

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux droits des femmes et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

- Suite de l'examen du rapport d'information sur l'organisation, l'action et les moyens du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (Mme Catherine Coutelle, rapporteure). 2

Mercredi

13 février 2013

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n°19

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de Mme Catherine
Coutelle,
Présidente**



Présidence de Mme Catherine Coutelle, présidente.

La séance est ouverte à 16 heures 30.

La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes procède à la suite de l'examen du rapport d'information présenté, au nom de la Délégation, par Mme Catherine Coutelle, sur l'organisation, l'action et les moyens du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Nous avons consacré une partie de notre réunion du 23 janvier dernier à la présentation du travail que j'ai conduit depuis le mois d'octobre sur l'organisation, les moyens et l'action du service des droits des femmes, tant en ce qui concerne son administration centrale qu'en ce qui concerne son réseau déconcentré, constitué des déléguées régionales (ces postes sont tous occupés par des femmes) et des chargés de mission départementaux (dont je parle au masculin car l'un des postes est occupé par un homme).

La question centrale qui a sous-tendu le présent rapport est la suivante : la ministre des Droits des femmes aura-t-elle les moyens de mettre en œuvre la politique ambitieuse et bienvenue à laquelle s'est engagé le Gouvernement ?

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) a été rattaché à la direction générale de la Cohésion sociale lorsque celle-ci a été créée en janvier 2010. Il y a perdu son autonomie et plusieurs de ses fonctions, mutualisées au sein de la direction générale : la communication, les affaires européennes et internationales, la recherche et les statistiques et surtout la gestion des ressources humaines.

Ce service central doit retrouver plus de visibilité au sein de l'administration ainsi que sa responsabilité interministérielle. Sa responsable doit regagner un rôle dans la gestion des ressources humaines, pour ce qui concerne les nominations, la mobilité et les promotions. Cette implication est essentielle pour assurer la cohérence de l'action de l'échelon central jusqu'à l'échelon départemental.

Abordons ensuite à nouveau, plus brièvement, la situation du réseau déconcentré : il doit rester une « administration de mission » ; pour autant, il faut lui donner les moyens d'une efficacité accrue.

En même temps que le service central intégrait la direction générale de la Cohésion sociale, le décret du 25 mai 2009 relatif aux missions des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) disposait que les déléguées régionales aux droits des femmes et à l'égalité assistent le secrétaire général, sous l'autorité duquel elles sont placées. L'autonomie du service de la déléguée régionale (la délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité) a disparu dans ce mouvement, ainsi que, à mon sens, une partie de sa visibilité et de son autorité : elles les retrouveront en étant positionnées auprès du préfet de région, ce qui renforcera leur légitimité pour la dimension transversale de leur action.

Pour ce qui est de la nomination des déléguées régionales, la pratique a montré une forte implication du préfet, qui fait un choix entre les candidatures qui lui sont présentées. La candidature doit ensuite être validée par la cheffe du service des droits des femmes, qui peut s'y opposer. L'existence d'une ministre des Droits des femmes entraîne depuis 2012 une

validation par le cabinet ministériel lui-même. Il me semble cependant, comme je l'ai déjà évoqué, qu'il serait souhaitable de donner à la cheffe du service des droits des femmes la possibilité de choisir la déléguée régionale sur la liste des candidatures sélectionnées par le préfet de région, car c'est elle qui est responsable de la cohérence de l'action du réseau.

Enfin, pour le niveau départemental, j'ai déjà souligné que le rattachement des chargés de mission départementaux au directeur départemental de la Cohésion sociale posait des difficultés en termes de champ d'action et d'articulation entre les deux niveaux d'administration territoriale. Les chargés de mission ont aussi perdu en visibilité et en capacité d'initiative en comparaison de la période où ils étaient positionnés auprès du préfet de département. Leur visibilité extérieure et leur capacité d'initiative sont aujourd'hui souvent liées à l'engagement et au volontarisme plus ou moins réel de leur directeur.

C'est pourquoi il m'a paru souhaitable de placer les chargés de mission départementaux sous l'autorité hiérarchique du préfet de département, pour renforcer la transversalité de leur action et la cohérence des actions au sein d'une même région. Leur positionnement fonctionnel pourrait être maintenu au sein de la direction départementale de la cohésion sociale, car les chargés de mission s'y sont habitués et y trouvent des avantages pour traiter les dossiers sociaux, par exemple.

Là encore, j'ai souligné dans le rapport que la responsable du SDFE, responsable de la mise en œuvre des choix politiques ministériels et de l'efficacité de l'action du réseau dans son entier, devrait avoir une prééminence dans les décisions relatives aux nominations, à la mobilité, à la promotion et aux fins de contrat en ce qui concerne les chargés de mission.

