

sommaire

éditorial

La diversité, un atout pour le service public
Yazid Sabeg

Page 2

◆ **La diversité dans les fonctions publiques : qu'en attend-on ?**

Page 3

◆ **La diversité au service de l'équité**

Page 4

◆ **Diversifier pour accroître la performance publique ?**

Page 5

◆ **Diversifier pour accroître la qualité de service et la confiance des citoyens**

Page 6

◆ **Quelles pratiques de GRH pour plus de diversité ?**

Page 7

◆ **Les pratiques existant à l'étranger qui font débat en France. Catégoriser, mesurer, compter...**

Page 8

◆ **France : la Halde et la fonction publique**
Le label diversité comme levier d'action

La diversité, un atout pour le service public

La fonction publique est une incarnation des ambitions de la France. Les hommes et les femmes qui y travaillent, leur façon de mener à bien les missions qui leur sont confiées en disent autant, sinon plus, qu'un long discours sur les valeurs de la République. Exposée au regard de tous, la fonction publique a un devoir d'exemplarité. Les citoyens s'attendent légitimement à ce que les principes qui nous gouvernent y soient scrupuleusement respectés. La promotion de la diversité au sein de la fonction publique est un impératif citoyen et, aussi, un levier d'efficacité.

D'abord, la diversité est un test d'égalité. La fonction publique, lorsqu'elle est diverse, n'en est que plus crédible et plus légitime, et l'efficacité des services publics ne peut en sortir que renforcée. C'est pourquoi la fonction publique se doit d'être à l'image de la société qu'elle a vocation à servir. Aujourd'hui qui peut dire que la fonction publique française soit exemplaire à ce niveau ? Combien de préfets issus de la diversité ? Combien de femmes directrices de recherche de classe exceptionnelle au CNRS ? Combien de handicapés dans la très haute administration ? Peut-on vraiment croire que ceux-là sont moins compétents, moins dignes de servir l'Etat que les autres ?

Depuis 2008, nous avons beaucoup entrepris pour encourager la diversité et faire avancer l'égalité réelle dans la fonction publique. Les limites d'âge ont déjà été supprimées dans la quasi-totalité des concours de l'Etat. Le dispositif PACTE a été redynamisé et a permis de faciliter l'accès à la catégorie C (665 jeunes concernés en 2008). Il faut également mentionner la signature d'une Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique.

En 2009, les 170 écoles de fonctionnaires se sont engagées à mettre le pied à l'étrier aux candidats les moins favorisés en leur ouvrant une préparation adaptée. Le principe républicain n'a jamais varié, depuis les hussards noirs de la République jusqu'à aujourd'hui : le même concours pour tous, mais une préparation adaptée à chacun. Pour celui qui est le moins favorisé, on n'abaissera pas la hauteur de l'obstacle, mais on lui apportera davantage de soutien. Chaque ministère a été chargé de créer des classes préparatoires intégrées dans ses écoles, assorties d'objectifs de réussite. Ces classes préparatoires accueillent aujourd'hui un effectif représentant environ 30 % des postes mis au concours. Les élèves sélectionnés bénéficient de bourses et de facilités de logement.

Enfin, des pistes et des mesures sont actuellement en chantier. Une mission d'inspection a été lancée pour examiner l'existence de biais sociaux éventuels dans les concours de recrutement. Cela vaut bien évidemment pour les concours de recrutement à la fonction publique. L'académisme de certaines épreuves n'est pas toujours au service de la diversité des lauréats, car il favorise celles et ceux qui en ont les codes. Cette situation assèche la diversité, sème le doute sur la justice de la sélection et n'apporte pas de gain évident en termes d'efficacité par la suite. Plus de 180 concours ont déjà été revus dans le sens d'une plus grande professionnalisation des épreuves, en lien avec les fonctions à pourvoir et l'activité concrète des futurs administrateurs.

N'oublions pas l'apprentissage, car il a des atouts dans le secteur public : il y est plus féminisé (49 % de femmes, soit 18 points de plus que dans le privé), il constitue un excellent vecteur de diversité sociale et d'intégration des personnes handicapées dans l'emploi ordinaire. Or, il y reste encore trop peu développé. Nous devons poursuivre sans relâche ce travail interministériel et interinstitutionnel pour le développement de l'alternance.

La rénovation du PACTE, la simplification des contrats d'apprentissage, leur alignement sur le droit commun, tout comme l'extension de l'expérimentation à la fonction publique du CV anonyme et la mise en place du « label diversité », qui s'adresse aux entreprises du secteur privé comme aux organismes publics, sont actuellement en cours.

Voici quelques-unes des mesures et des pistes sur lesquelles nous travaillons. Je suis convaincu que la diversité est un atout pour la fonction publique. Il nous revient de la faire grandir, car elle est une alliée solide au service de l'égalité, et je le crois, au service de la France.

Yazid Sabeg

Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances

La collection des

«**Perspective Gestions Publiques**»

est publiée sur le portail de l'IGPDE

à l'adresse suivante :

www.institut.minefi.gouv.fr

Si vous souhaitez vous abonner :

rev-abonnement.igpde@finances.gouv.fr

Contact :

rev-pgp.igpde@finances.gouv.fr

La diversité dans les fonctions publiques : qu'en attend-on ?

Pour de nombreux pays, mieux prendre en compte la diversité de la population constitue désormais un enjeu de cohésion sociale. La promotion de la diversité recueille l'assentiment général. Mais quels sont les bénéfices attendus des « politiques de diversité » ? Ils sont, semble-t-il, de plusieurs ordres. Il peut s'agir de rendre réelle l'égalité entre les citoyens, mais on entend dire aussi que la diversité serait synonyme de productivité et de créativité accrues, ou encore qu'elle entraînerait une plus grande confiance du public. Les expériences étrangères corroborent-elles ces postulats de principe ?

