents profils n'est pas moindre dans le secteur public que dans le secteur privé (figure 3.12). S'agissant des cadres encadrants, les différences entre les deux secteurs se jouent même à l'échelle décimale. On ne trouve donc pas trace, parmi ces profils – desquels on attend le plus d'esprit d'initiative –, d'une éventuelle sous-implication dans le secteur public. Par ailleurs, leurs propositions ne semblent pas moins suivies d'effet : elles débouchent sur des conséquences pratiques dans presque 90 % des cas, et ce, tant dans la FPE que dans le secteur privé.

Figure 3.12



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

\* Intitulé exact de la question : « Au cours des douze derniers mois, avez-vous fait, vous ou vos collègues, des propositions pour l'amélioration du poste de travail, des procédés, des machines ? »

Cette égale implication des cadres encadrants des deux secteurs ne peut masquer le fait que les autres profils connaissent des situations plus contrastées. Il est d'abord tout à fait notable que les cadres isolés des deux secteurs se signalent par leur moindre tendance à faire des propositions, atteignant sur ce plan un niveau globalement comparable à celui des salariés d'exécution. Les *chefs* et les superviseurs sont quant à eux à des niveaux assez proches de ceux des cadres encadrants. Le niveau dans la hiérarchie semble donc moins importer ici que le rôle d'encadrement. Loup Wolff le notait : « Les chances pour un encadrant hiérarchique de se sentir investi d'une telle force de propo-

sition sont presque trois fois supérieures à celles des non encadrants. » (Wolff, 2005b, p. 69)<sup>89</sup> La comparaison laisse cependant apparaître que, si les salariés du secteur public proposent globalement autant d'améliorations que leurs homologues du secteur privé, celles-ci sont d'autant moins écoutées que leur niveau baisse, phénomène qu'on ne retrouve pas avec la même amplitude dans le secteur privé. Dans la FPE, il semble donc exister un poids plus conséquent de la dimension hiérarchique dans l'attention portée aux propositions des agents. Celle-ci ne semble cependant se faire sentir que pour les cadres B et C.

Nous allons maintenant aborder un dernier aspect contextuel susceptible d'éclairer la diffusion de normes managériales dans le secteur public, en l'occurrence les formes de contrôle du travail.

### 2.3. Formes, fréquences et origines du contrôle du travail

L'un des principes de base du management, particulièrement encouragé par la Lolf, est la généralisation des principes de « redevabilité » (Bezès, 2006) qui impliquent une systématisation de la reddition de comptes par les agents. L'informatisation du travail et la généralisation des systèmes d'information réticulaires ont décuplé les possibilités de « mise en visibilité » (comptable) du travail, à travers une production partiellement automatisée de « tableaux de bord » et autres *reportings*. Le travail des encadrants, à l'ère du management public, serait donc pris dans un mouvement ambigu d'accroissement conjoint de l'autonomie et du contrôle distant (Coutrot, 1998). Il nous faut donc étudier les formes concrètes du contrôle s'exerçant sur le travail des encadrants du secteur public : ceux-ci sont-ils plus ou moins surveillés ? Comment ? Et qui les surveille ?

#### 2.3.1. Fréquence du contrôle

Qu'on soit dans le secteur public ou le secteur privé, la fréquence du contrôle diminue lorsque le niveau s'élève : la proportion des cadres encadrants à n'être que rarement contrôlés est supérieure à celle de tous les autres profils (tableau 3.5). Si l'on s'intéresse maintenant aux différences public/privé, on constate que les cadres encadrants du public sont inégaux devant la fréquence des contrôles. Par rapport à leurs homologues du secteur privé, une part plus importante des cadres encadrants de la FPE subissent des contrôles permanents ou quotidiens (21 %, contre 15 %) mais, dans le même temps, ils se signalent également par la plus grande fréquence de ceux qui ne sont contrôlés que rarement ou jamais (60 %, contre 50 %). Les cadres encadrants du secteur privé se démarquent quant à eux par leur tendance à être contrôlés à échéances hebdomadaires et surtout mensuelles (20 %, contre 6 % dans le public). Cette fréquence cadre avec un modèle d'« autonomie contrôlée » dans le secteur privé : un contrôle du travail reposant sur des systèmes de *reporting* très détaillés à échéances fixes. Cependant, l'échelon mensuel semble une spécificité des cadres encadrants. Les cadres isolés du secteur privé se signalent plutôt par la fréquence des contrôles hebdomadaires – là où leurs homologues du public sont nettement plus fréquemment soumis à un contrôle permanent – et les *chefs* sont comparativement plus nombreux à être contrôlés au moins quotidiennement, tendance qui s'accroît encore chez les superviseurs.

Dans le secteur privé, la fréquence des contrôles pesant sur les encadrants semble être un bon indicateur de leur niveau hiérarchique. Plus l'encadrant est à un niveau élevé, plus les contrôles s'espacent. On peut y voir une marque de confiance, ou un problème pratique, qui veut que l'évaluation des encadrants de haut niveau se fasse sur des indicateurs agrégés, fruits du contrôle exercé à intervalles plus réguliers sur les unités de moindres dimensions. Dans le secteur public, on observe une tendance analogue mais il est notable que les cadres encadrants sont beaucoup moins

---

<sup>89</sup> Ce fait peut certes s'expliquer par une tendance des encadrants (même informels) à se sentir responsabilisés et donc à proposer des améliorations, mais on ne peut exclure que la tournure de la question joue un rôle déformant car, en incluant les équipes, elle met logiquement les encadrants en situation de connaître les propositions de leurs collègues, et donc d'en tenir compte dans leurs réponses.



soumis à des contrôles mensuels, l'alternative se situant chez eux entre des contrôles très fréquents ou très peu de contrôles.

**Tableau 3.5**  
**Fréquence du contrôle en fonction du secteur et du profil d'encadrant**

		Fréquence de contrôle du travail						Total
		En permanence	Au moins une fois par jour	Au moins une fois par semaine	Au moins une fois pas mois	A certaines occasions	Rarement ou jamais	
Cadres encadrants	FPE	13,3	8,1	11,0	6,9	36,4	24,3	100
	Privé	10,9	4,2	14,0	20,6	31,2	19,1	100
Cadres isolés	FPE	18,5	1,5	10,8	13,9	35,4	20,0	100
	Privé	8,2	6,6	19,4	14,8	29,4	21,6	100
Chefs	FPE	24,1	9,4	12,7	11,8	24,5	17,5	100
	Privé	22,2	14,6	15,1	9,8	21,5	16,7	100
Superviseurs	FPE	20,7	15,3	13,3	8,0	22,7	20,0	100
	Privé	26,4	17,1	12,7	8,9	16,8	18,1	100

Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

### 2.3.2. Origine du contrôle

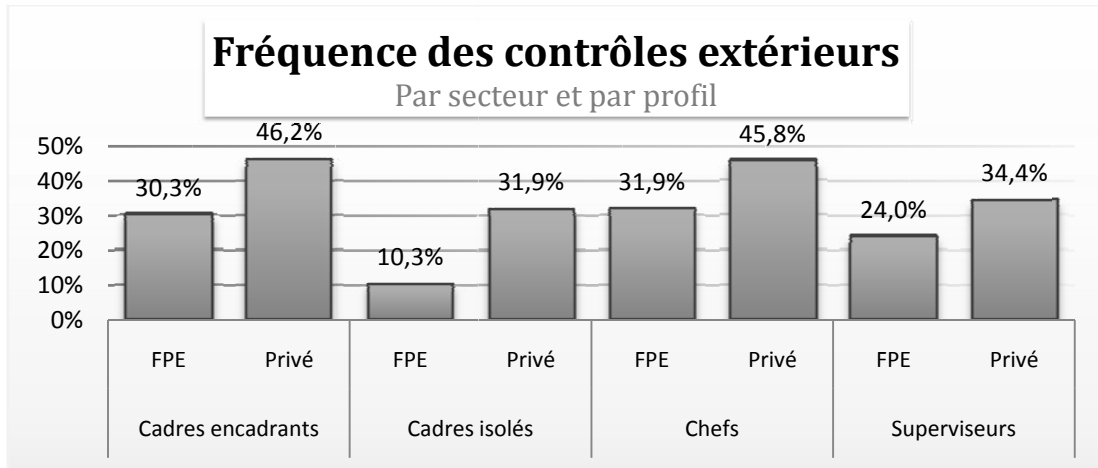
D'une manière générale, le contrôle par les supérieurs est légèrement plus fréquent dans la FPE que dans le secteur privé, et ce, pour tous les profils. Cela plaide pour l'existence d'une structure hiérarchique légèrement plus pesante dans les administrations. Les écarts sont cependant relativement réduits, et les fréquences se situent toujours aux alentours de 90 %. Le contrôle hiérarchique est donc une forme toujours dominante, quel que soit le secteur.

Le contrôle entre collègues fluctue quant à lui selon les profils. Si les cadres encadrants du secteur public le pratiquent autant que leurs homologues du secteur privé (autour d'un tiers d'entre eux), il est plus fréquent dans le privé chez les cadres isolés (38 %, contre 28 % dans le public) et chez les superviseurs (41 %, contre 37 %), tandis qu'il est notablement plus fréquent chez les *chefs* de la FPE (45 %, contre 29 %).

