

sommaire

éditorial

◆ **Diversité, un enjeu de performance dans le secteur public**

page 2 à 3

◆ **Une simple question d'égalité**

- Introduction

- A l'origine, le modèle américain d' "affirmative action"

- Diversité et équité en matière d'emploi (Canada)

page 4 à 5

◆ **De l'égalité des chances à la gestion de la diversité**

- Le parcours de la FP britannique

- Renforcer l'efficacité administrative (Australie)

- Des champions de la diversité (Royaume-Uni)

- Les trophées de la diversité

page 6

◆ **Comment mesurer les discriminations**

- Des enquêtes au Royaume-Uni

- La question de la mesure en France

page 7 à 8

◆ **Diversité dans la fonction publique française**

- Diversité en observation

- Une fonction publique davantage à l'image de la population

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 :
gpp-inscription.igpde@finances.gouv.fr

Diversité, un enjeu de performance dans le secteur public

Le pacte républicain est mis à mal, lorsque les principes d'égalité des chances et de tolérance garantissant la cohésion sociale sont menacés par des pratiques discriminatoires. La lutte contre ces pratiques constitue la première mission de la HALDE, depuis sa création en 2005.

Nous avons à ce jour reçu plus de 6 000 réclamations. Sans surprise, l'emploi est le premier domaine de réclamations (45%) Force est de constater que les saisines concernent à part égales le secteur public et privé.

Le secteur public concerné

En tant qu'employeurs, les autorités publiques doivent donner l'exemple. Or on constate que le pourcentage d'emploi de travailleurs handicapés dans la fonction publique n'est pas supérieur à celui des entreprises privées. Et si les femmes occupent à peu près 58% des emplois dans la fonction publique, elles sont bien moins nombreuses dans les postes de direction.

En ce qui concerne l'accès aux emplois publics, le principe général d'égalité oblige pourtant l'administration à respecter des critères de sélection objectifs. C'est la raison pour laquelle, en principe, le recrutement dans la fonction publique est organisé par voie de concours. L'anonymat du concours est une protection, c'est incontestable.

Pour autant, les clauses de nationalité représentent des formes de discrimination légales. Seuls des français peuvent postuler à des emplois relevant de compétences régionales. Seuls des européens peuvent passer d'autres types de concours. Ce système est-il toujours légitime ? La HALDE souhaite s'associer à une réflexion de long terme, pour s'assurer que les conditions de nationalité ne soient appliquées que là où elles sont nécessaires. Il faut aussi veiller à ce que la suppression des limites d'âge décidée dans le principe soit mise en œuvre effectivement chaque fois que l'on n'est pas dans le strict cadre des exceptions légales.

Par ailleurs, certaines épreuves de concours, sont conçues de telle sorte qu'elles favorisent plutôt les uns que les autres. C'est le cas des épreuves de culture générale, qui sont nécessaires pour certains emplois, mais pas pour tous. Il faut, à mon sens, toujours s'assurer que les processus de sélection sont adaptés aux besoins réels.

Diversifier la fonction publique

La discrimination dans l'accès à la fonction publique tient enfin au fait que de nombreuses personnes ignorent l'existence des concours. Les dispositifs d'information et de préparation aux recrutements dans la fonction publique sont multiples mais pas encore suffisamment accessibles à des publics élargis. Il convient de s'assurer d'une diffusion importante de ces possibilités dans les écoles ou dans les quartiers ; que l'on ouvre des préparations spéciales dans les quartiers sensibles. Aujourd'hui, cela se fait encore très rarement.

Au-delà du respect des dispositions légales, la promotion de l'égalité est un vecteur d'efficacité et de performance. Parce qu'un recrutement ou une promotion qui privilégie les ressemblances au détriment de la diversité se prive, aveuglément, de talents. Parce que si l'absence de différences dans tout groupe peut paraître comme un facteur de succès à court terme - car elle peut constituer un facteur de cohésion -, à long terme, elle dégrade la richesse et la capacité d'adaptation. Diversifiées, les équipes sont souvent plus réactives et plus innovantes.

La fonction publique, à l'instar des entreprises, commence à prendre la mesure de l'enjeu de la diversité. Mais il faut passer de l'intention à la volonté, puis de celle-ci à l'action. C'est dans cette optique que la HALDE encourage les bonnes pratiques. Je crois à l'efficacité de cette action positive. Pourquoi ? Parce que les discriminations résultent souvent de préférences que régissent le réflexe plus que la réflexion, la routine plus que le rejet, le penchant pour les ressemblances plus que le refus de la différence. Il faut dépasser ces habitudes.

Louis Schweitzer
Président

Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité
(HALDE)

2007, "année européenne de l'égalité des chances pour tous"

En faisant de 2007 l' "année européenne de l'égalité des chances pour tous", la Commission européenne entend favoriser l'égalité et la non-discrimination dans l'Union européenne. L'année européenne se veut la pièce maîtresse d'une stratégie-cadre visant à garantir une lutte efficace contre la discrimination, pour la valorisation de la diversité et la promotion de l'égalité des chances pour tous.

