



MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

**CONSEIL D'ORIENTATION
DES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES**

1^{ère} session

26 avril 2017

**MIXITÉ SOCIALE, DIVERSITÉ ET
PRINCIPE D'ÉGAL ACCÈS AUX EMPLOIS PUBLICS :
QUELLE OUVERTURE DES RECRUTEMENTS
DANS LA FONCTION PUBLIQUE ?**

Dossier documentaire

Note de problématique

SOMMAIRE

Synthèse de la note de problématique	5
1. Quelle action publique en matière de lutte contre les discriminations et en faveur de l'élargissement des viviers de recrutements a été menée dans la fonction publique ?	15
1.1. Le cadre de la lutte contre les discriminations	15
1.1.1. Le droit applicable en matière de lutte contre les discriminations	15
1.1.2. Les actions de la politique de prévention : chartes et procédures de labellisation	16
1.2. L'élargissement du vivier de la fonction publique	17
1.2.1. Attirer de nouveaux profils aux concours de la fonction publique	17
1.2.2. L'élargissement des modalités d'accès à l'emploi public	18
1.3. L'amélioration de la connaissance de la diversité des profils et des risques de discrimination	20
1.3.1. Les déterminants des inégalités socio-économiques dans l'accès à l'emploi public	20
1.3.2. Le risque de discrimination existe dans l'accès à la fonction publique	21
2. De nouveaux dispositifs, mis en œuvre en 2017, visent à favoriser tant l'égalité que la diversité lors du recrutement dans la fonction publique	25
2.1. Le renforcement de la diversité dans le recrutement public.....	25
2.2. Le renforcement continu de l'information sur les métiers de la fonction publique	26
2.3. L'amélioration des capacités d'évaluation des dispositifs de lutte contre les discriminations	26
3. Pistes de réflexion pour renforcer la mixité sociale dans le recrutement des agents publics	27
3.1. Quelles évolutions du concours pour améliorer la mixité sociale ?.....	27
3.1.1. Quelle ampleur donner au 3 ^{ème} concours ?.....	27
3.1.2. Quel niveau de professionnalisation des épreuves pour quels effets en termes de mixité ?	27
3.1.3. Des recrutements plus proches des territoires favorisent-ils la mixité sociale ?.....	28
3.2. Quel mode de recrutement alternatif et complémentaire au concours pour améliorer la mixité sociale ?.....	29
3.2.1. Quels objectifs sur l'accueil en apprentissage dans l'emploi public ?.....	29
3.2.2. Quels objectifs des recrutements sans concours en termes de mixité ?	29
3.3. Comment améliorer la chaîne du recrutement et de formation en faveur de la mixité ?	30
3.3.1. Comment renforcer l'attractivité de la fonction publique tout en favorisant la mixité des recrutements ?.....	30
3.3.2. Quels liens entre le monde de l'emploi public et le système éducatif français ?	30
3.3.3. Quels recruteurs pour favoriser la mixité ?.....	31
3.3.4. Quels niveaux d'exigence et de diplôme et quelles compétences pour favoriser la mixité ?	31
3.3.5. Quelles modalités de formation initiale pour tenir compte de l'élargissement des viviers ?	32

Bibliographie

SOMMAIRE

1.1.	Principales dispositions normatives applicables à la fonction publique	33
1.2.	Dispositifs fonction publique	35
1.3.	Mixité sociale dans la fonction publique	36
1.4.	Généralités : société et monde du travail	40
1.5.	Articles et travaux de recherche généraux.....	42
1.6.	Pratiques et réflexions en entreprises	44
1.7.	Regard international	46
1.8.	Sites ressources	48
1.9.	Synthèses de rapports publics	49

Synthèse de la note de problématique

Identifier et attirer des profils disposant des compétences les plus adéquates pour exercer au mieux les missions constitue l'objectif premier poursuivi par tout employeur en situation de recrutement. Néanmoins, mettre en œuvre une véritable politique de ressources humaines nécessite de répondre aux enjeux de « mixité sociale » du personnel ou de « diversité » des recrutements, en particulier pour les employeurs publics qui doivent mettre en œuvre le principe d'égalité dans l'accès à l'emploi public.

De quelle latitude dispose-t-on pour répondre à ces enjeux ? Cette interrogation nécessite de rappeler au préalable deux éléments structurants : portée du principe constitutionnel d'égalité d'admissibilité aux emplois publics ; volume annuel des recrutements.

1. Quelle action publique en matière de lutte contre les discriminations et en faveur de l'élargissement des viviers de recrutements a été menée dans la fonction publique ?

1.1. Le cadre de la lutte contre les discriminations

1.1.1. Le droit applicable en matière de lutte contre les discriminations

Le cadre juridique de la lutte contre les discriminations relève tant du **droit français** que du **droit européen ou international**. Il a été renforcé notamment par l'institution du **Défenseur des droits** en 2011 ainsi que par la rénovation des **critères de discriminations** prohibés au plan pénal.

Le **statut de la fonction publique** protège également les fonctionnaires et agents publics contre toutes les formes de discriminations. Il est soutenu par des dispositifs tendant à mettre en œuvre, en matière de ressources humaines, les principes d'égalité, de diversité et de lutte contre les discriminations.

1.1.2. Les actions de la politique de prévention

Les deux éléments structurants sont :

- **La Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique** de 2013.
- **La labellisation au sein de la fonction publique**, à travers le Label Diversité et le Label Égalité.

1.2. L'élargissement du vivier de la fonction publique

1.2.1. Attirer de nouveaux profils aux concours de la fonction publique

Les classes préparatoires intégrées (CPI) et les **allocations pour la diversité** dans la fonction publique visent à permettre aux personnes les plus éloignées de la fonction publique d'y accéder. Les CPI, créées en 2010 pour apporter un soutien pédagogique en vue de la préparation aux concours, sont au nombre de vingt-six en 2016-2017 et offrent désormais 685 places.

L'apprentissage, qui existe depuis 1992 dans la fonction publique, a été renforcé depuis 2014 avec un objectif de 10 000 apprentis dans les trois versants de la fonction publique en 2016 et 2017.

1.2.2. L'élargissement des modalités d'accès à l'emploi public

Le développement du **parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE)** permet de diversifier les viviers de la fonction publique. Créé en 2005, ce dispositif de recrutement en catégorie C est ouvert aux jeunes de 16 à 28 ans, peu qualifiés ou n'ayant pas le niveau du baccalauréat, ainsi qu'aux demandeurs d'emploi de plus de 45 ans qui bénéficient de minima sociaux. Il offre à ces populations l'opportunité de suivre une formation qualifiante, sur la base d'un contrat en alternance d'une à deux années pouvant déboucher sur la titularisation.

La résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique en cours depuis 2012 participe de la lutte contre les discriminations et élargit les profils des agents titulaires, dans la mesure où la population des contractuels de la fonction publique présente des caractéristiques différentes de celles des fonctionnaires.

1.3. L'amélioration de la connaissance de la diversité des profils et des risques de discrimination

1.3.1. Les déterminants des inégalités socio-économiques dans l'accès à l'emploi public

Diverses études ont analysé l'**attractivité des concours** de la fonction publique de l'Etat au regard de facteurs multiples (chômage, salaire relatif des fonctionnaires, nombre de places offertes, etc.) et de l'origine des candidats. Au-delà des **aspirations personnelles ou économiques**, ces études relèvent l'**influence de l'origine socio-professionnelle** (CSP des parents) dans le choix d'intégrer la fonction publique.

Par ailleurs, la fonction publique se caractérise par un taux d'emploi inférieur des personnes issues de l'immigration ainsi que par des inégalités entre les sexes notamment dans l'accès aux corps et emplois d'encadrement supérieur et de direction ou s'agissant de la rémunération.

1.3.2. Le risque de discrimination existe dans l'accès à la fonction publique

Le rapport du professeur Yannick L'Horty établit l'existence des risques de discrimination dans l'accès à la fonction publique, en partie en raison de la faible place des concours dans l'ensemble des opérations de recrutement des trois versants de la fonction publique.

Le rapport constate que les femmes et les candidats nés hors de France métropolitaine ou celles qui résident dans des villes avec une forte emprise de ZUS ont une probabilité statistique moindre de réussir les écrits puis les oraux. Il démontre ainsi que le droit commun des concours n'est pas un rempart absolu contre ce risque. Il identifie les actions mises en œuvre par les administrations en faveur de l'égalité et recommande notamment l'élargissement de leur déploiement et leur évaluation.

2. De nouveaux dispositifs, mis en œuvre en 2017, visent à favoriser tant l'égalité que la diversité lors du recrutement dans la fonction publique

S'inspirant par anticipation du rapport du Conseiller d'État Olivier Rousselle de février 2017 relatif aux écoles de service public et à la diversité, la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a introduit trois types de dispositifs tendant à renforcer la diversité dans les trois versants de la fonction publique.

2.1. Le renforcement de la diversité dans le recrutement public

En complément des CPI, un **nouveau contrat de droit public** tend à permettre à des personnes vulnérables d'**accéder à un emploi de catégorie B ou A** tout en suivant une **préparation aux concours** correspondants. La sélection doit donner, à aptitude égale, la priorité aux candidats résidant notamment dans des territoires connaissant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

Par ailleurs, le **troisième concours** devient une **voie de droit commun** d'accès à la fonction publique.