Le contrôle par des prestataires extérieurs (figure 3.13) présente des contrastes plus éloquents. Sans être majoritaire, il est plus beaucoup plus fréquent dans le privé. Les écarts oscillent entre 15 % et 20 % pour tous les profils, hormis chez les superviseurs, où il n'atteint que 10 %. Il est notable que ces contrôles se concentrent sur les salariés ayant des responsabilités d'encadrement (les cadres encadrants et les *chefs*).

On peut voir dans ces disparités public/ privé la trace d'une pratique plus fréquente des audits et d'une diffusion plus systématique du contrôle de gestion dans le secteur privé. Il existe cependant un biais susceptible de fausser ces résultats : peut-être que la nécessité pour les entreprises de faire certifier leurs comptes surreprésente ces contrôles extérieurs, là où, dans le secteur public, les instances de contrôle (Cour des comptes, Parlement dans le cadre de la Lolf) peuvent être appréhendées comme *internes* à l'État dans son ensemble, bien qu'*externes* du point de vue des ministères en question.

Figure 3.13

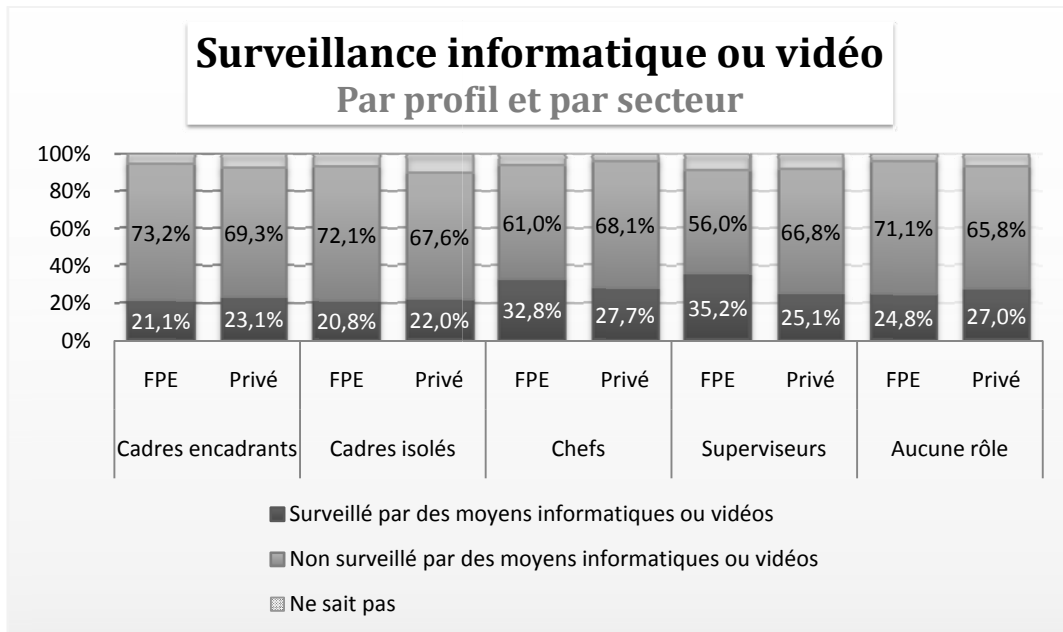


Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
 Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

### 2.3.3. Forme du contrôle

Le contrôle par des moyens informatiques ou vidéos n'est pas particulièrement caractéristique d'un des deux secteurs pour les postes de cadres encadrants et de cadres isolés. Par contre, il devient plus nettement caractéristique du secteur public pour les profils de *chef* ou de superviseur.

Figure 3.14



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
 Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

Sur le plan du contrôle dont ils sont l'objet, les encadrants du secteur public ne semblent pas vraiment moins surveillés que leurs homologues du secteur privé. Loin d'être laissés à eux-mêmes, ils

semblent même à certains égards plus étroitement suivis. Les différences sont cependant plus ou moins marquées selon les profils ; il est donc difficile de caractériser le secteur public sur ce plan, la seule différence notable étant l'implication plus fréquente d'organismes de contrôle extérieurs dans les entreprises.

## CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

Les résultats complexes des comparaisons conduites dans cette troisième partie interdisent tout résumé simplificateur voyant par exemple la FPE très « en retard » sur le plan de la diffusion des outils managériaux. Selon l'intensité des *a priori* que l'on aura sur le sujet, les résultats mis en lumière sembleront en effet plus ou moins étonnants, pour ne pas dire décevants.

Il apparaît ainsi que sur le plan de la diffusion des outils managériaux (objectifs chiffrés, entretiens d'évaluation, groupes de projet, etc.), les résultats globaux sont généralement assez peu contrastés. On ne dénote pas non plus une moindre capacité d'initiative des fonctionnaires par rapport aux salariés du privé. De même, ils ne semblent pas vraiment moins surveillés dans leur travail, etc. Les représentations convenues d'une bureaucratie laxiste dans la gestion de ses personnels, aveugle à leurs mérites ne se retrouvent pas vraiment dans nos résultats. Des différences de degré existent, mais elles ne sont pas de nature à attester l'existence d'un retard massif du secteur public sur l'un ou l'autre des aspects étudiés. Les seuls aspects susceptibles de différencier fortement la FPE du secteur privé sont plutôt à rechercher dans les *modalités* d'exercice du contrôle gestionnaire, et dans les personnels auxquels il s'adresse. Nous avons, par exemple, pu voir que les objectifs chiffrés n'étaient que légèrement moins répandus dans la FPE, mais qu'ils semblaient par contre plus fréquemment négociables. De la même manière, la diffusion massive des entretiens d'évaluation dans la FPE s'accompagne d'une tendance à ce qu'ils aient moins de conséquences que dans le secteur privé, tout particulièrement s'agissant d'éventuelles bonifications salariales, etc. À chaque fois, les mécanismes managériaux, bien que largement diffusés, sont moins décisifs. Le problème étant évidemment que le cadre statutaire de l'emploi public neutralise une partie de leurs conséquences usuelles, par les garanties qu'il donne en termes de progression salariale et statutaire. La question de la diffusion des méthodes managériales ne peut donc être déconnectée des spécificités organisationnelles du secteur public, qui expliquent l'essentiel des différences observables entre les deux secteurs.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

---

La multiplicité des aspects traités dans ce rapport appelle une conclusion détaillée, revenant, point par point sur les différentes questions posées en introduction.

Dans la première partie du rapport, nous posons les questions suivantes : Y a-t-il plus ou moins de cadres dans le secteur public ? Y a-t-il plus ou moins d'encadrants ? Ces rôles se conjuguent-ils de la même manière dans les deux secteurs ? Les formes d'encadrement informel sont-elles plus ou moins répandues dans l'un ou l'autre ? Sur ce plan, on peut dire que rien ou presque ne distingue le public du privé. Loin d'être atteinte du syndrome de l'« armée mexicaine », la FPE se distinguerait plutôt par des cadres à la fois légèrement moins nombreux et plus impliqués dans le travail d'encadrement, tant sur les plans formel qu'informel. Nous avons cependant attiré l'attention sur certains biais possibles et conclu que COI n'était pas nécessairement l'enquête idoine pour de telles comparaisons structurelles. L'analyse croisée des différentes formes d'encadrement retenues (statutaire, hiérarchique, informel) a débouché sur la création de quatre « profils d'encadrants » balayant tout le spectre des combinaisons possibles, allant des « cadres encadrants » aux simples « superviseurs », en passant par les « cadres isolés ».

Dans la seconde partie, vouée à comparer la composition sociodémographique des différents profils d'encadrants des deux secteurs, nous nous sommes posés là aussi une série de questions simples, parmi lesquelles celle-ci : les femmes ont-elles plus de chances de progresser dans la Fonction publique, sachant qu'elles y sont plus nombreuses que les hommes ? Sur ce plan, nous avons constaté que la forte féminisation des différents profils d'encadrants dans la Fonction publique n'allait pas de pair avec de plus fortes chances d'accès aux responsabilités d'encadrement les plus valorisées, comparativement aux femmes du secteur privé ; ces dernières étant même moins pénalisées – toutes choses égales par ailleurs – par rapport aux hommes de leur secteur. La situation est cependant ambiguë. Nous avons en effet vu que les femmes du secteur public avaient certes, toutes choses égales par ailleurs, autant de chances que les femmes du privé de devenir cadres, mais que les rôles d'encadrement leur étaient tendanciellement moins accessibles. On peut en tirer la conclusion qu'il existe peut-être un « effet concours » qui permet une certaine mixité dans l'accès au *statut* cadre dans la FPE, mais que des mécanismes sans doute plus subtils concourent de manière très nette à ce que les femmes de la FPE soient surreprésentées parmi les « cadres isolés », c'est-à-dire les cadres sans responsabilités d'encadrement. Nous avons cherché, sans succès, une explication à ce phénomène : ni les fonctions dans lesquelles les femmes se concentrent, ni la maternité, ni le temps partiel plus fréquent chez les femmes du secteur public ne permettent de l'expliquer. Des approfondissements seraient sans doute nécessaires, mais il est possible que les facteurs les plus explicatifs échappent aux analyses quantitatives. En la matière, une analyse ethnographique, basée sur des observations et des entretiens, serait peut-être mieux à même de rendre compte de la complexité des processus à l'œuvre.

