



## ADMINISTRATION MODERNE

Association interministérielle des femmes hautes-fonctionnaires

### Colloque du 24 novembre 2016

## MODERNISER L'ETAT : UN SPORT DE COMBAT ?

La modernisation de l'Etat, préoccupation permanente de notre pays, demande un esprit combatif et une énergie renouvelée pour vaincre les conservatismes de tous bords.

### ACTES DU COLLOQUE

#### Accueil

### Catherine Coutelle, présidente de la commission des droits des Femmes de l'assemblée nationale

J'ai beaucoup suivi et accompagné tous les réseaux de femmes de l'administration et nous avons organisé un colloque sur ces réseaux il y a quelques mois.

Ce genre de réunion est d'une très grande importance. Je recevais hier des femmes hautes-fonctionnaires libanaises qui me demandaient ce que l'on pouvait faire pour l'égalité professionnelle femmes - hommes. Or, la première action à développer est que les femmes se mettent en réseaux et se soutiennent mutuellement. Les hommes savent très bien le faire. Eh bien, des femmes ayant fait une belle carrière ne soutiennent pas les suivantes en disant « moi j'y suis arrivée, elles n'ont qu'à faire pareil ».

Je suis députée depuis 2007. En 2012, nous avons discuté de la loi Sauvadet. Nous n'étions pas nombreux dans l'hémicycle mais nous sommes parvenus à faire progresser l'égalité entre les hommes et les femmes. Un député qui faisait de la résistance avait dit à l'époque : « Mais que vont devenir les jeunes hommes qui ont des carrières à faire ? ». Comme si seuls les hommes avaient une carrière à faire ! La moitié de l'humanité peut bien aspirer à occuper la moitié des places !

Mesdames, il faut que vous exigiez les postes, que vous vous empariez des textes, que vous ne vous autocensuriez pas (les autres ne se posent pas la question de concilier vie professionnelle et vie familiale, ne se demandent pas si un homme père de famille pourra y parvenir voire s'y intéressera).

Le présentisme à la française, cette exigence d'être au bureau tard le soir, est une discrimination, y compris vis-à-vis des jeunes pères, plus exigeants aujourd'hui. C'est un problème très français.

Je vous souhaite beaucoup de courage dans votre « sport de combat ». Je regarde très attentivement toutes les nominations. Les chambres de commerce parviennent à la parité dans leurs conseils



d'administration ; les fédérations sportives sont encore très réticentes. J'espère qu'un jour nous parviendrons à imposer la parité à l'Académie française.

Bravo à vous tous et toutes !

## Ouverture–8h45

### Nathalie Pilhes, présidente d'Administration Moderne

Je remercie Madame Coutelle pour son accueil.

Administration moderne est un réseau interministériel qui rassemble des femmes hautes-fonctionnaires de toutes les administrations de l'Etat, un think tank sur la modernisation de l'action publique et la mixité. Créée en 1998 par des pionnières, notamment Nathalie Tournyol du Clos et Agnès Arcier, l'association compte environ 150 membres. A sa création a présidé l'idée que la bonne gouvernance, l'exemple donné d'en haut, sont de meilleurs facteurs de modernisation que les réformes de structures.

C'était 4 ans après le rapport de Jean Picq « L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde : rapport au Premier ministre » que je cite : « L'organisation et le fonctionnement de l'Etat sont déficients ». Ce rapport faisait nombre de propositions qui se sont retrouvées dans des placards...

Pourquoi la modernisation de l'Etat est-elle un sport de combat ? Les contraintes se renforcent, des réformes ont été menées mais demeurent frustrantes voire inquiétantes ; des réformes souvent simples sont méconnues alors qu'elles pourraient efficacement améliorer le fonctionnement de l'Etat. Notre inquiétude est que l'Etat se fragilise et que le service rendu au citoyen en soit la première victime.

L'Etat est notre bien commun le plus précieux, nous sommes fiers de son image dans le monde. Nous sommes des femmes engagées et fières de notre place dans les structures de l'Etat, et c'est la justification du colloque d'aujourd'hui.

Je remercie Mme Annick Girardin, ministre de la fonction publique, qui accorde du temps à nos problématiques.

Je salue les représentantes des réseaux ministériels féminins (diplomatie, économie, intérieur, développement durable, femmes et sciences, justice, enseignement supérieur).

Je salue aussi le réseau méditerranéen des femmes hautes-fonctionnaires présent ce matin, réseau régional créé il y a deux ans et qui se réunit ces deux jours sur le thème « Femmes et migrations », après avoir travaillé sur le « Budget selon le genre ».

Et je remercie tout particulièrement Agnès Arcier, fondatrice de l'association, qui a piloté la préparation de notre colloque. Elle rendra publiques quelques propositions d'Administration moderne à la fin de la matinée.



## Jean Picq, ancien président de chambre de la Cour des Comptes, professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris

Quand il y a maintenant vingt-deux ans presque jour pour jour je m'engageais dans la mission qui aboutit à la publication du rapport sur L'Etat en France, je n'aurais pas un seul instant imaginé que j'aurais à m'exprimer devant vous pour aborder le même sujet.

Je vécus, croyez le bien, le classement vertical du rapport qui m'avait été commandé avec une infinie tristesse tant je portais en moi la conviction du devoir de réfléchir et d'agir. Et si je résolus alors d'en défendre avec ardeur l'ambition qu'il portait pour le faire connaître du plus grand nombre – dois-je rappeler ici que ce travail annoncé avec éclat en présence de toute le gouvernement et accompli dans le délai prescrit fut en effet enterré, puis distribué au ministère de la fonction publique à ceux qui venaient le chercher – ce fut dans l'espoir qu'il puisse être un jour repris.

Dans notre pays, réformer est un chemin de croix qui exige opiniâtreté et persévérance. C'est pourquoi tandis que je cherchais à la Cour des comptes à produire des travaux en ce sens, je m'employais aussi à transmettre dans le cadre d'un enseignement à Sciences Po ma passion de l'Etat aux générations nouvelles convaincues qu'elles parviendront à accomplir ce que ma génération a manqué.

C'est porté par cette conviction que je parle ce matin devant vous. Alors que je répugne à jouer les anciens combattants d'un combat au demeurant perdu, comment n'aurais-je pas été sensible à cet esprit combatif, à cette énergie renouvelée que vous portez pour vaincre les corporatismes et engager notre Etat dans la profonde transformation qu'exigent les temps présents ?

De quoi puis je porter témoignage ? Des leçons que je tire d'une expérience de trois réformes : celle du ministère des affaires étrangères en 1993, celle de l'Etat en 1994, celle de la défense en 1995. La première fut un succès, la seconde un échec, la troisième aboutit mais de façon imparfaite. Faute de temps, je n'en évoque ni le contenu, ni les moments forts et les désillusions. Je m'en tiens à relire le passé pour tenter d'éclairer l'avenir. Quelles leçons pour aujourd'hui et demain ?

Pour réussir, trois conditions sont vraiment nécessaires : une volonté politique forte, un objectif clair porté par une vision de l'Etat, un bon calendrier et des leviers pour agir.

Ces conditions furent remplies pour la réforme du ministère des affaires étrangères. Conscient que le ministère vivait une crise très forte et s'interrogeant sur sa place dans l'Etat, Alain Juppé nommé ministre voulut y répondre. Le calendrier fut ajusté (trois mois pour proposer, deux mois pour permettre l'appropriation par la maison, trois mois pour la mettre en œuvre). Un levier qui s'avéra décisif fut trouvé : l'annonce osée (le rapport n'était pas encore écrit) que la réforme serait présentée à la « conférence des ambassadeurs », idée qui m'était venue car il s'agissait de tenir un discours de la méthode pour présenter une nouvelle manière de travailler.