2.2. Le renforcement continu de l'information sur les métiers de la fonction publique

Les missions des **bureaux d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants**, présents dans les universités, voient leurs missions élargies à l'information sur les métiers de la fonction publique et à l'accompagnement à la préparation aux concours et à la recherche de stages dans les organismes publics.

Les **collégiens de classe de 3^e et les lycéens** pourront effectuer un **stage d'observation au sein des administrations** des trois versants de la fonction publique ou au sein d'une association. Les élèves boursiers et ceux issus d'un établissement d'éducation prioritaire ont, sur demande, un droit au stage au sein de l'administration.

2.3. L'amélioration des capacités d'évaluation des dispositifs de lutte contre les discriminations

Un **dispositif de collecte de données sur les candidats** aux concours des trois versants de la fonction publique permettra de mieux connaître ce vivier et, à terme, d'apporter des correctifs aux politiques de recrutement dans la fonction publique. Ces données, relatives à la formation et à l'environnement social ou professionnel des candidats, permettront notamment d'alimenter un rapport biennal sur la lutte contre les

discriminations et la prise en compte de la diversité de la société française dans les trois versants de la fonction publique.

3. Pistes de réflexion pour renforcer la mixité sociale dans le recrutement des agents publics

3.1. Quelles évolutions du concours pour améliorer la mixité sociale ?

- Quelle ampleur donner au 3ème concours ?
- Quel niveau de professionnalisation des épreuves pour quels effets en termes de mixité ?
- Des recrutements plus proches des territoires favorisent-ils la mixité sociale ?

3.2. Quel mode de recrutement alternatif et complémentaire au concours pour améliorer la mixité sociale ?

- Quels objectifs sur l'accueil en apprentissage dans l'emploi public ?
- Quels objectifs des recrutements sans concours en termes de mixité ?

3.3. Comment améliorer la chaîne du recrutement et de formation en faveur de la mixité ?

- Comment renforcer l'attractivité de la fonction publique tout en favorisant la mixité des recrutements ?
- Quels liens entre le monde de l'emploi public et le système éducatif français ?
- Quels recruteurs pour favoriser la mixité ?
- Quels niveaux d'exigence et de diplôme et quelles compétences pour favoriser la mixité ?
- Quelles modalités de formation initiale pour tenir compte de l'élargissement des viviers ?

Note de problématique

“On en vient à se demander si les sociétés humaines ne se définissent pas, eu égard à leurs relations mutuelles, par un certain optimum de diversité au-delà duquel elles ne sauraient aller, mais en dessous duquel elles ne peuvent non plus descendre sans danger”

Claude Lévi-Strauss, Anthropologie structurale II – 1973

L'objectif premier poursuivi par tout employeur en situation de recrutement consiste avant tout à identifier et attirer des profils disposant des compétences (savoir-faire et savoir-être) les plus adéquates pour exercer au mieux les missions confiées. Par définition, cette préoccupation prime sur la recherche d'une forme de « représentativité » de son organisation, au regard de critères tels que le genre et l'âge des personnes, leur origine socio-professionnelle, géographique ou nationale.

Si un employeur souhaitant mettre en œuvre une véritable politique de ressources humaines s'intéresse cependant nécessairement aux questions de « mixité sociale » de son personnel ou de « diversité » de ses recrutements, cela renvoie fondamentalement à deux catégories d'objectifs.

Comme tout employeur, les administrations publiques (État, établissements publics, collectivités territoriales, hôpitaux publics et établissements médico-sociaux...) ont besoin d'assurer un niveau minimal de diversification des profils de recrutement afin d'assurer un brassage des expériences et une confrontation des points de vues qui sont à l'origine de l'innovation et de l'amélioration de la performance du service public. Cet **impératif d'efficacité** est d'autant plus fort que les employeurs publics sont aujourd'hui pleinement confrontés aux enjeux de la transition numérique et de la transformation du service public à rendre aux citoyens.

Les administrations publiques doivent également répondre à un **objectif de légitimité**. Parce que les emplois publics sont financés par les contributions des citoyens, parce que tous sont égaux devant la loi et parce que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen a fait de la conquête du principe d'égal accès de tous les citoyens aux emplois publics un des corollaires de la démocratie en France, la politique de recrutement dans la fonction publique doit faire en sorte que la fonction publique soit à l'image de la société française.

Ainsi que le suggère la citation introductive de Claude Lévi-Strauss, le degré de contrainte associé à cet objectif et l'« optimum de diversité » qui en découle mérite d'être questionné pour assurer l'équilibre nécessaire entre réduction des inégalités (dans un objectif de justice) et respect des individualités (donc des différences inhérentes à chacun). Cet **impératif de légitimité recouvre également en partie des considérations d'efficacité**. D'une manière générale, l'acceptation des prérogatives confiées à la puissance publique nécessite qu'aucune catégorie de la population française ne considère cette dernière comme un corps étranger auquel elle ne peut accéder. Pour certains services publics plus particulièrement, notamment l'Éducation nationale ou la sécurité publique, on peut observer que « *lorsque la composition de la fonction publique est plus diversifiée, les administrations jouissent d'une plus grande légitimité auprès des usagers, notamment parmi les groupes les plus défavorisés* » (rapport d'O. Rousselle au Premier ministre, Les écoles de service public et la diversité).

Pour apprécier la mise en œuvre de ces principes, il est proposé de **se référer aux notions de mixité sociale et de diversité des recrutements**. La notion de mixité sociale a été plus souvent utilisée dans les domaines de la politique d'aménagement du territoire et la de politique de la ville que dans le domaine de la fonction publique, mais elle trouve assez bien à s'y appliquer, à côté de la notion plus classique mais

polysémique de diversité qu'elle recouvre en réalité. La mixité sociale peut se définir comme étant la présence simultanée, la cohabitation, dans un même espace de personnes aux caractéristiques diverses (appartenant à des catégories socioprofessionnelles, des nationalités, des tranches d'âge différentes etc.)¹. Il s'agit ainsi de faciliter la cohabitation des différences dans le but de réduire à terme les inégalités et de lutter contre les discriminations.

La mixité sociale appliquée au recrutement dans la fonction publique peut ainsi être regardée comme une notion recouvrant l'ensemble des dispositifs permettant de rendre la fonction publique à l'image de la société, en se fondant sur des considérations liées à l'origine socio-professionnelle, géographique, nationale des impétrants, ainsi bien sûr qu'au genre, à l'âge ou aux handicaps... Au fond, la question de savoir si une fille ou un fils d'ouvrier ou si une fille ou un fils d'immigré ont de véritables chances de réussir le concours de l'École nationale d'administration soulèvent des questions différentes mais de nature voisine.

Le présent dossier a pour ambition de porter un regard sur les contraintes et les leviers de la politique de recrutement dans la fonction publique pour tenter de combiner au mieux les enjeux de mixité sociale et de diversité et de professionnalisation des recrutements.

- **De quelle latitude dispose-t-on pour répondre aux enjeux de mixité sociale et de diversité dans l'accès à l'emploi public ?**

Un regard a récemment été porté sur ces questions avec le rapport rendu au Premier ministre en juin 2016 par le professeur Yannick L'Horty relatif aux discriminations dans l'accès à l'emploi public². Ce rapport, qui relève notamment plusieurs tendances lourdes concernant les grandes caractéristiques des agents publics, démontre que les recrutements dans la fonction publique ne sont pas exempts de risques de discriminations (cf. infra 1.3.2).

Avant de reprendre les constats effectués et d'évoquer les actions correctrices, conjoncturelles et structurelles, actuellement mises en œuvre et celles susceptibles de les conforter, il convient de rappeler deux catégories d'éléments de cadrage : les limites de l'action correctrice sont fixées par le principe constitutionnel d'égalité d'admissibilité aux emplois publics ; le volume annuel des recrutements détermine la marge de manœuvre quantitative pour faire évoluer la politique de recrutement.

Sur le plan des principes, la première question est liée à la portée du principe constitutionnel d'égalité d'admissibilité aux emplois publics posé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen³. Ce principe d'égalité constitue le moteur et le frein du développement des politiques en faveur de la mixité sociale au sein de la fonction publique. Moteur, parce qu'en exigeant que les recrutements ne se fassent qu'en fonction des « talents, mérites et vertus », « la possibilité de toutes les formes de mixité est inscrite dans les principes mêmes de notre organisation sociale »⁴. Frein, parce qu'en imposant de ne tenir compte que de ces critères, il fixe une limite à l'innovation dans les politiques de recrutement. Cependant, si l'on sait précisément ce que le Conseil constitutionnel a censuré, et ce qui existe en droit positif, parfois à défaut de saisine, la limite exacte de ce qu'il est possible de concevoir dans le respect du principe constitutionnel demeure encore à construire.