Nous nous demandons ensuite si le rôle important de l'ancienneté dans la progression hiérarchique influait sur l'âge moyen des encadrants. La réponse est très nettement « oui », puisque nous avons constaté que les cadres encadrants du secteur public étaient massivement des quinquagénaires, illustrant par là-même le lien entre séniorité et autorité dans la FPE, qui ne se retrouve pas avec autant de force dans le secteur privé.

La question a ensuite été posée de savoir si les diplômés étaient également présents dans les deux populations ? Nous avons fait le constat que la principale différence entre public et privé sur le plan des diplômés tenait à la plus grande fréquence des sortants de l'université dans les rangs de la FPE, notamment des détenteurs d'un niveau bac+5 ou bac+8 parmi les cadres de la FPE. Quant à la question de savoir quels débouchés offrent les différents types de diplômés dans les deux secteurs, il est d'abord apparu que l'accès à l'encadrement était tendanciellement plus facile avec un diplôme inférieur au baccalauréat dans le secteur privé, tandis que le secteur public se signalait plutôt par sa re-

connaissance des diplômés de deuxième cycle, niveau à partir duquel, toutes choses égales par ailleurs, la FPE tend à attribuer plus fréquemment le statut de cadres aux diplômés de l'université que le secteur privé. Le principe du recrutement par concours joue probablement un grand rôle dans ce phénomène, à moins qu'il ne s'agisse d'un effet de la surqualification tendancielle des candidats aux métiers du secteur public.

Enfin, nous nous interrogeons au sujet de l'ouverture sociale de la FPE, cette dernière étant fréquemment décrite comme peu représentative de la société dans son ensemble. Il est cependant apparu que les différents profils d'encadrants se distinguaient peu sur le plan des origines sociales, à part une présence relativement moindre des enfants d'ouvriers dans la FPE, compensée par une surreprésentation des enfants d'employés. Mais, au contraire, il nous semble important de relever que chez les seuls cadres, la reproduction sociale semble plus forte dans le secteur privé que dans la FPE.

Tels sont, présentés de manière très synthétisée, les principaux résultats des statistiques descriptives consacrées aux caractéristiques sociodémographiques des différents profils d'encadrants des secteurs public et privé. Il semble cependant nécessaire de rappeler que ces résultats appellent des approfondissements importants pour être consolidés. Chacun des aspects abordés aurait à lui seul nécessité, pour être totalement cerné, un rapport complet. Mais, plutôt que de rester centrés sur une analyse très détaillée de la démographie des deux secteurs, nous avons préféré mettre à profit la richesse spécifique de l'enquête COI, en étudiant, dans une troisième partie, la diffusion comparée des outils et des logiques managériales dans les deux secteurs.

Là encore, quelques questions simples nous ont servi de ligne directrice. Nous nous demandions notamment quelle part des encadrants des secteurs public et du privé se voyait fixer des objectifs chiffrés. Il est apparu que le secteur privé y avait un peu plus fréquemment recours que la FPE et que les objectifs assignés dans le secteur privé étaient généralement moins négociables que dans le secteur public. Cependant, la diffusion de cette pratique est très inégale en fonction des ministères ; certains (tout particulièrement le ministère de l'Économie et des Finances) y ont même plus fréquemment recours que les entreprises privées. Le « retard » de l'État sur ce plan est donc très relatif. L'analyse contrastée des profils a ensuite mis l'accent sur le lien très fort qui existe entre l'assignation d'objectifs et le rôle d'encadrement, tout particulièrement dans la FPE, qui concentre assez nettement cette pratique sur les encadrants (cadres ou non), là où les entreprises du secteur privé l'imposent plus tendanciellement aux cadres (encadrants ou non). Ce résultat découle du faible niveau d'assignation d'objectifs chez les cadres isolés du public qui, sur ce plan comme sur d'autres, semblent avoir des profils très particuliers, visiblement peu compatibles avec les logiques évaluatives. L'analyse des évaluations justement, à travers les entretiens annuels, nous a permis de constater que les entretiens d'évaluation sont globalement plus répandus dans le secteur public que dans le secteur privé, où cette pratique est très diversement diffusée selon les secteurs, et où elle est plus centrée sur les cadres que dans le secteur public. Mais cette utilisation plus fréquente des entretiens d'évaluation s'accompagne d'une tendance à leur conférer un moindre poids : les évaluateurs ont tendanciellement moins de capacité d'influer sur le salaire ou la carrière de ceux qu'ils évaluent, et eux-mêmes, en tant qu'objets d'évaluation, en retirent généralement moins de bénéfices que leurs homologues du privé, tout particulièrement sur un plan salarial. Sur cette question, nous sommes finalement parvenus au constat que les entretiens n'avaient sans doute pas les mêmes enjeux selon les niveaux hiérarchiques et les secteurs. Tout semble indiquer que, pour les cadres du privé, dont les parcours sont plus fortement individualisés, cette pratique cristallise des enjeux importants qui impliquent une négociation autour du salaire et des promotions, là où les entretiens d'évaluation du secteur public sont plus tendanciellement des « bilans d'étapes », des moments ritualisés de discussion avec son n+1, que de véritables moments de négociation. Un résultat qui va probablement dans ce sens, et qui a tout particulièrement retenu notre attention, est le fait que, toutes choses égales par ailleurs, le secteur public évalue plus les femmes (sans distinction de niveau) que les hommes, là où le secteur privé concentre les évaluations sur les hommes et sur les cadres.

Nous avons ensuite étudié la diffusion de nouvelles formes d'organisation du travail, à travers la place des « groupes de projet ». Nous avons fait le constat qu'ils n'étaient pas moins répandus dans

le secteur public que dans le secteur privé, qui partagent d'ailleurs le point commun de surtout y impliquer des cadres. Une différence cependant nous a semblé importante, à savoir le fait que les groupes de projet sont beaucoup plus fréquemment dirigés par des cadres, et tout particulièrement par des cadres encadrants, dans le secteur privé. Ceux-ci semblent donc fréquemment « cumuler » des fonctions officielles d'encadrant avec un rôle de chef de groupe de projet. Les cadres du public cumulent moins fréquemment, sans que l'on puisse établir formellement que les responsabilités qu'ils délaissent échoient plus fréquemment à des profils moins qualifiés.

Enfin, nous avons conclu la comparaison en étudiant les différences public/privé sur le plan de l'autonomie des cadres en matière d'organisation du travail. Les questions posées étaient alors : les encadrants du public ont-ils un travail plus procédurier ? Sont-ils plus étroitement dirigés ? Quelles places respectives occupent les contraintes légales et les « procédures qualité » dans leur quotidien ? Sont-ils plus ou moins contrôlés ? Peuvent-ils faire preuve d'initiatives ? Les résultats des comparaisons plaident plutôt pour l'existence de cadres procéduraux différents, mais non moins pesants, en fonction des secteurs. Il est d'abord apparu que le travail des personnels encadrants de la Fonction publique d'État n'était pas plus étroitement dirigé que celui de leurs homologues du privé, presque au contraire. Sur le plan de la clarté de ce qui est attendu d'eux, ils sont même plus nombreux à se sentir en légère déshérence. Par contre, lorsqu'ils reçoivent des consignes, celles-ci prennent plus fréquemment la forme de directives impliquant des procédures ou le suivi de modes d'emploi, trace probable d'un cadre juridique plus contraignant. À l'inverse, le suivi de « procédures qualité » strictes est plus fréquent dans le privé, ce qui nous a amenés à considérer que chaque secteur possédait tendanciellement son propre cadre procédural : au public, les modes d'emploi et les consignes ; au privé, les normes de qualité (ce qui n'est peut-être qu'une différence nominale) même si, sur ce point également, l'hétérogénéité interne des deux secteurs est très importante. Certains ministères ont à la fois un cadre juridique très prégnant associé à des normes de qualité également omniprésentes.

Sur le plan des initiatives que pouvaient prendre les répondants, nous n'avons trouvé aucune trace d'une moindre propension des encadrants du secteur public à faire des propositions d'amélioration de méthodes de travail, etc. La seule différence notable étant que celles-ci semblent légèrement moins suivies d'effet lorsqu'elles émanent d'agents non-cadres dans le secteur public. Enfin, sur le plan de la surveillance et du contrôle, la comparaison n'a pas fait apparaître de différence claire sur le plan de l'intensité, mais plutôt illustré l'existence de différences dans la fréquence des contrôles : l'échéance mensuelle, vraisemblablement liée aux systèmes de *reportings* périodiques, est une pratique qui concerne plus les cadres encadrants du secteur privé, tandis que les cadres du secteur public se signalent aux extrêmes, en étant à la fois plus fréquemment contrôlés tous les jours, et plus fréquemment contrôlés sporadiquement ou jamais. Les deux secteurs partagent cependant une propension à espacer d'autant plus les contrôles que le niveau hiérarchique s'élève, ce qui s'explique sans doute par le caractère agrégé des indicateurs contrôlés chez les grands encadrants. Quant aux formes et aux sources du contrôle, on peut relever que le contrôle hiérarchique reste légèrement plus fréquent dans la FPE, même s'il est très loin d'avoir disparu dans le secteur privé. Ce dernier se distingue d'ailleurs par un recours plus fréquent aux contrôles extérieurs, derrière lesquels se cachent sans doute des audits et des certifications de comptes.

