

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du Centre d'études de l'emploi et du travail
Juillet 2023

191 le cnam
ceet

CADRES DU SECTEUR PUBLIC : DES INÉGALITÉS DE CARRIÈRE ET DE GENRE QUI SE CREUSENT AVEC L'ÂGE

Marion Demonteil
Cnam, CEET

La réforme des retraites a reposé avec acuité la question de la fin de carrière. Dans le secteur public, l'intensification des rythmes de travail et l'injonction croissante à la mobilité questionnent le maintien dans la carrière avec l'âge, y compris pour les cadres.

À rebours de la représentation unifiante de haut-es fonctionnaires circulant sans heurts entre les postes de direction, les cabinets ministériels et le secteur privé, l'observation qualitative des trajectoires montre, dans ce numéro de *Connaissance de l'emploi*, que l'allongement de la vie professionnelle couplée à la réforme de la carrière publique creuse les inégalités, d'âge et de genre en particulier, dans les strates supérieures de l'administration culturelle de l'État.

Point central de la réforme des retraites, le report de l'âge légal de départ va dans le sens d'un allongement de la vie active. Cette mesure poursuit l'évolution engagée depuis plus de trente ans, visant à accroître le taux d'activité des seniors. Dans le secteur public, l'âge moyen de départ à la retraite augmente, atteignant 62 ans en 2021 (DGAFP, 2022). Plus diplômés que ceux du privé, les agent-es du public entrent plus tardivement, mais se maintiennent plus longtemps sur le marché du travail, expliquant la prépondérance des plus de 40 ans dans ce secteur (65 % contre 57 % dans le privé). Ces données invitent à questionner la place des seniors sur un marché du travail où ils et elles sont appelé-es à se maintenir plus nombreux et plus longtemps.

Dans le prolongement de ces études, cette recherche pose la question des inégalités d'âge et de genre, et de leurs effets sur les fins de carrière publique. Elle place la focale sur les cadres de l'administration culturelle de l'État qui reflète les transformations en cours des carrières publiques (encadré 1).

Pour ces agent-es, les inégalités de fin de carrière se payent au prix fort dans la mesure où le calcul des pensions est réalisé sur la base des six derniers mois d'activité. Tenir son poste le plus longtemps possible, occuper un emploi élevé dans la hiérarchie, accéder à un échelon voire à un corps plus rémunérateur représentent alors des enjeux exacerbés. Dans un contexte d'intensification du travail et de la concurrence pour les emplois

RÉSULTATS CROISÉS DE TROIS ENQUÊTES

Cette analyse propose une perspective de synthèse à partir du croisement des données collectées dans trois enquêtes complémentaires, entre 2013 et 2022, au cœur de l'administration culturelle. Le premier terrain, mené dans le cadre d'une thèse, était consacré aux inspections de la culture. Les deux suivants, investis lors de post-doctorats, s'attachaient aux inégalités genrées de carrière dans la haute administration d'une part, à l'activité des conseiller-ères en poste dans les services déconcentrés de la culture d'autre part. Nous mobilisons ici principalement des entretiens — près de deux cents — retraçant les trajectoires d'inspecteur-trices, de haut-es fonctionnaires et de cadres intermédiaires des services déconcentrés, pour la plupart en seconde partie de carrière. La lecture de ces entretiens au prisme des enjeux de fin de carrière renseigne la persistance voire le renforcement d'inégalités d'âge et de genre indépendamment de la génération, de l'inscription géographique et du secteur. Tout en étant spécifique par la petite taille de ses effectifs et la part historiquement importante de contractuel-les, l'administration culturelle est représentative des transformations de la carrière du fait de son inscription volontariste dans les réformes organisationnelles et de gestion des carrières des trente dernières années.

supérieurs, les cadres du secteur public n'ont pas les mêmes ressources pour y faire face. Les réformes qui accentuent depuis vingt ans l'individualisation des carrières constituent un facteur d'aggravation des inégalités observées tout au long de la vie professionnelle. Elles augmentent la part discrétionnaire de la rémunération et de l'avancement, accentuent le brouillage entre secteurs public et privé (Peyrin, 2019) et diffusent toujours plus largement la norme de la mobilité. Appelé-es à être mobiles plus fréquemment et plus longtemps dans leur carrière, les cadres doivent connaître des mobilités diversifiées (entre fonctions, organisations et territoires, voire entre les trois versants de la fonction publique depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique). S'y soustraire, c'est risquer d'être ralenti-es dans son avancement, voire empêché-es d'accéder à certains grades ou emplois supérieurs ou piégé-es dans des postes sans perspective d'évolution (Alber, 2017; Charpenel, Demonteil et Hatzipetrou-Andronikou, 2023).