Réunies pour la réforme du Quai d'Orsay, ces conditions ne le furent pas pour la réforme de l'Etat. Frappé par la réussite inédite de la réforme du ministère des affaires étrangères, le premier ministre Edouard Balladur me sollicita à son tour. Mais il s'agissait dans son esprit de recréer la commission de la hache de la défunte 4<sup>ème</sup> République pour réduire les services du Premier Ministre. Je lui fis observer qu'à mon sens la tâche devait être était d'une toute autre nature : repenser l'organisation de l'appareil d'Etat pour mettre la France en état d'affronter la mondialisation et pour tenir compte de la fragmentation engagée du pouvoir de décision entre l'Europe, les régions, les autorités de régulation... Il accepta cet élargissement mais l'échec final vint en partie de ce péché originel (une vision non partagée) et aussi du calendrier. Commandé par un Premier ministre soucieux de réformer, il fut remis à un futur candidat à l'élection présidentielle attentif aux résistances que suscita ce rapport chez tous les ministres et surtout à Bercy (qu'on nous accusait de couper en deux) comme chez les syndicats. Je fus même accusé d'être sorti de mon rôle en osant présenter un gouvernement type. La leçon est qu'il eut mieux valu sans doute que nous prenions



trois mois de plus pour consulter, tester et ajuster un rapport qui aurait servi pour le débat de la présidentielle.

Quant à la réforme de la défense, si elle fut menée à bien, avec un rôle actif d'un secrétariat général de la défense nationale que j'avais profondément rénové pour en faire un outil interministériel efficace, elle souffrit d'une accélération du calendrier qui conduisit, après les grandes grèves de l'hiver 95, à présenter fin février 96 une réforme qui aurait dû l'être en juillet. L'annonce prématurée de la professionnalisation conduisit à abandonner sans une réflexion suffisante le service national.

Qu'est-il sorti du travail qui vous intéresse aujourd'hui ? Hélas, peu de choses... Un slogan politique, le thème de « la réforme de l'Etat », le surgissement régulier de l'une des idées phare du rapport, celle d'un gouvernement resserré à quinze ministres, un chantier lourd mais peu mobilisateur de réforme administrative, relancé sous diverses appellations sans qu'à aucun moment les citoyens puissent y trouver quelque intérêt que ce soit. L'Etat réduit à une machine n'intéresse que ceux qui le font fonctionner...

Plus que jamais, la réforme de notre Etat s'impose.

L'impuissance publique n'est pas seulement le fait des alternances et d'un manque de courage. Elle vient aussi d'une profonde inadaptation de l'outil.

Première conviction : engager des grandes réformes exige un Etat réformé. Il faut donc penser la réforme de l'Etat comme un préalable, une condition nécessaire pour agir. On ne peut réformer notre système éducatif si on ne transforme pas en profondeur le ministre de l'éducation nationale avec un centre qui fixe les objectifs, des établissements largement autonomes, une évaluation indépendante des résultats.

Un outil rénové mais aussi, seconde conviction, une pédagogie et une méthode du changement avec des objectifs annoncés, expliqués et préparés. Ce peut être comme ce fut le cas en Suède, au Canada ou en Australie, une réduction de la dépense publique ou comme en Angleterre avec les *next steps* une profonde réforme du périmètre et de l'organisation des services publics. Ce peut être comme ce fut le cas en Allemagne une réforme de l'Etat Providence ou comme en Pologne (mais aussi en Allemagne) une réforme du système éducatif pour remonter dans les classements PISA.

Troisième et ultime conviction : une volonté politique avec des ministres à temps plein se concentrant sur leur fonction de chef de leur administration, s'appuyant sur leurs directeurs et réduisant leur cabinet à ce qu'ils doivent être, suivant impulsant mais ne se substituant pas. Bref, cesser de parler de la réforme de l'Etat comme un but en soi, la réduisant ainsi à la réforme « administrative », mais interpellier les décideurs politiques sur la manière dont ils comptent changer les instruments et les méthodes de l'Etat pour accomplir les réformes nécessaires.

Je crois enfin qu'un autre travail politique plus difficile s'impose, plus délicat aussi car il oblige à remettre en cause la vision historique que nous avons de l'Etat. A l'opposé de nos grands voisins, nous avons toujours vécu dans l'idée depuis les capétiens jusqu'à Bonaparte et De Gaulle, que l'Etat devait être « un », central et sans partage ; cette vision qu'on appelle « jacobine » est dans nos gènes. Notre pays a fait le choix que je crois heureux de l'ouverture au monde, de l'engagement européen et de la décentralisation. Cette nouvelle donne implique un partage de la décision politique. Chacun de nous sait qu'il doit s'adresser à son maire pour la voirie et les jardins publics, à la région pour les transports et l'environnement, aux ministres pour la justice, la défense ou la sécurité ; mais il sait aussi que la défense de l'euro, l'organisation du marché intérieur et jusqu'à l'heure d'été dépendent désormais de l'Europe tandis que la lutte contre le réchauffement climatique est une affaire mondiale. Or, nous continuons à penser et à agir comme si tout dépendait de l'Etat réduit à son centre parisien. On hésite pourtant de peur de perdre la main à tirer les conséquences de cette fragmentation du pouvoir qui implique de réfléchir sur les conditions d'un partage intelligent des tâches tout en préservant l'unité de la décision, qu'il s'agisse de mettre en place un gouvernement économique de l'euro ou de donner aux régions les moyens financiers d'agir en leur attribuant comme en Allemagne une part des impôts nationaux.

Je conclus. En mettant la focale sur la réforme de l'Etat, on a laissé entendre que le poids de l'Etat est seul responsable de l'état de notre pays. C'est à la fois faux et injuste. L'arbre de l'Etat est à l'os. Le cœur du



débat se résume à la persistance d'un état d'esprit que l'on peut résumer par la formule : « chacun pour soi, l'Etat pour tous » ! L'égoïsme à l'œuvre dans la défense des seuls intérêts particuliers, la recherche de boucs émissaires, l'oubli de l'intérêt général, la violence qui se manifeste dans la vie quotidienne sont devenus notre lot commun. On ne cesse de dénigrer et de critiquer, on accuse l'Etat de tous les maux. La notion même de service et l'idée de gratuité ont disparu du vocabulaire collectif.

Votre rencontre sera utile si avec votre générosité de femmes vous rappelez que les fonctionnaires enragent d'être désignés comme les obstacles au changement, qu'ils sont prêts à se mobiliser pour adapter l'Etat à notre monde à la fois plein de promesses mais aussi rude et violent. Mais cela ne peut pas se faire si ceux qui aspirent à diriger l'Etat s'en désintéressent ou le critiquent systématiquement, ne travaillent pas à rétablir la confiance entre notre Etat et ses citoyens. L'Etat, mesdames et messieurs, n'est qu'un instrument entre nos mains. Réformer l'Etat est une tâche éminemment politique.

## 9h20–10h50–1ère table-ronde LE PILOTAGE DE L'ETAT EST-IL OPTIMAL ? La fin du bricolage interministériel

Animation : Nathalie Pilhes, adjointe au Délégué interministériel à la Méditerranée, ministère des affaires étrangères

- Comment renforcer le pilotage horizontal des politiques publiques ?
  - Comment les administrations devraient-elles collaborer entre elles ?
  - Faut-il inventer un pouvoir de co-construction à côté du pouvoir d'arbitrage ?
  - Faut-il conserver des cabinets ministériels ?
- Comment piloter l'évolution des missions de l'Etat ?
  - Comment faire émerger l'identification de l'intérêt commun ?
  - Quelle conciliation entre la logique d'efficacité et la recherche de l'amélioration de la qualité des services publics ?
  - Quelles sont les missions mal assumées et qui doivent être renforcées ?

## Alain Christnacht, ancien président de chambre au Conseil d'Etat

Tout était dans le rapport de Jean Picq... et mon rapport « confidentiel » (non publié) sur l'organisation du travail interministériel s'en inspirait très largement.

Ce sur quoi nous avons essayé de faire des propositions, déjà mises en exergue dans les rapports Picq et Blanc, est la prise en compte du temps long et la hiérarchisation des priorités dans le travail gouvernemental. Le Premier ministre est en charge de la « programmation du travail gouvernemental » ... mais c'est plutôt la programmation du passage des textes et communications en conseil des ministres.

Or, les gouvernements mis en place après une élection arrivent avec un programme bâti en général dans l'opposition, qui va se heurter aux réalités sociales et du monde alors qu'on essaie de faire passer très vite les principales réformes. Puis vient la question du « deuxième souffle » quand on a épuisé les principaux sujets. Selon nous il faudrait plutôt un séquençage sur trois ans pour programmer les réformes qu'on pense importantes. Cela permettrait un éclairage des décisions par les administrations ou par des missions, qui pourraient ainsi s'organiser sans souffrir de la gestion concomitante du quotidien.

