

*Quand les femmes hauts fonctionnaires se rassemblent,
C'est qu'il y a urgence...*

I. Urgence à manager les fonctionnaires autrement

Une réelle gestion des hommes et femmes qui composent les services de l'Etat est le préalable indispensable à la Modernisation de l'Etat : il faut passer d'une gestion des procédures à une gestion des compétences et des potentiels. Le service public comme le secteur privé seront bientôt en concurrence pour affronter le défi démographique des années à venir : une gestion uniquement bureaucratique fera fuir les plus talentueux et les plus dynamiques.

1 Manager par l'information, et emporter la conviction.

L'élévation du niveau des recrutements de la fonction publique, le renouvellement des générations remettent en cause les fonctionnements hiérarchiques traditionnels. **Il ne s'agit plus de donner des instructions, mais bien d'expliquer, de donner du sens, et de convaincre.**

L'encadrement supérieur emporte une forte **responsabilité dans l'information et la motivation des personnels quel que soit le niveau hiérarchique** : il lui revient de donner du sens à l'action de l'Etat, de convaincre de la nécessité de la réforme, en particulier l'encadrement intermédiaire qui a tendance à se désengager de ses responsabilités managériales et qu'il importe de valoriser, en particulier financièrement. Trop souvent des réformes ont échoué faute d'explication suffisante. Le temps passé à informer, à rencontrer tous les agents, n'est pas une perte de temps, mais un investissement pour l'avenir, **il témoigne aussi du respect du aux agents..**

L'écoute et le dialogue doivent faire l'objet d'une démarche systématique et organisée : les agents n'ont fréquemment qu'une vague idée des orientations stratégiques de leur service ou direction qu'à l'occasion des vœux ! Des outils simples existent : réunions régulières, séminaires de direction, assemblées générales du personnel, Les TIC (intranet messagerie, mais pourquoi pas forum ou blog) permettent en outre une communication directe et rapide, lorsque l'obstacle est le plus grand nombre.

Il faut prendre le temps des objectifs. Que ce soit dans le cadre des bientôt défuntes stratégies ministérielles de réforme (SMR) ou des PAP, peut-on avoir des agents motivés s'ils n'ont pu s'exprimer, donner leur avis ? Il faut donc :

- Réintroduire le temps de la réflexion collective, de l'écoute et de l'échange avec au moins pour chaque agent une rencontre annuelle où les objectifs du service seront expliqués et discutés ;
- **Il serait nécessaire que chaque ministre en fasse de même avec ses directeurs**, (sans trop de membres de cabinets présents) ;
- **Il faut diffuser à chaque agent un document présentant et expliquant ces objectifs dans lesquels s'inscrit sa contribution et auquel il puisse se référer ;**
- S'appuyer naturellement sur les personnels pour une réflexion sur l'utilité des procédures (cf. ci-après).

2 Manager par l'implication au travail

Généraliser la rémunération variable individuelle pour les cadres A : c'est la conséquence logique de la LOLF, et il s'agirait d'un élément clé de la gestion des ressources humaines de la fonction publique de l'Etat. Tous les ans, sur la base d'objectifs individuels fixés et connus à l'avance par lui, l'agent verrait son régime indemnitaire modulé par sa hiérarchie. Il en serait informé de même que son positionnement par rapport aux taux minimum, moyen et maximum. Déjà, un certain nombre de

ministères expérimente cette démarche pour l'encadrement supérieur, il faut saluer leur courage et généraliser cette démarche.

Au niveau global des ministères, la transparence sur les régimes indemnitaires moyens et les avantages en nature devrait être réalisée. De manière plus générale, la modulation collective doit progressivement devenir la règle pour les agents de catégorie B et C.

Recomposer les effectifs selon les besoins des métiers, sur la base d'une démarche systématique de la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences et en réalisant effectivement la démarche de fusions des corps annoncée par le précédent ministre de la fonction publique. Cette démarche est d'autant plus nécessaire et possible que les services de l'État vont connaître un important mouvement de départs à la retraite. **L'élévation du niveau des recrutements et des formations rend possible un vaste plan de reconnaissance des qualifications et des formations** (démarche de VAE/VAP).

Nous savons qu'il faut opérer :

- un reclassement massif vers les métiers souffrant de sous-effectifs qui sont le plus souvent en charge des politiques sociales et des métiers régaliens ;
- une adaptation des services centraux au profit de ceux en fonction avec l'utilisateur. C'est à ces derniers qu'il importe aussi de redonner le sentiment d'utilité sociale, ils peuvent l'avoir perdu.

3. Manager par la transparence

La fonction RH n'existe pas dans la haute fonction publique : ni la DGAFP, ni les directions des ressources humaines ne procèdent à une allocation rationnelle de la ressource et ne gère les potentiels. La transparence qui est censée exister, n'est qu'un habillage juridique. Les nominations se font à raison de l'existence de certains réseaux auxquels les femmes ne participent que rarement, ou encore sur la foi de rumeurs ...