La comparaison des pratiques d'encadrement, et notamment de la diffusion de méthodes managériales, entre public et privé échappe donc à tout résumé simpliste. L'encadrement du secteur public a ses spécificités, mais rien ne serait plus faux que de le présenter comme substantiellement différent de son homologue du secteur privé. On n'observe jamais que des différences de degré, plus ou moins profondes, mais dont l'importance est souvent très relative.

Tout se passe comme s'il ne restait plus au secteur public que les spécificités irréductibles qui découlent mécaniquement des héritages organisationnels qui sont les siens, et tout particulièrement de son modèle de Fonction publique de carrière, dont nous avons brièvement retracé les origines : le « droit à la carrière » et la place qu'il confère à l'ancienneté dans la progression ; le statut très particulier du salaire, qui n'est pas historiquement indexé sur la productivité, mais sur la fonction rem-

plie ; le recrutement par concours, qui débouche sur des règles spécifiques en termes de promotion, sont autant de facteurs qui limitent la portée des mécanismes d'individualisation des parcours encouragés par la nouvelle gestion publique. Aussi, lorsque des dispositifs d'inspiration managériale peuvent être mis en place sans rentrer en contradiction frontale avec les principes régulateurs de l'emploi public, ils semblent être autant, si ce n'est plus, adoptés dans la FPE que dans le secteur privé. Le cas des entretiens d'évaluation est tout à fait illustratif à cet égard. La pratique en elle-même, qui est relativement neutre, a été massivement diffusée dans le secteur public, plus même à certains égards que dans le secteur privé, tout en étant cependant vidée d'une partie de sa substance : alors que les entretiens offrent un cadre à la négociation salariale et permettent l'individualisation des parcours dans le secteur privé, ils semblent beaucoup plus formels dans le secteur public, pour des raisons qui tiennent logiquement aux moindres marges de manœuvre dans l'individualisation des parcours. Ces problèmes sont tout à fait logiques et ne sont pas d'apparition récente. Philippe Bezès (2006) cite par exemple un rapport du Conseil d'État daté de 1977 dans lequel les auteurs « envisagent longuement les obstacles au développement de ces instruments [de gestion] dans le contexte français » et d'évoquer notamment des « freins au sens des responsabilités en raison du poids de l'avancement à l'ancienneté et d'un régime de notation jugé inadapté ». On constate dès lors que lorsqu'ils sont importés dans le secteur public, les outils managériaux sont en partie neutralisés, ce qui les rend diffusables à une plus grande échelle, tandis que le secteur privé les concentre sur les profils pour lesquels ils font le plus sens (les cadres et tout particulièrement les cadres encadrants), faute de vouloir ou de pouvoir généraliser le système d'opportunités associé aux démarches évaluatives – ce qui ne laisse aux salariés les moins qualifiés que le versant coercitif des systèmes d'évaluation (objectifs, surveillance étroite, etc.). La large diffusion des mécanismes managériaux que l'on observe dans la FPE semble donc être en partie un trompe-l'œil. Dans l'optique d'un alignement sur les mécanismes incitatifs du secteur privé, l'inadaptation du cadre statutaire de la FPE continue de constituer un frein qui ne peut être contourné que par l'introduction de plus de flexibilité dans les salaires et les parcours, ce qui a été largement fait depuis 2002, pour des raisons qui apparaissent dorénavant assez clairement.

Cependant, quelle que puisse être la portée de cette individualisation, elle se heurtera nécessairement à une main-d'œuvre dont la composition sociodémographique, décrite dans la deuxième partie de ce rapport, risque de freiner elle aussi la diffusion des logiques managériales. Comment, en effet, motiver des cadres qui, pour la plupart sont en fin de carrière, avec des mécanismes incitatifs basés pour l'essentiel sur des promesses de moyen terme ? Il est probable que le contrôle gestionnaire, perdant pour eux de sa capacité de gratification, n'apparaisse plus que comme un outil de surveillance, exacerbant le sentiment d'être infantilisé, de se voir retirer une certaine part de confiance. Là où les dispositifs d'évaluation servent aussi, en partie, à *mettre en valeur* les salariés, les agents âgés risquent fort de les percevoir surtout comme des moyens de les *mettre sur la sellette*. Des travaux pour partie qualitatifs conduits avec Danièle Guillemot et Anne-Marie Waser dans le cadre de l'ANR COI-COSA (sous la direction de N. Greenan) ont montré combien les salariés âgés – et pas uniquement de la Fonction publique – accueillaient avec beaucoup de réticence les logiques managériales, et notamment les logiques de quantification de leur activité, perçues comme susceptibles de déformer leur travail et de le vider d'une partie de son sens. Il nous semble important de comprendre qu'une explication micro-économique, ne voyant dans cette réticence qu'une aversion à l'effort engendrant une crainte d'être astreint à plus de travail, passe à côté d'une dimension très importante, tout particulièrement dans le secteur public, qui est l'investissement *non utilitaire* dans le travail, le désintéressement et, ici, le sens du service public, éléments totalement occultés par les systèmes de motivation d'inspiration managériale. À laisser entendre que l'investissement des salariés est uniquement fonction du contrôle ou de leur intérêt bien compris, on risque de perdre ce qui faisait le moteur essentiel d'un certain nombre d'agents, tout particulièrement les plus âgés. On peut dès lors s'interroger sur la manière dont s'agenceront, dans les années à venir, ces deux tendances massives au sein de la FPE que sont le vieillissement des personnels et l'individualisation managériale des parcours.



## BIBLIOGRAPHIE

- AMOSSE T., 2003, « Interne ou externe, deux visages de la mobilité professionnelle », *Insee Première*, n° 921.
- APPELBAUM E., BATT R., 1994, *The new American Workplace*, Ithaca, New York, ILR Press.
- AUDIER F., 2000, « La transmission du statut dans la Fonction publique », *Insee, Économie et Statistique*, n°337-338, pp. 121-133
- AUDIER F., 1997, « La Fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés », *Économie et Statistique*, n° 304-305, pp. 137-148.
- BACACHE-BEAUVALLET M., *Les limites de l'usage des primes à la performance dans la Fonction publique*, Publication de l'EDHEC.
- BARATON M., 2006, « De la difficulté à devenir cadre par promotion », *Insee Première*, n° 1062.
- BARRETEAU J., CRAGUE G., 2005, « Le management en réseau », *Lavoisier, Réseaux*, 2005/6, n° 134.
- BECKER H., STRAUSS A., 1956, « Careers, Personality, And Adult Socialization », *American Journal of Sociology*, November, pp. 253-263.
- BELGHITI-MAHUT S., 2004, « Les déterminants de l'avancement hiérarchique des femmes cadres », *Revue française de gestion*, n° 151, 2004/4. pp. 145-160.
- BESSIERE S., POUGET J., 2007, « Les carrières dans la Fonction publique d'État, premiers éléments de caractérisation », in *Les salaires en France*, collection Références, Insee, pp. 51-66.
- BEZES P., 2009, *Réinventer l'État, Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, Coll. Le lien social.
- BEZES P., 2006, « Un jeu redistribué sous la Cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 », *Revue française d'administration publique*, 2006/4, n° 120. pp. 721-742.
- BEZES P., 2005, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, 2005/6 - n° 126, pp. 26 à 37.
- BEZES P., JOIN-LAMBERT ODILE, 2010, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, n° 52, pp. 133-150.
- BILAND E., 2011, « Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la Fonction publique territoriale : une institutionnalisation inachevée », *Sociologie du travail*, n° 52, pp 172-194.
- BIRNBAUM P., BARUCQ C., BELLAICHE M., MARIE A., 1978, *La classe dirigeante française*, Paris, PUF.
- BOLTANSKI L., 1982, *Les cadres, formation d'un groupe social*, Paris, Minuit.
- BOLTANSKI L., CHIAPELLO E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- BOUFFARTIGUE P., 2001, *Les cadres, fin d'une figure sociale*, Paris, La Dispute.
- BOUFFARTIGUE P., 2005, « Où sont, qui sont les « cadres de promotion » ? Un repérage et quelques commentaires, à partir de l'enquête emploi 2002 », *Cahiers du GDR Cadres*, n° 9.
- BOURDIEU P., 1989, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Éditions de Minuit.
- BOUSSARD V., 2009, *Sociologie de la gestion, les faiseurs de performance*, Belin, Paris.
- BOUSSARD V. (dir.), 2006, *Au nom de la norme, les dispositifs de gestion entre normes managériales et normes professionnelles*, Paris, L'harmattan.
- BOUSSARD V., 2001, « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », *Sociologie du travail*, n° 43, pp. 533-551.
- BOUSSARD V., LORIOU M., 2008, « Les cadres du ministère des Affaires étrangères et européennes face à la Lolf », *Revue française d'administration publique*, 2008/4, n° 128, pp. 717-728.
- BRILLET E., 2004, « Le service public "à la française" : un mythe national au prisme de l'Europe », *L'Économie Politique*, 2004/4, n° 24, pp. 20-42.
- BUSCATTO M., 2002, « Des managers à la marge : la stigmatisation d'une hiérarchie intermédiaire », *Revue française de sociologie*, n° 43-1. pp. 73-98.
- CALVES G., 2006, « Introduction du numéro titré "Une Fonction publique représentative?" », *Revue française d'administration publique*, 2006/2, n° 118. pp. 245-250.