Une simple question d'égalité

Que l'on parle de discriminations, d' "affirmative action" dans son acception anglo-saxonne, ou de diversité, c'est la question de l'égalité qui est au cœur du débat. Et, bien qu'elle concerne la société tout entière, une telle problématique relève du défi pour l'administration publique, qui paraît décidée à le relever aujourd'hui. En France, la question s'est d'abord posée dans le champ des politiques sociales, par le biais de débats concernant le principe d'universalité et les voies susceptibles de procurer "plus à ceux qui ont moins"¹, avant de gagner l'ensemble de la société avec trois objectifs principaux : un "rattrapage" entre groupes inégaux, la lutte contre les discriminations et la promotion de la "diversité". Les notions et les vocables servant à désigner tour à tour principes, objectifs moraux, et instruments d'action en matière de "discriminations"(entendue au sens large) laissent parfois perplexes l'observateur... Nombre de polémiques ont été largement médiatisées autour des "conventions ZEP" de l'Institut d'études politiques de Paris, les expériences de testing à l'entrée des boîtes de nuit et dans l'accès à l'emploi et au logement (jusqu'à la loi du 31 mars 2006 légalisant le "testing" pour repérer les situations de discrimination), ou, plus récemment, autour de la question des statistiques ethniques.

L'administration publique s'est également emparée du sujet ; des rapports publics ont éclairé ces notions et suggéré des réformes (rapports Versini et Calvès). Cependant, les actions en faveur de la diversité dans l'administration, il faut le noter, sont aujourd'hui un ensemble épars d'expériences plutôt qu'une véritable politique publique, et l'objectif, appuyé avec enthousiasme par la Fonction publique, donne lieu à des pratiques diverses. Un coup d'œil aux dispositifs de diversité des autres pays, tenus dans leur tradition nationale par d'autres enjeux, nous permettra de dresser un panorama de ses diverses manifestations. L'origine nord américaine de la notion se lit sensiblement dans l'histoire de l' "affirmative action", dès 1964 ; elle a été depuis investie de différentes manières, en fonction des spécificités nationales, par le Canada, l'Australie ou le Royaume Uni. De politiques publiques en mesures ponctuelles, de grandes déclarations en "trophées" de la diversité, le paysage international de la diversité est assez vaste... On y trouvera, en condensé, le foisonnement de promesses et de dispositifs concrets que recèle l'objectif souvent idéalisé d'une société acceptant sa diversité et renforçant l'égalité des chances.

1. La France de l'an 2000, Commissariat général au Plan, rapport au Premier ministre, Paris, éd. Odile Jacob et La Documentation française, 1994.

A l'origine, le modèle américain d' "affirmative action"

"On ne peut pas rendre sa liberté à un homme qui, pendant des années, a été entravé par des chaînes, l'amener sur la ligne de départ d'une course et croire qu'on est ainsi parfaitement juste." Ainsi le président des États-Unis, Lyndon B. Johnson, préconisait-il dans une métaphore célèbre, au début des années 1960, ce qui prendrait par la suite l'allure d'une politique publique - "l'affirmative action".

La "discrimination positive", érigée en politique publique aux États Unis, sous la forme de l' "affirmative action" (1964) doit en principe instituer des inégalités pour promouvoir l'égalité, en accordant à certains un traitement préférentiel. Elle entend en ce sens rétablir une égalité des chances compromise par deux phénomènes : la généralisation ou la persistance de pratiques racistes ou sexistes d'une part, une accentuation des inégalités socio-économiques d'autre part.

Outre atlantique, la discrimination positive se présente ainsi comme une politique destinée à corriger des désavantages accumulés au fil des générations par certains groupes, du fait du mécanisme de "reproduction sociale" qui fait que, pour les bonnes situations ou les places à l'université, il y a sur-représentation de certains groupes sociaux ou ethniques proportionnellement à la population totale. Elle s'explique, dans l'histoire du pays, sous la forme d'une compensation des discriminations réelles subies par les minorités avant 1964. Techniquement, elle nécessite la définition de quotas, de manière à favoriser l'accès des minorités vulnérables à l'université, à l'emploi, aux marchés, aux postes d'encadrement. Il y a là une volonté de se rapprocher de l'idéal, prôné par certains, d'une "représentation-miroir" de la société dans différentes institutions publiques.

Le problème de l'identification des groupes bénéficiaires y a été rapidement résolu, dans la mesure où les États-Unis, comme l'Afrique du Sud par exemple, héritaient d'une discrimination officielle fondée sur la "race". Les avantages créés par ces politiques ont donc rapidement été étendus à d'autres "minorités" que les Noirs.

■ une légitimité contestée

Mais la légitimité des politiques de discrimination positive a également été remise en cause, y compris aux États unis, par les tenants du principe méritocratique, pour lesquels la répartition des avantages doit s'effectuer exclusivement en fonction de la qualité des individus, et par ceux qui défendent l'utilité politique d'une "cécité" des pouvoirs publics vis à vis de certaines différences individuelles innées ou héritées et socialement instituées, l'État devant demeurer "aveugle" aux différences, notamment à la couleur de peau des citoyens dont il a la charge (c'est ce qu'on appelle en Amérique du Nord le principe de "Color-blindness"). D'autres motivations, d'ordre plus politique, ont aussi contribué, avec des succès mitigés, à limiter la portée des politiques d' "affirmative action" (AA)¹.