Comme je l'ai mentionné lors de notre première réunion consacrée à ce sujet, les modalités de titularisation proposées aux agents du réseau sont loin de recueillir une adhésion unanime de ces personnels. Elles prévoient la titularisation dans le grade d'attaché par la voie du concours, ce qui ne reconnaît guère l'ancienneté et l'expérience acquises par ces agents. Le grade d'attaché principal, qui correspondrait aux missions remplies par les déléguées, ne pourrait en outre être atteint que par le passage du concours et dans des conditions d'ancienneté très exigeantes. L'administration se montre très restrictive dans ses propositions, alors qu'il s'agit d'un corps d'agents peu nombreux et pour beaucoup, détenteurs d'ancienneté et d'expérience.

C'est pourquoi je propose une recommandation visant à ce qu'il soit ouvert aux déléguées régionales une titularisation dans le cadre d'un concours dédié ou même d'une admission sans concours, comme l'avait autorisé la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, dite « loi Sapin ».

Par ailleurs, il est prévu de créer très prochainement un corps interministériel à gestion ministérielle, présenté par l'administration des Affaires sociales (dont dépendent les agents du SDFE) comme pouvant offrir de bonnes perspectives à ces agents. Mais il faut que l'arrêté fixant la liste des emplois dont les titulaires peuvent prétendre à intégrer ce corps n'exclue pas ces agents, eu égard aux particularités de leur emploi.

Dans ce cas et de manière générale, comme l'ont souligné de nombreuses personnes entendues, les particularités caractérisant les emplois du réseau leur nuisent pour ce qui concerne les promotions et les demandes de mobilité : les déléguées régionales et les chargés de mission départementaux n'ont pas l'occasion de gérer du personnel ni de faire de la gestion

financière, et leur mobilité a été faible jusqu'à présent. Il est temps que les qualités développées par ces agents dans leur travail d'expertise, d'animation de réseau, transversal et partenarial, de conduite de projet, soient prises en compte de manière positive pour cet accès au corps interministériel à gestion ministérielle, et de manière générale dans la gestion des ressources humaines à leur égard.

Je propose aussi que l'intitulé des fonctions de ces agents soit unifié sous le même nom de délégué régional ou délégué départemental, considérant qu'il s'agit du même « métier », qui appelle la même formation et doit permettre la possibilité de passer d'une fonction à l'autre.

Enfin, j'ai insisté sur la nécessité de mieux articuler ces deux niveaux d'administration, non pas en rétablissant une hiérarchie entre eux, mais par une meilleure complémentarité et un dialogue intégrant la compétence et l'expérience détenues à chaque niveau. Une méthode coopérative doit être élaborée, renforcée par des directives ministérielles et des priorités clairement énoncées à ce niveau.

Nous avons déjà évoqué les améliorations qui peuvent être apportées à la méthode de construction des plans régionaux stratégiques. J'ajouterais, pour conclure, qu'un outil de diffusion, au plan national, des bonnes pratiques me paraît indispensable, afin de favoriser les progrès concrets des droits des femmes et de l'égalité en partant du niveau local pour remonter au niveau national, avant d'irriguer d'autres régions.

Mme Pascale Crozon. J'estime également que les déléguées régionales devraient être placées auprès du préfet de région, et les chargées de mission départementales auprès du préfet de département. Elles sont, chacune à leur niveau, responsables de la mise en œuvre de la politique nationale sur leur territoire ; il faut donc leur rendre le maximum de visibilité et de légitimité pour s'adresser à l'ensemble des services de l'État, au-delà des services de la Cohésion sociale. La déléguée régionale doit coordonner, animer mais aussi donner des directives. Concernant la question du fléchage des crédits, ces crédits sont délégués au niveau régional, c'est donc la déléguée régionale qui exerce, de fait, une hiérarchie sur le niveau départemental. Si les orientations prises par le conseil régional pour ses actions et celles que la déléguée régionale souhaite conduire ne sont pas les mêmes, une négociation doit s'engager.

Mme Ségolène Neuville. Concernant la recommandation relative à l'élaboration des plans régionaux stratégiques par les déléguées régionales, je m'interroge sur l'articulation entre le contenu et les priorités de ces plans avec les plans « droits des femmes » mis en place par les régions. N'y a-t-il pas un risque de doublon ou de manque de coordination ? Ne faut-il pas encourager à une coordination de ces plans entre eux ?

Mme la présidente Catherine Coutelle. J'avais évoqué, lors de notre précédente réunion consacrée à ce sujet, la manière dont ces premiers plans régionaux stratégiques, introduits par la ministre Roselyne Bachelot en 2011, avaient été élaborés : certains bâtis avec une écoute des chargés de mission, qui ont pu proposer leurs actions, qui ont été intégrées dans le plan, d'autres sans association des chargés de mission. J'avais souligné que les déléguées départementales connaissent très bien les départements et qu'elles devaient donc être parties prenantes à l'élaboration de ces plans.