- CHAUVEL L., 1998, « La seconde explosion scolaire : diffusion des diplômes, structure sociale et valeur des titres », *Revue de l'OFCE*, n° 66, pp. 5-36.
- COLMAN A. M., 2005, *L'encadrement supérieur dans la Fonction publique, vers l'égalité entre les hommes et les femmes. Quels obstacles ? Quelles solutions ?*, Paris, La Documentation française.
- COURPASSON D., 1995, « Éléments pour une sociologie de la relation commerciale, les paradoxes de la modernisation de la banque », *Sociologie du travail*, n°1, pp. 1-24.
- COURPASSON D., DANY F., 1994, « La gestion des carrières des cadres en question, réflexions tirées d'une enquête à EDF et GDF », *Gérer et comprendre, Annales des mines*, septembre, pp. 30-44.
- COUSIN O., 2005, « L'accès au statut cadre et perspectives de carrière dans une grande entreprise », *Cahiers du GDR Cadres*, n° 9.
- COUTROT T., 1998, *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste ?*, Paris, La Découverte.
- CROZIER M., 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, Coll. "Points".
- CROZIER M., FRIEDBERG E., 1981, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.
- DE CONINCK F., 1998, « Les bonnes raisons de résister au changement », *Revue française de Gestion*, n° 120.
- DESMARAIS C., ABORD DE CHATILLON E., 2008, « Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? », *Revue française d'administration publique*, 2008/4, n° 128, pp. 767-783.
- DESMARAIS C., 2008, « Encadrer sous contrainte dans les fonctions publiques ? », *Revue française d'administration publique*, 2008/4, n° 128, pp. 659-664.
- DGAFP, 2009, *Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique*.
- DIAYE M.A., GREENANN., MINNI C., ROSA MARQUES S., 2006, « Renouvellement des générations, précarité de l'emploi des jeunes et dynamique technologique des entreprises », *Revue Économique*, vol. 57, n° 6, novembre, pp. 1295-1328.
- DOERINGER P. B., 1986, "Internal Labor Markets and Noncompeting Groups", *The American Economic Review*, Vol. 76, No. 2, pp. 48-52.
- DONIOL-SHAW G., LE DOUARIN L., 2005, « L'accès des femmes aux emplois supérieurs dans la Fonction publique : avancées et résistances : l'exemple du ministère de l'Équipement », *Revue française d'administration publique*, 4, n° 116, pp. 671-686.
- DUBAR C., 2000, *La crise des identités, l'interprétation d'une mutation*, Paris, PUF, Le lien Social.
- DUBAR C., 1995, *La Socialisation, construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, Paris.
- DUBAR C., TRIPIER P., 1998, *Sociologie des professions*, Armand Colin, Paris.
- FLAMANT N., 2005, « Conflit de générations ou conflit d'organisation ? Un train peut en cacher un autre », *Sociologie du travail*, 47, pp. 223-244.
- FOUGERE D., POUGET J., 2004, « L'emploi public s'est-il diversifié ? Sexe, niveau d'études, origine sociale et origine nationale des salariés de la Fonction publique », Complément au Rapport sur *La diversité de la Fonction publique*, remis par Dominique Versini au ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, Paris, La Documentation française, 60 p.
- FOUGERE D., POUGET J., 2003, « Les déterminants économiques de l'entrée dans la Fonction publique », *Économie et Statistique*, n° 369-370, pp. 15-48.
- FOUGERE D., POUGET J., 2001, « Les recrutements par concours dans la Fonction publique », in Rapport Annuel 2001 de l'Observatoire de l'emploi public, Paris, La Documentation Française, pp. 183-190.
- GADEA C., 2003, *Les cadres en France, une énigme sociologique*, Paris, Belin.
- GAULEJAC V. de, 2009, *La société malade de la gestion*, Paris, Seuil, coll. Points.
- GLASER B., 1968, *Organizational careers. A sourcebook for theory*, Chicago, Aldine Publishing Company.
- GODELIER E., 2009, « La culture d'entreprise, source de pérennité ou source d'inertie ? », *Revue française de gestion*, n° 192, 02, pp. 95-111.
- GREENAN N., WALKOWIAK E., 2010, « Les structures organisationnelles bousculées par les pratiques de management ? », *Réseaux*, n° 162, pp. 73-100.
- GREENAN N., GUILLEMOT D., MOATTY F., 2005, « Comment les relations au travail sont-elles mesurées dans l'enquête COI ? », *Réseaux*, 6, n° 134, pp. 21-63.

- GUILLAUME C., POCHIC S., 2007, « La fabrication organisationnelle des dirigeants. Un regard sur le plafond de verre », *Travail, genre et sociétés*, 1, n° 17, pp. 79 à 103.
- GUILLEMOT D., JEANNOT G., PEYRIN A., 2011, « Travail du public, travail du privé : similitudes et différences. Premiers apports de l'enquête "changement organisationnel et informatisation" », *Revue française d'administration publique*, n° 132, pp. 789-803.
- GUILLEMOT D., PEYRIN A., 2008, « Les agents de la Fonction publique d'État, des travailleurs comme les autres ? Une exploration de l'enquête COI », *Rapport de recherche pour la DGAFP, Centre d'études de l'emploi*.
- HONDEGHEM A., HORTON S., SCHEEPERS S., 2005, Les modèles de gestion des compétences en Europe, *Revue Française d'administration publique*, n° 116, pp. 561-576.
- HOOD C., 1991, "A public management for all seasons", *Public administration*, vol 69, n° 1, pp. 3-19.
- HOOD C., 1995, "The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, n° 3, pp. 93-109.
- HUGOUNENQ R., VENTELOU B., 2002, « Les services publics français à l'heure de l'intégration européenne », *Revue de l'OFCE*, janvier, n° 80, pp. 7-61.
- IGPDE, 2009, « Perspective Gestions Publiques », *Publication de l'IGPDE*, n° 31, juillet.
- JEANNOT G., 2010, « Sélection et parcours des directeurs régionaux des services déconcentrés techniques », *Sociologies pratiques*, n° 21, pp. 97-111.
- JEANNOT G., 2010, « La fatigue d'être client », *Informations sociales*, n° 159, pp. 34-41.
- JEANNOT G., 2005, « Gérer les carrières des cadres de la Fonction publique ? », *Revue française d'administration publique*, 4, n° 116, pp. 553 à 559.
- JEANNOT G., 2005, « Les marges de manœuvre de la gestion des carrières des personnels d'encadrement de la Fonction publique d'État : L'enjeu des commissions administratives paritaires », *Revue française d'administration publique*, 4, n° 116, pp. 699-714.
- JEANNOT G., LICHTENBERGER Y., 2002, "What competency management in the French civil service?", in Horton Sylvia, Hondegem Annie, Farnham David, *Competency management in the public sector*, Amsterdam, IOM press, pp. 123-134.
- JEANNOT G., ROUBAN L., 2010, « Changer la Fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n° 132, pp. 665-672.
- JOLY H., 2007, « Les études sur le recrutement du patronat : une tentative de bilan critique », *Sociétés Contemporaines*, 68.
- JOUNIN N., WOLFF L., 2006, « Entre fonctions et statuts, les relations hiérarchiques dans les établissements de santé », *Rapport de recherche*, n° 32, Centre d'études de l'emploi, septembre.
- LANDRIEUX-KARTOCHIAN S., 2007, « Les organisations face au plafond de verre », *Revue française de gestion*, n° 173, 4, pp. 15-30.
- LASCOUMES P., LE GALES P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences PO.
- LAUFER J., 2005, « La construction du plafond de verre : le cas des femmes cadres à potentiel », *Travail et Emploi*, n° 102, avril-juin, pp. 31-44.
- LAUFER J., FOUQUET A., 2001, « À l'épreuve de la féminisation », in Bouffartigue P. (dir.), *Cadres, la grande rupture*, Paris, La Découverte.
- LE PORS A., MILEWSKI F., 2001, *L'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques*, ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État.
- LE PORS A., MILEWSKI F., 2003, *Promouvoir la logique paritaire*, La Documentation française.
- LE PORS A., MILEWSKI F., 2005, *Vouloir l'égalité*, La Documentation française.
- LULIN E., 2006, *Réformer l'État : avec, sans ou contre ses serviteurs ?*, Le Seuil, Pouvoirs, 2, n° 117, pp. 55-70.
- MALTAIS D., LECLERC M., RINFERT N., 2007, « Le "leadership administratif" comme concept utile à la modernisation de l'administration publique », *Revue Française d'administration publique*, 3, n° 123, pp. 423-441.
- MELNIK E., 2009, *Les réformes dans la Fonction publique : une revue de littérature économique internationale*, Rapport pour la DGAFP, décembre.
- MERTON R.K., 1965, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Plon.

- MONCHATRE S., 2005, « Accès au statut cadre en cours de vie professionnelle : politiques d'entreprises et pratiques individuelles », *Cahiers du GDR Cadres*, n° 9.
- OGIEN A., 2010, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, (1<sup>er</sup> sem.), pp. 19-40.
- OGIEN A., 1995, *L'esprit gestionnaire*, Editions de l'EHESS.
- PARENT M.-C., POUGET J., ZAIDMAN C., 2003, « Mieux connaître l'emploi public », *Économie et statistique*, n° 369-370.
- PECHEUR B., 2006, *La Fonction publique : entre le big bang et le statu quo ?*, Le Seuil, Pouvoirs, 2, n° 117, pp. 93-105.
- PICQ J., 1994, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Paris, La Documentation française.
- PILCZER J.-S., 2010, « La notion de service public », *Informations sociales*, n° 158, pp. 6-9.
- PIORE M. J., DOERINGER P. B., 1971, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington: D.C. Heath.
- PIOTET F., 2007, *Emploi et travail, le grand écart*, Paris, Armand Colin.
- POCHIC S., PEYRIN A., GUILLAUME C., 2010, « Le plafond de verre : d'une vision statique à une vision dynamique des inégalités de carrière dans les organisations », in Degenne A., Mary C., Moulin S.(dir.), *Les catégories sociales et leurs frontières*, Presses de l'Université de Laval.
- POLLITT C., VAN THIEL S., HOMBURG V., 2007, "New public management in Europe", *Management Online Review, European School of Management*, octobre.
- POUGET J., 2005 (2005a), « Secteur public, secteur privé, quelques éléments de comparaisons salariales », in *Les salaires en France*, Insee édition, pp. 29-40.
- POUGET J., 2005-2006 (2005b), « La Fonction publique, vers plus de diversité ? », in *France, Portrait Social*, Insee édition, pp. 143-162.
- ROUBAN L., 2010 (2010a), « L'inspection générale des Finances, 1958-2008 : pantouflage et renouveau des stratégies élitaires », *Sociologies pratiques*, n° 21, pp. 21 à 34.
- ROUBAN L., 2010 (2010b), « Le statut des fonctionnaires comme enjeu socio-historique », *Revue française d'administration publique*, n° 132, pp. 673-687.
- ROUBAN L., 2009, *La Fonction publique*, Paris, La Découverte (3<sup>e</sup> éd.).
- ROUBAN L., 2006, *L'univers sociopolitique des fonctionnaires français*, Le Seuil, Pouvoirs, 2, n° 117, pp. 39-54.
- ROUBAN L. 1990, La modernisation de l'État et la fin de la spécificité française, *Revue Française de Sciences Politiques*, 40/4, pp. 521-545.
- SAGLIO J., 2009, *La diversité des normes de carrières salariales*, Économie et Sociétés, vol. 43, n° 9.
- SAGLIO J., 2005, « Le droit à la carrière des officiers de la marine », *Revue française d'administration publique*, 4, n° 116, pp. 639 à 650.
- SCOT J.-P., 2007, « Comprendre une spécificité française », *Nouvelle Fondation*, 1, n° 5, pp. 65 à 70.
- SEGRESTIN D., 1997, « L'entreprise à l'épreuve des normes de marche : Les paradoxes des nouveaux standards de gestion dans l'industrie », *Revue française de sociologie*, vol. 38, n° 3, pp. 553-585.
- SILGUY (de) Y.-T., 2003, *Moderniser l'État : l'encadrement supérieur*, Rapport au ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, décembre.
- SINGLY (DE) F., THELOT C., 1988, *Gens du privé, gens du public. La grande différence*, Paris, Dunod, Bordas.
- SULEIMAN E., 1979, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil.
- SULEIMAN E., MENDRAS H. (ed.), 1995, *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte.
- THOEMMES J., ESCARBOUET M., 2009, « Les cadres : un groupe social en recomposition à la lumière des temps sociaux », *Informations sociales*, 3, n° 153, pp. 68-74.
- TROUVE P., 1996, « La fin des contremaîtres traditionnels ? », *Revue française de sociologie*, n° 37/2, pp. 287-308.
- VOLKOFF S., 1987, « L'encadrement : de la catégorie statistique à la fonction exercée », *Économie et Statistiques*, n° 204. p. 30-41.
- WELLER J.-M., 1999, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publiques*, Desclée de Brouwer.

WOLFF L., 2005, « Monitorat, maîtrise, administration et direction. Quatre formes du travail d'encadrement dans l'industrie », *Réseaux*, 6, n° 134 (2005a), pp. 123 à 155.

WOLFF L., 2005 (2005b), « Transformations de l'intermédiation hiérarchique », *Rapport de recherche*, n° 29, Centre d'études de l'emploi, novembre.



## ANNEXES

---

### CARACTÉRISTIQUES COMMUNES DES MODÈLES PRÉSENTÉS

Tous les modèles présentés ci-après sont des modèles logit tenant compte du plan de sondage complexe de l'enquête (procédure « Survey Logistic » dans SAS). Faute de pouvoir tenir compte de ce plan de sondage complexe dans la base réunissant les salariés des deux secteurs, les modèles ont systématiquement été faits « en miroir » en public et privé, afin de comparer les effets propres des différentes variables de contrôle dans les deux secteurs. Aucune modèle n'est donc en situation de mettre au jour l'« effet propre » de l'appartenance au secteur public sur les probabilités modélisées.

Une variable de contrôle a été systématiquement ajoutée sans être affichée : le nombre d'échelons hiérarchiques de l'entreprise ou de l'unité administrative. La situation de référence retenue a été de cinq niveaux, afin d'accroître la comparabilité des deux secteurs.

Par contre, le secteur d'activité, tel que définit dans la Naf, n'a pas été intégré dans les modèles. Le fait que l'immense majorité des répondants du public soit dans les secteurs de l'Administration publique et de l'Éducation, secteurs n'ayant que très peu d'importance dans le secteur privé, rendrait périlleuse la définition d'une situation de référence commune.

Aide à la lecture des modèles :

L'abréviation O.R. désigne les *Odds-ratio* ou rapports des chances.

Les coefficients (logit) non significatifs au seuil de 10 % sont grisés.

## Annexe 1

Probabilité modélisée		Être encadrant (chef = oui)				Être Cadre (A)				Être Encadrant (Parmi les cadres)			
Secteur		Public		Privé		Public		Privé		Public		Privé	
		coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.
<b>Référence</b>		-0,9065**		-0,5179***		-2,9983***		-1,4721***		1,2793		0,9587***	
<b>Sexe</b> (réf=homme)	Femme	-1,1035***	0,33	-0,7967***	0,451	-0,7306**	0,48	-0,7044***	0,49	-1,3262***	0,27	-0,3084*	0,74
<b>Âge</b> (réf=40 à 49 ans)	Moins de 30 ans	-0,9882*	0,37	-0,919***	0,399	-1,7561**	0,17	-1,445***	0,24	1,1257	3,08	-1,724***	0,18
	30 à 39 ans	0,3566	1,43	-0,3087***	0,734	-0,7008*	0,50	-0,8164***	0,44	0,6093	1,84	-0,5001**	0,61
	50 ans et plus	0,7261***	2,07	-0,1533	0,858	0,5251	1,69	0,2031	1,23	1,0807**	2,95	-0,1584	0,85
<b>Diplôme</b> (réf= Inférieur au bac)	1er Cycle	0,3107	1,36	0,4259***	1,531	1,1265***	3,09	1,5604***	4,76	-0,2534	0,78	-0,5224**	0,59
	2è Cycle	1,2725***	3,57	0,7106***	2,035	3,0429***	20,97	2,097***	8,14	0,2873	1,33	0,144	1,16
	3è Cycle	1,2692***	3,56	1,1412***	3,131	4,1548***	63,74	3,363***	28,88	0,1478	1,16	0,1694	1,19
	Gde Ecole / Ingénieur / Commerce	1,3495***	3,86	1,3611***	3,901	5,5733***	263,30	4,6439***	103,95	-0,2604	0,77	0,202	1,22
<b>Fonction</b> (réf=autres fonctions)	Gestion, comptabilité, commercial	0,0587	1,06	0,01	1,01	-0,281	0,76	-0,069	0,93	0,421	1,52	-0,1988	0,82
	Production nettoyage manutention	-0,8532***	0,43	-0,2961***	0,744	-1,3399***	0,26	-1,458***	0,23	-1,2839	0,28	0,3228	1,38
	Secrétariat, saisie	-1,0224***	0,36	-0,9265***	0,396	-1,8241***	0,16	-1,7769***	0,17	0,0856	1,09	-1,3555***	0,26
	études, R&D, enseignement, soin	-0,4721*	0,62	-0,4565***	0,634	0,5211	1,68	0,6496***	1,92	-1,2392**	0,29	-0,7793***	0,46
<b>Temps partiel</b> (réf=non)	oui	-0,9513**	0,39	-0,9147***	0,401	-0,3412	0,71	-1,2596***	0,28	-1,3225	0,27	-0,5256*	0,59

Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées

Effectifs : FPE n=1228/ Privé n=14369.