¹ Elle fait son apparition en mars 1972 dans une directive du ministère en charge de l'aménagement du territoire demandant qu'« une proportion de 20 % des logements sociaux (soit) réservée à des catégories particulières ». Le principe de « mixité sociale » est ensuite consacré sur le plan législatif par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 qui dispose dans son article 1^{er} que : « Afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les collectivités publiques assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales ».

² Une équipe de chercheurs, sous la direction du professeur Yannick L'HORTY, Directeur du TEPP-CNRS, professeur à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, a travaillé sur les motifs de discrimination suivants : sexe, origine, lieu de résidence et situation de famille. Le rapport est disponible sur le site internet de la fonction publique : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-de-yannick-lhorty-sur-discriminations-dans-lacces-a-lemploi-public>

³ « Tous les Citoyens [...] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

⁴ Dominique SCHNAPPER, « Idéal et limites de la mixité sociale – les arguments du débat public », *Informations sociales* 2005/5 (n° 125), p 6-15.

En effet, le principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l'entrée dans une école de formation ou dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public. Mais ce principe impose que, pour l'accès aux emplois publics, ne soient pris en compte que la capacité, les vertus et les talents des candidats (décisions du Conseil constitutionnel n° 82-153 DC du 14 janvier 1983, *Loi relative au statut général des fonctionnaires*, n° 85-204 DC du 16 janvier 1986, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social* et n° 2012-656 DC du 24 octobre 2012, *Loi portant création des emplois d'avenir*). Ainsi, les dispositifs qui consisteraient à définir, à partir par exemple de critères sociaux, un vivier de candidats auxquels serait réservée une voie d'accès aux emplois publics, n'apparaissent pas constitutionnels dès lors que le recrutement ne serait pas fondé sur des conditions d'aptitude desdits candidats.

Afin de respecter le principe d'égalité, seuls sont autorisés les mécanismes qui favorisent l'insertion des jeunes ou des populations vulnérables, demandeurs d'emplois par exemple, par le biais de la voie contractuelle (exemple du PACTE pour le recrutement en catégorie C) ou par des dispositifs d'accès à des emplois publics, qui reposent sur une appréciation des mérites de l'ensemble des candidats, une priorité étant donnée, à aptitude égale, aux candidats remplissant certains critères sociaux (décision du Conseil constitutionnel n° 2003-471 DC du 24 avril 2003, *Loi relative aux assistants d'éducation*). Cette dernière voie est celle qui a été choisie pour la création du contrat permettant à un public vulnérable d'être recruté par un contrat de un à deux ans sur des emplois de catégorie A ou B leur permettant, en alternance, de préparer des concours de catégorie A ou B (cf. infra point 5).

Deuxième question, liée au rythme de renouvellement de la fonction publique : il convient de rappeler les grandes données liées aux volumes de recrutement annuels, qui sont de plusieurs natures. La fonction publique est composée de 5,6 millions d'agents (5,4 millions hors contrats aidés), donnant lieu à un « flux » de 500 000 recrutements annuels, soit près de 2 000 recrutements par jour. Le rapport précité du professeur Yannick L'Horty, dont ces données sont extraites, rappelle que le constat selon lequel le recrutement de contractuels représente trois entrées sur quatre doit être mis en perspective avec la durée des contrats, souvent infra-annuelle. Il rappelle ainsi que si les titulaires représentent 23 % de l'ensemble des flux d'entrée, ils constituent plus de 80 % du nombre d'agents publics.

1 Effectifs par versant de la fonction publique

	2014		2015		Évolution sur un an (%)	
	avec contrats aidés	hors contrats aidés	avec contrats aidés	hors contrats aidés	avec contrats aidés	hors contrats aidés
Effectif au 31 décembre en milliers¹						
Fonction publique de l'État (FPE)	2 475,6	2 392,6	2 477,5	2 398,0	0,1	0,2
Fonction publique territoriale (FPT)	1 981,5	1 894,7	1 984,2	1 889,3	0,1	-0,3
Fonction publique hospitalière (FPH)	1 183,6	1 161,1	1 186,6	1 163,3	0,3	0,2
Fonction publique (FPE + FPT + FPH)	5 640,7	5 448,3	5 648,3	5 450,6	0,1	0,0
Volume de travail en équivalent temps plein² en milliers						
Fonction publique de l'État (FPE)	2 349,1	2 295,9	2 345,8	2 293,3	-0,1	-0,1
Fonction publique territoriale (FPT)	1 833,3	1 770,2	1 844,2	1 770,2	0,6	0,0
Fonction publique hospitalière (FPH)	1 096,8	1 080,3	1 104,5	1 086,5	0,7	0,6
Fonction publique (FPE + FPT + FPH)	5 279,2	5 146,4	5 294,5	5 150,0	0,3	0,1

1. Postes principaux finaux au 31 décembre.

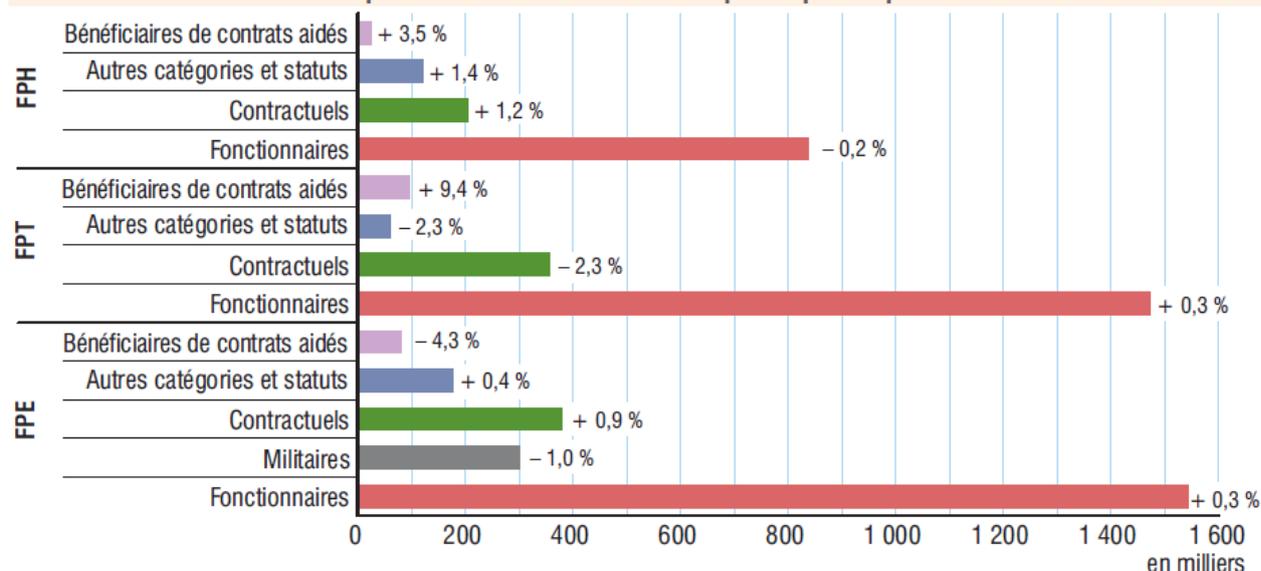
2. Tout poste actif dans l'année.

Lecture : les effectifs de la FPE, y compris les bénéficiaires de contrats aidés, s'élèvent à 2 477 500 personnes en 2015 et ont augmenté de 0,1 % en un an.

Champ : France hors Mayotte.

Source : Insee, Siasp.

2 Effectifs et évolutions par versant de la fonction publique et par statut



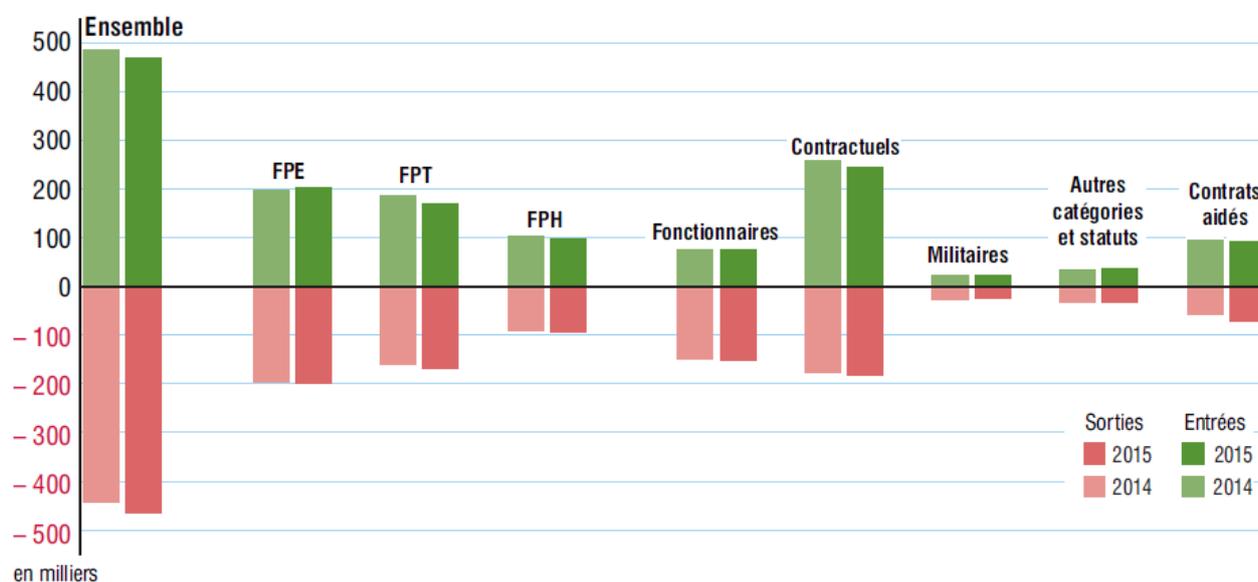
Lecture : le nombre de fonctionnaires de la FPH s'établit à 836 400 en 2015, il a baissé de 0,2 % entre fin 2014 et fin 2015.