« La diversité, un atout pour le service public », tel a donc été, les 7 et 8 juin, le thème des neuvièmes Rencontres internationales de la gestion publique (RIGP), organisées par l'IGPDE en partenariat avec l'OCDE et, cette année, avec la Halde, qui a conclu les débats. Cinq tables rondes ont accueilli des intervenants étrangers représentant huit pays. Les pages qui suivent présentent l'essentiel de leurs témoignages, contribuant à nourrir la réflexion française.

Mettre en œuvre les principes d'égalité des chances

Lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les principes d'équité et d'égalité des chances qui sont les fondements de toute démocratie, l'objectif est clair : lutter contre les discriminations, quelles que soient leurs causes (genre, origine ethnique, religion, handicap) et combattre les stéréotypes. Un peu partout, les fonctions publiques prennent des engagements en ce sens, avec des commissions pour l'égalité des chances, des labels ou des chartes. En France, une charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique a été signée le 2 décembre 2008 par le ministre et par le secrétaire d'Etat chargés de la Fonction publique et par le président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde). Les ministères financiers sont en cours de labellisation « diversité ».

Diversifier pour obtenir davantage d'efficacité

Le lien entre diversité et performance peut se faire de deux façons assez différentes. L'une s'appuie sur la lutte contre les discriminations : en permettant à chacun, quelles que soient ses caractéristiques personnelles, de valoriser ses compétences au service de l'administration, cette dernière sera plus performante puisqu'elle aura recruté ainsi les meilleurs sans exclusive. L'autre pose le postulat qu'une fonction publique plus ouverte à des profils jusque-là trop peu représentés irriguera l'ensemble d'une efficacité renouvelée : soit parce que l'on prête des compétences nouvelles à des populations différentes, soit simplement parce que l'on estime que la différence, le « mélange » sont en soi des facteurs de performance. Dans une étude récente (« Fostering Diversity in the Public Service »), l'OCDE estime que, pour de nombreux pays, la diversité est devenue un outil incontournable pour favoriser la mobilité sociale, l'équité et la qualité dans la délivrance du service, mais précise qu'il est encore tôt, sans doute, pour évaluer avec précision les effets induits sur la performance.

Un administration « miroir » de la société ?

Le service sera-t-il mieux rendu si le prestataire du service ressemble à l'utilisateur ? Ce fournisseur en sera-t-il plus ouvert au dialogue ? Les conclusions divergent suivant les études. Nul ne peut affirmer qu'il suffit de ressembler à son « client » pour mieux le servir. Ce postulat s'accompagne en outre de questions épineuses : si l'administration doit devenir le « reflet » de la société, il devient en effet nécessaire d'identifier et de catégoriser les groupes sociaux qu'elle doit servir, au risque de reproduire les clivages mêmes qu'on souhaite combattre. En revanche, la présence au sein de la fonction publique d'agents issus des minorités, si elle est valorisée et diffusée à l'ensemble des services sans être obligatoirement cantonnée à certains types de tâches, peut sans doute apporter à l'ensemble une sensibilité et une ouverture indispensables.

Examiner les processus de gestion des ressources humaines

Le recrutement est une étape essentielle des politiques de diversité, mais le déroulement de carrière ne l'est pas moins, en particulier pour ce qui est de l'accès aux plus hautes fonctions. Tous les processus « RH » sont concernés, au-delà de la sélection : formation, promotions, accompagnement des mobilités... Diversifier la fonction publique impose en effet d'adapter les pratiques de gestion des ressources humaines en veillant à leur objectivité et à leur rigueur au service de l'égalité, à chaque étape de la chaîne. Il s'agit de construire une gestion des ressources humaines qui permette effectivement, avec efficacité, de reconnaître les compétences de chacun.

Diversité : les questions qui font débat

Certains dispositifs des politiques de diversité adoptés à l'étranger restent en débat en France. Si le but reste de permettre le rattrapage de certaines inégalités en favorisant un groupe par rapport à un autre, les méthodes peuvent tout changer. Est-il acceptable de recruter une personne moins compétente pour répondre à un objectif chiffré ? Ou bien faut-il s'obliger à recruter seulement sur les compétences ? Peut-on compter les personnes en fonction de leurs origines ethniques, pour tenter ensuite de « combler le fossé » par des ajustements spécifiques ? Comment mesurer les inégalités et les progrès effectués ? S'il semble qu'il y ait consensus sur les méthodes pour lutter contre les discriminations et rétablir l'égalité des chances, les mesures « ciblées » posent en revanche la question des méthodes d'identification (souvent stigmatisantes), de la mesure des résultats et plus largement du bien fondé des politiques de diversité.

Ce numéro de la revue présente les débats des tables rondes des Rencontres internationales :

Table ronde 1 : Diversifier pour rendre effectif le principe d'équité et de lutte contre les discriminations

Table ronde 2 : Diversifier pour obtenir davantage d'efficacité et de performance

Table ronde 3 : Diversifier pour accroître la qualité de service et la confiance des citoyens

Table ronde 4 : Quelles sont les pratiques de GRH qui en découlent ?

Table ronde 5 : Les pratiques existant à l'étranger qui font débat en France

Si le principe d'égalité est reconnu par la constitution de la plupart des pays, les discriminations sont multiples et font obstacle à la diversité au sein des organisations. Dès lors, l'approche de la diversité par l'équité et par la lutte contre les discriminations cherche à corriger les inégalités directes et indirectes et non pas à promouvoir une meilleure représentation par des mesures d'action positive afin que les principes de base soient garantis. Il s'agit alors moins d'une promotion de la diversité que d'une lutte contre les discriminations, préalable indispensable à des politiques plus dynamiques.