Ce numéro de *Connaissance de l'emploi* montre comment les dispositifs d'accompagnement mis en place dans le sillage de ces réformes ont pour objet d'intégrer les cadres dans la quête permanente de leur mobilité. Une fois la cinquantaine passée, ils et elles se trouvent alors face à une alternative : rester engagé-es dans la compétition et la succession de postes, ou se soustraire à cette logique en accédant à un emploi refuge, c'est-à-dire stable, sans limitation de durée et permettant de connaître des conditions de travail plus soutenables.

● Rendre les cadres « acteurs de leur propre parcours »

La compétition pour l'accès aux postes supérieurs dans l'administration s'est intensifiée dans les années 2000, en raison de la contraction du nombre d'emplois de direction sous l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2008, du vieillissement de l'encadrement supérieur (démographie conjuguée au report de l'âge légal de départ en

2010¹), et de l'ouverture croissante des emplois fonctionnels aux contractuel-les. Parallèlement, le recrutement de l'encadrement dirigeant-e de l'État poursuit sa professionnalisation, impulsée par Nicolas Sarkozy (Eyméri-Douzans, 2019). Placée auprès du Premier ministre, la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (Diese) assure un rôle de « DRH Talents », notamment en constituant des viviers de « hauts potentiels » destinés à occuper les emplois de direction attribués à discrétion du gouvernement. Sa politique de gestion de l'encadrement supérieur de l'État est relayée dans chaque ministère, où les délégués ministériels à l'encadrement supérieur ont pour mission d'accompagner les cadres dans l'anticipation de leurs changements de postes. Au ministère de la Culture, le bureau du recrutement, des concours, des métiers et de l'évolution professionnelle accompagne par exemple les agent-es dans la diversification de leurs expériences, la définition de leur projet professionnel, la concrétisation de leur souhait de mobilité, etc.

Ces services accompagnent la différenciation des trajectoires professionnelles, soit l'idée que ce sont les qualités individuelles des agents qui déterminent leurs perspectives de progression (et non leur corps ou échelon), en faisant valoir l'adéquation entre les postes disponibles d'un côté, les compétences, l'expérience et le projet professionnel de l'autre. Ils contribuent également à diffuser les normes d'une carrière réussie, en posant les cadres de la présentation de soi dans les CV et en pointant les éventuels écarts entre les parcours des candidat-es et leurs espérances de promotion, comme permettent de le saisir les expériences d'une sous-directrice et d'une cheffe de bureau quinquagénaires, s'étant rapprochées de ce service lors d'une recherche de poste :

« [Le rendez-vous avec la haute fonctionnaire encadrement] a été ma séance de catharsis pour cadre stressé, pour me remettre en question et me dire : "Voilà et je suis qui en fait ? Je suis archiviste, oui, c'est clair, mais archiviste dans quelle approche ?" », femme, conservatrice du patrimoine, sous-directrice.

« [Le haut fonctionnaire à l'encadrement supérieur] m'a lancé, un jour : "Oh, mais il n'y a rien dans ce CV". C'est vrai que l'accueil est un peu frais. Ce n'est pas très mobilisateur ». Femme, attachée d'administration, cheffe de bureau.

Poursuivre sa vie professionnelle c'est donc, selon ces critères, continuer la recherche de promotion d'un poste à un autre, sans variation d'intensité jusqu'à la liquidation des droits de pension. Se maintenir dans cette dynamique, c'est alors continuer à jouir ou souffrir d'inégalités de chances de promotion alors même que ces chances sont, pour tous et toutes, dégradées avec l'âge. Ainsi, pour les femmes, toujours confrontées au plafond de verre dans l'administration publique (Marry et al., 2017), la structure des opportunités, plus étroite que celle des hommes, se réduit encore après 45 ans.