Les plans régionaux ont dû être élaborés, selon la circulaire du 12 septembre 2011 relative à leur mise en œuvre, de manière pragmatique à partir des priorités nationales

précisées par la ministre des solidarités et de la cohésion sociale. Ils sont contraints puisqu'ils devaient obligatoirement être structurés en deux volets d'intervention : l'égalité dans la vie professionnelle, économique, politique et sociale et la promotion des droits des femmes, et la déclinaison locale du 3^{ème} plan interministériel de lutte contre les violences. Il est difficile d'établir une coordination avec les régions car ce serait leur imposer les vues du ministère. Il est impossible de mettre les régions sous tutelle ; cependant le « diagnostic territorial » fait partie de la démarche, et il doit prendre en considération les actions et les efforts des collectivités territoriales.

Mme Ségolène Neuville. La question est : qui pilote ? Pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) par exemple, c'est le conseil régional qui pilote. Mais pour les droits des femmes, il n'y a pas de pilote et il est impossible que la déléguée régionale décide seule. Ainsi par exemple, l'action du département de la Seine-Saint-Denis en matière de lutte contre les violences faites aux femmes est une action d'ampleur, notamment avec le travail de l'Observatoire des violences. La déléguée régionale ne peut l'ignorer lorsqu'elle bâtit son plan régional stratégique. Il serait souhaitable que la Délégation adresse une recommandation quant à la cohérence des actions entre le réseau déconcentré des droits des femmes et l'action des collectivités, du moins dans la recherche de synergies et de liens facilités entre les différents réseaux.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Les déléguées régionales doivent mettre en œuvre des priorités nationales, notamment dans le cadre du plan stratégique. Elles doivent aussi donner l'impulsion à de nouvelles politiques décidées par la ministre des Droits des femmes, et il faut pouvoir adapter ces politiques, ce qui implique en effet des moyens de coordination.

Il est vrai que les régions ou les départements disposent de moyens financiers beaucoup plus importants pour conduire des actions dans le domaine de l'égalité professionnelle ou des violences faites aux femmes. L'articulation s'impose donc au niveau territorial entre les différents partenaires.

Mme Pascale Crozon. Encore faut-il que le conseil régional soit engagé dans des actions sur les mêmes domaines ! Chaque collectivité intervient selon ses compétences. La répartition actuelle des compétences pourrait d'ailleurs être modifiée à l'avenir.

Les comités départementaux de lutte contre les violences ne se réunissent pas dans tous les départements, ce qui est dommage car à défaut, les chargées de mission départementales ne reçoivent pas de directives du préfet en ce qui concerne la question des violences faites aux femmes. Il faudrait arriver à une concertation plus spécifique sur ces violences afin de donner un cadre d'action et des procédures plus précis aux chargées de mission pour les conforter dans leurs initiatives et leur action.

La Délégation adopte le rapport de Mme Catherine Coutelle et les recommandations suivantes, après modification dans le sens souhaité par les intervenantes :

- Redonner une visibilité, une autorité et donc plus d'efficacité au réseau déconcentré du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes

1) Le service central des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes doit retrouver sa visibilité au sein de l'administration et sa responsabilité interministérielle. Sa responsable doit regagner un rôle dans la gestion des ressources humaines, pour ce qui concerne les nominations, la mobilité et les promotions. Cette implication est essentielle pour assurer la cohérence de l'action de l'échelon central jusqu'à l'échelon départemental.

2) Dans le cadre de la future action de modernisation de l'action publique, procéder à une révision de l'organisation territoriale du service des droits des femmes et de l'égalité, telle qu'elle résulte de la réorganisation de l'administration territoriale (RÉATE). Cette révision doit avoir pour objectif de redonner au réseau déconcentré du service une visibilité et une légitimité lui permettant de mieux exercer ses missions interministérielles et transversales, et de voir son efficacité ainsi renforcée.

3) Donner une plus grande visibilité aux déléguées régionales en les plaçant auprès du préfet de région, ce qui renforcera leur légitimité pour la dimension transversale de leur action, et leur permettra de développer des synergies avec tous les services de l'État et avec les collectivités territoriales.

- Assurer la transversalité, la cohérence et la valorisation des actions menées par les déléguées régionales et les chargés de mission départementaux

4) Donner à la cheffe du service des droits des femmes la possibilité de choisir la déléguée régionale à nommer sur la liste des candidatures sélectionnées par le préfet de région.