Présidente : Brigitte Grésy, inspectrice générale des affaires sociales, auteure du rapport sur « L'égalité entre les femmes et les hommes »

Israël : Sharon Avraham-Weiss, déléguée régionale, Haut commissariat à l'égalité des chances

Canada : Ross Mac Leod, sous-ministre adjoint, Conseil du Trésor

Grand témoin : Françoise Milewsky, ex-rapporteuse du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes à la fonction publique

Lutter contre les inégalités pour lever les obstacles à l'effectivité de l'égalité

Lutter contre les inégalités...

En Israël, les femmes arabes israéliennes ont un taux d'emploi de 20%. Le taux de pauvreté atteint 50% chez les Arabes israéliens et 60% chez les juifs ultra orthodoxes (Haredim). Le service militaire accroît les inégalités pour ces populations qui ne sont pas appelés à le faire, car l'armée permet d'atteindre des postes plus élevés, même dans la société civile. Un fossé économique et social les sépare donc du reste de la population.

Au Canada, d'importantes disparités existent entre les différentes provinces. Une commission du Parlement a, dans les années 1970, publié un état des lieux des inégalités, rendant nécessaire l'adoption de mesures.

En effet, dans des sociétés multiculturelles comme le Canada, où 20% de la population est né à l'étranger, et Israël, où les problèmes concernent principalement la population autochtone, les obstacles à la diversité des organisations risquent de générer un sentiment de frustration dangereux pour la cohésion sociale. Dès lors, la lutte contre les discriminations s'est imposée pour que l'égalité ne soit plus seulement formelle.

... lever les obstacles à l'égalité des chances effective

La politique de diversité, sous l'angle de l'équité et de la lutte contre les discriminations, vise à abolir les barrières qui empêchent les organisations d'être aussi diverses que la société.

En Israël, des institutions ont été créées afin de lutter contre les discriminations liées à l'âge, au sexe, à la race, au service militaire, à la religion, et à la maternité. Le Haut commissariat à l'égalité des chances a pour missions de sensibiliser le public, de recevoir, d'instruire et de déposer les plaintes. Des comités ont été institués auprès du Parlement pour les Bédouins, les Circassiens et l'intégration des Ethiopiens. En outre, la lutte contre les discriminations passe par divers autres dispositifs. Le programme « Cadets for public service », développé par l'agence Aditim, offre une formation de huit ans aux populations vulnérables pour leur permettre d'accéder aux plus hauts postes. Malgré ces dispositifs, la lutte contre les discriminations se heurte à la rareté des emplois, au fait que la législation n'est pas toujours appliquée et que les populations concernées hésitent à postuler. En conséquence, les Arabes israéliens - qui

représentent 20 % de la population globale et seulement 6,67 % des fonctionnaires - sont peu nombreux à occuper des postes de direction. De même, ces postes de direction ne sont occupés qu'à 10% par des femmes.

Au Canada, depuis la loi « équité en emploi » de 1996, tous les employeurs publics doivent veiller à l'impartialité de leur système d'emploi, de recrutement, de formation, d'avancement et/ou de promotion.. Dans la fonction publique fédérale, il s'agit de concilier la diversité avec le principe du mérite, qui demeure le critère principal d'embauche.

De la lutte contre les discriminations à la politique de la diversité

Une fois mis en place des dispositifs pour lutter contre les inégalités, une promotion de la diversité est souvent recherchée, en premier lieu dans l'administration qui doit montrer l'exemple.

Au Canada, depuis 1996, les ministères doivent analyser leurs effectifs, puis préparer des plans d'équité précisant les objectifs chiffrés et les mesures à prendre pour les atteindre. Ces plans, ensuite évalués par la commission de la fonction publique, concernent quatre populations cibles : les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les minorités visibles. Ces groupes doivent être représentés dans la fonction publique de façon égale ou supérieure à leur présence sur le marché du travail. Dans l'administration fédérale, 52,8% des employés sont des femmes et les personnes handicapées sont depuis dix ans en surnombre par rapport à la population active.

En Israël, dès 1959, une loi relative à la fonction publique a favorisé la discrimination positive, reconnue comme un principe de base en 1995, sans pour autant que des quotas soient mis en place. Les objectifs chiffrés sont privilégiés et les employeurs publics doivent réaliser un rapport annuel sur les mesures qu'ils ont prises. Depuis 2000, le gouvernement doit tout mettre en œuvre pour atteindre une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans le service public, ainsi qu'une représentation appropriée des Arabes israéliens, des Ethiopiens juifs, des Druzes et des minorités originaires d'Europe de l'Est. Diversifier l'administration permet de bénéficier des valeurs, de la culture et des caractéristiques uniques de tous les individus et l'ouverture à tous permet de profiter pleinement des différences d'expérience et d'origine des agents publics.

La lutte contre les discriminations ne fait pas débat, puisqu'elle ne remet pas en cause le principe du mérite. Au contraire, elle vise à rendre effectif des principes juridiquement reconnus et à effacer la dichotomie entre l'égalité réelle et l'égalité formelle. Dans certains pays comme le Canada et Israël, il peut s'agir de la première étape, avant une promotion de la diversité qui, elle, ne fait pas toujours consensus.

Au delà du rétablissement attendu de l'égalité, la diversité apporte-t-elle avec elle d'autres bénéfices ? les organisations, en s'enrichissant des différences et des compétences nouvelles dont seraient « naturellement » détenteurs les groupes discriminés, deviendraient-elles plus efficaces par un accroissement de la productivité collective ? Ce postulat de base ne se vérifie pas facilement. Des dispositifs complexes de mesure de la performance réalisée seraient nécessaires. Les risques de catégorisations nouvelles ou de segmentation ethnique, sexuée, voire religieuse des emplois ne peuvent être érudés. La probabilité d'enfermer certaines carrières dans des postes spécifiques est aussi évoquée. Enfin, les politiques incitatives et ciblées, qui requièrent une expertise nouvelle, ont un coût.