Pour les cadres de l'État, les entretiens réalisés montrent l'existence de deux stratégies de maintien dans la logique des carrières : entretenir et mobiliser un réseau de soutiens pour poursuivre la course à la promotion d'un côté, rechercher un emploi refuge pour tenir jusqu'à la retraite, de l'autre.

¹ De 60 à 62 ans.

● Promouvoir ou déchoir

L'exigence accrue de mobilité imprègne les conditions d'emploi offertes à l'encadrement. Les emplois supérieurs à celui de chef-fe de bureau ne peuvent être occupés que pour une durée limitée (3 à 4 ans), renouvelable une fois. Ces conditions restrictives supposent pour les cadres l'anticipation quasi permanente de leur fin de mandat.

Mais si certaines mobilités peuvent accélérer la carrière, elles ne sont pas accessibles à tout le monde de la même manière ni avec le même rendement. Le passage par de grands établissements publics ou le secteur privé, souvent présenté comme la marque d'une réussite professionnelle distinctive des grands corps de l'État², peut s'avérer très coûteux pour les moins doté-es. Éloigné-es des services de gestion du ministère et des réseaux proches de l'exécutif, ces agent-es voient leur progression ralentie et peinent à réintégrer leur administration d'origine. C'est le cas même lorsqu'ils et elles sont membres de corps dominants, à l'instar de cet enquêté, détaché³ plusieurs années :

«[Au bout de 15 ans de détachement dans le service public audiovisuel] j'ai regardé ce que donnait ma situation en termes de retraite, et c'était juste une catastrophe. Et puis comme j'ai pas l'impression que ma vie est finie dans les 5 ou 10 ans après, je me suis dit c'est pas possible de rester [...] avec juste une activité dans le privé qui est pas reconnue par mon gestionnaire de carrière qui reste l'administration». Homme, quinquagénaire, administrateur civil, ex. sous-directeur.

La succession des postes est ainsi inscrite dans une norme tacite faite d'un équilibre entre une inscription durable, mais pas trop exclusive dans un secteur d'activité et une fidélité à l'administration. De façon comparable, le passage en cabinet ministériel n'est pas nécessairement un accélérateur de carrière, le marquage politique pouvant compromettre la progression.

Choisir la bonne mobilité est de plus en plus risqué avec l'âge, car l'éventail des possibles devient plus étroit en seconde partie de carrière. D'un côté, la norme suppose une progression dans la hiérarchie des postes. Pour celles et ceux qui atteignent les plus hauts niveaux, la structure des opportunités peut se dégrader brutalement :

«En gros, le cabinet [du ministre] me fait savoir qu'il n'a plus besoin de moi à la [tête d'une direction centrale]. Alors j'ai dit : "Ben si vous n'avez pas besoin de moi, qu'est-ce que vous faites de moi?". [Ils m'ont répondu] : "Ah ben on sait pas..." [.] En termes de trajectoire, une direction ça dure un certain temps, après ça s'arrête et il n'y a pas grand-chose au ministère, on ne vous propose rien d'autre de plus ou moins équivalent.», Femme, sexagénaire, administratrice civile, ex. directrice.

Une fin de mandat non anticipée ou une démission peuvent se traduire par une perte d'emploi, spécifique au secteur public⁴.

² Les grands corps sont traditionnellement ceux qui recrutent parmi les mieux classé-es de l'ancienne ENA.

³ Le détachement est la possibilité pour un-e fonctionnaire titulaire d'occuper un emploi hors de son administration d'origine, et d'être rémunéré-e selon les règles de l'organisation qui l'accueille.

⁴ Un fonctionnaire est en effet titulaire d'un grade à l'intérieur d'un corps. Celui-ci ne peut pas lui être retiré, contrairement à l'emploi que ce grade lui permet d'occuper.

Placé-es dans la catégorie des fonctionnaires sans affectation de poste, certain-es agent-es peinent plusieurs années à retrouver des responsabilités et, lorsqu'ils et elles y parviennent, c'est au prix d'une forte rétrogradation dans la hiérarchie des postes. Cette position induit une perte de rémunération, du fait de l'absence de primes et d'une progression ralentie dans le corps d'appartenance, bien que le traitement de base⁵ soit maintenu.