■ des “discriminations positives” à la “diversité”

Or, c'est essentiellement à partir des années 1980 qu'on observe aux États-Unis un glissement de l'affirmative action vers la notion de “diversité” : le relatif échec d'une démarche foncièrement assimilationniste, notamment au sein des universités, a en effet alors conduit les gouvernants américains à reformuler les objectifs de l'“affirmative action” en la justifiant au nom de la “diversité”, ou de la “représentation équitable” des différents groupes qui composent la population du pays.

Ce nouveau discours a aussi renouvelé l'approche de “l'égalité”, qui ne s'identifie plus à l'égalité des conditions ni au principe de non-discrimination, mais à l'im-

pératif de reconnaissance des identités, des différences et de l'égalité des dignités des minoritaires. Présentée plus pragmatiquement comme une force, une richesse, un atout pour la société dans son ensemble, et les entreprises et administrations en particulier, la “diversité” n'a pas tardé à franchir l'Atlantique pour venir faire débat en France.

1. Depuis 1996, l'“affirmative action” est fortement contestée par les conservateurs américains devant les tribunaux fédérés et fédéraux, parce qu'ils lui reprochent une “discrimination inversée” ou “discrimination à rebours” à l'encontre des Américains blancs. Par exemple, la California Civil Rights Initiative (CCRI) a réussi à entériner par un référendum, en novembre 1996, le démantèlement des programmes de l'AA (par 56 % à 44%).

Canada Diversité et équité dans le domaine de l'emploi

Dès 1971, le Canada a adopté une politique officielle sur le multi-culturalisme qui a débouché en 1988 sur la Loi sur le multi-culturalisme canadien. Dans la continuité de cette première loi, le Parlement a adopté en 1995 la Loi pour l'Équité en matière d'emploi (LEE) applicable tant aux entreprises qu'à l'administration publique fédérale.

■ construire le nouveau visage d'une administration moderne

La loi pour l'Équité en matière d'emploi a pour objectif de “réaliser l'égalité dans le travail de façon que nul ne se voie refuser d'avantages ou de chances en matière d'emploi pour des motifs étrangers à sa compétence et, à cette fin, de corriger les désavantages subis, dans le domaine de l'emploi, par les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie des minorités visibles, conformément au principe selon lequel l'équité en matière d'emploi requiert, outre un traitement identique des personnes, des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences.”¹

Cette loi concerne l'ensemble des populations discriminées lors de la recherche d'un emploi ou dans un parcours professionnel. Elle suppose la mise en place “des mesures ou aménagements adaptés” ou des mesures qualifiées ailleurs d'“Affirmative Action”. A travers son application à l'administration fédérale, elle vise à “constituer une fonction publique représentative”² dont les membres sont censés refléter la société canadienne dans toute sa complexité et ses composantes.

■ rendre compte des progrès et mesurer l'efficacité

La représentativité de l'administration fédérale aurait-elle des effets sur ses coûts et son efficacité ? Le rapport d'évaluation 2004 sur le recrutement des minorités visibles dans l'administration en particulier déplore le retard pris dans le calcul du ratio diversité/coût/efficacité et indique uniquement que “la présence des

femmes a enrichi et valorisé la fonction publique” et que “la présence des minorités visibles devrait [...] apporter de nouvelles perspectives et une plus grande vitalité”. Quoiqu'il en soit, chaque année, le Conseil du trésor et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC) sont tenus de rendre compte des efforts accomplis en faveur de “l'égalité, l'équité et l'inclusion” ainsi que des résultats concrets de leurs actions dans un rapport remis au Parlement.

■ quantifier pour agir ?

Dans ce cadre de la LEE, la question de l'identification ou la catégorisation des “minorités visibles” et des statistiques ethniques ne semble pas faire débat dans la société canadienne -à l'instar d'autres pays anglo-saxons-. Les initiatives telles que « Faire face au changement » visant à formuler « un plan d'action pan-gouvernemental pour s'attaquer à la sous-représentation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale » comportent en effet des objectifs chiffrés qui sont évalués et ont des conséquences sur l'allocation de moyens. Une obligation de résultats appliquée à la diversité en quelque sorte !

Cependant, il faut éviter la tentation de la modélisation. En effet, de telles actions ne sont pas immédiatement transposables à d'autres réalités nationales. Elles doivent être repensées, tant en matière de schémas de gestion de la diversité que d'évaluation des résultats des actions.

1. Loi sur l'équité en matière d'emploi - 1995.

Site : <http://lois.justice.gc.ca>

2. Rapport annuel au Parlement dans la fonction publique fédérale 2003 - 2004, chapitre 3 “Constituer une fonction publique représentative” - Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.