Président : Dominique Lacambre, directeur du Fonds de solidarité

Royaume-Uni : Frances Taylor, conseiller " Diversité ", Civil Service Capability Group - Cabinet Office

Pays-Bas : Janine Schreck, responsable du projet " Diversité ", direction générale du travail, des valeurs et de la concertation, ministère de l'Intérieur et des relations avec le Royaume

Grand témoin : Jacqueline Laufer, professeur émérite, HEC Paris

Articuler lutte contre les inégalités et objectifs quantitatifs pour être plus efficace

Dès les années 1960, le Royaume-Uni a adopté des lois en faveur de l'égalité et de lutte contre les discriminations (genre, origines « raciales », handicap, orientation sexuelle) pour transformer une société restée jusqu'à présent inégalitaire. L'existence de 116 textes de référence a récemment imposé le vote d'une loi unique, « Equality Bill 2010 », dont le but est de rendre le principe d'égalité plus effectif.

En parallèle, les politiques de promotion de la diversité se traduisent par des objectifs cibles pour les administrations. Le « 10-point Plan for a Diverse Civil Service » (2008) vise à améliorer la qualité et la performance des services par une accélération des recrutements ciblés. Dans une étude, des chercheurs indépendants ont estimé que 87 % des 140 organismes publics, interviewés lors d'enquêtes, établissaient un lien entre performance et diversité.

De leur côté, les Pays-Bas, constatant que les populations immigrées éprouvaient des difficultés à intégrer un marché du travail dominé par une population à majorité blanche et masculine, ont, sans légiférer, mis en place des dispositifs de discrimination positive pour lutter contre les inégalités. Ces actions ont été tentées entre les années 1980 et 2000. Devant leur peu d'impact, tant dans le privé que dans le public, et face aux risques pour la compétitivité économique, le recours à une politique de la diversité, inscrite à l'agenda politique, est désormais privilégiée. Cette politique nouvelle a mis en avant le couple « diversité/performance » par l'articulation entre champs économique et social.

Dans l'administration néerlandaise, cette politique prend la forme d'objectifs chiffrés de recrutement des populations cibles. Pour 2011, ces objectifs sont les suivants : 50 % de femmes dans l'administration, 30 % de femmes dans les postes à responsabilités, 8,4 % de minorités ethniques (+ 2,5% par rapport à 2009). Au-delà de la fixation de tels objectifs, la « promotion du multiculturalisme » est devenue un enjeu central.

Comment mesurer la performance corrélée à la diversité ?

Au Royaume-Uni, il semble admis que la composition du personnel selon l'appartenance à tel ou tel groupe soit mesurée. Un « schéma pour 2009-2012 », « Value for all » devrait évaluer le lien entre égalité et diversité et établir le rapport qualité-prix des services publics locaux.

Quelques exemples évoqués pour étayer la « rentabilité » de la diversité

- Le service des passeports britannique a élaboré un processus de délivrance aux personnes handicapées grâce à la consultation des 6% de fonctionnaires au handicap déclaré.

- Dans le Sud-Est, une seule prison concentre les prisonniers d'origine étrangère (60 nationalités, 60 langues différentes). Les traducteurs du service aux frontières interviennent en appui au personnel pénitentiaire. Les économies réalisées s'élèveraient à 5 millions de livres sterling.

- Un fonctionnaire musulman a été recruté au consulat de Djedda car il est supposé mieux cerner les attentes des pèlerins britanniques à la Mecque.

Aux Pays-Bas, le constat reste mitigé. Les recrutés issus des minorités ethniques quittent rapidement l'administration, faute de parvenir à s'y intégrer réellement. Une récente étude estime que 30 % seulement des cadres ont un « comportement positif » vis-à-vis de la diversité. Or, celle-ci ne peut être réelle sans la vision des cadres dirigeants, ni sans l'implication des cadres intermédiaires, en première ligne pour faciliter l'intégration. Pour le Conseil économique et social néerlandais, convié à analyser cet état de fait, les objectifs quantitatifs ont de telles limites qu'il vaudrait mieux s'attaquer aux causes structurelles des discriminations. Dans ce contexte, la mesure de la performance corrélée à la politique de la diversité est improbable dans l'immédiat.

Les deux intervenantes ont elles-mêmes présenté les limites des dispositifs mis en œuvre : risques de ghettoïsation, difficultés à organiser la mobilité de certaines populations cibles (UK), absence d'intégration réelle (NL). Au terme de ce débat, rien ne permet d'affirmer qu'il existe un lien de cause à effet entre accroissement de la diversité de l'administration et accroissement de ses performances.

Diversifier pour accroître la qualité de service et la confiance des citoyens

Accroître la qualité de service tout en renforçant la confiance des citoyens dans leur administration, c'est l'un des atouts avancés pour promouvoir la diversité au sein des fonctions publiques. Pour atteindre cet objectif, de nombreux outils sont mis à contribution, mais comment évaluer un impact aussi difficile à mesurer ? Le thème central de la troisième table ronde a été posé d'emblée par son président : « Nous nous demanderons si « ressembler » à la population, pour les agents publics, permet de faciliter non seulement le dialogue avec les usagers mais aussi la qualité du service rendu ».