Champ : France hors Mayotte, postes principaux au 31 décembre (*définitions*), y compris bénéficiaires de contrats aidés.

Source : Insee, Siasp.

⁵ « L'emploi dans la fonction publique en 2015 », INSEE Première, n° 1640, mars 2017.

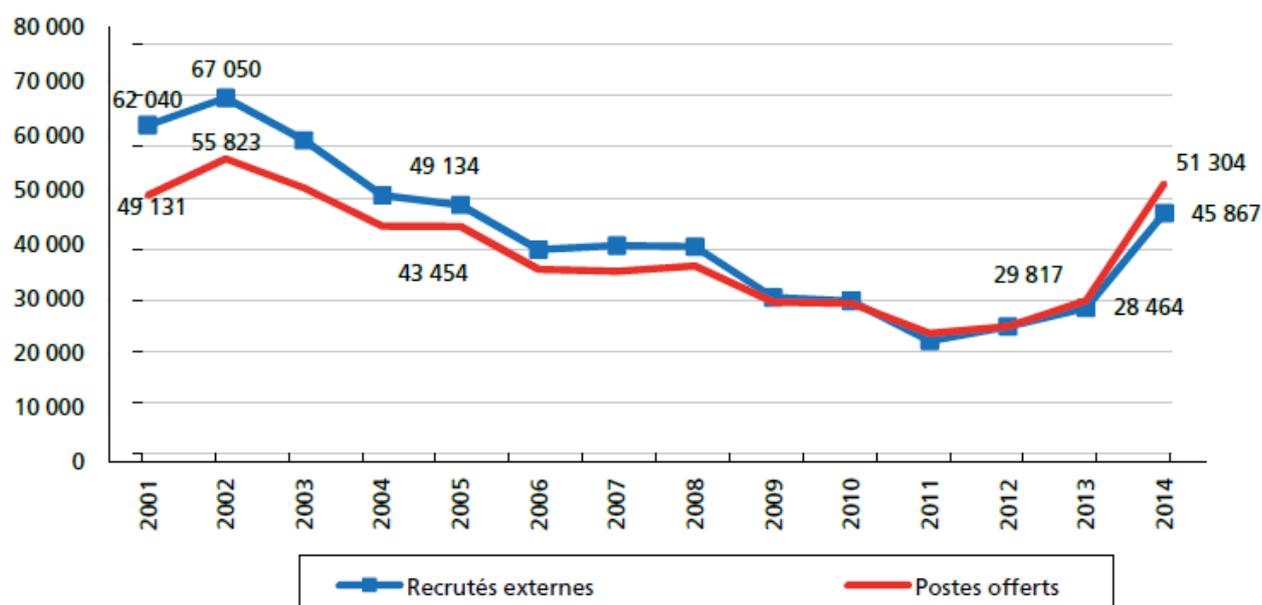
4 Nombre d'entrants et de sortants de la fonction publique en 2014 et 2015 par versant et par statut



en milliers
 Lecture : environ 92 000 bénéficiaires de contrats aidés sont entrés dans la fonction publique en 2015 et 73 000 en sont sortis.
 Champ : France hors Mayotte, postes principaux au 31 décembre (*définitions*), y compris bénéficiaires de contrats aidés.
 Source : Insee, Siasp.

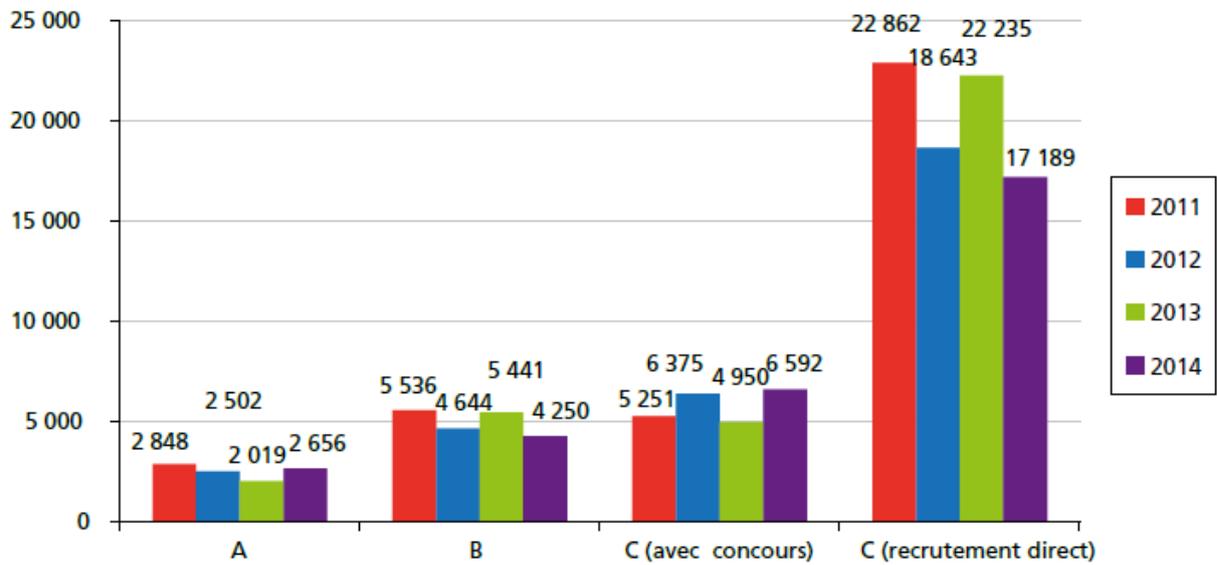
Extraits du Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2016 :

Figure V 2.1-3 : Évolution du nombre de postes offerts au recrutement externe et des recrutés dans la FPE



Source : Enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Figure V 2.1-15 : Nombre de lauréats par catégorie hiérarchique au concours externe de la fonction publique territoriale de 2011 à 2014



Sources : Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion ; Bureau du recrutement et des concours de la Ville de Paris ; Centre d'action sociale de la Ville de Paris.

*

* *

Ce panorama dressé, les principes posés par la puissance publique et ses actions en matière de lutte contre les discriminations et l'élargissement des viviers de recrutements sont nombreux (1) et sont régulièrement questionnés, encore aujourd'hui avec la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté et les nouveaux dispositifs à déployer (2). Ces engagements récents sont aussi l'occasion de s'interroger sur les modèles de recrutement possibles et sur l'ampleur des évolutions à envisager en faveur de la mixité des recrutements (3).

1. Quelle action publique en matière de lutte contre les discriminations et en faveur de l'élargissement des viviers de recrutements a été menée dans la fonction publique ?

1.1. Le cadre de la lutte contre les discriminations

1.1.1. Le droit applicable en matière de lutte contre les discriminations

Le droit applicable à la promotion de l'égalité et à la lutte contre les discriminations relève tant du droit français que du droit européen ou international. Au niveau national, ces principes sont prévus par la Constitution du 4 octobre 1958 et notamment la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (26 août 1789) et le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Au niveau international, ce principe ainsi que le principe de lutte contre les discriminations sont mentionnés par la Déclaration universelle des droits de l'homme (10 décembre 1948) et protégés par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (1953), le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 8 sur l'égalité entre les hommes et les femmes et 10 sur la lutte contre les discriminations) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 21 sur l'égalité entre les hommes et les femmes et article 23 sur le principe de non-discrimination).

De ces principes découlent notamment des dispositifs juridiques de prévention et de lutte contre les discriminations participant de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes :

- La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits et la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses mesures d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

- L'article 225-1 du Code pénal, qui définit les critères de discrimination prohibés : « *Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur perte d'autonomie, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée. [...]* ».

- **Le dispositif juridique de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations dans la fonction publique**

Le statut de la fonction publique (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) prévoit quant à lui dans son article 6 qu'« *aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race. [...]* ». L'article 6 bis dispose qu'« *aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe. Aucun fonctionnaire ne doit subir d'agissement sexiste, défini comme tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. [...]* ».

Plusieurs dispositifs législatifs et réglementaires spécifiques en matière de ressources humaines, ainsi que des engagements d'employeurs publics, permettent de mettre en œuvre les principes d'égalité, de diversité et de lutte contre les discriminations (voir ci-après).