Site : www.hrma-agrh.gc.ca

3. Rapport sur l'évaluation préliminaire de l'initiative “Faire place au changement” - 2004.

Site : www.hrma-agrh.gc.ca

De l'égalité des chances à la gestion de la diversité

Le Royaume-Uni a mis en place depuis les années 1970 un cadre législatif pour promouvoir des pratiques de recrutement non discriminatoires. Dans ce contexte, la fonction publique britannique, en tant qu'employeur et en tant que pourvoyeur de services au public, s'est donné pour but de fonctionner de manière transparente et équitable. Aujourd'hui, la fonction publique britannique ainsi que d'autres services publics tels que les collectivités territoriales mettent en œuvre un ensemble bien établi d'actions en faveur de l'égalité et de la diversité, concept qui inclut les dimensions d'égal accès, de traitement égal et juste et de résultat égal.

Ces principes ont été transposés dans différentes initiatives institutionnelles ou managériales, notamment dans la mesure des niveaux de représentation de différents groupes (genre, âge, appartenance ethnique, affiliations religieuses, incapacité...) au sein des corps et grades de la fonction publique, lors des recrutements ouverts, et lors des recrutements sur profil de compétences ; dans la rédaction des offres d'emploi pour que celles-ci soient rédigées avec soin afin d'être non " discriminatoires ", en ne faisant pas référence à des données non-essentielles telles que les limites d'âge -minimum ou maximum-, nationalité ou genre ; via une diffusion large pour des vacances de postes afin d'éviter les recrutements par bouche-à-oreille ; via des jurys formés aux entretiens, et enfin via un avancement au mérite. D'autres initiatives en faveur de l'égalité des chances consistent notamment à organiser des formations spécifiques ou des programmes de développement en faveur des groupes sous-représentés afin de les préparer à l'encadrement, ou encore à élaborer des plans de carrière individuels prenant en compte les objectifs de diversité et d'égalité, dans le cadre du management de la performance.

D'un point de vue stratégique, le gouvernement a mis en place une série de mesures-cible afin de favoriser le recrutement dans l'encadrement supérieur de la fonction publique des groupes qui y sont sous-représentés, des enquêtes de " diversité ", des programmes de développement particuliers pour les femmes à " haut potentiel ", ...

■ diversité et performance liées ?

Le terme "diversité" diffère d'autres concepts qui lui sont associés, tels que l'égalité des chances ou l'action positive : l'égalité des chances se contente de mettre en application la législation sur l'égalité, alors que la quête de la diversité a pour but de dépasser les principes légaux de base, et d'encourager et valoriser le fait de faire le meilleur usage de la "différence".

La promotion de la diversité repose sur l'idée que les différences entre les personnes (en termes d'appartenance ethnique, de culture, d'âge, de religion, d'orientation sexuelle, de genre, d'incapacité, ...) sont des capitaux à valoriser et à renforcer plutôt qu'un fardeau à supporter. La valorisation et la gestion de la diversité sont censées offrir un environnement de travail favorisant les bonnes relations professionnelles.

Il s'agit d'adopter un style de management ouvert et souple, d'admettre que les personnes appréhendent différemment le monde du travail, communiquent de façon différente et prennent les décisions de façon différente. Il s'agit, pour le manager, de créer une ambiance de travail où tous les employés se sentent en sécurité, valorisés, reconnus et traités avec dignité pour qu'ils donnent le meilleur d'eux-mêmes. avec dignité pour qu'ils donnent le meilleur d'eux-mêmes.

■ une réalité moins simple...

De nombreuses études montrent que l'efficacité des stratégies de promotion de la diversité est influencée par nombre de facteurs, notamment la forte visibilité des procédures en faveur de la diversité, la formulation claire des valeurs qui la sous-tendent et une culture organisationnelle appropriée. Les facteurs de succès incluent aussi l'implication de l'encadrement supérieur, la formation des managers afin que ceux-ci voient les bénéfices de la diversité et la manière dont elle s'intègre à la culture de l'organisation.

En effet, les actions promouvant la diversité ne vont pas de soi : elles remettent en cause des certitudes profondément ancrées chez les personnes, des valeurs organisationnelles et personnelles, et peuvent déranger des décennies de conditionnement et de pratiques bien établies. C'est pourquoi il peut arriver que les gens se sentent menacés.

De plus la quête de la diversité doit être acceptée comme un but à long terme et le résultat de tout un processus, nécessitant un changement à grande échelle qui dépasse de loin les brochures sur papier glacé et les formations individuelles, et en ce domaine comme dans bien d'autres, les petites actions isolées risquent bien d'être décevantes et de ne fonctionner qu'à très court terme.

En dépit d'un débat sur les mérites comparés de l'égalité des chances et de la "gestion de la diversité", il semble que, au Royaume-Uni, ces deux concepts cohabitent dans la plupart des organisations gouvernementales.