5) Placer les chargés de mission départementaux sous l'autorité directe du préfet de département, pour renforcer la transversalité de leur action et la cohérence des actions au sein d'une même région. Leur positionnement fonctionnel au sein de la direction départementale de la cohésion sociale peut être maintenu.

6) Définir plus précisément les modes et méthodes d'intervention des chargés de mission départementaux dans leurs domaines d'action privilégiés, afin de sécuriser leur action vis-à-vis de leur hiérarchie et des autres administrations et leur éviter d'éventuelles mises en cause.

7) Redonner à la cheffe du service des droits des femmes une implication dans la gestion des ressources humaines en ce qui concerne les nominations aux postes de chargés de mission départementaux, en ce qui concerne leurs primes, leur mobilité, leur promotion ou la fin de leur contrat.

8) Clarifier les statuts variés des chargés de mission départementaux sous contrat ainsi que les critères qui président aux rémunérations et aux primes.

9) Proposer aux déléguées régionales et chargés de mission départementaux une titularisation dans le cadre d'un concours dédié ou d'une admission sans concours comme l'avait autorisé la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique.

10) Ouvrir aux déléguées régionales et aux chargés de mission départementaux la possibilité de titularisation dans le nouveau corps interministériel à gestion ministérielle, qui permettra l'accès à un grade d'attaché hors classe, ou dans le corps des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales.

11) Unifier sous le même nom de délégué les agents au niveau régional et départemental, considérant qu'il s'agit du même « métier », qui appelle la même formation et doit permettre la possibilité de passer d'une fonction à l'autre.

- Garantir la présence des déléguées régionales et des chargés de mission départementaux sur tout le territoire

12) La direction générale de la Cohésion sociale doit apporter la plus grande diligence afin que les postes vacants soient rapidement pourvus, car l'absence prolongée d'un chargé de mission dans un département met en échec la continuité de la politique et les actions en cours sur le terrain.

13) Établir à partir de 2014 une couverture territoriale assurant la nomination d'une personne, adjointe ou soutien administratif, auprès de chaque déléguée, et un chargé de mission dans chaque département, appuyé par un poste de soutien administratif.

- Favoriser la prise d'initiatives et la diffusion des bonnes pratiques afin de créer une dynamique opérationnelle renforcée

14) Restituer une marge de manœuvre aux niveaux déconcentrés pour adapter la politique aux territoires, sous la forme d'un pourcentage significatif de crédits non « fléchés ».

15) Mettre en œuvre des conventions à caractère pluriannuel, dont la durée pourrait être de trois ans au minimum, avec les associations intervenant de manière régulière dans la mise en œuvre de la politique des droits des femmes et de l'égalité.

16) L'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux stratégiques doivent être conduites dans le cadre d'une coordination de l'ensemble de l'équipe régionale, afin de mieux articuler priorités définies par le ministère et actions locales. Au cours de l'élaboration en particulier, les chargés de mission doivent pouvoir proposer leurs actions comme susceptibles d'être intégrées dans le plan.

17) Lors de l'élaboration des plans régionaux stratégiques, privilégier les actions opérationnelles aux actions de recherche et d'enquête, sans les exclure si elles sont nécessaires pour mettre en place des actions structurantes et opérationnelles dans un terme assez court.

18) Les plans régionaux stratégiques sont établis à partir des priorités nationales et d'un diagnostic territorial effectué par les déléguées régionales : il est essentiel que ce diagnostic soit établi en prenant en compte les politiques engagées par les collectivités territoriales dans le domaine des droits des femmes et de l'égalité.

19) Mettre en place, à l'échelon de l'administration centrale, un outil de diffusion des bonnes pratiques, qui permette d'entraîner des évolutions favorables à partir du niveau local.

- Renforcer les déléguées régionales, pour renforcer les politiques publiques en direction des droits des femmes et de l'égalité

20) Élaborer une nouvelle circulaire, signée par le Premier ministre, sur la mise en œuvre de la politique interministérielle relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, afin de donner plus de poids, de légitimité et donc plus d'efficacité au réseau déconcentré des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

21) La transversalité de l'action des déléguées régionales et des chargés de mission nécessite une formation et une maîtrise de modes de travail particuliers.

C'est pourquoi l'offre de formation qui leur est destinée doit être renforcée, tant au moment de la prise de fonctions que pendant l'occupation de l'emploi pour les agents déjà en poste. Cette formation doit intégrer le renforcement des compétences en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, la connaissance de l'accès aux droits personnels et sociaux, mais aussi les techniques de l'animation d'équipes territoriales pour améliorer la coordination des actions entre le niveau régional et départemental, mais aussi pour mener des concertations locales réunissant les partenaires mobilisés en fonction des actions de terrain.

La séance est levée à 17h50.

*

* *