1.1.2. Les actions de la politique de prévention : chartes et procédures de labellisation

- **La Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique**

Depuis 2013, la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique permet de lutter de manière plus opérationnelle contre les discriminations dans la fonction publique. Cette charte, signée par la ministre en charge de la fonction publique et le Défenseur des droits, fait l'objet de bilans réguliers.

Ainsi que le prévoyait cet engagement, les signataires ont présenté, en juillet 2015, un premier bilan « à deux voix » – celle de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, d'une part, et celle du Défenseur des droits, d'autre part – dans le cadre de la formation « Égalité, mobilité, parcours professionnels » du Conseil commun de la fonction publique. Ce document a présenté les avancées dans la mise en œuvre de la Charte, notamment au travers d'une quarantaine d'initiatives dans la fonction publique. Le Défenseur des droits a dressé le bilan 2014 du déploiement de la Charte à partir de réclamations d'agents publics instruites par ses services, des études sur les discriminations ressenties dans la fonction publique et des projets de lutte contre les discriminations réalisés notamment avec certaines administrations.

- **La labellisation au sein de la fonction publique**

Le développement de la labellisation au sein de la fonction publique constitue également un facteur de lutte contre les discriminations. En cohérence avec les accords et dispositifs déjà déployés pour renforcer l'exemplarité des employeurs publics et moderniser les ressources humaines dans la fonction publique, le Label Diversité et le Label Égalité professionnelle sont des leviers innovants pour prévenir les discriminations, et promouvoir l'égalité professionnelle et la diversité dans la fonction publique.

Créé en 2008, propriété de l'État et délivré par AFNOR Certification, le Label Diversité contribue à la prévention des discriminations et à la promotion de la diversité des recrutements en permettant à la structure d'évaluer ses processus de ressources humaines au regard du risque de discrimination en examinant l'ensemble des critères de discrimination définis par la loi, et d'engager les actions correctrices pertinentes.

Début 2017, plus de 350 entités juridiques étaient titulaires du Label Diversité, dont 16 dans la fonction publique⁶.

Lors du comité interministériel « Égalité et citoyenneté » du 6 mars 2015, le Gouvernement a décidé que les ministères évalueraient leurs procédures en matière de gestion des ressources humaines afin de candidater au Label Diversité. Ils ont été invités à rechercher simultanément une double labellisation, Diversité et Égalité entre les femmes et les hommes. Les collectivités territoriales et les établissements publics de santé sont incités à suivre la même démarche. En conséquence, un dispositif d'alliance a été mis en place en 2016 entre le Label Diversité et le Label Égalité professionnelle qui, lui, vise à promouvoir l'égalité et la mixité professionnelles, une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie personnelle, et à prévenir le sexisme au travail. Désormais, les candidats à l'un, l'autre ou les deux labels, soumettent un seul dossier de candidature à AFNOR Certification. Depuis lors, plusieurs administrations, accompagnées par la DGAFP, s'engagent dans la démarche et notamment le ministère de la Culture et vingt de ses opérateurs, ainsi que le ministère de l'intérieur.

⁶ Il s'agit des ministères économiques et financiers, des ministères sociaux, de trois agences régionales de santé, d'une autorité indépendante (le Conseil supérieur de l'audiovisuel – CSA), de l'École de management de Strasbourg, des villes de Lyon et de Nantes, Nantes Métropole et le Conseil départemental de Seine-Saint-Denis, du centre hospitalier de Brie-Comte-Robert, l'établissement public gérontologique de Tournan-en-Brie et le Centre hospitalier de Jouarre et de deux organismes consulaires (la CCI d'Alès et la CCI de Montpellier)

1.2. L'élargissement du vivier de la fonction publique

1.2.1. Attirer de nouveaux profils aux concours de la fonction publique

- **Les classes préparatoires intégrées permettent aux personnes les plus éloignées de la fonction publique d'y accéder, par un dispositif ad hoc qui s'accompagne de l'octroi d'une aide financière, l'allocation diversité**

Le dispositif des classes préparatoires intégrées (CPI) permet à des jeunes issus de milieux sociaux modestes d'accéder notamment à la fonction publique en offrant un soutien pédagogique en vue de la préparation aux concours. De nombreux ministères se sont dotés d'une CPI dans les écoles assurant la formation initiale des fonctionnaires relevant de leur autorité afin de préparer des jeunes aux concours. Cet outil a été renforcé par la feuille de route interministérielle « Égalité et citoyenneté » du 6 mars 2015 qui a inscrit un engagement à diversifier le recrutement dans la fonction publique.

Actuellement, vingt-six CPI sont actives : vingt d'entre elles préparent les bénéficiaires à des concours de la catégorie A et six à des concours de la catégorie B.

Pour l'année scolaire 2016-2017, le nombre de places offertes dans les CPI était de 685. Le nombre d'élèves effectivement inscrits est de 570, en augmentation constante depuis la création des CPI en 2010. En 2015-2016, environ 80% des candidats admis sont bénéficiaires d'une bourse sur critères sociaux et 30% des candidats admis en CPI sont originaires de quartiers dits "sensibles", 10% sont bénéficiaires des minimas sociaux et environ 20% perçoivent des indemnités chômage. 75% des candidats admis en CPI sont bénéficiaires de l'allocation pour la diversité à préparer certains concours de la fonction publique.

Les **allocations pour la diversité** dans la fonction publique, mises en œuvre depuis la rentrée 2007-2008, ont pour objet d'apporter, à des étudiants ou des demandeurs d'emploi, une aide de 2 000 euros pour préparer des concours de catégorie A ou B. Celle-ci est accordée sous conditions de ressources et de mérite. Pour l'année 2015-2016, 1 1124 allocations ont été versées, dont 524 en faveur d'élèves de CPI.

- **Le développement continu de l'apprentissage dans la fonction publique, levier de diffusion de la connaissance de l'emploi public**

Les administrations publiques peuvent recourir à l'apprentissage depuis la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail. La loi instaurait une expérimentation qui a été pérennisée par la loi du 16 octobre 1997 modifiée relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes.

La multiplication de l'accueil des apprentis a été un engagement fort de ces dernières années, avec 13 fois plus d'apprentis accueillis en 10 ans dans les services publics. La fonction publique territoriale regroupe l'essentiel de ces effectifs (60% du nombre d'apprentis de la fonction publique), la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière employant respectivement 32% et 8 % des apprentis. Ces résultats font suite à l'impulsion donnée par le Président de la République lors des Comités interministériels pour l'égalité et la citoyenneté (CIEC) de 2015 et de 2016 qui ont fixé un objectif de 10 000 apprentis dans la fonction publique de l'État en 2016 et 2017.

L'État participe ainsi à l'effort de formation des jeunes sur l'ensemble du territoire – le contrat d'apprentissage constituant une opportunité de suivre une formation sanctionnée par un diplôme et d'acquérir des compétences professionnelles – et à l'insertion sociale et économique des apprentis – qui perçoivent une rémunération – tout en faisant connaître ses métiers et en renforçant son attractivité.

1.2.2.L'élargissement des modalités d'accès à l'emploi public

- **Le développement du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État permet de diversifier les viviers de la fonction publique**

Le législateur a créé en 2005 le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État, dit **PACTE**. Il s'agit d'un processus de recrutement en catégorie C ciblé sur les jeunes de 16 à moins de 28 ans (26 ans avant l'adoption de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté), peu qualifiés ou n'ayant pas le niveau du bac, qui leur donne l'opportunité de suivre une formation en vue d'acquérir une qualification, un titre ou un diplôme. Le PACTE est depuis le 2017 également ouvert aux demandeurs d'emploi de plus de 45 ans et bénéficiaires de minima sociaux. Ce dispositif repose sur un contrat en alternance de un à deux ans, proposé par une administration, au terme duquel les personnes qui en bénéficient peuvent être titularisés. Depuis 2009, plus de 2 750 jeunes ont pu être ainsi recrutés dans la fonction publique de l'État, dont 309 en 2016 (5% du total des recrutements de l'année). Le taux de titularisation de ces agents est de 70 à 75 % en moyenne.

Afin de développer le recours aux contrats PACTE dans tous les versants de la fonction publique, la loi n° 2017-86 du 26 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a mis en place un « quota » visant à ce que 20% des recrutements sans concours de catégorie C et de PACTE sur une année le soit à ce dernier titre.

- **Les effets de la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique en termes d'élargissement des viviers**

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique a permis de déprécariser une partie de la population des contractuels de la fonction publique, celle-ci présentant des caractéristiques différentes de celles des fonctionnaires (plus de femmes et une population plus jeune). En effet, elle a ouvert, sous condition, aux agents contractuels des trois versants de la fonction publique la possibilité accéder à la titularisation ou à un contrat à durée indéterminée. Ce dispositif a été reconduit jusqu'en 2018 par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

Le premier objectif étant bien la déprécarisation des agents contractuels, le dispositif permet par ailleurs d'élargir les profils des agents titulaires. D'une part, les emplois sur lesquels les agents contractuels sont recrutés font apparaître des distorsions de représentation en fonction du niveau d'emploi, ce qui est lié aux perspectives professionnelles limitées des agents contractuels⁷ ; d'autre part, le recrutement contractuel sur la base de compétences précises diffère du recrutement par concours, pouvant attirer une population potentiellement différente, mais la réalité de ce postulat mérite d'être plus étudiée.