Randhir Auluck

Chef du département Stratégie de la connaissance
National School of Government

Les trophées de la diversité

A l'instar des trophées de la qualité, de plus en plus d'États remettent des trophées de la diversité dans les services publics. Si les États-Unis ont commencé à récompenser les meilleurs agents ou les services les plus efficaces en matière de diversité dès les années 1980 (le premier prix a été remis par l'ASPA -association américaine du service public- en 1985), cette mode semble aujourd'hui atteindre de nombreuses administrations. Le Royaume-Uni, par exemple, a organisé pour la première fois le 26 octobre dernier une grande cérémonie de remise des prix de la diversité. Sept prix différents ont été remis par Gus O'Donnell, directeur général de la

fonction publique britannique, dont notamment le prix de l'amélioration, celui de l'innovation ou celui de l'inspiration. C'est ainsi que le prix de l'innovation a ainsi été remis à Amanda Wadsworth de Jobcenter plus¹ qui a mis en place un système d'aide aux handicapés. Si dans le cas britannique le concours n'est ouvert qu'aux administrations, en Australie les trophées de la diversité sont remis à différentes entreprises et un trophée particulier est décerné aux établissements ou services publics. La Police fédérale australienne a ainsi remporté la médaille d'or des trophées de la diversité en 2004, toutes catégories confondues.

1. Service national pour l'emploi

Des champions de la diversité

Depuis quelques années, dans le cadre de la promotion de la diversité au sein de l'administration publique, le Royaume-Uni choisit parmi ses directeurs d'administration centrale un champion national de la diversité. Cette initiative originale a été étendue en juillet 2004 à l'ensemble des ministères et agences qui sont désormais tenus de désigner leur propre champion de la diversité.

Un véritable réseau s'est ainsi constitué dont les membres se réunissent en formation plénière chaque trimestre. Les champions de la diversité sont tous des dirigeants confirmés, appartenant au comité de direction de leur institution. Ils sont désignés en raison d'un appétit particulier pour les questions d'équité et de diversité.

Les actions concrètes menées par les champions de la diversité consistent d'abord en l'élaboration d'un plan stratégique relatif à la diversité au sein de leur administration, mais également dans l'organisation de groupes de travail, de séminaires ministériels et de conférences sur la diversité, en s'assurant de la participation des cadres et des agents.

■ un engagement fort

Les membres du réseau ont pour responsabilité de lancer et de dynamiser les politiques de diversité au sein de leur

organisation, plus particulièrement dans les politiques RH et les pratiques de recrutement. Cet engagement fort se traduit par un "reporting" régulier auprès des membres du réseau de leur action, des progrès réalisés et des succès obtenus par leur administration en matière de diversité.

Trois rôles principaux sont dévolus au réseau des champions de la diversité :

- optimiser et partager les leçons apprises dans chaque ministère ou agence, par la mutualisation des bonnes pratiques et s'assurer qu'elles sont mises en oeuvre de la manière la plus efficace;
- accompagner les champions dans leur rôle de leader de la diversité dans les administrations en les aidant à rester à la pointe des initiatives ou en recevant l'appui d'un autre champion du réseau;
- aider aux changements culturel et comportemental en faveur de la diversité au sein des organisations.

Hormis les réunions plénières, le réseau des champions de la diversité comporte également cinq groupes de travail consacrés à : "la force de travail", "le recrutement", "les meilleures pratiques", "le développement des compétences" et les "comportements et cultures".

Diversité en Australie

Renforcer l'efficacité administrative

■ La politique australienne en faveur des minorités fait partie d'une politique d'ensemble qui touche à la fois les minorités ethniques, les femmes et l'équilibre entre la vie privée et la vie publique ■ Cette politique, qui a émergé dans les années 1980, s'applique aussi à l'administration publique ■ La raison en est qu'une fonction publique attractive favoriserait l'intégration de profils différents et l'absence d'un modèle unique ■

"La diversité des personnes dans notre fonction publique est notre plus grande force. Gérer la diversité signifie créer un environnement de travail qui utilise l'apport de personnes ayant des trajectoires, des expériences et des profils diversité."¹ Les effets attendus en sont :

- ♦ plus d'innovation, une diversité de parcours élargissant le champ des idées et propositions ;
- ♦ un meilleur service aux usagers, car l'on pourrait penser que la compréhension des minorités est mieux assurée si elles sont présentes au sein de la fonction publique ;
- ♦ un climat de travail épanouissant dans les administrations qui ont tendance à mieux conserver leurs agents et donc à perdre moins leurs savoir-faire par un taux de rotation trop élevé ;
- ♦ l'exemple donné au secteur privé par le secteur public.

■ diversité ou égalité des chances ?

La politique en faveur des minorités n'est pas une politique de quotas mais de "chances égales", ce qui veut dire que les jurys de recrutement et de promotion doivent partir du principe du mérite, mais en tenant compte de la situation spécifique des candidats (par exemple le fait d'être aborigène, femme, de ne pas être de langue maternelle anglaise, etc). Cet équilibre des

critères n'est pas clairement défini. Il s'agit plutôt d'une recherche de l'équité. A l'inverse si le défaut d'équité est patent, des mesures légales peuvent être prises : ainsi si des candidats sont sélectionnés sans aucun membre d'une minorité lors de l'admissibilité à un concours, ce concours peut être annulé par le juge.