Président : Bernard Dreyfus, directeur général des services du Médiateur de la République

Etats-Unis : Christine Griffin, directrice générale adjointe de l'Agence du personnel fédéral (OPM)

Suède : Robert Cloarec, conseiller, Agence suédoise pour l'Etat employeur (SAGE)

Grand témoin : Norma M. Riccucci, professeur, Rutgers University, Newark

USA : commencer par le recrutement

Quelles conséquences entraîne le fait que les agents qui rendent le service public ressemblent aux usagers ? Les études américaines prouvent que la réponse n'est pas univoque. Pour les policiers noirs de San Diego, par exemple, la sévérité est identique à l'égard des contrevenants quelle que soit leur couleur, quant elle n'est pas supérieure à l'égard des noirs : une « légitimité de corps » prend le pas sur une « légitimité d'origine ». En revanche, dans le sud des Etats-Unis, on constate que les élèves des écoles noires ont souvent de meilleurs résultats si leurs enseignants sont noirs également. Certaines agences américaines ont mesuré l'intérêt d'avoir du personnel de « front-office » proche des populations et parlant leur langue : elles ont pris des mesures en ce sens (douanes)...

Quoi qu'il en soit, le postulat selon lequel il faut refléter la diversité de la population et en attendre des bénéfices sert de fondement à l'initiative américaine. La fonction publique fédérale (2 millions d'agents) a d'abord constaté un vrai retard dans la constitution d'une « administration représentative », même si les textes fondateurs en affirment clairement la nécessité et, depuis la réforme de la fonction publique de 1978, l'obligation. Le plan stratégique pour la diversité, présenté par Christine Griffin, fait partie intégrante d'une réforme du recrutement qui va non seulement atténuer l'académisme des épreuves et réduire les délais, mais aussi nouer des liens plus étroits avec les importants viviers que constituent les collèges, instituts de formation et universités « communautaires ».

Les agences se sont mises d'accord sur les critères de non-discrimination et, surtout, comptent s'appuyer sur l'encadrement pour diffuser en interne une « culture du respect », en partant du principe que si une organisation reflète la diversité sociale, prend en compte ses valeurs, et s'assure du « bien-être au travail » de ses agents, c'est tout l'ensemble de la société qui, à terme, en bénéficiera.

Suède : de « l'intégration » à « l'inclusion »

La Suède, pays déjà leader en termes de parité dans l'administration (en 2009, le nombre de femmes a même légèrement dépassé le nombre d'hommes), a également entrepris dès les années 1990 une réflexion sur la diversité qui s'affiche comme une volonté « d'assurer la qualité de service et de renforcer la confiance » des

citoyens dans leur administration, en trois phases.

D'abord centrée sur la lutte contre les discriminations (devenue une obligation pour les agences depuis les années 1980), l'action est ensuite passée à la valorisation de la diversité ; la troisième phase, en cours actuellement, déploie cette valorisation vers une vision « *inclusive* »¹, prenant très largement appui sur l'encadrement.

Dans cette troisième phase, la Suède se donne pour objectifs :

- un recrutement uniquement fondé sur les exigences du poste, en prenant en compte le mérite et les compétences,
- un lieu de travail « intégrateur » (« inclusif »), permettant d'accroître la diversité ethnique et culturelle et d'obtenir « une pluralité de profils et de compétences importantes pour le travail, la qualité et l'orientation-client ».

On retrouve là le principe esquissé aux Etats-Unis suivant lequel des gens « différents », heureux dans leur environnement de travail, avec de réelles possibilités de carrière, rendent un service de meilleure qualité qui répond aux besoins des citoyens.

Mais comment s'assurer des résultats ? Dès 2007, en Suède, le Conseil de développement pour le secteur gouvernemental avait publié une étude préalable intitulée « la diversité des équipes, un atout », réalisé avec des groupes de travail impliquant près de 600 personnes, sept agences gouvernementales et les syndicats. Six mois plus tard, un questionnaire leur a été envoyé pour évaluer les premiers effets des politiques « diversité ». Faible en termes de meilleure utilisation des compétences – mais ce n'était encore que la première phase -, l'impact semblait en revanche assez net sur le respect des différences individuelles, sur l'amélioration de l'environnement de travail, sur la motivation des équipes et sur le dialogue entre managers et agents.

L'inconnue demeure cependant l'impact sur l'ensemble de la société. Dorénavant, des évaluations annuelles sont prévues, de manière formelle avec le gouvernement, de manière informelle entre SAGE (l'agence employeur de l'Etat), agences et syndicats. La Suède, qui compte 14% de citoyens nés à l'étranger et presque autant dans son administration, mise entre autres sur ce plan pour anticiper le vieillissement de ses agents publics.

Au final, en dépit d'évidentes disparités, on retrouve dans les deux pays trois éléments communs : l'importance de l'affirmation de « valeurs » et la prise en compte de la dimension culturelle ; l'importance du rôle que doit jouer l'encadrement, accompagnateur du changement ; l'attente enfin sur des évaluations a posteriori qui restent à mener.

¹ Les autorités suédoises distinguent la notion « d'inclusion » de celle « d'intégration » : « L'inclusion, c'est adapter les structures en éliminant les obstacles tout au long de la chaîne, d'utiliser au mieux les compétences des agents ».

Quelles pratiques de GRH pour plus de diversité ?

La gestion des ressources humaines est au cœur des stratégies déployées par les administrations pour diversifier leur personnel. Tous les processus sont concernés, dès lors qu'il s'agit d'assurer le respect effectif de l'égalité des chances, non seulement lors de l'étape cruciale du recrutement, mais aussi au-delà, pour permettre à chacun d'accéder à un déroulement de carrière qui reconnaisse ses mérites et ses compétences. Les approches proposées par la Belgique et la Norvège, bien que différentes, conduisent à des conclusions similaires.