⁷ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2016, p. 349, Figure 2.3-1 : Effectifs physiques par catégorie socioprofessionnelle (PCS-Insee) et par catégorie hiérarchique dans les trois versants de la fonction publique au 31 décembre 2014 en France

ZOOM SUR LE DISPOSITIF DES CADETS DE LA REPUBLIQUE

Extrait du Rapport d'information déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la diversité du recrutement dans la gendarmerie et la police nationales, par Guy GEOFFROY, Député

Lancé le 14 janvier 2004, [...] le programme des cadets de la République a pour objectif de développer chez les jeunes une meilleure connaissance de l'institution policière, de favoriser un rapprochement entre police et population et d'assurer la diversité du recrutement des personnels, pour une police nationale à l'image de la population.

Ce programme, mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat entre des écoles de police et des lycées professionnels, permet à des jeunes en situation d'échec scolaire ou issus de quartiers sensibles, à la recherche d'un emploi, de préparer dans les meilleures conditions le concours de gardien de la paix. Alors que, depuis 2005, le recrutement des cadets était ouvert à des candidats âgés de 18 à moins de 26 ans, cette limite d'âge supérieure a été – comme pour les adjoints de sécurité – portée à 30 ans par la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure précitée. De même, à la suite de l'entrée en vigueur de cette même loi, les cadets ne sont plus engagés pour une durée maximale de 5 ans non renouvelable, mais « *pour une période de 3 ans renouvelable une fois, par reconduction expresse* », soit une durée maximale de 6 ans. Ils continuent à constituer une catégorie d'adjoints de sécurité et restent donc comptabilisés dans le plafond d'emplois de la police nationale.

Pendant la première année de leur engagement, les cadets suivent une formation initiale spécifique d'une durée de douze mois, dispensée en alternance dans un établissement relevant du ministère de l'Éducation nationale et une école de police, au cours de laquelle ils reçoivent la formation initiale d'adjoints de sécurité (rénovée en 2009 avec une mise en œuvre de la pédagogie de l'approche par compétences) et sont préparés au concours de gardien de la paix. Durant cette période, ils effectuent sept semaines de stage (découverte et adaptation à l'emploi) dans les services de police.

Depuis septembre 2007, l'ensemble des écoles du réseau de formation de la police nationale, certaines directions départementales de la sécurité publique (dans les départements franciliens), les services de la préfecture de police de Paris et les nouvelles implantations territoriales aux Antilles et en Polynésie française, participent, sur la base des dotations d'emplois d'adjoints de sécurité qui leur ont été attribuées, au recrutement des cadets et à l'organisation de leur formation. Le partenariat avec le ministère de l'Éducation nationale demeure un élément essentiel de ce programme.

À l'issue de leur formation, les cadets passent le second concours de gardien de la paix – quand il a lieu – et sont affectés en qualité d'adjoints de sécurité dans un service de police dans l'attente des résultats du concours. Ceux qui ont échoué, tout en continuant leur contrat, ont la possibilité de repasser ce concours de manière illimitée pendant la durée de leur engagement.

Les 28 semaines dans les écoles nationales de police permettent aux jeunes cadets de bénéficier de 980 heures de formation professionnelle à l'exercice de la mission d'adjoint de sécurité et de préparation aux concours administratifs. Au cours de 12 semaines en lycée professionnel (les 28 semaines et les 12 semaines sont, dans les faits, alternées), les jeunes cadets bénéficient de 300 heures d'enseignement général en français, en histoire, en géographie, en mathématiques, en informatique et en anglais. En outre, les jeunes cadets effectuent trois stages, d'une durée totale de 7 semaines, dans les services de police : un stage d'observation d'une semaine, un stage d'application de deux semaines et un stage d'adaptation de quatre semaines.

Au cours de ces stages, les cadets de la République ne participent pas aux activités opérationnelles proprement dites, notamment parce qu'ils ne peuvent porter d'armes. Pourtant, leur participation, même marginale, aux activités opérationnelles serait un atout dans leur formation et dans leur perception des métiers de la police nationale.

1.3. L'amélioration de la connaissance de la diversité des profils et des risques de discrimination

1.3.1. Les déterminants des inégalités socio-économiques dans l'accès à l'emploi public

Dans l'ouvrage *France Portrait Social*, publié par l'Insee en 2015, un dossier¹⁰, réalisé en collaboration avec la DGAFP, analyse l'attractivité des concours de la fonction publique de l'État (FPE) en relation avec des facteurs externes tels que le chômage, le salaire relatif des fonctionnaires par rapport au privé et des facteurs internes tels que le nombre de places offertes, ainsi que l'origine des candidats.

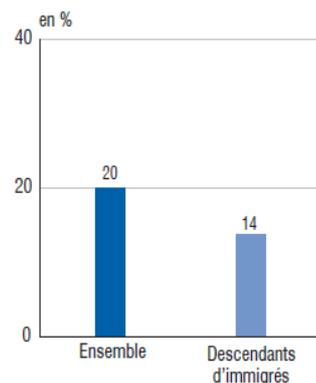
En 2012, près de 240 000 personnes ont passé un concours externe de la FPE pour l'un des 23 000 postes offerts. Ces concours constituent un débouché important en fin d'études initiales. L'attractivité de la FPE répond à plusieurs déterminants, dont l'influence peut différer selon la catégorie hiérarchique du concours. Un plus grand nombre de postes offerts attire davantage de candidats pour toutes les catégories. Le nombre de candidats augmente durablement pour les concours de catégories B et C et les concours enseignants lorsque les jeunes diplômés susceptibles de se présenter font face à un **chômage élevé**. En outre, la candidature aux concours de catégories B et C est liée au nombre de jeunes ayant achevé leurs études initiales. À court terme, l'attractivité des concours de catégorie A (hors enseignants) dépend en premier lieu du **niveau relatif de salaire** proposé en début de carrière dans le public par rapport au privé et, dans une moindre mesure, du chômage auquel font face les jeunes très diplômés.

La décision de se porter candidat à un concours de la fonction publique peut répondre à des **aspirations personnelles** (**vocation particulière pour un métier**, intérêt pour le service public, carrière susceptible d'apporter une **meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale** notamment du fait du recours facilité au temps partiel) **ou économiques**. Opter pour la fonction publique peut également être lié à un intérêt particulier pour le service public, éventuellement en adéquation avec des opinions ou un engagement. À ces facteurs s'ajoute aussi **l'influence de l'origine socio-professionnelle**, les enfants d'agents publics travaillant plus souvent que les autres dans la fonction publique¹¹.

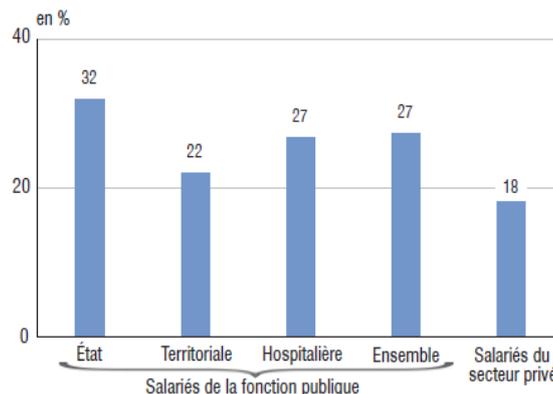
Graphique : Le poids de la transmission intergénérationnelle, 2010

2. Part des personnes ayant un parent agent de la fonction publique...

... parmi les personnes d'âge actif, par ascendance



... parmi les salariés, par secteur d'emploi



Champ : France métropolitaine, personnes vivant en ménage ordinaire et âgées de 15 à 64 ans au 31 décembre 2010.

Lecture : 20 % des personnes d'âge actif ont un parent salarié de la fonction publique contre 14 % des descendants d'immigrés d'âge actif.

Sources : Insee, enquêtes Emploi 2010, traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Les enfants de fonctionnaires représentent ainsi 27% des agents de la fonction publique et 32% de ceux de la fonction publique de l'État (FPE), contre 18% des salariés du privé.

¹⁰ « Souhaiter entrer dans la fonction publique de l'État : quel rôle des déterminants économiques ? », Jeanne-Marie Daussin-Benichou, Salah Idmachiche, Aude Leduc et Erwan Pouliquen, *France Portrait Social*, Insee, 2015.

¹¹ Voir not. Luc Rouban, « L'ENA ou 70 ans de paradoxes », Sciences Po-CEVIPOF, 2015.

Des conditions de nationalité s'imposant pour la plupart des concours d'entrée dans la fonction publique, **le taux d'emploi dans la fonction publique des immigrés (6 %) est inférieur** à celui de l'ensemble de la population (13 %). Par ailleurs, les immigrés sont surreprésentés dans certains métiers pour lesquels les conditions de nationalité ne s'appliquent pas (assistantes maternelles, médecins, etc.). Le fait d'avoir des parents fonctionnaires ayant, entre autres caractéristiques, une incidence forte sur le fait d'être soi-même agent de la fonction publique, **le taux d'emploi dans la fonction publique des descendants d'immigrés (10 %) est légèrement inférieur** à celui des personnes sans ascendance immigrée directe (14 %)¹².