■ programme et actions

Chaque ministère doit élaborer un programme pluriannuel de développement de la diversité qui indique : comment le ministère valorise et utilise la diversité de parcours et profil de ses agents ; comment les conditions de travail assurent l'équilibre de la vie privée et de la vie professionnelle, notamment en évitant les horaires excessifs ; comment les décisions de recrutement tiennent à la fois compte du principe de diversité et des orientations stratégiques du ministère. Ces programmes sont transmis au directeur général de la fonction publique. Ils donnent lieu à des plans d'action, dotés d'indicateurs et doivent être évalués dans leurs impacts au moins tous les quatre ans. Il n'y a eu à ce jour qu'une évaluation par enquête de satisfaction auprès des fonctionnaires, qui montre que 71% pensent que cette politique améliore l'efficacité et 91% l'ambiance de travail.

1. Guide de la diversité dans le travail, 2001.

2. Enquête 2006 de la direction de la fonction publique.

Comment mesurer les discriminations ?

La lutte contre les discriminations dont certains individus ou certains groupes peuvent être victimes au sein des entreprises et des services publics, en particulier contre celles attachées aux origines ethnique, nationale ou raciale, pourrait s'appuyer sur la mise en place d'outils de mesure. Pour évaluer les discriminations en raison des origines, et pour mesurer les progrès réalisés, il faut disposer de données statistiques ; et pour cela, il faut pouvoir identifier les origines des individus.

Des enquêtes au Royaume-Uni

Depuis l'année 2000, le Cabinet Office lance chaque année un **"People survey"**, véritable enquête sur les personnels des services du Premier ministre. Adressé à tous les agents, ce questionnaire extrêmement détaillé permet de dresser un état des lieux des progrès réalisés en matière de management, de leadership, de communication et de diversité notamment. Anonyme et strictement confidentiel, ce questionnaire est confié à un organisme privé spécialisé qui s'engage sur un code de bonne conduite.

Des questions intimes

Le questionnaire débute par une quinzaine de questions personnelles qui permettent d'identifier précisément le positionnement, le rôle et les missions de l'agent au sein de la structure. Ce questionnaire ne fait pas preuve de frilosité puisqu'il donne lieu à des questions très directes sur les origines ethniques, la religion, ou l'orientation sexuelle. Ainsi, les agents sont invités à répondre à des questions du type : "Quelle est votre religion?", "Quelle est votre sexualité ?" avec comme choix de réponse "bisexuel, homosexuel, hétérosexuel ou homosexuelle", ou encore "Comment décririez-vous votre origine ethnique ?".

la dénonciation du harcèlement

Les questions de cette enquête portent essentiellement sur les conditions de travail et la diversité. Il s'agit de mesurer la perception qu'ont les agents quant aux engagements du Cabinet Office en matière de traitement équitable.

Les agents sont ainsi invités à déclarer si, au cours de l'année écoulée, ils ont fait l'objet de harcèlement racial, sexuel, en raison de leurs croyances religieuses ou de harcèlement moral de la part d'un supérieur, de collègues, de subordonnés ou d'interlocuteurs :

- ♦ "Le Cabinet Office a-t-il une culture d'entreprise inclusive où tous les talents peuvent s'épanouir ?";
- ♦ "Êtes-vous traité avec respect et équité ?";
- ♦ "Vous sentez-vous libre de parler au travail de votre sexualité ou de vos croyances religieuses ?".

Autant de questions qui doivent permettre de déterminer si l'employeur promeut effectivement la diversité des cultures et des comportements.

comparer les résultats

Tous les ans, le Cabinet Office rend public le résultat de cette enquête. Pour donner un ordre de grandeur, l'enquête équivalente menée pour l'ensemble de la fonction publique a révélé que 15% des salariés déclarent avoir fait l'objet de harcèlement, c'est-à-dire 5% de moins que la moyenne des salariés du secteur privé.

Outre les comparaisons, cela permet à l'administration de redéfinir ses priorités et d'adapter chaque année ses objectifs cibles en matière de diversité.

La question de la mesure en France

Les discriminations ethniques existent en France de manière importante et de plus en plus reconnue. Mais dès qu'il est question de mesurer ces discriminations, la question devient particulièrement sensible, dans le contexte français où les références à l'origine sont (et ont été) trop souvent utilisées à des fins de stigmatisation. Beaucoup redoutent que la consignation des origines individuelles dans des fichiers de gestion ne soit détournée à des fins discriminatoires, et s'opposent vigoureusement à toute extension du questionnement sur ces sujets.