Président : Didier Hüe, délégué à la diversité et à l'égalité professionnelle pour les ministères économique et financier

Belgique : Hafida Othmani, cellule " diversité ", service public fédéral " Personnel et organisation "

Norvège : Godtfred Bøen, conseiller au ministère de la Réforme et de l'Administration du gouvernement

Grand témoin : Gilles Jeannot, chercheur au CNRS, LATTs, Ecole des Ponts et Chaussées

En Belgique, une politique de diversité intégrée aux processus RH

La politique de diversité dans l'administration fédérale belge est déclinée de manière transversale dans toutes les organisations, symboliquement engagées par la signature d'une Charte pour la diversité. La démarche est intégrée aux différents processus RH (recrutement, accueil, formation, communication, déroulement de carrière ...), ce qui se veut être un gage de pérennité. Davantage que de favoriser un groupe sous-représenté, il s'agit de faire en sorte, à chaque « étape RH », que l'égalité des chances soit garantie, et rétablie si nécessaire, en aménageant les procédures et en accompagnant les différents acteurs.

Personnes handicapées : l'accent est mis sur les aménagements et l'intégration sur le lieu de travail

Tout candidat porteur d'un handicap peut demander un aménagement raisonnable de la procédure de sélection à laquelle il participe, quelle que soit sa nature (recrutement, promotion, test linguistique ...), afin de pallier son handicap pour permettre une évaluation équitable de ses compétences. Le contenu des épreuves est, quant à lui, inchangé, suivant le principe d'inclusion. L'aménagement de poste est également un droit, et les formations sont elles aussi adaptées sur simple demande.

Parallèlement à ces dispositions matérielles, des actions de sensibilisation et de formation du personnel sont prévues et un accompagnement sur mesure est proposé aux managers et aux équipes qui accueillent un collègue handicapé.

Top skills screening : un soutien incitatif à la promotion pour les femmes à haut potentiel

L'administration fédérale ne compte que 17% de femmes dans ses trois niveaux hiérarchiques les plus élevés, bien que celles-ci soient très souvent sélectionnées lorsqu'elles se portent candidates. Les femmes, en effet, font moins souvent acte de candidature. Le bureau de sélection de l'administration (Selor) a donc conçu un programme de développement spécifique pour aider les recrues potentielles à prendre confiance en elles et les encourager à postuler. Mis en œuvre depuis 2008 sous forme d'un bilan de compétences managérial, le programme paraît fructueux : 25% des premières participantes ont postulé dans les 3 mois et 83% se sentent mieux armées pour le faire.

En Norvège, des expériences récentes de discrimination positive

La fonction publique norvégienne concentre actuellement ses efforts sur deux groupes cibles, nettement sous-représentés en son sein : les personnes d'origine étrangère et les personnes handicapées. Diverses mesures de discrimination positives sont expérimentées à leur profit.

La politique en faveur des personnes d'origine étrangère : une forme modérée de discrimination positive

La mesure principale en faveur des personnes issues de l'immigration réside dans l'obligation faite aux organisations publiques de convier au moins l'une d'elle aux entretiens de recrutement. Cette disposition, qui facilite l'accès direct à l'employeur potentiel, s'avère très efficace puisque le tiers des candidats ainsi reçus en entretien est finalement recruté.

Un autre projet, en cours de test dans 12 agences, consiste à recruter un candidat étranger plutôt que « le meilleur candidat », dès lors que le premier détient des qualifications comparables, obtenues à l'étranger.

La politique en faveur des personnes handicapées : trois types de mesures, avec des résultats inégaux

A l'instar de la règle applicable aux personnes d'origine étrangère, au moins une personne handicapée doit être sélectionnée pour les entretiens de recrutement. La portée de cette mesure est toutefois limitée par la double condition de son application : la personne doit être sans emploi et être en capacité (médicale) de tenir le poste.

La deuxième mesure est une forme de discrimination positive nettement plus radicale, puisqu'elle permet à un employeur public de recruter une personne handicapée dès lors qu'elle détient la qualification requise pour le poste à pourvoir, et ce, même s'il existe de meilleurs candidats. N'étant assortie d'aucune obligation, cette disposition n'est toutefois appliquée que très rarement.

La mesure la plus efficace est sans doute l'initiative de recrutement de stagiaires handicapés, mise en œuvre dans 35 agences. Elle s'adresse toutefois uniquement aux diplômés de niveau master (alors que le niveau de qualification des personnes handicapées est globalement faible). Les personnes sélectionnées sont accueillies en stage dans l'administration pour une durée d'un an, ce qui leur permet d'acquérir une expérience tout en faisant la preuve de leurs capacités. Cette formule présente en outre l'avantage de rassurer les managers et de les amener à faire de leur côté l'apprentissage de l'intégration d'une personne handicapée : avec succès, puisque beaucoup de ces stages débouchent sur un recrutement permanent.

Quels seraient les facteurs de succès d'une politique de la diversité ? Une culture nouvelle, où la diversité est intégrée comme préoccupation permanente de l'organisation, apparaît comme le meilleur gage de réussite. Cela suppose une révision des pratiques RH, mais aussi la désignation de cet enjeu comme objectif stratégique, le soutien du management dans la mise en œuvre et la sensibilisation de tous. Il s'agit de démontrer par des exemples concrets qu'il est possible de corriger les biais induits par les discriminations directes ou indirectes.

Les pratiques existant à l'étranger qui font débat en France. Catégoriser, mesurer, compter...

Il est impossible de mettre en place des politiques relatives à la diversité sans instrument de mesure. Il faut pouvoir compter les représentants de telle ou telle minorité qui ont accédé à la fonction publique afin de savoir si cette minorité est « justement » représentée ou non. Il faut pouvoir évaluer les effets des politiques de diversité par des indicateurs chiffrés. Or, le fait de mesurer la diversité d'une population soulève des problèmes éthiques. La cinquième table ronde a été consacrée à ces difficiles questions, posées par le président et auxquelles les invités étrangers ont répondu. Leurs réactions éclairent la manière dont la France peut, ou non, selon ses principes et sa culture, s'inspirer des pratiques des autres.