De l'autre côté, tou-te-s les agent-es n'ont pas les ressources conjugales et sociales permettant de se maintenir dans le jeu des promotions. C'est particulièrement le cas des cadres qui n'ont pas satisfait en première partie de carrière les exigences de mobilité — le statut (titulaire ou contractuel), le genre et la spécialité (technique versus administrative) ayant sur ce point un poids déterminant (Charpenel, Demonteil et Hatzipetrou-Andronikou, 2023) — et qui, de ce fait, ne satisfont pas les conditions ouvrant l'accès aux emplois supérieurs. Ils et elles peuvent en outre écarter la possibilité d'un changement de poste en raison de problèmes de santé (personnels ou d'un proche), de freins économiques et d'une perception dégradée de leur valeur sur le marché du travail. Dans le cas des cadres intermédiaires des services déconcentrés de la culture, la projection dans le poste est par exemple fortement liée à l'âge (Demonteil et Mias, 2023). Là où les moins de cinquante ans espèrent continuer leur trajectoire professionnelle dans un autre métier, les plus de cinquante ans déclarent vouloir rester au même poste.

● Concurrence autour des emplois refuges

Comme dans le secteur privé, les agents du public sont soumis à une intensification du travail (Gaudart et Volkoff 2022). Dans les strates supérieures des services de l'État, les directions sont mises au rythme du travail de l'exécutif, la complexification des dossiers et le resserrement des cabinets ministériels instauré par Emmanuel Macron accentuant la dynamique (Eymeri-Douzans, 2019). Du côté des services déconcentrés, les fusions consécutives à la naissance des nouvelles régions au 1^{er} janvier 2016 et la multiplication des appels à projets imposent un changement d'échelle aux agent-es, qui doivent assurer la mise en œuvre des politiques nationales sur des territoires beaucoup plus vastes que par le passé.

Ces rythmes intenses, débordant sur les soirées, les week-ends et les congés des cadres enquêtés sont considérés comme difficilement soutenable avec l'âge. Dans la population des conseiller-ères des directions régionales des Affaires culturelles (DRAC), si une majorité écrasante des enquêté-es dit aimer leur métier, moins de la moitié déclare se sentir capable de l'exercer jusqu'à la retraite. Dans ce contexte, accéder à des emplois refuge ou charnière, rares dans l'administration, représente un enjeu croissant avec l'âge, comme l'explique un enquêté en poste dans un grand établissement public, et qui cherche à rejoindre une inspection générale alors qu'il a la cinquantaine passée :

«Je commençais à fatiguer, parce que c'est un travail assez prenant, il faut beaucoup, beaucoup se déplacer, [être]

⁵ Équivalent à la rémunération brute.

au contact de professionnels. C'est très intéressant sans doute, mais comment dire, en termes d'hygiène de vie c'est pas parfait parce qu'on se couche souvent très, très tard quand on est en représentation dans des festivals, des manifestations à l'étranger ou en France et puis bon, pfff, c'est ce sont des lobbys très puissants, qui ont leurs entrées partout et qui sont durs en négociations. Donc il y a un moment où on a un peu envie de souffler quand même». Homme, quinquagénaire, administrateur civil, ex. sous-directeur.

Les emplois refuges correspondent à des positions moins exigeantes en termes de rythme de travail, parce qu'elles sont extérieures aux chaînes hiérarchiques, ne nécessitent pas de gestion d'équipe, ce qui leur permet d'être soustraites au rythme des bureaux. Les emplois et corps d'inspection, de cheffe de projet ou d'expert-e de haut niveau entrent par exemple dans cette catégorie pour les cadres supérieur-es. Moins exposées, ces positions sont également moins porteuses pour la carrière, et peuvent représenter une forme de déclassement comme le traduit l'expression de «cimetière des éléphants» couramment employée pour désigner les inspections. Elles n'en sont pas moins prisées en contexte de pénurie de postes. D'autant qu'elles permettent de maintenir ou améliorer la rémunération voire, dans certains cas, d'augmenter le traitement hors primes (qui sert de base au calcul de la pension), ce que ne permet pas la situation des fonctionnaires sans affectation.