Il n'y a plus dans les ministères, ou plus guère, de cellules de réflexion sur l'avenir. Or, le commissaire général à la stratégie et la prospective (France Stratégie aujourd'hui) a besoin de s'appuyer sur les ministères.



Se pose aussi la question des relations entre cabinets ministériels et directions. Le système des cabinets ministériels est typiquement français mais il n'est pas cohérent – et pourtant j'en ai été -. Les élus et grands corps estiment qu'ils ont un « droit » à aller dans un cabinet ; les cabinets ne parlent qu'aux cabinets ; les conseillers ont pour ambition de remplacer à terme les directeurs, ce qui peut nuire à leur objectivité. Du coup, il arrive que les ministres ne rencontrent pas leurs directeurs. La limitation des effectifs des cabinets n'est pas la solution, elle est toujours contournée ; il faut donc mettre l'accent sur le renforcement des directions et leur re-légitimation au moment des alternances (par remplacement ou par confirmation du directeur, dans les trois mois du changement de majorité gouvernementale pour éviter les incertitudes ou les mises sur la touche impalpables...).

Dans les réunions interministérielles - trop nombreuses – il faut que ce soit le directeur, s'il est présent, qui exprime la position de la direction, et pas le conseiller du cabinet, et ce afin de le légitimer.

Tout ceci permettrait d'attirer les meilleurs éléments dans les directions et non dans les cabinets.

Les secrétariats généraux, malgré les textes, sont encore faibles. Or à notre sens le SGG devrait être le pilier de l'interministériel et avoir pour référents les secrétariats généraux des ministères.

Tout ceci n'est pas original, cela a même été dit bien des fois, mais sans décision ferme cela ne bougera pas.

## Serge Guillon, ancien secrétaire général des affaires européennes, contrôleur général économique et financier

Je partage complètement ce qui a déjà été dit.

Ce qui est très important est la notion de coordination. Sur un théâtre d'opérations, le plus important est la coordination entre les trois armes, sinon votre aviation peut bombarder vos troupes au sol, etc. A quel niveau l'opérer et pourquoi cela fonctionne-t-il mal en France ?

D'abord par insuffisance de vision stratégique, flagrante par rapport aux autres pays. Nous vivons en permanence des contradictions entre plusieurs politiques publiques : on veut développer les logements mais réduire les budgets, on ne traite pas les incompatibilités entre politique environnementale et politique agricole... Par rapport aux autres pays, et je le sais de mon expérience européenne, nous passons notre temps à faire arbitrer par le politique, au dernier moment, des décisions engluées dans ces contradictions d'objectifs.

Ensuite par tentation pour l'attentisme, car nous sommes face au monde Volatilité Incertitude Complexité Ambiguïté (VICA), concept très utilisé dans les multinationales. Or, les spécialistes de ce concept disent qu'il faut au contraire réfléchir en continu à la stratégie. J'ai créé une direction de la stratégie au secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) pour alléger les procédures d'arbitrage ; elle a disparu aujourd'hui.

Nous n'avons pas tiré les leçons sur notre action publique nationale de l'intégration dans l'UE et de la décentralisation, et nous passons donc notre temps à gérer des problèmes causés par cette non prise en compte. On se crée de la complexité et de la perte d'efficacité. Cette triple interface est un problème de fond non pensé.

Le bicéphalisme à la tête de l'Etat français est un vrai sujet, qui n'existe pas dans les autres Etats. Depuis 1967 (doctrine de Gaulle sur les conseils européens) on n'a pas évolué, et le président français qui y participe est plus loin de l'action publique étudiée que ses homologues, ce qui pose un problème pour la conception et pour la mise en œuvre. Après un conseil européen il y a systématiquement une communication en conseil des ministres, et le ministre chargé de l'union européenne, qui n'était pas au conseil européen, en présente les travaux au Président, qui y était...

Les cabinets ministériels demandent constamment à venir aux réunions du SGAE ; j'ai eu à gérer cela continuellement. Nous avons des réunions mal préparées, sur des micro-sujets, alors que personne n'a travaillé sur la stratégie. Combien de fois ai-je dû arrêter une réunion au bout de cinq minutes parce que les interlocuteurs d'un ministère ne s'étaient pas parlé avant !

Cette coordination est difficile aussi au sein des administrations des ministères, notamment les plus importants dont Bercy où, si le ministre souhaite une note transversale à plusieurs directions, elle peut demander trois mois !

C'est une faiblesse de la France au niveau international car nos homologues ne comprennent pas, ne savent pas qui décide, sont confrontés à des positions non arbitrées...

J'ai dépensé une énergie considérable à demander aux ministères de s'entendre avant les réunions... et quand j'y arrivais il était courant qu'un ministère revienne sur sa position en estimant s'être fait « rouler ».

Il est tout à fait anormal que les arbitrages soient discutés entre jeunes conseillers de cabinet. Il est tout à fait anormal, et nous sommes le seul pays qui le fasse, qu'on nomme de facto les directeurs pour une durée de 7 jours renouvelable : comment les encourager à prendre des risques, à s'engager ?

Nous ne formons donc pas une vraie task force et sommes donc fragiles en négociation internationale.

Or, ce n'est pas forcément un problème culturel : la coordination se passe plutôt bien au niveau préfectoral.

## Jean-Christophe Donnellier, délégué interministériel à la coopération technique internationale

Je partage l'amertume qui s'exprime depuis le début de ce colloque sur des résultats mitigés voire négatifs de la réforme de l'Etat...

Permettez-moi de vous présenter mon activité actuelle pour que vous compreniez mieux mon jugement. Le gouvernement a décidé il y a deux ans et demi de renforcer et interministérialiser la capacité de projeter l'expertise française pour aider les pays tiers à renforcer leurs capacités. Je suis à la fois délégué interministériel à la coopération technique internationale et président de l'établissement public Expertise France ; même si ça ressemble un peu à une situation de conflit d'intérêt, ce n'est pas une mauvaise chose à l'expérience, car l'Etat doit combiner son expertise avec d'autres expertises publiques (celles des collectivités par exemple) et du privé (ONG et entreprises).

Ma première réflexion tirée de l'expérience est le besoin qu'une réforme soit tirée vers le haut par une volonté politique. Dans le cas de la coopération technique, cela a été le cas, Laurent Fabius ayant réussi à convaincre le gouvernement, ce qui n'a pas été facile. Mais la volonté politique ne peut pas être le seul moteur, il faut des outils pour la faire vivre sur la durée et, concernant la coopération technique, le cadre légal s'est révélé mal adapté en raison de l'absence d'une évaluation a priori (par exemple : la gouvernance est un peu trop étroite par rapport à l'ambition interministérielle).

Trop souvent dans l'administration française, la conception du leader est telle qu'il ne pense qu'à installer des barbelés autour de sa compétence et interdire à quiconque de s'en approcher. Je dois dialoguer avec deux tutelles ministérielles avant de pouvoir m'ouvrir à l'ensemble de l'administration, et c'est compliqué malgré mon expérience dont mes cheveux blancs témoignent ! En outre, ces deux tutelles n'ont pas du tout la même perspective ni le même intérêt pour la politique dont je suis en charge que des ministères techniques comme l'intérieur ou la justice.

Selon moi, le leader administratif devrait plutôt être le moteur d'une gouvernance très inclusive. Isabelle Roux-Trescazes réfléchit en ce moment très utilement à améliorer la tutelle de l'Etat, et aux outils du privé qui pourraient être utiles à cet égard.



Concernant la dynamique interministérielle, je ne crois pas qu'il faille demander aux administrations d'incorporer a priori l'intérêt collectif – là-dessus j'ai évolué pendant ma carrière -. Il faut leur demander leur vision métier sur la question métier, mais pas leur vision en général sur la politique publique en question, l'intérêt général devant résulter de la confrontation des intérêts particuliers bien exprimés. C'est là qu'il y a un « trou dans la raquette » en France : qui fait émerger l'intérêt collectif ? Personne réellement. On a parlé de Matignon comme lieu d'arbitrage, mais il n'est pas en revanche adapté pour piloter la route vers l'intérêt général. Il y a là quelque chose à créer.