Président : Jean-François Amadiou, professeur à Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directeur de l'Observatoire des discriminations

Grand témoin : Philippe d'Iribarne, directeur de recherche au CNRS

Diversifier, c'est identifier certains membres de la société comme différents des autres et leur donner, du fait de cette différence, des droits particuliers. En France, selon Philippe d'Iribarne, cette catégorisation heurte le modèle républicain qui voit en chaque français un citoyen identique et égal aux autres : affecter quelqu'un dans une catégorie, c'est le placer dans une hiérarchie. Les débats récents à propos des « statistiques ethniques » ont illustré les dilemmes, presque insolubles, que posent dans notre pays les politiques de diversité.

Quelles caractéristiques les pays invités incluent-ils dans la « diversité » ?

Plusieurs pays ont introduit dans la liste des populations que les administrations cherchent à recruter la notion de minorité ethnique, voire de race. Mais comment affectent-ils alors une race à une personne ? En fait, les réponses semblent indiquer qu'aucun pays ne mène d'enquêtes « ethno-raciales » et qu'ils se fondent plutôt sur des « autodéclarations » à caractère facultatif. Il en va de même pour la religion ou l'opinion : l'« autodéclaration » ne s'impose dans l'administration qu'en cas de plainte pour discrimination.

Comment identifier les personnes appartenant aux minorités immigrées ?

Les pays présents à la tribune élaborent leurs statistiques selon le lieu de naissance de la personne, voire de ses parents. En Norvège, on compte comme « issues de l'immigration » les personnes nées à l'étranger ou dont les deux parents sont nés à l'étranger ; aux Pays-Bas, il suffit d'un parent né à l'étranger. Bref, la définition reste d'ordre statistique, et les pays concernés reconnaissent que ces mesures, volontairement imprécises, sont insatisfaisantes car elles ne permettent pas d'évaluer vraiment les résultats. Le débat, très vif en France, sur la nécessité de créer ou non des catégories statistiques « ethnoraciales » est présent en Belgique, et aussi, à un niveau moindre, dans les autres pays représentés.

Le Royaume-Uni fait exception. Dans cet Etat constitué de quatre pays, le fait d'appartenir à un groupe constitue en effet un motif de fierté : on y est « blanc irlandais » ou « blanc gallois » et, du fait de cette culture partagée d'appartenance, déclarer son origine ne soulève pas de difficulté.

Quelle différence entre quotas et objectifs chiffrés ?

Aux Etats-Unis, on parle de quota s'agissant de la mise en œuvre de décisions de justice. Les tribunaux, constatant des discriminations, imposent des quotas assortis de sanctions en cas de non-respect. Les objectifs chiffrés, eux, sont fixés par les organisations elles-mêmes et constituent de simples cibles à atteindre collectivement. Dans les pays qui responsabilisent chaque dirigeant d'entité pour atteindre de tels objectifs, la mobilisation est forte et les fonctionnaires sont fiers de faire partie d'une organisation qui se diversifie. Parfois, cependant, la cible fixée n'est pas accompagnée des moyens nécessaires à son atteinte, le dispositif peut alors s'avérer contre-productif.

Que sont les mesures de discrimination positive ?

Aux Etats-Unis, à partir des enquêtes internes, l'administration a une idée précise des personnes qui la constituent. C'est le cas aussi en Norvège. En comparant ces données à celles du recensement, il est possible de constater les lacunes. L'administration examine alors, pour les populations sous-représentées, les obstacles qui les empêchent d'être recrutées et propose des dispositifs spécifiques pour les aider. Ces « voies réservées » à des personnes du fait de leur appartenance à une catégorie, et non du fait de leurs compétences individuelles, constituent les discriminations positives.

Quelle mise en œuvre des quotas ?

Plusieurs pays, dont la France, ont fixé un quota de postes qui doivent être occupés par des handicapés. Il s'agit bien de quotas, puisque la loi prévoit des sanctions si les postes ne sont pas pourvus. Certaines administrations prévoient même de geler les postes faute de recrutement de personnes handicapées.

Est-il concevable d'étendre les quotas à d'autres catégories ? Aux femmes ? A chacune des populations sous-représentées ? Le risque est patent, alors, de faire peu de cas des compétences.

Que veut-on mesurer, les discriminations ou la diversité ?

Le projet est-il de lutter contre les discriminations ou de mettre en œuvre des politiques de diversité ? Ces deux aspects ne se recouvrent que partiellement. Si les critères de discriminations sont nombreux (18 pour la France), ils ne visent pas les mêmes groupes de population que ceux généralement concernés par les politiques de diversité. Or, les politiques de diversité peuvent masquer l'absence de lutte réelle contre les discriminations et il est possible d'augmenter la diversité sans cesser de discriminer.

Les réticences en France restent considérables à l'égard des politiques ciblées par population, mais non à l'égard de la lutte contre les discriminations. En effet, lutter contre les discriminations, c'est lever les obstacles et corriger les biais pour permettre à chaque individu d'entrer dans l'administration par la voie normale, en faisant valoir ses talents et ses compétences : par exemple, ajuster les épreuves des concours pour s'assurer qu'elles sont non-discriminantes permet à des profils différents de concourir et d'être reçus. Il est donc important de se centrer toujours plus sur les compétences, car il est légitime de penser que, si l'administration n'est pas aussi diversifiée que la société, c'est parce qu'y subsistent des discriminations.