Comme dans la société française en général, des **inégalités entre les sexes** demeurent dans la fonction publique. Si les femmes représentent, en 2014, 62 % des effectifs de la fonction publique (contre 46 % dans le secteur privé) et 64 % des cadres A, elles n'occupent que 34 % postes dans les corps et emplois d'encadrement supérieur et de direction. Ce déséquilibre se retrouve également en termes d'écart de rémunérations entre les femmes et les hommes (12 %, contre 19 % dans le secteur privé, DGAFFP, 2015). L'étude de la DREES précitée indique que la préoccupation pour les inégalités entre hommes et femmes atteint 64 %, avec une hausse de sept points de pourcentage par rapport à 2015, évolution enregistrée aussi bien chez les hommes (hausse de huit points, à 59 % cette année) que chez les femmes (hausse de sept points, à 69 %), ce qui montre la nécessité de renforcer l'action publique notamment dans ce domaine.

1.3.2. Le risque de discrimination existe dans l'accès à la fonction publique

Comme évoqué en introduction, le professeur Yannick L'Horty, dans son rapport sur les discriminations dans l'accès à la fonction publique remis au Premier ministre en juillet 2016, démontre que les recrutements au sein de la fonction publique ne sont pas exempts de risques de discriminations. Le gouvernement a souhaité, dans le cadre de la feuille de route interministérielle du 6 mars 2015, faire évaluer par une personnalité indépendante et pour la première fois les voies de recrutement dans les trois versants de la fonction publique (concours, sans concours, voie contractuelle), au regard des risques de discrimination mais également d'évaluer l'action publique en matière d'égalité en ce domaine. Cette mission, engagée en juin 2015, s'est appuyé sur la combinaison de deux types de méthodes qui n'avaient encore jamais été appliquées en France : l'exploitation systématique de bases de données de concours externes de la fonction publique d'État, d'une part, et la réalisation de tests de discrimination dans le domaine de l'accès à l'emploi public et dans celui de l'accès à l'information sur les opportunités d'emploi public, d'autre part.

Le rapport constate la faible place des concours dans l'ensemble des recrutements dans les trois versants de la fonction publique : **chaque année, seul un sixième des recrutements dans la fonction publique sont réalisés par la voie des concours, des concours professionnels et examens professionnels**. Les entrées chaque année de non-titulaires représentent trois-quarts des accès à la fonction publique toutes durées de contrats confondues. En outre, deux tiers des recrutements de fonctionnaires sont réalisés par la voie du concours, le tiers restant relevant des voies d'accès dérogatoires au recrutement prévues par la loi (emplois réservés, recrutements par la voie contractuelle des travailleurs handicapés, PACTE, recrutement sans concours). Cependant, compte tenu de la durée souvent infra-annuelle des entrées sous statut contractuel, les titulaires constituent plus de 80 % du nombre d'agents publics alors même qu'ils ne représentent que 23 % de l'ensemble des flux d'entrée.

L'exploitation des données issues des concours de la fonction publique a révélé des inégalités fortes entre les candidats : les femmes et les candidats nés hors de France métropolitaine ou celles qui résident dans des villes avec une forte emprise de ZUS ont moins de chances de réussir les écrits puis les oraux. La campagne de tests de discrimination ne conclut pas à des discriminations significatives dans la fonction publique de l'État, ce qui ne signifie pas qu'elle en soit exempte, mais les objective pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière quant à l'origine du candidat et quant à la réputation de son lieu de résidence.

¹² Eva Baradji, Salah Idmachie, Amandine Schreiber, « Les descendants d'immigrés dans la fonction publique », *Immigrés et descendants d'immigrés en France* - Insee Références - Édition 2012.

Nouveaux profils des agents et persistance des inégalités

Tout d'abord, la part des femmes poursuit sa hausse régulière. Au 31 décembre 2012, on compte 61 % de femmes dans la fonction publique (soit une hausse de 2 points depuis 2007), contre 44% parmi les salariés du secteur privé (+0,5 point depuis 2007). La part des diplômés (...) augmente également, avec des pics de hausse dans les périodes de montée du chômage (Fougère et Pouget, 2003). Le niveau de formation des agents publics reste plus élevé que celui des salariés du secteur privé, malgré un récent rattrapage en faveur de ces derniers. Dans le même temps, les métiers du public se transforment. De nombreux emplois d'exécution cèdent la place à des emplois d'encadrement tandis que le recul des fonctions purement administratives est compensé par l'expansion des fonctions de recherche, d'étude et d'informatique, sur fond de diffusion des nouvelles technologies de l'informatique et des communications et de dématérialisation de l'ensemble des actes administratifs. Éléments de constance, les agents de la fonction publique restent en moyenne plus âgés que ceux du secteur privé (42 ans contre 40 ans pour le privé) et l'âge médian demeure plus élevé dans la fonction publique (43 ans contre 41 ans pour le privé).

Par ailleurs, de nombreux travaux soulignent que les inégalités sociales dans l'accès à l'emploi public se sont développées. En particulier, les enfants d'agents publics sont sur représentés dans les recrutements publics. Alors que les enfants de cadres du public représentent 2,6% des actifs occupés, ils constituent 10% des cadres de la fonction publique d'Etat, soit quatre fois plus. Un tiers des agents de la fonction publique d'Etat sont des enfants de fonctionnaire et cette proportion s'élève à mesure que l'on monte dans la hiérarchie (Rouban, 2014). Avoir des parents agents public augmente les chances des enfants d'occuper des emplois d'un niveau de qualification élevé et de devenir cadre, qu'ils travaillent eux-mêmes dans le public ou dans le privé. Et cela conditionne beaucoup plus le fait de devenir soi-même un agent public que le niveau de formation (Audier, 2000).

En outre, on sait que les descendants d'immigrés sont largement sous-représentés dans la fonction publique. Ils y sont en emplois pour 10 % d'entre eux, contre 14 % pour les natifs. Toutes choses égales par ailleurs, les descendants d'immigrés ont 8 % de chances en moins d'occuper un emploi public que les natifs (Baradji et al., 2012). Certes, les différences sont importantes selon les fonctions publiques. Ainsi, les descendants d'immigrés africains hors Maghreb ont 29 % de chance en moins d'être salarié de la fonction publique d'Etat, mais 50 % de chance en plus d'être salarié de la fonction publique hospitalière. La sous-représentation des descendants d'immigrés dans l'emploi public ajoute aux difficultés de ce groupe social qui est davantage exposé à la précarité dans l'emploi privé, à un niveau de vie inférieur et à un taux de pauvreté plus élevé (Cusset et al. 2015). Pouget (2005) distingue les personnes qui ont un seul parent immigré de celles qui en ont deux. Ces dernières sont relativement moins présentes dans l'emploi public. C'est le cas en particulier des enfants de parents nés en Afrique du nord, même lorsque l'on raisonne toutes choses égales par ailleurs, à diplôme égal, âge égal et à profession des parents égale.

Afin d'être en mesure de mieux recenser les biais discriminatoires, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit la mise en place d'une collecte plus fine d'informations relatives aux candidats (cf. infra 2.3).

ZOOM : INÉGALITÉS PERÇUES, INÉGALITÉS RÉELLES DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

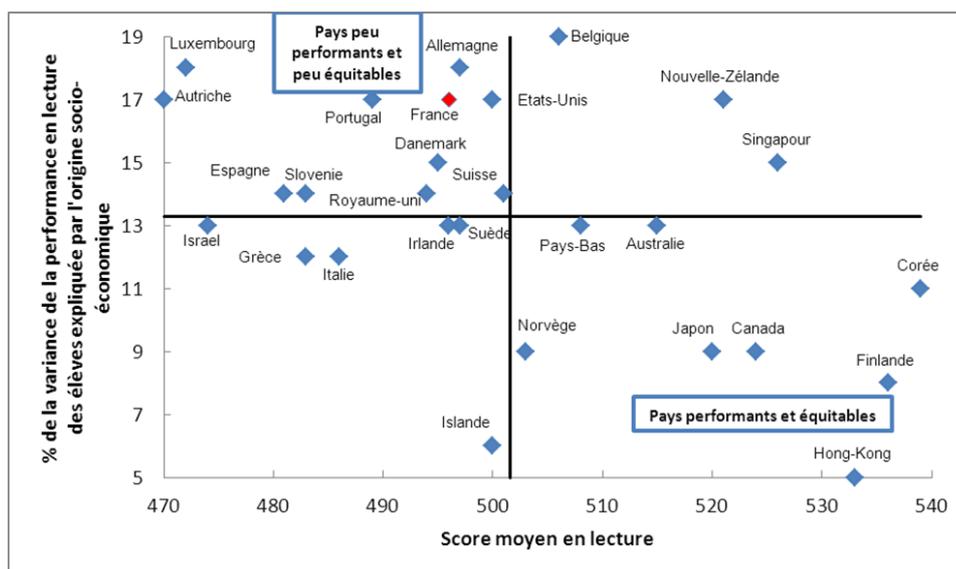
Des études se sont penchées sur les écarts éventuels entre la perception des inégalités par les Français et la réalité. Selon le Baromètre de la DREES¹³, 80 % des Français pensent que la société est injuste, et plus de huit Français sur dix jugent par ailleurs que **les inégalités ont plutôt augmenté en France depuis ces cinq dernières années** (83 %). Ce sentiment a progressé de sept points par rapport à 2014. En outre, une proportion quasi identique juge que ces inégalités vont plutôt augmenter à l'avenir (81 %, contre 12 % « plutôt diminuer »). Les projections pessimistes sont au-dessus des 80 % depuis 2009.