Cela concerne particulièrement la CNIL¹, puisque la collecte d'informations faisant apparaître les origines ethniques ou religieuses est interdite par la loi "informatique et libertés"² à l'exception de quelques cas limitativement énumérés. Mais d'autres acteurs interviennent dans ce débat, et en particulier l'INSEE et l'INED³.

données relatives aux origines

Il est possible cependant de produire légalement des données relatives aux origines : on peut utiliser les fichiers de personnel, à partir de la nationalité et du lieu de naissance du salarié, à condition que les statistiques produites portent sur des groupes de plus de dix personnes (mais il est interdit de demander la nationalité d'origine, et aussi de remonter d'une génération, en demandant la nationalité et le lieu de naissance des parents) ; on peut aussi lancer des enquêtes ad hoc, par questionnaires anonymes et à condition que les résultats concernent des groupes de plus de dix personnes.

statistiques "ethniques"

On ne peut légalement ni construire ni utiliser des catégories statistiques "ethniques". Plusieurs rapports officiels, et certaines entreprises ayant signé la "Charte de la diversité", estiment que les phénomènes discriminatoires auraient besoin d'un éclairage statistique rigoureux ; la CNIL, compte-tenu de l'absence de définition d'un référentiel national de typologie ethno-raciale, invite les employeurs à ne pas recueillir de données, et veille scrupuleusement à ce que la mesure de la diversité dans les entreprises repose sur des critères objectifs, et non sur l'auto classement des employés dans des catégories. En effet, les statistiques ethniques, renvoient aussi à d'autres dimensions de la personne (couleur de la peau, convictions religieuses, lieu de résidence) et reposent sur des classifications non scientifiques, aucune catégorie identitaire n'étant en soi fondée ni objective. P. Simon et M Clément soulignent⁴ le fait que des décalages significatifs subsistent entre l'auto-identification et l'identification dont on pense être l'objet de la part d'autrui ; 3% des personnes optant pour "blanc" pensent qu'elles sont perçues comme "arabes" ou "berbères", tandis que 18% des personnes optant pour "arabe" ou "berbère" imaginent qu'elles sont vues comme "métis".

Une enquête exploratoire conduite par l'INED en 2006 confirme la réticence d'une proportion significative de français, très forte s'il s'agit de fichiers du personnel et de l'administration, moindre pour les enquêtes scientifiques et le recensement. L'égalité consiste en France dans le fait d'être reconnu dans tous ses droits, plutôt que consacré dans son particularisme.

1. Commission Nationale Informatique et Liberté.
2. Loi du 6 août 2004 sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.
3. Institut national de la Statistique et des Etudes Économiques ; Institut National des Études Démographiques.
4. dans Population et Société n° 425 (Bulletin de l'INED)

□ Dans le rapport commandé par la Direction générale de la fonction publique en 2005, Gwenaëlle Calvès, juriste, s'intéresse particulièrement au problème de la sous-représentation des Français issus de l'immigration dans la fonction publique¹ et de la difficulté d'y remédier □ Dans un rapport plus général, Dominique Versini, ancienne secrétaire d'État², souhaite "diversifier la fonction publique pour qu'elle soit plus représentative de la nation qu'elle sert" □ Fondées sur une étude réalisée en 2004 auprès de 38000 personnes, les conclusions du rapport démontrent que l'"ascenseur social" qu'avait pu incarner la fonction publique est en panne □

■ partir d'un constat commun

Les deux rapports partent du constat que la fonction publique ne représente pas la société qu'elle sert et que cette image déformée doit être corrigée. Si le rapport Versini -traitant le sujet d'un point de vue plus général- propose une "stratégie nationale de la diversité dans la fonction publique", le rapport Calvès avance des solutions pour favoriser l'accès à la fonction publique des français issus de l'immigration. Les discriminations du fait du sexe, du handicap, de l'âge et des origines ethniques ainsi que l'élévation du niveau de diplômes exigé vont à l'encontre du principe des recrutements au sein de la fonction publique française.

■ différentes propositions

En effet, G. Calvès propose de mettre en place une politique de recrutement, sinon préférentielle, du moins ciblée, des jeunes issus de l'immigration, dans une logique d'action positive. Cette logique, dont le but est de compenser une discrimination, déroge - théoriquement de manière provisoire- au principe d'égalité de traitement. L'obstacle premier reconnu par les auteurs est que la culture administrative française est étrangère à la théorie de la bureaucratie représentative. Par conséquent, la prise en compte de l'origine des personnes ne pourra se faire que de manière indirecte, en intégrant par exemple les emplois-jeunes dans la fonction publique ou en mettant en oeuvre des

mesures de discrimination positive territoriales, notamment en matière d'éducation et de formation. Le rapport Versini propose notamment la création d'une charte de la diversité dans la fonction publique, la formation et la sensibilisation des cadres à la lutte contre les discriminations ou encore la création d'un Observatoire sociétal de la diversité.

■ trouver les moyens de l'action

Certaines propositions de ces deux rapports ont été mises en oeuvre. Les "PACTE" junior et senior ont été instaurés en 2005 instituant un nouveau mode de recrutement dans la fonction publique.

Par ailleurs, certaines collectivités locales, telle la ville de Besançon, ont décidé d'adopter une charte afin d'inciter le secteur privé mais aussi les services publics de leur territoire à favoriser la diversité. Il s'agira, comme dans les Alpes-Maritimes à l'initiative de la Préfecture, de faciliter l'accès des carrières de la fonction publique au plus grand nombre. Mais ces engagements ne lient pas les signataires à un niveau prédéterminé de résultats.