## Marianne Leblanc-Laugier, présidente de l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires, membre permanente du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Dans le pilotage de l'action publique, il y a trois temps. Celui de la conception des politiques publiques et celui de leur mise en œuvre dont on a parlé, et puis ensuite il y a ensuite le temps de l'évaluation, que nos corps d'inspection produisent abondamment. Mais les nombreuses évaluations commises sont insuffisamment prises en compte dans le cadre de l'élaboration de nouvelles politiques comme dans leur éventuelle révision.

En cause, également, l'absence de diagnostic partagé, car la plupart des politiques sont initiées par des ministères isolés et elles ne connaissent de rapprochements ministériels qu'au travers de l'arbitrage, tardivement. Elles sont trop rarement « co-produites ».

Or, une loi mal conçue en raison d'une mauvaise évaluation préalable, c'est l'assurance d'une nouvelle loi qui va venir corriger la précédente etc. On nourrit ainsi l'inflation législative.

Il y a une tentative de faire davantage d'évaluations interministérielles, en rapprochant les équipes d'inspection ; mais il faudrait que le portage politique s'empare de cette force de propositions. Quand des rapports intéressants et riches demeurent non publiés, ce n'est pas seulement frustrant pour les auteurs et les secteurs qui ont été mobilisés pour les travaux, mais c'est dommage pour la transparence qui permettrait de faire progresser le débat.

## Pierre-Charles Pupion, professeur des universités et président de l'association internationale de recherche en management public

On fait souvent référence aux solutions dégagées par le secteur privé pour réfléchir à des évolutions bénéfiques dans la sphère publique. Or, vos réflexions d'aujourd'hui portant sur les complexités, lenteurs, pesanteurs et absences de sens ont également cours dans le secteur privé !

Le problème est en général la difficulté à faire fonctionner le mécanisme d'intégration des informations, des décisions, des structures elles-mêmes.

Il existe classiquement l'intégration par la hiérarchie, que vous connaissez particulièrement bien dans l'administration. Mais il y a aussi : l'intégration par des comités de coordination placés au niveau des secrétariats généraux, qu'il faudrait sans doute développer ; l'intégration par la réduction du poids des règles au bénéfice des structures de projet, qui existent mais qu'il faudrait systématiser dans la sphère publique en commissions ad hoc à durée limitée ; ou encore l'intégration par la mobilité des personnes, que pratiquent délibérément les grands groupes privés mais qui est si difficile dans l'administration.

Les cabinets ministériels sont un vrai sujet : si les conseillers du ministre ont pouvoir sur les directeurs, vous cassez l'idée de l'unité du commandement du ministre vers le directeur. Mais tous les ministres ont-ils la capacité de piloter ? Connaissent-ils les dossiers, le fonctionnement de l'administration ? Son cabinet permet au ministre de tenir le coup au moins pendant les premiers mois et il lui est donc quasi indispensable pour se donner confiance et barre sur l'administration. Peut-être faudrait-il alors revoir le





système de désignation des ministres en choisissant de bons techniciens et managers... mais c'est une bien vaste ambition.

## Premières questions :

**Nathalie Pilhes** : à tous, comment renforcer le pilotage interministériel du Premier ministre ?

**Alain Christnacht** : il n'y a pas une solution unique. Pour moins coordonner, on peut déjà imaginer qu'il y ait un moins grand nombre de ministères. Je plaide pour ma part pour un renforcement du secrétariat général du gouvernement et des secrétariats généraux des ministères au détriment du cabinet du Premier ministre car l'expertise est fondamentalement dans les services, qui en outre sont stables en cas d'alternance. Or, le secrétariat général du gouvernement a la même envergure depuis Léon Blum, alors que le cabinet du Premier ministre n'a fait que s'étoffer.

**Serge Guillon** : je vais dans le même sens. Il faut limiter le besoin d'interministérialité remontant à Matignon, et à ce titre je crois aux clubs des directeurs d'administration centrale. Il faut ensuite une phase d'arbitrage technique confiée au secrétariat général du gouvernement (au secrétariat général aux affaires européennes, au secrétariat général de la sécurité et de la défense nationale) et aux secrétariats généraux ministériels, qui devraient être mieux équipés pour l'assurer.

**Jean-Christophe Donnellier** : je suis dubitatif sur le rôle de coordination des secrétariats généraux ministériels, du moins dans le fonctionnement actuel où les directions confisquent l'essentiel des sujets techniques. Il faut que le Premier ministre dise quelle est la gouvernance dans chaque cas : parfois il faut une structure comme un établissement public (avec une vraie tutelle) ; parfois un ministère leader (tenu par une liste des parties prenantes à associer) ; parfois une commission à durée plus ou moins limitée...

**Marianne Leblanc-Laugier** : au niveau national, il y a des délégués interministériels à profusion... Mais d'expérience, c'est un exercice très difficile car les administrations centrales sont jalouses de leurs prérogatives et des informations qu'elles ne veulent pas partager. Les secrétariats généraux ministériels ne sont pour le moment pas du tout équipés pour mener cette transversalité. Il faudrait doter Matignon d'une capacité de pilotage stratégique, plus efficient. Quant au niveau territorial, la réforme récente de la déconcentration fonctionne moyennement, car les directions interministérielles placées sous la hiérarchie des préfets de départements ont été trop appauvries. Cette situation a été renforcée par les préoccupations de gestion de carrières personnelles mieux traitées par repliement au sein des ministères d'origine, au risque de fermer davantage la porte à une approche transversale... Il faudrait là aussi réhabiliter et renforcer les ressources interministérielles nécessaires à la mise en oeuvre des politiques publiques.

## Questions de la salle :

☺ [Ancienne fonctionnaire du ministère des finances, en poste dans un organisme HLM](#) : On ne peut que souscrire à vos analyses. Mais pour moi la question n'est plus de réformer l'Etat mais de sauver l'action publique. Je crains qu'on soit presque déjà devant le risque de dissolution sociale ! Les acteurs associatifs ne savent plus qui décide. Je suis très attachée à l'Etat et même la décentralisation me paraît porteuse du risque du « tous contre tous ».

☺ [Isabelle Antoine, Haute fonctionnaire à l'égalité des ministères de l'environnement, de l'énergie et de la mer \(MEEM\) et du logement et de l'habitat durable \(MLHD\)](#) : nous ne sommes pas évalués, nous fonctionnaires de l'encadrement supérieur, sur l'efficacité des politiques que nous conduisons ; ce serait un début.

☺ [Une Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts](#) : je me suis heurtée à des résistances au changement du même ordre dans un établissement public. Vous n'avez pas évoqué la possibilité de modifier les fondamentaux (Constitution, code de la fonction publique...)



☺ [Ancien directeur d'Evian](#) : je suis abasourdi par tout ce que j'ai entendu. Les entreprises ont des organisations préhistoriques par rapport aux vôtres ... et pourtant vous dites que vous n'avez que des problèmes. Sans doute y a-t-il trop d'empilements : trop de niveaux de collectivités, des cabinets ministériels (que je découvre avec effarement, comme citoyen). Simplifiez, simplifiez !

☺ [Fonctionnaire au ministère des Finances](#) : je souhaiterais souligner ces phénomènes de confiscation des thématiques par les directions... qui sont devenues énormes au moment de la revue générale des politiques publiques (RGPP) en 2008 et depuis sont trop grosses pour être efficaces. Cette confiscation est notamment dangereuse pour les questions internationales. Il y a des phénomènes de passage en force sur lesquels il serait bon de revenir. Quel pourrait être le bon usage des consultants au « regard extérieur » ? Attention : pas ceux qui font plaisir au ministre, pas ceux qui prennent le pouvoir...

☺ [Marie Agam-Ferrier, des ministères sociaux, ancienne déléguée aux usagers et à la simplification administrative](#) : il y a trop de missions rattachées à Matignon, elles s'annihilent les unes les autres. Contrairement à ce qui a été dit, je pense que la mobilité est un peu trop importante dans la haute fonction publique. Enfin il y a trop de visas sur les textes et cela freine l'action.

☺ [Femme d'entreprise et maire adjointe](#) : malgré la volonté politique, tout est trop lourd, complexe, sans agilité. La fonction publique résiste elle-même aux réformes.

☺ [Corinne Desforges, inspectrice générale de l'administration](#) : que penser du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) et des structures analogues, qui font qu'on réfléchit constamment et qu'on décide rarement ?

## Réponses :

**Alain Chistnacht** : n'exagérons pas dans le pessimisme, et il y a aussi des entreprises et des pays voisins qui ont des difficultés (ex la coordination européenne en Allemagne). Dans notre ADN jacobin, il est inscrit qu'il faut la même organisation déclinée partout. Mais il y a un « fondamental » sur lequel on peut s'interroger : la durée de présence dans la fonction publique. Et imaginons la possibilité que des hauts fonctionnaires fassent un bout de parcours dans l'université, à la condition que ces fonctionnaires aient des diplômes universitaires élevés, ce qui est rare (peu d'équivalences sont organisées entre les écoles de la fonction publique et le système des diplômes LMD).

**Serge Guillon** : le coeur du sujet n'est pas la réforme de l'Etat ou des « fondamentaux », grande tentation française, mais la réforme de l'action publique ; en ciblant politique par politique, on arrive à des résultats.

**Jean-Christophe Donnellier** : je suis convaincu de l'importance de la mobilité des personnes entre administrations et autres univers professionnels, ainsi que de l'évaluation.

**Marianne Leblanc-Laugier** : la RGPP a été conduite trop vite et trop en chambre, le SGMAP est trop versé dans l'évaluation. Une structure de coordination pourquoi pas, mais ne faisant que cela et s'appuyant sur des structures existantes comme France Stratégie.

**Pierre-Charles Pupion** : ce temps de respiration en université, via par exemple l'American society of public administration, existe aux Etats Unis, en Corée du Sud



**10h50–12h30–2<sup>ème</sup> table-ronde**  
**LA GESTION DE L'ETAT EST-ELLE MODERNE ?**  
**L'exigence d'une DRH groupe et de la mixité**

Animation : Michèle Féjóz, ancienne secrétaire générale adjointe des ministères économiques et financiers

- Faut-il construire une DRH groupe pour l'Etat ?
  - La GRH Etat peut-elle rester en marge des évolutions générales et ne gérer que des statuts, des corps, des effectifs au détriment des compétences ?
  - Comment s'adapter à la nouvelle donne RH (génération Y, digitalisation, ...) ?
  - Quel positionnement institutionnel, quels pouvoirs et quels moyens pour la DRH Etat par rapport aux ministères ?
  - La réforme en cours sur le rôle de la DGAFP est-elle suffisante ?
  - Faut-il un chef de corps pour les administrateurs civils, seuls corps interministériel de hauts-fonctionnaires ?
  
- Lever les résistances à la mixité : les femmes au service de la performance de l'Etat
  - Quelle mixité au sein de l'Etat pour quels résultats ?
  - Pourquoi la résistance au budget sensible au genre en France ?
  - Les réseaux ministériels féminins

## Thierry Le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique

La réforme de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), associée à la structuration de la fonction Rh dans les ministères pour constituer une vraie « DRH de l'Etat » (le décret a été publié le 23 décembre 2016), est de mon point de vue une étape importante, bénéficiant d'un réel portage politique. Mais pas d'ambiguïté : une DGAFP de 150 personnes n'a jamais eu le sentiment ni la volonté d'être la seule DRH de l'Etat ; d'ailleurs dans certains ministères il y a déjà des difficultés à organiser une véritable GRH ministérielle et non seulement par grande direction générale.

L'idée poursuivie par cette réforme est de mieux coordonner en amont les choix et stratégies des ministères, notamment par l'élaboration d'une stratégie interministérielle des ressources humaines, et, sur certains axes précis, d'améliorer le pilotage interministériel (ex récents : le développement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'Etat, objectif clairement confié à la DGAFP ; ou la circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015 sur le développement d'une politique de gestion de l'encadrement). En outre sera créé un responsable ministériel des ressources humaines, dans le but de renforcer les fonctions RH dans les ministères comme ont été renforcées la fonction budgétaire ou la fonction achat.

Pour répondre à la question posée sur la création d'un « chef de corps » pour les administrateurs civils, corps interministériel relevant du Premier ministre et donc piloté par la DGAFP avec les ministères d'emploi, cela ne me semble pas être la priorité. En revanche, les administrateurs civils constituent selon moi un vecteur formidable de pilotage interministériel et de transversalité au sein de la fonction publique. Or, ils sont parfois confrontés dans leurs parcours de carrière à des logiques ministérielles et à des corps ministériels. Nous mettons en place un système informatisé de ressources humaines (SIRH) pour les administrateurs civils (*SIGNAC* ou Système Interministériel pour la Gestion Nominative des Administrateurs Civils), nous renforçons le rôle de la commission administrative paritaire interministérielle des administrateurs civils (CAPI)... Les administrateurs civils ont vocation à occuper des postes supérieurs et dirigeants et la création récente des comités d'audition pour les nominations de chefs de service et de directeurs peut y aider.

## Danièle Toupillier, directrice générale du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des directeurs de la fonction publique hospitalière (établissement public administratif de l'Etat)

Les établissements qui relèvent de la fonction publique hospitalière jouissent d'une large autonomie en matière de gestion de leurs ressources humaines. Toutefois, l'Etat demeure l'autorité régaliennne dans ce domaine et assure directement la gestion RH de certaines catégories de personnels appartenant à l'encadrement supérieur.

Avant la mise en place du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des directeurs de la fonction publique hospitalière (CNG), l'Etat assurait la gestion des :

- professeurs des universités – praticiens hospitaliers (PU-PH) et maîtres de conférences des universités - praticiens hospitaliers (MCU-PH), conjointement par le ministère de l'enseignement supérieur et le ministère de la santé ;
- praticiens hospitaliers à temps plein ;
- directeurs d'établissement publics de santé (DH) ;
- directeurs d'établissement social et médico social (D3S).

Depuis sa mise en place, en décembre 2007, le CNG assure cette gestion nationale « *au nom du ministre chargé de la santé* ». Toutefois, la gestion des professeurs des universités – praticiens hospitaliers et maîtres de conférences des universités - praticiens hospitaliers lui a été confiée à compter de septembre 2012. Le CNG assure la gestion des hôpitaux universitaires conjointement avec les présidents d'universités, qui l'exercent, quant à eux, sur délégation du ministre de l'enseignement supérieur.

Par ailleurs, le CNG assure :

- depuis 2008, la gestion des praticiens hospitaliers à temps partiel, qui étaient jusque-là gérés par les préfets ;
- depuis 2009, la gestion des directeurs des soins (DS), antérieurement gérés au niveau des établissements.

Par contre, il n'assure pas la gestion des directeurs généraux de centres hospitaliers régionaux (CHR) ou de centres hospitaliers universitaires (CHU), qui, depuis 2009, sont nommés par décret du Président de la République.

Les missions qui lui sont confiées conduisent le CNG à assurer, dans des conditions plus ou moins larges selon les corps, la gestion statutaire et de carrière des intéressés.

On nous qualifie habituellement de « DRH Groupe » car nous ne faisons pas que gérer, mais nous accompagnons, valorisons, essayons de dégager des espaces de liberté et de responsabilité malgré les statuts.

Nous avons donc pour les directeurs d'hôpitaux et les directeurs d'établissements sociaux et médico sociaux des comités de sélection fonctionnant avec des critères de transparence, équité, légitimité. Nous procédons à la sélection des candidats aux emplois de haute responsabilité au regard des parcours professionnels et des évaluations des candidats titulaires d'un agrément, selon des exigences de qualité des parcours acceptées et soutenues par les organisations syndicales, y compris pour les carrières des femmes pour ce qui concerne la mobilité. Nous établissons des short lists selon l'adéquation des profils aux postes, proposées aux agences régionales de santé (ARS). Nous offrons de l'accompagnement personnalisé de carrière permettant de répondre à des besoins de développement professionnel et managérial des directeurs et des praticiens, ou de les accompagner dans une optique de transition professionnelle.

Il y a des vrais talents dans la fonction publique, mais il faut les suivre et les faire monter en gamme. Le CNG a initié une étude, en cours de réalisation en partenariat avec l'école des hautes études en santé publique (EHESP), pour identifier des scénarios de repérage et d'accompagnement des potentiels et hauts potentiels de directeurs.

## Général Arnaud Martin, haut fonctionnaire adjoint de défense et de sécurité, ministères sociaux – Ancien Chargé de mission "cadres dirigeants" du Secrétariat général du Gouvernement

Nous n'avons pas encore une « DRH Groupe » mais nous avons déjà une superbe marque employeur : « Le service de l'Etat ».

Quand nous avons mis en place la délégation aux cadres dirigeants au secrétariat général du gouvernement, nous sommes allés voir les pratiques en matière d'identification des potentiels, d'accompagnement et de gestion des viviers et des cadres dirigeants dans les grands groupes du secteur privé et à l'étranger, comme au Canada, pays qui a une réflexion très avancée dans ce domaine. S'agissant de la fonction publique hospitalière, le modèle de gestion des cadres est inspirant, car les notions de parcours professionnel et de graduation des responsabilités sont prises en compte.

En matière de gestion des cadres supérieurs, l'écueil serait de gérer séparément les différents corps d'encadrement supérieur (administratifs comme ingénieurs) et la ressource dirigeante.

En matière de gestion RH, la première nécessité à prendre en compte, à mon sens, c'est le besoin en compétences d'un employeur pour faire fonctionner de manière optimale son service.

Quatre volets sont indispensables selon moi : mieux organiser la mobilité (avec des règles en matière de parcours professionnel ; cela existe dans la fonction publique hospitalière mais aussi à la Défense, à l'Intérieur, aux Affaires étrangères) ; faire de la gestion prévisionnelle stratégique (à trois ans au moins) ; mais aussi quotidienne (que les gestionnaires interrogent les employeurs sur leurs besoins) ; évaluer l'encadrement dirigeant sur l'identification des talents et l'accompagnement individuel, notamment des cadres à potentiel.

## Michelle d'Auray, ambassadrice du Canada auprès de l'OCDE

Il y a un chef des ressources humaines du gouvernement du Canada, qui travaille avec les 40 sous-ministres. Les sous-ministres ont le rôle de coordination des ressources humaines dans leur ministère, avec une responsabilité individuelle. Un directeur ministériel des RH travaille avec le sous-ministre. Tout est ainsi assez bien coordonné. La négociation avec les organisations syndicales est centralisée pour les salaires mais aussi la gestion des cadres.

Les sous-ministres se réunissent pour faire la gestion des talents au niveau supérieur, deux fois deux jours par an, y compris pour anticiper notre propre remplacement. Si on ne fait pas ce travail, on n'a pas le vivier suffisant de cadres de bon niveau bien formés et bien préparés ; on n'a pas non plus la mixité des emplois. Cela demande du temps et des efforts, mais c'est indispensable.

Au Canada les femmes sont 43% des plus hauts fonctionnaires (47% quand j'étais sous-ministre) sur 76 à 80 personnes.

Une incidente sur le « budget sensible au genre » : toutes nos politiques doivent être pensées selon le genre, pour voir quel sera l'impact sur les femmes (le cas échéant de revenus différents, sur des territoires différents...) d'une politique publique. Le problème principal que nous avons rencontré et rencontrons toujours est la disponibilité des statistiques ; nous y avons travaillé. Nous avons aussi beaucoup raffiné notre modèle, qui est diffusé dans tous les ministères. Les demandes de financement sont passées au crible du genre. En conseil des ministres le genre est aussi un angle de discussion des politiques.



## Nathalie Loiseau, directrice de l'École nationale d'administration

Il y a loin, effectivement, des 40% et quelques en stock de femmes dirigeantes au Canada aux 40% en flux en 2017 de primo-nominations sur des emplois de direction en France !

A l'ENA nous avons du mal à attirer des femmes dans cette proportion. Le conditionnement des femmes sur les ambitions professionnelles commence à l'enfance. Or, cela fait trois ans que les majors sont des femmes, que la moitié du haut du classement est féminin... Mais c'est encore moins dans les parcours d'ingénieurs.

Longtemps l'absence de vivier de femmes a été l'argument. On a donc offert des lunettes aux gestionnaires des RH pour qu'ils voient les femmes de talent qui étaient juste à côté d'eux... La professionnalisation RH sur la mixité donne progressivement des résultats. Avec la loi Sauvadet, on s'est rendu compte qu'il suffisait que cela devienne obligatoire pour que cela devienne possible.

Mais il y a beaucoup d'hommes qui sont frustrés de ce rééquilibrage de la mixité. D'autant que des recruteurs ou responsables RH n'aident pas les hommes à l'accepter, en prétendant qu'ils ont été « forcés » de prendre une femme.

La caractéristique du cadre français est qu'il n'irait jamais dormir... Tout le monde en souffre en réalité, mais peut être davantage les hommes que les femmes car il leur est interdit de s'en plaindre... sauf peut-être pour les jeunes générations.

Et puis les autres sujets : les différences de rémunération, les parois de verre (il est plus facile d'être une directrice dans les fonctions support) ... Mais on évolue : nous avons une femme directrice du Trésor.

### Questions de la salle

☺ [Marc Benassy, union syndicale des administrateurs civils \(USAC\) – CGC](#) : pourquoi la féminisation de la justice a-t-elle été si rapide ? Et seconde question : à quand un espace sieste à l'ENA ?

⇒ **Nathalie Loiseau** : si la magistrature devient fortement féminisée, la haute magistrature reste, elle, entièrement masculine... La progression de carrière dans la magistrature s'appuie sur une mobilité géographique, ce qui avantage les hommes de facto. La magistrature est donc, au contraire, la caricature du fait que, malgré l'existence d'un vivier de femmes, les inégalités de carrières ne s'améliorent pas.

Quant aux temps de repos, je crois qu'il vaut mieux pouvoir les prendre chez soi...

☺ [Professeure de droit au Maroc](#) : au Maroc aussi nous avons une directrice du Trésor. Mais il y a effectivement une discrimination indirecte contre les femmes au travail : réunions en fin de journée, exigence d'une « grande disponibilité » dans les fiches de poste, exigence de la présence d'une femme dans les comités de sélection... mais seulement quand on envisage de recruter une femme...

⇒ **Nathalie Loiseau** : les hommes aussi ont besoin de s'occuper de leurs enfants. Tout le monde a droit au repos. On veut des cadres imaginatifs, créatifs, non coupés du monde... alors laissons-les vivre au quotidien et hors des sentiers battus !! Quant aux jurys, le plus important est leur formation, car le recrutement est un métier.

⇒ **Thierry Le Goff** : il existe en France un accord sur l'égalité professionnelle qui aborde tous ces champs. Un projet d'accord sur la qualité de vie au travail également. On progresse sur le télé-travail, longtemps tabou dans la fonction publique. A la mairie de Paris, nous avons revu toutes les fiches de postes pour y éliminer tout ce qui pouvait être discriminatoire. Les choses évoluent.



⇒ **Danièle Toupillier** : nous encourageons les syndicats à présenter des listes mixtes aux élections, produisons des statistiques sur les rémunérations, passons des messages aux autorités en charge de l'évaluation, et donc, indirectement, des propositions de primes des agents...

⇒ **Michelle d'Auray** : nous aussi avons formé les jurys de concours, revu les fiches de postes, modernisé les référentiels sur le leadership. Notre mixité des jurys porte aussi sur la présence francophone / anglophone et d'au moins une personne provenant d'un autre ministère.

☺ **Juriste, membre de la commission des femmes de Jordanie** : en Jordanie les femmes souffrent de fortes discriminations dans le monde du travail. Nous allons bientôt mettre en place une plus grande décentralisation...et je suis inquiète de voir que de votre côté vous recentralisez ! Nous allons expérimenter le budget et les lois genrés. Donnez-nous des conseils s'il vous plaît.

⇒ **Thierry Le Goff** : en réalité, l'administration française est complexe et ce qui est fortement concentré ici peut être très déconcentré là. De forts sujets de débats sont : la bonne proximité entre l'agent et son gestionnaire RH ; le risque de différenciation dans les carrières si la gestion est trop décentralisée. Sur les rémunérations, nous progressons et avons bien pris conscience que non, les statuts n'étaient pas assez protecteurs sur ce point, et que beaucoup tenait à des différences fines (par ex dans l'Education nationale : des missions supplémentaires, rémunératrices, sont plus souvent confiées à des hommes professeurs qu'à des femmes).

☺ **Membre marocaine du réseau méditerranéen des femmes hautes-fonctionnaires** : Au Maroc nous avons intégré la dimension du genre dans la loi de finances, avec un vrai portage politique. Quels sont ces modèles dont vous parlez pour le Canada ?

⇒ **Michelle d'Auray** : en 2003, 2006 et 2016 nous avons créé des modèles de mesure des impacts des politiques publiques selon le genre ; et cela ne concerne pas que les questions budgétaires.

☺ **Responsable de RH dans un ministère** : la première année où j'ai montré de gros écarts de rémunérations entre hommes et femmes, on m'a dit « tu as dû te tromper dans tes calculs ». La deuxième année « Tu ne sais pas expliquer tes écarts ». La troisième année, avec des ingénieurs pour valider les calculs, je reviens avec les mêmes chiffres...

☺ **Marianne Leblanc-Laugier** : La mobilité dans la fonction publique a été prônée mais se heurte à beaucoup d'obstacles ; il y a encore de hauts murs à faire tomber, à commencer par les corps. D'importantes différences de rémunérations existent entre des fonctionnaires de corps distincts œuvrant pourtant sur des fonctions identiques.

☺ **Membre libanaise du réseau méditerranéen des femmes hautes-fonctionnaires, ministère des finances** : j'ai adoré cette vision croisée de nos problématiques de fonctionnaires. Au Liban nous sommes très en retard sur l'égalité femmes – hommes.

☺ **Professionnelle dans le secteur privé** : je suis très sensible à la gestion prévisionnelle. Dans le privé aussi, si nous n'avons pas de difficultés pour envoyer des cadres à l'étranger, nous n'arrivons pas à les faire revenir et à récupérer leurs compétences faute d'avoir anticipé.



12h30

## CONCLUSION –LES FEMMES AU SERVICE DE LA PERFORMANCE

### Présentation des propositions de réforme

#### Agnès Arcier, fondatrice-présidente d'honneur d'Administration moderne

Quand les femmes se rassemblent, avec quelques hommes qui les aiment bien, c'est qu'il y a urgence.

Notre pays va faire des choix importants dans quelques mois. Et derrière tout choix politique il y a la question de l'Etat, et derrière l'Etat il y a des femmes et des hommes appelés à mettre en œuvre les choix politiques.

Nous sommes confiants sur le fait qu'il est possible de révolutionner les logiques et les outils.

Nous croyons que le Premier ministre doit pouvoir s'appuyer sur des services dédiés et solides pour animer la politique interministérielle. On trouvera les effectifs utiles dans les cabinets ministériels actuels, réduits à une toute petite équipe de proximité du ministre.

Nous croyons que l'Etat doit bénéficier d'une DRH unique de l'Etat employeur, pour casser les silos.

Nous croyons que les parcours des fonctionnaires doivent être fondés sur les compétences, et en priorité les compétences en management, avec une professionnalisation accrue des filières, sans pouvoir accéder aux « grands corps » avant huit ans de carrière.

Nous croyons qu'il faut élaborer les programmes budgétaires en fonction des inégalités / égalités qu'ils peuvent générer, dont l'égalité femmes - hommes. Avec un budget regardant l'impact sur les personnes réelles, l'Etat se rapprochera du réel.

Administration Moderne va continuer à porter une parole de recherche d'efficacité et de modernité. Le combat vaut le coup car nous croyons à l'action publique. N'hésitez pas à prendre le mouvement ; à parler de nos débats ; à adhérer si vous êtes intéressé(e)s à nous rejoindre.

Je vous remercie de votre intérêt, et à bientôt.





« Moderniser l'Etat : un sport de combat ? »

## PROPOSITIONS

### Les propositions de l'association Administration Moderne pour un Etat efficace au service du pays

La question de l'Etat est partout derrière tout projet politique, car l'Etat est l'outil pour toute mesure nationale nouvelle, le moyen pour toute action gouvernementale au service des citoyens. La qualité des réformes, l'atteinte des résultats, dépendent de l'exécution par l'Etat. De sa capacité à faire. A décider efficacement et faire les bons choix de mise en œuvre. A impulser les équipes au contact des citoyens. C'est pourquoi réformer le mode de fonctionnement de l'Etat n'est pas une question technique, c'est une question politique.

Or l'Etat, ce sont des femmes et des hommes, obéissants.

Nous femmes hauts fonctionnaires voulons que l'Etat mobilise aujourd'hui ses meilleures compétences. Qu'il change son mode de décision et mise en œuvre pour s'appuyer sur de vraies forces et de vraies expertises. Qu'il cesse de promouvoir les rivalités de corps et de hauts cadres et les oppositions entre ministères pour prendre le temps de construire des réformes avec sagesse et économie. On ne peut plus continuer à faire fonctionner l'administration comme auparavant. Les énergies s'épuisent et l'essentiel des talents ne sont pas utilisés.

**Nous femmes hautes fonctionnaires sortons de notre réserve pour dire l'impérieuse nécessité de changements radicaux de fonctionnement interne de l'Etat. Quand les femmes se mobilisent, c'est qu'il y urgence !**

Arrêtons de critiquer l'Etat comme s'il était statique. Les fonctionnaires veulent pouvoir s'engager pleinement. Bousculons les habitudes, faisons évoluer la situation sans tabous et conservatismes. L'impulsion doit venir du plus haut et s'inscrire dans la durée.

<b>Proposition n°1 : Le Premier ministre doit pouvoir s'appuyer sur des services pour piloter l'action gouvernementale</b>	
<b>Pourquoi</b>	<b>Proposition</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les politiques publiques ont aujourd'hui presque toujours une forte dimension interministérielle</li> <li>• Or la réalité actuelle du pilotage par « Matignon » (c'est-à-dire par Premier ministre et son cabinet) consiste pour l'essentiel en des arbitrages entre les intérêts propres des ministères, et qui aboutissent trop souvent à n'être que des compromis. « Matignon » n'est pas organisé pour construire et piloter une élaboration de politique publique à visée transversale, car cela nécessite une organisation et une expertise spécifiques qui n'existent pas.</li> <li>• Ce qu'on appelle « services du Premier ministre », hormis le Secrétariat général du gouvernement (SGG) qui est centré sur la validité réglementaire, est un ensemble hétérogène d'une centaine de services, sans articulation entre eux, dont le lien avec le cabinet du Premier ministre est plus ou moins lâche, aux moyens très disparates et dont la capacité à piloter des politiques nationales n'est pas toujours perçue clairement par les services ministériels. Les seuls services interministériels à capacité significative sont le SGAE et le SGDN, aux rôles tout à fait spécifiques</li> <li>• L'administration française fonctionne encore très largement en « tuyaux d'orgue », le modèle des délégations/structures interministérielles n'ayant pas mis fin à ce fonctionnement, car elles sont un maillon trop faible entre le cabinet du Premier ministre et les ministères eux-mêmes, ne disposant pas du pouvoir d'arbitrer les oppositions ou de valider des orientations.</li> <li>• Les effets et le rôle excessif des cabinets des ministres dans la pratique actuelle de l'Etat sont connus depuis longtemps (voir le rapport Picq - 1994, et en particulier : dilution des responsabilités, directeurs d'administration coupés de leurs ministres, administrations appauvries de leurs meilleurs jeunes cadres, instructions ministérielles parfois déformées, interventions inutiles dans le fonctionnement des services, « parachutages » à l'issue du passage en cabinet, parfois trop grande inexpérience de certains conseillers, ....)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b><i>Doter Matignon de véritables capacités d'expertise, de coordination et de pilotage</i></b> permettant de construire les politiques publiques avec l'aide des Ministres/ministères concernés :</li> </ul> <p>Ces capacités seraient organisées par services, pourvus à masse salariale constante, grâce au transfert de la partie technique des cabinets ministériels actuels. Les chefs de ces services seraient en même temps les conseillers directs du Premier ministre</p> <p>La méthode normale de travail de chaque ministre doit redevenir le contact direct avec ses directeurs et son secrétariat général : ils sont ses meilleurs conseillers techniques</p> <p>Le cabinet de chaque ministre doit être réduit à une équipe légère de collaborateurs personnels</p>

Les propositions de l'association Administration Moderne pour un Etat efficace au service du pays (2/4)

<b>Proposition n°2 : L'Etat doit disposer d'une DRH Groupe, numérique et interministérielle</b>	
<b>Pourquoi</b>	<b>Proposition</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La digitalisation de la gestion des ressources humaines concerne aussi la GRH publique. Toute la mesure n'en a pas été prise en compte tenu de l'éclatement actuel de la gestion entre les ministères</li> <li>• L'arrivée des générations « Y » et suivantes accroît le besoin d'évolution, en particulier vers une gestion RH libre-service, disponible 24h/24 ;</li> <li>• L'équilibre est attendu entre une GRH de proximité, dont le rôle est d'être à l'écoute et une gestion claire, transparente et harmonisée, pilotée au niveau transversal de l'Etat et non pas de chaque ministère</li> <li>• Les métiers et les fonctions de la haute administration requièrent de plus en plus de compétences variées</li> <li>• Le corps des administrateurs civils est interministériel, mais dans les faits, il est strictement ministériel :             <ul style="list-style-type: none"> <li>* La mobilité entre ministères n'est pas favorisée</li> <li>* les métiers et les carrières restent cloisonnés</li> </ul> </li> </ul>	<p>- <b>Créer Une DRH unique de l'Etat, employeur :</b></p> <p>Elle fixera, comme aujourd'hui, les orientations générales et les règles de gestion applicables au niveau interministériel, au regard notamment de la rémunération, de la mobilité, des carrières statutaires, de la formation</p> <p>Mais elle aura autorité directe sur les services RH ministériels, qui seront positionnés en plate formes de services auprès des ministères</p> <p>La première action prioritaire de la DRH Groupe doit concerner les cadres supérieurs et les corps interministériels, qui doivent pouvoir enfin bénéficier d'une gestion harmonisée et équitable fluidifiant et suscitant les passages d'un ministère à l'autre</p> <p>Chaque agent, quel que soit son ministère d'affectation, devra avoir la possibilité d'accéder en libre-service à ses données personnelles, aux informations juridiques et pratiques concernant sa vie quotidienne et sa carrière. Cette organisation repose sur la confiance et la transparence</p> <p>Les gestionnaires RH auprès des ministères devront être avant tout un service de conseil et d'écoute <b>de proximité</b></p> <p>Une gestion des compétences doit être mise en place, il s'agit de sortir de la gestion de grandes masses d'effectifs pour se fonder sur les référentiels compétences</p>

Les propositions de l'association Administration Moderne pour un Etat efficace au service du pays (3/4)

<b>Proposition n°3 : Les parcours professionnels doivent être fondés sur les compétences</b>	
<b>Pourquoi</b>	<b>Proposition</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'Etat ne gère pas aujourd'hui les carrières de ses personnels en fonction des besoins et des compétences nécessaires à la réalisation de ses missions ; il les gère pour l'essentiel par statuts, grades et effectifs</li> <li>- L'Etat a du mal à gérer ses restructurations internes en termes de compétences nécessaires, les services RH suivent des logiques figées et ne savent pas mettre en œuvre une gestion au moins partiellement déliée des corps et grades</li> <li>- L'accès aux grands corps de contrôle sans expérience administrative, constitue à la fois une anomalie professionnelle et une « rente » qui alimentent la méfiance des administrés vis-à-vis de leurs élites</li> <li>- Le recrutement des dirigeants au sein de l'Etat n'obéit pas à des processus professionnels basés exclusivement sur l'examen des compétences, malgré la mise en place très récente d'une transparence partielle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Miser sur la capacité de management pour l'accès des cadres supérieur ou dirigeant de l'Etat aux fonctions les plus élevées : ce critère doit devenir le critère numéro 1. Par ailleurs, un passage en service opérationnel extérieur doit devenir une condition pour pouvoir candidater à des fonctions de dirigeant.</b></li> <li>-</li> <li>- <b>Supprimer l'accès direct aux « grands corps » à la sortie de l'ENA et privilégier un accès à ces corps après 8 ans de fonctions dans les corps des emplois supérieurs de l'Etat</b></li> </ul> <p>Les institutions concernées continueraient à recruter des jeunes ; mais à titre fonctionnel et sans les intégrer dans leurs corps ; c</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Professionaliser les emplois par filières</b>, d'abord en ce qui concerne les fonctions support : Deux exemples :             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. la fonction financière, pour que tous les cadres soient suffisamment informés des règles budgétaires et comptables (la LOLF par exemple) ; certains cadres occupant des fonctions de direction et/ou d'encadrement qui nécessitent des connaissances financières manquent de formations de base dans ces matières (exemple les diplomates, les ingénieurs,...)</li> <li>2. la fonction RH : elle est à revaloriser en lien avec la création de la DRH Groupe, en formant des gestionnaires de carrières et de compétences plutôt que des gestionnaires de grades et d'effectifs</li> </ol> </li> </ul>

**Proposition n°4 : Le budget national doit être placé sous le sceau de l'égalité entre Français**

Pourquoi	Proposition
<p>- <b>Une vision budgétaire de base aveugle aux inégalités</b></p> <p>Il existe un écart important entre l'engagement d'un gouvernement à assurer l'égalité des sexes, et l'impact des programmes financés par les budgets. Les économistes pensent que les budgets sont neutres à l'égard des populations et n'induisent pas de biais. En réalité, ils ne sont pas neutres, mais « aveugles » ou « hermétiques » aux différences. Ils ne tiennent pas compte des effets différents qu'ils peuvent avoir sur les différentes composantes de la population et sur les inégalités, et notamment qu'il existe des différences économiques et sociales entre les femmes et les hommes, souvent au détriment des premières, ou entre générations.</p> <p>- <b>Une tentative inefficace de politique transversale</b></p> <p>La France a mis en place depuis 2009 des DPT (documents de politique transversale) annexés à ses documents budgétaires, dont l'un sur la « Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes ». En août 2012, une circulaire a rendu par ailleurs obligatoire, dans les travaux d'évaluation préparatoires aux textes législatifs et réglementaires, la prise en compte de l'égalité femmes- hommes.</p> <p>Dans les faits, le DPT sur l'Egalité est une pure compilation d'actions et d'indicateurs qui ne permet pas une transversalité d'approche. Seule une petite partie du budget de l'Etat est analysée ainsi (223 millions d'euros). Cette approche n'identifie que les crédits qui ont un impact direct, pas ceux d'impact indirect. Par ailleurs cette approche entretient une certaine confusion entre des programmes sectoriels ou spécifiques ciblant les femmes et la problématique générale de l'égalité femmes-hommes qui est transverse à l'ensemble des politiques.</p> <p>Quant à la circulaire, elle est largement restée vœu pieux. La culture des évaluations préalables des articles de projets de loi reste en tout état de cause peu diffusée. La direction du Budget reconnaît elle-même que « leur marge de perfectionnement reste importante ».</p>	<p>- <b>Ajouter à la loi organique relative aux finances publiques l'obligation pour le budget national d'intégrer l'égalité comme principe de base transverse de construction, et l'incitation pour les budgets des autres collectivités publiques à faire de même</b></p> <p>C'est l'objectif d'un budget national de meilleure qualité, plus efficace, soutenant la croissance et réduisant les inégalités F-H en faisant travailler les administrations différemment par des analyses sur l'impact réel des mesures :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de l'analyse a priori, pour évaluer l'impact possible sur les populations en termes d'égalité des actions menées</li> <li>- de l'analyse a posteriori, pour étudier la distribution réelle des ressources allouées, ainsi que la réalité des cotisations/redevances acquittées par les usagers</li> </ul> <p>Un budget d'égalité tient compte, dans tous les domaines des politiques des effets directs et indirects entre les femmes et les hommes, entre les jeunes et les plus vieux, de la répartition des dépenses et des revenus prévue. Il sort la question de l'égalité du strict volet social.</p> <p>Il ne s'agit pas de sommes de budgets distincts pour les femmes, les jeunes, les vieux, mais du budget en général planifié et suivi en fonction de l'impact attendu de toutes mesures sur ces populations (même les mesures qui peuvent apparaître avoir un effet éloigné).</p> <p>C'est en fait l'Etat qui exige de ses administrations qu'elles travaillent sur le réel, et pas sur des principes et indicateurs généraux comme c'est souvent le cas avec l'application actuelle de la LOLF. C'est un Etat qui exige de la transparence sur l'impact de ses politiques et est donc soucieux de la bonne utilisation de l'argent public. C'est un Etat qui veut un budget de meilleure qualité globale.</p>