Créons une banque de données grâce à un Intranet interministériel de CV avec une déclinaison au niveau ministérielle, elle sera alimentée volontairement et directement par les personnels d'encadrement (niveau A et assimilé) qui ont un projet de mutation dans les 18 mois à venir

Professionnalisons la gestion des ressources humaines. Veillons à ce qu'une nomination de sous-directeur, chef de service et directeur, se fasse sur appel public à candidatures et sur un cahier des charges précis et défini à l'avance. **Ni la présence dans le service, ni l'ancienneté, ni la disponibilité nocturne ne sont des critères nécessairement pertinents.** Il faut aussi faire cesser certaines pratiques délinquantes en effectuant une veille systématique sur les abus.

Développons des démarches de sélections de potentiels, à plusieurs moments de la carrière, sur la base non seulement d'un bilan de compétences, mais aussi en fonction des résultats obtenus. **Il s'agit d'une invitation à revisiter le profil des managers, de privilégier des « décideurs » qui participent activement à la mise en œuvre des mesures qu'ils annoncent.**

3. Développer la capacité des cadres à se remettre en cause.

- En conformité avec la Lolf, faisons de l'évaluation de la performance professionnelle la règle, avec la rédaction de lettre de mission pour les sous-directeurs, chef de service, directeurs et numéros un des services déconcentrés.
- Ainsi, chaque fin de fonction dirigeante doit s'accompagner d'un rapport contradictoire, cette démarche doit naturellement s'articuler avec le développement de la rémunération variable (Cf. ci-dessus). Cette démarche serait faite de façon collégiale.
- Outre la possibilité (voire l'obligation) de passer un bilan de compétences et d'orientation professionnelle (cf. ci-après), créons la possibilité pour les cadres dirigeants de recourir à un coach et tentons la pratique de l'évaluation à 360°.

II Urgence à organiser le travail de façon plus efficace

Le Ministre délégué au budget et à la réforme de l'État a récemment mis en œuvre un indice de complexité : nos concitoyens ont trop souvent à gérer encore les dysfonctionnements de l'administration sur leur temps personnel, cela n'est plus admissible. Tous les usagers doivent aussi

bénéficier du même niveau d'information et de la même qualité de service, cela n'est pas le cas sur l'ensemble du territoire. La possibilité doit aussi leur être donnée d'exprimer leur avis.

1. Repenser la procédure en vue d'atteindre les résultats

La Lolf opère la mise sous tension des administrations, avec la détermination d'objectifs et de moyens. Il devient donc impératif de se poser la question **du pourquoi de la mise en œuvre de chaque procédure, de sa pertinence au regard du résultat à atteindre** :

- mener une réflexion sur les procédures du contrôle interne, le professionnaliser et développer les nouveaux métiers du contrôle de gestion ;
- être attentif à ce que la structuration par programme induite par la LOLF ne conduise pas à un renforcement des organisations en « tuyaux d'orgue », si fréquentes, que les agents en fonction sur le terrain tentent en vain de coordonner ;
- associer les agents à la refonte des procédures ;
- donner le droit à l'erreur en stimulant les expérimentations à tous les niveaux d'initiative.

2. Mettre en place sur le terrain une organisation administrative différente au service de l'utilisateur: Beaucoup d'entreprises et parfois certains services publics ont adopté une logique « front office /back office », l'idée étant de mettre en place un premier contact « client » qui prend en charge les questions les plus simples, tandis que les demandes ou dossiers les plus complexes sont renvoyés à des centres d'expertise. **Une telle organisation permettrait l'égalité de traitement de nos concitoyens sur l'ensemble du territoire, tout en créant des pôles d'expertises.**

3. Rendre efficace les audits institutionnels

Les administrations centrales et services déconcentrés connaissent une inflation de questionnaires et de contrôles a posteriori, dont l'efficacité opérationnelle reste souvent à prouver. Certains d'entre nous passent plus de temps à rendre compte qu'à faire, et ce alors que la notion de « public accountability » a bien du mal à voir le jour en France. Il est donc proposé, dans le cadre de la LOLF, de normaliser le rapport d'activité de chaque programme et BOP qui serait réalisé au premier trimestre de l'année n+1.

Ce rapport serait communiqué tant au Parlement qu'à la Cour des Comptes ainsi qu'aux corps d'inspections du ministère, et servirait de base à l'audit des services.