1. "Renouvellement de la fonction publique de l'Etat : vers une intégration prioritaire des Français issus de l'immigration?" Gwenaëlle CALVES, 2005, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 76 pages.

Site : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000104/0000.pdf>.

2. Chargée de la lutte contre la précarité et l'exclusion.

3. Rapport sur la diversité dans la fonction publique », Dominique VERSINI, 2004, Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, 107 pages

Site : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000632/0000.pdf>.

Une fonction publique davantage à l'image de la population

La fonction publique française, dans ses trois versants (État, collectivités locales et établissements de santé), ne saurait rester à l'écart des débats autour de la diversité. Représentant un cinquième de la population active française, elle se doit en effet d'être exemplaire.

Deux tendances principales se sont dessinées en France au cours des dernières années. C'est d'abord celle d'une appréhension de plus en plus extensive de la diversité : prolongeant une évolution que l'on constate dans les traités internationaux et européens, la lutte s'est étendue aux formes les plus variées de discriminations. Le travail gouvernemental porte désormais aussi bien sur les questions d'accès à la fonction publique des catégories sociales les plus défavorisées que sur les questions d'égalité hommes-femmes ou d'accès des personnes handicapées. Deuxième tendance de fond : une institution-

nalisation croissante de la politique de diversité.

Outre des engagements au plus haut niveau sur des chantiers spécifiques (politique en faveur des personnes handicapées), ont été créés des départements ministériels (ministères chargés de la cohésion sociale, de la parité, de la promotion de l'égalité des chances) ou des structures (HALDE, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) spécifiquement dédiés à cette politique : à ce titre, la France tend à rejoindre certains des ses homologues, comme le Royaume-Uni dont le système de commissions remonte aux années 1970.

Néanmoins, les spécificités présidant au débat français autour de la politique de diversité doivent être soulignées. Adossé à l'article 6 de la DDHC et à l'article 1er de la Constitution, un principe de base structure les questions d'accès à la fonction publique : celui de l'égal accès de tous aux emplois

publics. Corollaire de ce principe, le concours est la voie d'accès de droit commun à la fonction publique et la sélection qu'il organise ne saurait se fonder sur des critères autres que les "vertus et talents" comparés des candidats. D'où l'impossibilité de créer des voies spécifiques ou des quotas à destination de catégories de la population qui seraient identifiées sur des critères jugés irrecevables par le Conseil constitutionnel (appartenance à une "ethnie", à une zone géographique donnée...).

Dans un cadre ainsi régi par le principe d'égalité, de nombreuses démarches ont été engagées. La mise en place du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) par la loi du 11 février 2005 devrait améliorer la réponse de la fonction publique à l'obligation légale fixée à 6% des effectifs.

Dans d'autres champs de la diversité, des mesures d'ampleur ont été prises par le ministère de la fonction publique, que ce soient la suppression en 2005, pour la quasi-totalité des concours d'accès à la fonc-

tion publique, des limites d'âge (souvent préjudiciables aux femmes qui ont interrompu leur carrière ou aux personnes qui ont dû travailler avant de pouvoir poursuivre des études) ou la mise en place d'un dispositif permettant à des jeunes de 16 à 25 ans sortis du système éducatif sans diplôme et sans qualification professionnelle de bénéficier d'un recrutement sans concours et d'une formation en alternance préalable à leur titularisation (dispositif PACTE).

En outre, des réflexions sont en cours, sur l'amélioration du système de bourses à destination des jeunes les plus méritants issus des catégories sociales défavorisées qui préparent les concours de la fonction publique ou sur la meilleure prise en compte des acquis de l'expérience professionnelle dans les recrutements et les promotions.

Arnaud Freyder
Responsable du Bureau politiques
de recrutement et formation
DGAFF



L'Europe sera une chance pour la gestion publique si elle constitue pour celle-ci un levier de modernisation et une source de performance accrue. Pour saisir cette chance, elle doit innover. Comment ?

L'ENA et l'AENA, en collaboration avec l'IGPDE et le CNFPT, organisent :

Rendez-vous européens de la gestion publique mardi 3 et mercredi 4 avril 2007 à Strasbourg

Les débats porteront sur l'impact de la construction européenne sur la gestion publique dans les pays membres.

Les inscriptions (300 €) se font uniquement auprès de REGARDS international.

Programme actualisé disponible sur : www.gestionpublique.eu



INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
Directeur de la publication : Ralph DASSA, directeur général de l'IGPDE
Rédactrice en chef : Annie CHEMLA-LAFAY
Équipe de rédaction : Annie CHEMLA-LAFAY,
Marie-Thérèse DELEPLACE, Michel MARÉCHAL, Julien MEIMON,
Noémie PINSOLLE, Sylvie TROSA
Réalisation et mise en page : IGPDE /REV
Publication bimestrielle - ISSN : en attente d'attribution