## Annexe 2

Probabilité modélisée		Être Cadre Encadrant				Être Cadre Isolé				Être Chef				Être Superviseur			
Secteur		Public		Privé		Public		Privé		Public		Privé		Public		Privé	
		coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.
<b>Référence</b>		-3,0186***		-1,8506***		-5,3763***		-3,3112***		-1,3147***		-1,2936***		-1,6306***		-2,1176***	
<b>Sexe</b> (réf=homme)	Femme	-1,2603***	0,28	-0,7404***	0,48	0,7774**	2,18	-0,0615	0,94	-0,8307***	0,44	-0,6186***	0,54	-0,4484	0,64	0,2076**	1,23
<b>Âge</b> (réf=40 à 49 ans)	Moins de 30 ans	-1,0373	0,35	-1,8604***	0,16	-1,9941*	0,14	0,2651	1,30	-0,6578	0,52	-0,2176*	0,80	0,3715	1,45	0,1274	1,14
	30 à 39 ans	-0,3859	0,68	-0,7415***	0,48	-0,6616	0,52	-0,1664	0,85	0,6155*	1,85	0,039	1,04	-0,4918	0,61	0,1278	1,14
	50 ans et plus	1,0032***	2,73	0,05	1,05	-0,9228**	0,40	0,2464	1,28	0,3876	1,47	-0,2354**	0,79	-0,1646	0,85	-0,1834	0,83
<b>Diplôme</b> (réf= Inférieur au bac)	1er Cycle	0,8272*	2,29	1,2832***	3,61	1,9137**	6,78	1,4604***	4,31	0,089	1,09	-0,0528	0,95	0,1392	1,15	-0,3**	0,74
	2è Cycle	2,7298***	15,33	2,038***	7,68	2,7405***	15,50	1,3603***	3,90	-0,0979	0,91	-0,4521**	0,64	-0,0482	0,95	-0,0847	0,92
	3è Cycle	3,2555***	25,93	2,9687***	19,5	3,6021***	36,68	1,8421***	6,31	-1,3967**	0,25	-0,9705***	0,38	-1,2232*	0,29	-1,1993***	0,30
	Gde Ecole / Ingénieur / Commerce	3,5887***	36,19	3,1552***	23,5	4,065***	58,27	2,4434***	11,51	-1,941*	0,14	-1,3402***	0,26	-15,103***	0,00	-2,2901***	0,10
<b>Fonction</b> (réf=autres fonctions)	Gestion, comptabilité, commercial	-0,0812	0,92	-0,1819	0,83	-0,5626	0,57	0,1071	1,11	0,2125	1,24	0,1459	1,16	-0,2504	0,78	0,4346	1,54
	Production nettoyage maintenance	-1,7442***	0,18	-1,2134***	0,3	0,1481	1,16	-1,379***	0,25	-0,4625	0,63	0,1978	1,22	-0,4091	0,66	0,4302***	1,54
	Secrétariat, saisie	-2,0914**	0,12	-2,0003***	0,14	-0,6218	0,54	-1,2043***	0,30	-0,593	0,55	-0,3274	0,72	0,0181	1,02	0,5028***	1,65
	études, R&D, enseignement, soin	-0,00843	0,99	0,0318	1,03	0,8578*	2,36	0,7091***	2,03	-0,5258	0,59	-0,7388***	0,48	-0,8313*	0,44	-0,0875	0,92
<b>Temps partiel</b> (réf=non)	oui	0,2418	1,27	-1,1846***	0,31	-0,9807	0,38	-0,6518***	0,52	-0,7791*	0,46	-0,6908***	0,50	0,3676	1,44	-0,0289	0,97

Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées.

Effectifs : FPE n=1228/ Privé n=14369

## Annexe 3

Probabilité modélisée		Devoir atteindre des objectifs				Être évalué				Que l'évaluation débouche sur une bonification salariale				Que l'évaluation ait une influence sur la carrière			
Secteur		Public		Privé		Public		Privé		Public		Privé		Public		Privé	
		coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.	coeff	O.R.
<b>Référence</b>		0,3034		-0,0518		0,7441		0,5588**		-1,364**		-0,8311***		-0,2327		-0,7141***	
<b>Sexe</b> (réf=homme)	Femme	0,0695	1,07	-0,0501	0,951	0,4797**	1,62	-0,1235*	0,88	0,4972**	1,64	-0,2102**	0,81	0,2	1,22	-0,2617**	0,77
<b>Âge</b> (réf=40 à 49 ans)	Moins de 30 ans	-0,5796*	0,56	0,1761*	1,193	0,3998	1,49	-0,0346	0,97	-1,1875*	0,31	0,0788	1,08	0,6143	1,85	0,3631***	1,44
	30 à 39 ans	-0,1375	0,87	0,0898	1,094	0,0254	1,03	0,0972	1,10	0,0129	1,01	0,152	1,16	0,0327	1,03	0,205**	1,23
	50 ans et plus	-0,1638	0,85	-0,0943	0,91	-0,2226	0,80	-0,0299	0,97	0,00543	1,01	-0,2055**	0,81	-0,7569***	0,47	-0,4139***	0,66
<b>CSP</b> (réf=employé)	Cadres	0,0375	1,04	0,8268***	2,286	0,3201	1,38	0,7089***	2,03	0,4144	1,51	0,4324	1,54	0,3971	1,49	0,6922***	2,00
	Prof. Interm.	0,1077	1,11	0,5147***	1,673	0,4071	1,50	0,3976***	1,49	0,2491	1,28	0,0628	1,07	0,0302	1,03	0,417**	1,52
	Ouvrier	-0,175	0,84	0,1251	1,133	0,1697	1,19	-0,6769***	0,51	-0,3135	0,73	-0,5447*	0,58	-0,0696	0,93	-0,3966**	0,67
<b>Encadrer</b> (réf=non)	oui	0,7979***	2,00	0,3604***	1,434	0,101	1,11	0,1307	1,14	0,1154	1,12	0,2925***	1,34	0,1601	1,17	0,3492***	1,42
<b>Temps partiel</b> (ref=non)	oui	0,3725	1,45	-0,2209*	0,802	-0,2268	0,80	-0,4039***	0,67	-0,0448	0,96	-0,5431***	0,58	-0,1387	0,87	-0,5201***	0,59
<b>Diplôme</b> (réf= Inférieur au bac)	1er Cycle	-0,2752	0,76	0,052	1,053	-0,1815	0,83	-0,2327	0,79	-0,7478**	0,47	-0,0939	0,91	0,0933	1,10	-0,0953	0,91
	2è Cycle	-0,2614	0,77	0,081	1,084	-0,2818	0,75	0,0566	1,06	-0,6377*	0,53	0,1397	1,15	0,254	1,29	0,0987	1,10
	3è Cycle	-0,7431*	0,48	0,1037	1,109	-0,4399	0,64	0,0487	1,05	-0,6854	0,50	0,4005**	1,49	-0,0883	0,92	0,2517	1,29
	Gde Ecole / Ingénieur / Commerce	0,1956	1,22	0,2416	1,273	-0,4294	0,65	0,2427	1,28	-0,4557	0,63	0,5254**	1,69	-0,3621	0,70	0,2028	1,23
<b>Fonction</b> (réf=autres fonctions)	Gestion, compta, com- mercial	0,2506	1,29	0,5621***	1,754	0,1586	1,17	0,3143***	1,37	0,2589	1,30	0,3303***	1,39	0,1446	1,16	0,0823	1,09
	production nettoyage manutention	-0,4789	0,62	0,3202***	1,377	-0,0037	1,00	0,0362	1,04	0,6492*	1,91	0,0538	1,06	0,046	1,05	-0,2731	0,76
	secrétariat, saisie	-0,3724	0,69	-0,4236	0,655	0,4389	1,55	0,3914**	1,48	-0,0278	0,97	0,1294	1,14	0,2631	1,30	-0,2968	0,74
	études, R&D, enseignement, soin	-0,087	0,92	0,0355	1,036	-0,0514	0,95	0,226	1,25	0,0187	1,02	0,3279**	1,39	-0,1974	0,82	0,0447	1,05

Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées.

Effectifs : FPE n=1228/ Privé n=14369

## Annexe 4

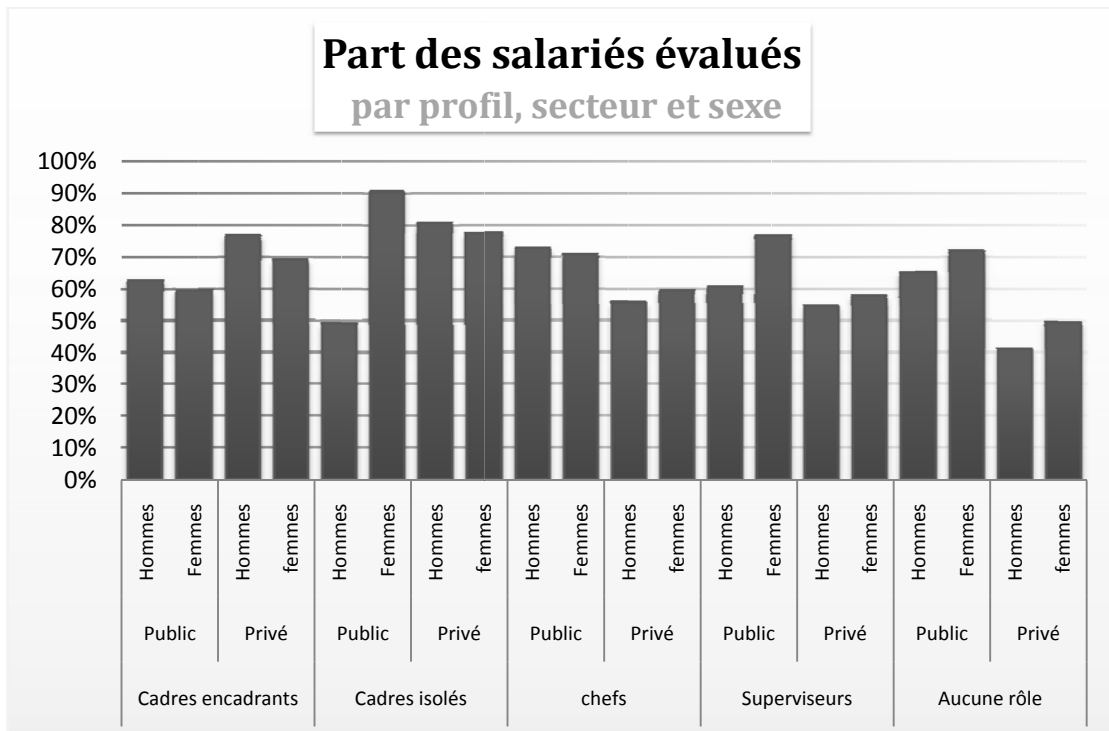
Probabilité modélisée		Être évaluateur			
		Public		Privé	
Secteur		coeff	O.R.	coeff	O.R.
<b>Référence</b>		-3,4679***		-3,7976***	
<b>Sexe</b> (réf=homme)	Femme	-0,1739	0,84	-0,3008	0,74
<b>Âge</b> (réf=40 à 49 ans)	Moins de 30 ans	-1,0739*	0,34	-0,5186***	0,595
	30 à 39 ans	0,00142	1,00	0,0442	1,045
	50 ans et plus	-0,1084	0,90	0,2042*	1,227
<b>CSP</b> (réf=employé)	Cadres	1,9999***	7,39	1,9402***	6,96
	Prof. Interm.	0,3856	1,47	1,2329***	3,431
	Ouvrier	0,4911	1,63	-0,2355	0,79
<b>Encadrer</b> (ref=non)	oui	2,8175***	16,74	2,4481***	11,57
<b>Temps partiel</b> (réf=non)	oui	-0,8025	0,45	-0,6321***	0,531
<b>Diplôme</b> (réf= Inférieur au bac)	1er Cycle	-0,0045	1,00	-0,5146*	0,598
	2è Cycle	-0,814*	0,44	-0,3168	0,728
	3è Cycle	-0,5652	0,57	0,1545	1,167
	Gde Ecole / Ingénieur / Commerce	1,3561***	3,88	0,253	1,288
<b>Fonction</b> (réf=autres fonctions)	Gestion, compta, commercial	0,3682	1,45	-0,1425	0,867
	production nettoyage manutention	0,2714	1,31	-0,2015	0,818
	secrét., saisie	-0,1962	0,82	1,1606	3,192
	études, R&D, enseign,soin	-0,0903	0,91	-0,3336	0,716

Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.

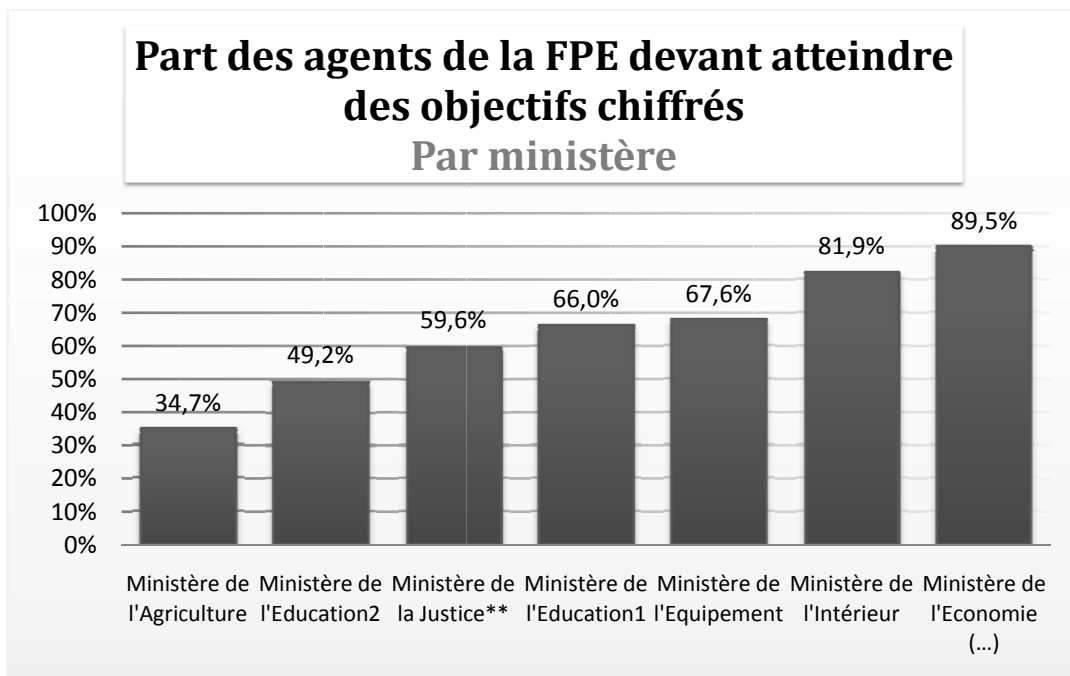
Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats) / Données pondérées.

Effectifs : FPE n=1228/ Privé n=14369

Annexe 5



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
 Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.



Source : enquêtes COI et COI-FP 2006 / volet « salariés », Statistique publique, Dares-CEE-DGAFP.  
 Champ : salariés ayant au moins un an d'ancienneté des entreprises de plus de vingt salariés (secteur privé) et agents de la FPE (hors enseignants et magistrats). Données pondérées.

DERNIERS NUMEROS PARUS :

(Téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>)

- N° 65** *Parcours professionnels, ruptures et transitions. Inégalités face aux événements de santé*  
ARMELLE TESTENOIRE, DANIELE TRANCART  
septembre 2011
- N° 64** *Transmission des savoirs et mutualisation des pratiques en situation de travail. Actes du colloque de décembre 2009*  
CORINNE GAUDART, JEANNE THEBAULT  
mai 2011
- N° 63** *Travailler avec un cancer. Regards croisés sur les dispositifs d'aménagement des conditions de travail et sur les ressources mobilisées pour tenir ensemble travail et santé*  
CHRISTINE LE CLAINCHE, KARINE CHASSAING, NOËLLE LASNE, ANNE-MARIE WASER  
mars 2011
- N° 62** *Les agents de l'État, des travailleurs comme les autres ? Une exploration de l'enquête Changements organisationnels et informatisation 2006*  
DANIELE GUILLEMOT, AURELIE PEYRIN  
février 2011
- N° 61** *Pratiques de prévention des risques professionnels*  
THOMAS AMOSSE, SYLVIE CELERIER, ANNE FRETTEL  
janvier 2011
- N° 60** *Échanges informels et relations de travail à l'heure des changements organisationnels et de l'informatisation*  
THOMAS AMOSSE, DANIELE GUILLEMOT, FREDERIC MOATTY, JEREMIE ROSANVALLON  
novembre 2010
- N° 59** *Les systèmes d'information sur les retraites en Europe et aux États-Unis*  
NAJAT EL MEKKAOU DE FREITAS, BERANGERE LEGENDRE, BENEDICTE KUKLA  
octobre 2010
- N° 58** *Expérience professionnelle et gestion de la sécurité au travail. Actes du séminaire Ages et Travail (2008)*  
CREAPT-CEE  
juillet 2010
- N° 57** *Les réformes dans la Fonction publique : une revue de littérature économique internationale*  
EKATERINA MELNIK (DIR. DANIÈLE GUILLEMOT)  
juin 2010
- N° 56** *Vécu du travail et santé des enseignants en fin de carrière : une approche ergonomique*  
DOMINIQUE CAU-BAREILLE  
novembre 2009
- N° 55** *Une évaluation des effets des baisses de cotisations sociales sur les bas salaires dans le cadre de la réforme Fillon de 2003*  
MATTHIEU BUNEL, RICHARD DUHAUTOIS, FABRICE GILLES, PATRICK KWOK, YANNICK L'HORTY, MARIANNE PAUCHET, CORINNE PERRAUDIN  
juillet 2009