4. Une vraie concertation et moins de juridisme

Des exemples récents montrent que les réformes internes et ajustements organisationnels au sein des ministères prennent des mois et parfois des années. **La consultation de la parité syndicale est le plus souvent vide de son sens et se résume à un jeu d'acteurs, tandis que le travail d'élaboration des textes est encore marqué par un pointillisme excessif.** Les agents, nos concitoyens et parfois les ministres ne comprennent pas ce temps administratif si éloigné de la réalité.

Une réflexion à ce propos doit être engagée, **elle devra aussi concerner la représentativité syndicale** : bientôt, sept organisations syndicales siégeront en face du ministre de la fonction publique. Le dialogue n'est évidemment pas possible dans ces conditions, qui incitent plutôt à la sur enchère afin d'acquiescer ou conserver de la visibilité.

5. Garantir une plus grande stabilité aux périmètres ministériels

D'autres grands pays européens ont montré la voie. On peut à bon droit s'interroger sur l'efficacité de la multiplication, suivie parfois de leur disparition, de structures ministérielles, qui peuvent être perçues comme autant d'artifices de communication. Une structure stabilisée autour d'une quinzaine de grands ministères reflétant le périmètre des priorités de l'Etat serait un gage de lisibilité et de progrès tant pour nos concitoyens que pour les agents.

6. Repenser les modes de travail interministériels

Débuter toute procédure interministérielle par l'élaboration d'une fiche stratégique qui obligerait à donner du sens plutôt que d'attiser immédiatement les conflits de territoires, cette fiche stratégique serait sous-tendue par un calendrier opérationnel désignant clairement chaque chef de fil.

Réguler les réunions tenues « en inter » à Matignon : dossiers et ordre du jour diffusés à l'avance aux participants, rendu compte rapide des points restant à arbitrer, limitation du nombre de participants, limitation de durée, relevé de conclusions, désignation d'un chef de file sur chaque dossier, même s'il s'agit d'un ministère dépenier.

Repenser les lieux d'arbitrage en donnant un vrai pouvoir aux délégués ministériels, en lieu et place du seul pouvoir de consensus actuel, soit en redéfinissant la notion même d'arbitrage ministériel.

III Urgence à ne pas compter que des hommes à la tête des services publics !

1. L'État ne donne toujours pas l'exemple sur des décisions visibles.

Le secteur privé connaît une prise de conscience rapide de l'importance de la diversité des salariés et des dirigeants d'entreprise¹, afin d'atteindre la performance managériale. Les grandes entreprises sont de plus en plus nombreuses à mettre en place des plans pour favoriser l'accès des femmes aux postes de plus haut niveau. La fonction publique reste étrangère à ce mouvement : **en 2003, les femmes représentent 58% des emplois des trois fonctions publiques, mais seulement 12% des 7 757 emplois dirigeants**. Or l'École Nationale d'Administration a été ouverte dès 1945 aux femmes, et l'École Polytechnique l'est depuis 1974 ; **le vivier existe**, ainsi qu'en témoignent les éléments statistiques fournis par la DGAFP dans son rapport annuel. **Il n'est pas utilisé.**

Il serait cependant facile de le faire en introduisant par exemple un examen des nominations de personnalités qualifiées aux Conseil d'administration des organismes publics et dans les différentes autorités indépendantes ou Haut conseils sous l'angle de l'équilibre hommes – femmes. Cette démarche qui devient courante dans le secteur privé, en particulier au titre de la bonne gouvernance n'est toujours pas entreprise. L'Etat se prive ainsi d'une capacité de renouvellement et d'expertise.

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la mixité est une réalité sociétale², les résultats scolaires et universitaires des jeunes femmes sont aujourd'hui supérieurs à ceux de leurs contemporains, **les instances de décision gouvernementales sont-elles condamnées à ignorer encore pendant des décennies cet état de fait ?** Si tel était le cas, nul doute que l'incompréhension entre les cadres dirigeants de la fonction publique et nos concitoyens ne se creuse encore.

2. L'Etat ne doit pas être le dernier de la classe en matière de « label égalité »

L'Etat français a lancé avec la démarche du label égalité créé à l'initiative de Mme Ameline, une initiative complémentaire à celle prise par les organisations patronales et syndicales dans leur accord interprofessionnel du 1^{er} mars 2004, signé à l'unanimité sur l'égalité professionnelle. **Mais l'Etat dans son rôle d'employeur n'applique pas à ses services, ce qu'il promet pour le secteur privé : pourquoi cette incohérence ?** Certes, suite à une circulaire du 6 mars 2000, chaque ministère doit élaborer un plan pluriannuel de féminisation des emplois de direction, les données évoquées ci-dessus montrent à l'évidence que ce sujet n'a suscité aucune mobilisation. Vue de l'étranger, **l'administration française commence à paraître ringarde**, nombre de pays émergents sont à cet égard beaucoup plus avancés. **Il convient donc de prendre de façon urgente des mesures :**

- S'agissant des postes à la discrétion du gouvernement, fixer une règle de décision finale sur la base obligatoire de l'examen de trois candidatures, dont au moins une femme.

S'agissant des emplois de direction, il serait bon de mettre en vigueur des pratiques qui portent déjà leurs fruits dans des organismes privés, à savoir faire une analyse systématique des raisons conduisant à ce qu'aucune candidature féminine ne soit présentée dans le trio de tête, après recueil des candidatures. **A ce titre le rôle du/de la future Secrétaire Générale de l'administration sera essentiel.**

¹ Cf. "Aider les femmes à arriver au sommet" The Economist 21 juillet 2005

² Les femmes françaises ont un des plus hauts taux d'activité des pays de l'OCDE.

Suivre avec des tableaux de bord publiés sur les Intranets (voire sites Internet) des ministères la part féminine à chaque niveau de responsabilité et de direction.

La démarche ne présente pas de difficultés, les données sont collectées chaque année pour la réalisation du rapport social, présentée aux organisations syndicales.

Développer le vivier des femmes

- En permettant des promotions d'emplois ou de grade sur des bassins d'emplois administratifs, afin d'éviter la désaffectation de certains concours ou sélection professionnelle, dès lors qu'ils s'accompagnent d'un déménagement ;
- En encourageant une mixité (H-F, mais aussi sociale) grâce au pré-recrutement auprès des étudiants, au niveau adéquat.

Féminiser la composition des cabinets ministériels

- Obtenir un examen par les ministres, au moment de la composition de leur cabinet, des candidatures issus du vivier féminin tant pour des postes de conseillers techniques que de directeurs et directeurs adjoints de cabinet ;
- Equilibrer la composition des cabinets entre conseillers issus du secteur privé et de la société civile et ceux issus de la fonction publique.

3. L'Etat ne doit pas privilégier un seul modèle de carrière.

L'Etat employeur ne connaît pour la gestion de ses cadres qu'un seul modèle de déroulement de carrière, ponctué d'un certain nombre de rendez-vous qu'il ne faut pas rater sous peine d'être exclu du vivier. Cette rigidité n'est pas conciliable avec l'inter action de cycles de vie qui peut être différentes selon les cycles de vie, elle ne l'est pas non plus avec des allers et retours avec le secteur para public ou privé. **L'absence de contraintes familiales ne doit pas être une condition de promotion.** Enfin, l'allongement des carrières incite à penser le temps administratif différemment, en permettant une employabilité tout au long de la vie (importance de la formation).

Permettre à tous (H-F) de faire carrière à son rythme, il suffit pour cela :

- d'allonger les plages d'appel pour les examens professionnels (principalat des corps de catégorie A) ;
- développer la logique des bassins d'emplois administratifs pour permettre de concilier mobilité résultant d'une promotion et gestion de la vie familiale ;
- éviter les mutations hors calendrier scolaire ;
- accorder une importance particulière aux femmes qui ayant élevé leurs enfants souhaitent à nouveau faire passer leur carrière au premier plan ; un bilan de compétences et des formations spécifiques devraient leur être offertes en priorité.

Permettre une employabilité tout au long de la vie, si les droits en matière formation professionnelle sont garantis et largement mis en œuvre dans le secteur public, force est de constater que l'encadrement supérieur n'en bénéficie que trop rarement faute de temps disponible.. Aussi serait-il judicieux de réellement mettre en vigueur :

- des bilans de compétences et d'orientation réguliers qui seraient accompagnés de prescriptions en matière de formation, et ce conformément au projet de loi FPE;
- de rendre la formation obligatoire à certaines étapes de la carrière ;
- la possibilité de prendre pendant une à deux ans un congés « universitaire »³ afin de permettre à l'encadrement supérieur un « recyclage » qui pourrait prendre la forme d'un MBA ou d'un doctorat. Le choix de la formation se ferait en accord avec la hiérarchie de l'intéressé, et un poste précis lui serait garanti à son retour. Cette possibilité permettrait de plus d'alléger la pression démographique que connaît actuellement la haute fonction publique.

³ Partiellement rémunéré

Engager une réflexion sur la deuxième carrière en liaison avec une allocation la plus optimale possible des besoins de l'Etat.

L'administration ne sait pas employer bon nombre de ces cadres dès lors qu'ils ont dépassé 50 ou 55 ans.

Dès lors plusieurs solutions pourraient être envisager :

- un dispositif de départ anticipé à la retraite (avec les abattements nécessaires) ;
- le « prêt » de cadres supérieurs d'une administration à une autre moins bien dotée, voire à des associations reconnues d'utilité publique, ce que ne permet plus la loi ;
- la possibilité dans certains cas de recourir à des cabinets « d'outplacement », ainsi que l'a fait le ministère de la Défense dans le cadre de la professionnalisation des forces armées.