Chaque année depuis sa création en 2009, la Halde publie un rapport annuel qui fait le point sur les réclamations reçues, les suites données, et dresse un « état des lieux » des discriminations en France. En 2009, le premier critère de discrimination est l'origine (28,5% des saisines), suivi de l'état de santé et du handicap (18,5%), du sexe (6,5), des activités syndicales (6%) et de l'âge (5,5%).

Dans ce rapport, la Halde indiquait qu'un questionnaire avait été transmis à tous les ministères, à la suite du lancement de la charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique signée le 2 décembre 2008 entre la Halde et le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, pour évaluer l'avancée de sa mise en oeuvre. Les réponses à ce questionnaire ont été analysées et présentées au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat en décembre 2009 (rapport accessible sur www.fonction-publique.gouv.fr rubrique « égalité des chances »).

Les ministères, dans l'ensemble, se sont appuyés sur des outils déjà existants pour renforcer la sensibilisation des agents à la lutte contre la discrimination (conseillers mobilité-carrière, entretiens d'évaluation...) ou améliorer les processus de sélection (validation des acquis de l'expérience...). Plusieurs ont pris cependant des mesures spécifiques, comme l'Intérieur, qui a créé un observatoire de la parité et de la diversité. Les ministères financiers sont les seuls pour l'instant à s'être lancés (dans le cadre de leur candidature au label « diversité ») dans une cartographie des risques de discrimination dans tous les processus de GRH.

Le label diversité comme levier d'action

En décidant au début de l'année 2009 de mener au sein de leurs services une politique résolue en faveur de l'égalité des chances et de la prévention des discriminations, les ministères économique et financier ont estimé que le meilleur moyen d'inscrire les actions dans la durée et d'obtenir des résultats concrets était d'engager une démarche pour obtenir le label diversité accordé par l'Afnor. Cette procédure de certification est exigeante mais facteur de progrès, l'obtention du label étant soumise à trois grandes conditions : procéder à une analyse des procédures RH pour identifier les risques, élaborer un plan d'action pour corriger les points de fragilité, mettre au point des indicateurs pour apprécier les résultats.

L'analyse des procédures RH a été faite avec l'appui d'un cabinet d'audit pour avoir un regard externe et disposer de l'expertise de spécialistes des relations sociales. Au cours du dernier trimestre 2009, cinq aspects de la vie professionnelle ont été examinés : le recrutement, le déroulement de carrière, la formation, l'hygiène-sécurité-santé et le climat social. Le diagnostic posé est le suivant : malgré une volonté réelle d'appliquer le principe d'égalité de traitement à tous, quelques facteurs de discrimination appellent une vigilance particulière. Au nombre de six, ces facteurs sont l'état de santé, le handicap, l'âge, l'origine, l'orientation sexuelle, l'activité syndicale des militants non permanents. Naturellement, l'exposition à ces risques n'a pas la même intensité aux différents stades de la vie professionnelle. A titre d'exemple, les ministères sont en position relativement favorable pour le recrutement des personnels handicapés mais rencontrent davantage de difficultés pour leur assurer une véritable insertion professionnelle et un déroulement de carrière satisfaisant ; de la même façon, les risques sont limités qu'une discrimination reposant sur l'origine puisse intervenir dans les procédures de promotion, mais les ministères ne sont pas encore en capacité d'accueillir des jeunes issus de l'immigration dans des emplois de responsabilité, faute d'une action organisée pour toucher et convaincre des publics diversifiés qu'ils peuvent rejoindre la fonction publique y compris en qualité de cadre.

A partir de cet état des lieux, qui a été communiqué aux partenaires sociaux, des pistes d'action ont été mises au point. Elles visent à consolider et à améliorer certaines procédures de gestion. Sans que cette liste soit exhaustive, sont ainsi engagées les actions suivantes : pour le recrutement des contractuels, un effort de traçabilité des décisions prises sera la traduction concrète des principes de transparence ; pour les jurys de concours, une formation à la gestion des stéréotypes et un recours systématique à des grilles de compétence ; pour les promotions au choix, des instructions précises pour écarter l'âge comme critère de choix ; pour les personnes en difficulté en raison de leur état de santé, une étude pour améliorer l'efficacité de la prévention médicale. Parallèlement, un programme de formation de grande ampleur est lancé sur la prévention des discriminations pour qu'à la fin 2012 l'ensemble des managers et responsables RH aient suivi une formation pratique.

Ce programme va être complété par la définition d'indicateurs pour vérifier l'état d'avancement des différents chantiers et apprécier de façon plus qualitative l'efficacité des mesures prises. Des réflexions vont être engagées pour que les ministères soient en capacité de suivre, par exemple, l'évolution des profils des lauréats des concours ou les progrès accomplis dans l'accès à la formation des personnels handicapés.

Le dépôt du dossier auprès de l'Afnor est prévu à l'automne 2010, mais même si la décision est favorable, la politique de prévention des discriminations n'en restera pas là. En effet, le label est accordé pour trois ans et un point d'étape sera fait à mi-parcours. C'est bien dans un travail de longue haleine que les ministères se sont engagés.

Didier Hüe

Délégué à la diversité et à l'égalité professionnelle
Ministères économique et financier



INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Directeur de la publication : Ralph DASSA, directeur général

Rédactrice en chef : Claire FARGEOT-BOLL, Recherche, études, veille (REV)

Equipe de rédaction REV : Annie CHEMLA-LAFAY, Marie-Thérèse DELEPLACE

Claire FARGEOT-BOLL, Arlette HEURTAUX, Emilie SAUSSINE

Réalisation et mise en page : IGPDE / REV - RDSI

Publication trimestrielle - ISSN 1961-4381

Reproduction et citation : autorisées en citant la source :

revue « Perspective Gestions Publiques », IGPDE

et en indiquant le lien vers le site institut.minefi.gouv.fr

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT