



L'ÉGALITÉ dans la RÉFORME de la HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Les décrets : un antidote attendu aux lacunes de l'ordonnance

23 juin 2021

Création d'un corps unique des administrateurs et administratrices de l'Etat, suppression de l'accès direct aux grands corps du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, suppression de l'ENA, création de l'INSP (Institut national du service public), création de la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat (Diese), évaluation des cadres supérieurs aux grandes étapes de leur carrière par une instance collégiale...tels sont les thèmes abordés dans l'ordonnance publiée le 2 juin dernier relative à la réforme de la haute fonction publique.

Qui pourrait nier l'ampleur de cette réforme ? Les champs qu'elle revisite sont tous ceux qui jalonnent le parcours professionnel de l'encadrement supérieur et de direction de l'Etat : une opportunité pour redistribuer les cartes à parité et mieux repenser la chaîne égalitaire d'accès aux responsabilités.

Des clignotants au rouge dès la lecture du rapport de présentation

L'égalité, absente du texte de l'ordonnance

L'égalité entre les femmes et les hommes ne figure nulle part en tant que telle dans le texte de ce premier acte fondateur de la réforme de la haute fonction publique.

Elle ne figure pas non plus au nombre des sujets relevant **des lignes directrices de gestion**, là où elle devrait naturellement trouver sa place en tant que sujet stratégique et interministériel. C'est une occasion pour l'Etat de donner un sens politique à la question de la parité en promouvant un engagement au plus haut niveau, notamment via des réunions interministérielles sous l'égide du Premier ministre, comme le préconise le HCE, lors du [dernier rapport consacré à la parité dans la fonction publique, publié en avril 2021](#).

Seules mentions explicites, mais superflues car d'ordre légal, la composition équilibrée du comité consultatif et de la commission d'intégration et les mentions de « diversité et d'égalité des chances », venant sans doute, ici ou là, inclure la question de l'égalité dans un *grand tout*, prétendant traiter sur un même plan des discriminations liées au sexe, aux origines sociales ou ethniques. Notre expérience du sujet nous oblige à dire que, **dans cette approche, les femmes sont souvent les oubliées et toujours les perdantes**. La parité n'est pas soluble dans la diversité.

Un champ lexical aux risques d'exclusion sexiste

Des clignotants au rouge nous alertent également à la lecture même des mots utilisés pour promouvoir cette réforme. Là où les hauts et les hautes fonctionnaires attendaient un rappel de ce qu'ils tentent de pratiquer chaque jour : **écoute des besoins, intelligence collective, sens de l'action, gestion des conflits, stratégie d'innovation**, toutes choses facilitées par la mise en œuvre de la parité au pouvoir transformatif puissant sur les organisations, viennent s'accumuler des notions qui relèvent d'un champ lexical viriliste et symptomatique des codes traditionnels de la masculinité hégémonique : **prise de risques, audace, esprit d'initiative, mobilité, individualisation**. Non pas, bien sûr, que les femmes seraient incapables de prendre des risques ou de faire preuve d'audace ou d'esprit d'initiative mais parce que la fabrication différenciée des sexes depuis l'enfance et le jeu des rôles sociaux de sexe font, nous le savons, que les femmes se sentent moins reconnues dans ce registre dans lesquels les garçons puis les hommes sont encouragés et valorisés tout au long de leur vie.

De la même façon, la **mobilité érigée en principe fondateur des carrières et des avancements** est un frein dans le parcours de beaucoup de femmes qui ont, trop souvent encore, la charge insuffisamment partagée des tâches domestiques et d'éducation et, plus globalement, la charge mentale et émotionnelle. De ce fait, femmes et hommes ne concourent pas exactement à égalité réelle : pour reprendre une métaphore latine et du registre guerrier, privilégié dans ce rapport au Président de la République, les unes sont des soldats « *impediti* », c'est-à-dire empêchés car plus lourdement équipés au service du bataillon tandis que les autres sont les soldats « *expediti* », allégés de la charge de la survie.

Enfin, l'**individualisation** et la personnalisation des évaluations ne fait souvent que traduire les effets systémiques comme des manques individuels et les entraves dans le parcours des femmes comme autant d'incapacités là où il n'y a que des empêchements. Nous devons veiller à ce qu'elles ne soient pas l'effectif majoritaire des personnes en transition professionnelle.

Nous ne voulons pas entendre, dans cette réforme, le chant des cow-boys solitaires.

Il faut trouver des antidotes à une potentielle perte de chances pour les femmes

Parmi les antidotes qui ont fait leurs preuves pour changer la donne, figure en bonne place l'**instauration de quotas** partout où cela est possible. Les femmes doivent être solidement accompagnées dans l'accès aux plus hautes responsabilités pour contrer un effet d'empêchement, présent partout dans la société et lié au sexisme et aux stéréotypes de sexe.

Il est important de rappeler que les femmes ne sont aujourd'hui que 31% à accéder aux hautes responsabilités alors même qu'elles représentent 62% des fonctionnaires.

Les 20 recommandations du HCE, formulées dans notre rapport sur la Parité dans le secteur public¹, remis à mesdames Montchalin et Moreno en avril dernier, restent de pleine actualité et auraient pu se décliner dans la mise en œuvre de la réforme, dès sa première étape.

¹ https://haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_parite-secteur-public-vf-2.pdf

Le HCE souhaite que **les groupes de travail, dont la composition paritaire serait un premier gage d'exemplarité**, aient communication de ses recommandations dès l'ouverture des travaux en tant qu'outil d'aide à la décision. L'annonce de la composition paritaire de l'équipe de préfiguration de l'INSP et de la Diese, placée sous l'égide de Jean Bassères, est un premier signal encourageant.

Inscrire la parité comme levier de transformation à chacune des étapes du parcours

La parité n'est ni un choix éthique ni un simple objectif chiffré à atteindre. C'est un choix politique et stratégique. Celui de la transformation des organisations.

Le réflexe paritaire doit être actionné dès la construction du nouvel Institut national du service public (INSP)

- dans les campagnes d'information et de communication qui ont une influence sensible au moment de la fabrication précoce des vocations et des choix d'orientation, **par un « sourcing » soucieux de parité dans toutes les filières ;**
- dans les conditions d'accès aux classes préparatoires aux concours de l'INSP, en instaurant **la parité comme norme des recrutements ;**
- dans la composition du **conseil d'administration de l'INSP et dans chacun de ses collèges ;**
- dans la construction des épreuves de concours et des conditions de sélection où **les épreuves orales**, au vu des études montrant que la manière de répondre aux questions de même que l'expression du doute ne sont pas les mêmes chez les filles et les garçons, doivent comporter un même nombre de questions posées aux femmes et aux hommes et une grille claire d'évaluation des compétences attendues ;
- **dans les programmes de l'INSP** et spécifiquement celui du tronc commun, qui devront porter une exigence en matière d'égalité dans les enseignements proposés afin d'enraciner cette culture paritaire dans son propre ADN et comme pratique réflexe des futures personnes formées.

Puis dans l'accompagnement des parcours professionnels

- L'évaluation, aux différentes étapes du parcours professionnel, devrait être conduite par une instance collégiale, ministérielle ou interministérielle, **constituée paritairement et formée sur le thème spécifique de l'égalité** afin d'être à même de dépasser les biais de sexe et de pouvoir proposer les parcours les mieux adaptés aux contraintes multiples qui jalonnent le parcours des femmes ;
- L'accompagnement des parcours professionnels par la DIESE devrait porter une attention particulière aux **femmes à la suite d'une primo-nomination ou de son premier renouvellement**. Trop souvent, les femmes primo-nommées dans un poste de l'encadrement supérieur contribuant à l'atteinte des objectifs chiffrés du ministère et à la réduction des pénalités, font des mobilités « à plat », sur des postes de niveau équivalent, loin de la spirale ascensionnelle attendue. Comptabiliser les primo-nominations selon une granularité plus fine (distinguer les emplois de sous-directeur et sous directrice de ceux de chef.fe de service) viendrait corriger ce travers ;

- Les nouvelles conditions de mobilité obligatoire devraient toujours prendre en compte la situation personnelle pour ne pas imposer de **mobilités géographiques pénalisantes pour les femmes** et jouant un **effet repoussoir** sur leur volonté d'accéder aux responsabilités ou de se présenter aux concours et laisser ainsi toute sa place à la mobilité fonctionnelle entre filières et métiers ;
- Les critères d'attribution des primes doivent prendre en compte, au-delà de l'harmonisation réglementaire, une harmonisation réelle des **attributions entre filières et secteurs** ;
- Dans l'accès aux promotions, la lente ascension des femmes pourrait retrouver un élan grâce à une évolution globale des **quotas à 45% au lieu de 40% actuellement et par la désagrégation des types d'emplois et des filières** pour calculer les pénalités. Comme dit plus haut, scinder l'accès aux postes de sous-direction et aux postes de chef.fes de service permettrait de retrouver de nouvelles marges de mobilité ascensionnelle pour les femmes ;
- **La Diese devrait être suffisamment dotée** pour lui permettre d'effectuer un suivi en temps réel des différents dispositifs paritaires applicables à l'encadrement supérieur et dirigeant. Comme nous l'avons mis en lumière lors de notre rapport, le suivi mais aussi la valorisation des informations qu'il comprend sont importants et méritent une attention particulière tant **sur le fond – un suivi détaillé, que sur la forme – un seul et même document** pour tous les exercices de suivi de la mise en œuvre des dispositifs paritaires.

En portant une attention particulière à la fonctionnalisation des emplois

La fonctionnalisation des emplois peut faire craindre un caractère plus **discrétionnaire** aux nominations. De ce fait **les conditions de nomination doivent être particulièrement transparentes**, les jurys mixtes et formés, renouvelés régulièrement comme nous l'avons préconisé plus haut.

L'introduction dans des commissions paritaires de membres de jury issus du monde politique, notamment pour l'accès aux grands corps et via des épreuves orales, est clairement défavorable aux femmes **car elle conduit à s'adosser plus légèrement sur les compétences que sur l'effet miroir et le poids des réseaux**. Les femmes pratiquant peu le « marketing de soi » et ne disposant pas du temps nécessaire à la fabrication des réseaux seront placées face à un handicap supplémentaire à surmonter.

Il convient de rappeler ici que la révision des différents textes relatifs aux juridictions administratives et financières est une occasion à saisir sans délai **pour étendre les dispositifs paritaires aux postes de responsabilité des juridictions financières, administratives et judiciaires**.

L'égalité doit aussi être consolidée dans la méthode

En dépit des délais attendus pour la publication des décrets, cette complète remise à plat des dispositifs et textes existants, pour être satisfaisante et pérenne, ne doit pas se faire à marche forcée. Elle doit se donner le temps de la concertation bien sûr, comme cela est prévu auprès des partenaires sociaux mais aussi celui de **la consultation de l'ensemble des acteurs et actrices du champ de l'égalité**, notamment les réseaux de femmes, tel qu'Administration moderne et 2GAP.

Elle doit aussi, et c'est incontournable pour ajuster de nouveaux dispositifs complexes et étroitement imbriqués, **prévoir une évaluation deux ans après la mise en œuvre de la réforme.**

Dans un souci d'exemplarité de l'Etat pour lequel plaide régulièrement le HCE, et dans la continuité de l'article 3 de l'ordonnance sur les modalités de l'évaluation, il nous semble important que **l'Index « Egalité » qui organiserait une comparaison entre les ministères puisse être transposé dans la fonction publique** avec une attention particulière sur les postes d'encadrement supérieur et de direction. On sait à quel point se mesurer à d'autres et partager les bonnes pratiques est un facteur puissant de modernisation des organisations.

Enfin, **un baromètre d'évaluation, notamment sur le ressenti du sexisme au travail**, devrait être administré régulièrement, adapté du modèle retenu par l'initiative StOpE au sexisme ordinaire et des consultations menées auprès de nombreuses entreprises par le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle.

La longue liste des passages à niveau de l'égalité, barrières devant lesquelles il faut s'arrêter pour les lever définitivement, illustre à la fois les manques du projet actuel et la possibilité d'y remédier.

Le HCE sera bien entendu très attentif au contenu des textes en préparation et alerte, plus que jamais, sur la nécessité de conduire des études d'impact sur l'égalité pour que cette occasion historique ne soit pas un rendez-vous manqué dans la marche vers une égalité à valeur d'exemplarité dans la fonction publique de l'Etat.