Là encore, l'accès à ces emplois suppose de mobiliser des ressources très inégalement réparties. La féminisation très tardive des corps d'inspection montre que les femmes ont longtemps été écartées de ces positions rémunératrices. La proximité avec les entourages ministériels représente un atout dans la compétition pour ces postes et entrer à l'inspection suppose de faire campagne pendant plusieurs mois, comme le relate une inspectrice :

«[La campagne] Ça prend vraiment un an parce qu'il faut repérer bien tous les endroits où la décision doit se prendre, faire son travail de... De conviction. [...] La première étape est de convaincre la ministre pour qu'elle soit convaincue, il faut qu'elle propose la candidature au Premier ministre et au Président de la République. Une fois cette étape-là faite, il faut rencontrer toutes les personnes autour du Premier ministre et du Président de la République. Pas besoin d'aller précisément sur les personnes [sourire], mais autour, et donc tous ceux qui peuvent œuvrer pour accompagner cette candidature». Femme, quinquagénaire, contractuelle, ex. titulaire de mandat représentatif.

De ce point de vue, l'extinction des corps d'inspection accentue la tension autour d'emplois rares et qui peuvent désormais être attribués ou retirés au gré des orientations de l'exécutif.

Ces résultats mettent en évidence les effets combinés de l'allongement de la vie professionnelle, de l'accélération des rythmes de travail et de l'individualisation des carrières sur les inégalités de fin de carrière. En plaçant la focale sur les difficultés de maintien dans la recherche de promotions de poste et l'accès aux emplois permettant de tenir jusqu'à la retraite, ce numéro de *Connaissance de l'emploi* montre que les inégalités face à la carrière continuent de se creuser après 50 ans, l'âge et le genre redoublant des freins liés au statut ou à l'appartenance de corps. Plus largement, il contribue à montrer que les cadres de la fonction publique ne forment pas un bloc homogène et que la différenciation des trajectoires professionnelles a partie liée avec l'érosion du caractère relativement protecteur du statut par rapport aux inégalités.

RÉFÉRENCES

Alber A., 2017, «Les "générations orphelines" des marchés internes du secteur public», *Gérontologie et société*, 2017, vol. 39, no 153, p. 75-90.

Charpenel M., Demonteil M., Hatzipetrou-Andronikou R., 2023, «On n'est pas là pour s'encroûter". L'injonction à la mobilité dans les carrières publiques», *Nouvelle revue du travail*, 2023, vol. 1, no 22, p. 131-148.

Demonteil M., Mias A., 2023, *La fabrique régionale d'une politique nationale. Les conseillers sectoriels en DRAC*, Paris, Presses de Sciences Po/DEPS (coll. «Questions de culture»).

DGAFP, 2022, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, s.l., Direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP).

Eymeri-Douzans J.-M., 2019, «Le technocrate et le président. Réflexions sur Emmanuel Macron et la haute administration» dans *L'entreprise Macron*, Fontaine, Presses universitaires de Grenoble (coll. «Libres cours Politique»), p. 201-216.

Gaudard C., Volkoff S., 2022, *Le travail pressé : pour une écologie des temps du travail*, Paris, Les petits matins, 207 p.

Marry C., Bereni L., Jacquemart A., Pochic S., Revillard A., 2017, *Le plafond de verre et l'État : la construction des inégalités de genre dans la fonction publique*, Malakoff, Armand Colin (coll. «Individu et société»), 222 p.

Peyrin A., 2019, *Sociologie de l'emploi public*, Malakoff, Armand Colin (coll. «U»), 192 p.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi et du travail (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : ceet.cnam.fr
Elles sont également disponibles via la [lettre électronique Flash](#) ainsi que les comptes [Twitter @CeetEtudes](#) et [LinkedIn Cnam-CEET](#).

Centre d'études de l'emploi et du travail

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand CEDEX

Directrice de publication : Christine Erhel - Responsable éditorial et relations Presse : Bilel Osmane - Téléphone : 01 45 92 68 48

Mise en page : Ad Tatum - Dépôt légal : 1805-066 - Juillet 2023 - ISSN : 1767-3356

Ce numéro est en accès libre et sous licence Creative Commons 