L'étude de France Stratégie « **Les coûts économiques des discriminations** » (2016) estime à **150 Mds d'euros/an** les pertes de produit intérieur brut dues aux discriminations (près de 7 points de PIB). **Etre une femme** reste le premier facteur de discrimination dans l'emploi privé en France, mais il est suivi de près par **l'ascendance migratoire**. Les écarts inexplicables sont particulièrement marqués pour les femmes. Avec des taux d'activité inférieurs de 10 % à ceux des hommes, des temps partiels supérieurs de 20 %, la probabilité la plus faible d'accéder aux 10 % des salaires les plus élevés et un écart de salaire inexplicable de l'ordre de 12 %, les femmes continuent d'être les premières victimes des inégalités sur le marché du travail. Toutes choses égales par ailleurs, les hommes descendants d'immigrés africains ont une probabilité d'être au chômage supérieure de sept points à celle des hommes sans ascendance migratoire, et ceux natifs des DOM, de 3 points, leurs chances d'accéder à un CDI à temps plein étant au niveau de celles des femmes. Comparé au sexe et à l'origine migratoire, le lieu de résidence n'apparaît pas, en revanche, comme un facteur explicatif massif d'inégalité d'emploi.

Ainsi, les indicateurs convergent pour montrer que **la France progresse peu en matière « d'égalité des possibles »** – ou, selon la formule de l'économiste Amartya Sen, des « capacités ». En dépit de son attachement à l'égalité, la France est ainsi un pays où les déterminants socio-économiques et ceux qui tiennent à l'origine nationale pèsent le plus sur le destin des individus, à l'école d'abord, et sur le marché du travail ensuite.

En particulier, parmi les pays de l'OCDE, **la France est l'un de ceux qui parviennent le moins à limiter l'incidence de l'origine socio-économique et géographique des parents sur la réussite scolaire**¹⁴.

Graphique : Performance en lecture à l'âge de 15 ans et incidence du milieu socio-économique, 2009



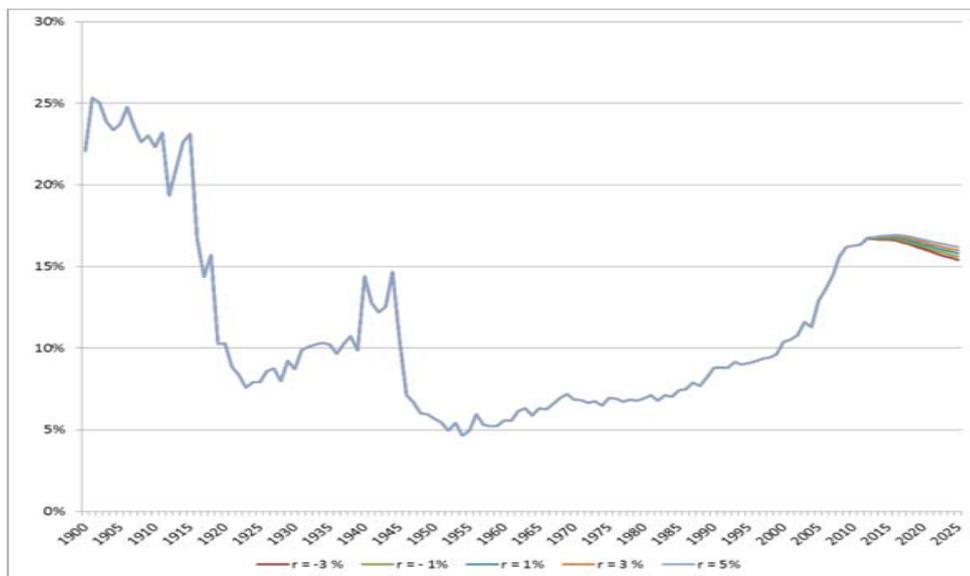
Source : France Stratégie, données PISA, OCDE

¹³ Source : Baromètre de l'opinion des Français sur la santé, la protection sociale et les inégalités, DREES, mars 2017.

¹⁴ OCDE, Perspectives de l'ODCE sur les compétences 2015, Les jeunes, les compétences et l'employabilité, 2016, p. 50-52.

Les mécanismes de séparation et agrégation spatiales de populations sont des facteurs déterminants de l'inégalité d'accès à l'éducation et à l'emploi. De plus, la moitié des élèves de classes préparatoires sont des enfants de cadres supérieurs et professions libérales ; un fils de cadre a douze fois plus de chances d'accéder à une grande école qu'un fils d'ouvrier (source : enquête *Emploi, Insee*). Le fossé entre les jeunes diplômés et non diplômés s'approfondit. Si l'entrée sur le marché du travail passe généralement par une phase de précarité, celle-ci dure beaucoup plus longtemps pour les non-diplômés.

Graphique : Part de l'héritage dans le revenu national, 1900-2025



Source : Th. Piketty, calculs France Stratégie

Dans une économie où la croissance est faible, **l'héritage** pèse d'un poids considérablement plus lourd que dans une économie en expansion où les revenus du travail accumulés au fil d'une vie active prédominent.

2. De nouveaux dispositifs, mis en œuvre en 2017, visent à favoriser tant l'égalité que la diversité lors du recrutement dans la fonction publique

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a créé des dispositifs nouveaux visant à renforcer la diversité au sein des trois versants de la fonction publique. Le législateur s'est inspiré par anticipation des recommandations du rapport du Conseiller d'État, Olivier Rousselle, sur la diversité dans les écoles du service public¹⁵.

2.1. Le renforcement de la diversité dans le recrutement public

En complément des classes préparatoires intégrées et afin de recruter au plus près des besoins sur l'ensemble du territoire, le législateur a mis en place dans les trois versants de la fonction publique une expérimentation d'une durée de six ans relative à la **création d'un contrat de droit public permettant à des personnes vulnérables d'accéder à un emploi de catégorie B ou A tout en suivant une préparation aux concours de catégorie B ou A**. Les bénéficiaires de ce contrat sont les jeunes âgés d'au plus 28 ans et les personnes de 45 ans et plus en situation de chômage de longue durée et bénéficiaires de minima sociaux. Il permet aux bénéficiaires recrutés sur un poste de catégorie A ou B de se préparer en alternance à un concours de la fonction publique correspondant. Ce contrat est d'une durée d'un ou deux ans, renouvelable pour un an maximum en cas d'échec au concours. Afin de mieux prendre en compte la **diversité des profils**, la loi prévoit que la sélection est effectuée par une commission qui, à **aptitude égale**, doit donner une **priorité aux candidats résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, dans une zone de revitalisation rurale, dans une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, ou dans les territoires dans lesquels les jeunes connaissent des difficultés particulières d'accès à l'emploi**.

De plus, la diversité de la fonction publique passe par l'accueil de nouveaux profils tels que ceux issus du secteur privé. Dès lors, la loi fait du troisième concours une voie de droit commun d'accès à la fonction publique. Les conditions pour être candidat à ce concours sont étendues puisque, sous couvert des conditions fixées par les statuts particuliers, sont désormais pris en compte la ou les activités professionnelles, quelle qu'en soit la nature mais également les durées des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation.

En outre, l'engagement en service civique ainsi que les expériences professionnelles sont valorisés dans les concours des trois versants de la fonction publique. La loi permet en effet de changer l'image du service public en valorisant son ouverture et sa contribution aux actions citoyennes. Ainsi, **l'expérience issue d'un engagement en service civique** est prise en compte pour les concours ou examens professionnels au titre des acquis de l'expérience professionnelle.

La loi renforce le développement d'épreuves professionnalisantes au sein de la fonction publique de l'État, dans la continuité de la révision générale des contenus de concours, en prévoyant la possibilité de proposer, lors d'un concours ou d'un examen professionnel comportant des épreuves et en alternative à une présentation des acquis de l'expérience professionnelle, une épreuve consistant en une **mise en situation professionnelle** en relation avec les fonctions auxquelles destine le concours ou l'examen professionnel. Cette épreuve a vocation à être proposée en priorité dans le cadre des concours externe et des troisième concours. Pour le versant de la fonction publique territoriale, les acquis de l'expérience professionnelle peuvent également être présentés en complément des titres ou des titres et travaux.

Afin de rendre les jurys plus représentatifs de la société, ils sont rendus plus paritaires et diversifiés. En effet, la loi a imposé que la **présidence alternée des jurys doit respecter la parité**. Cela vient compléter le dispositif mis en place en 2012 et renforcé en 2014 (loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 consolidée par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes), qui prévoit que **la composition des jurys et comités de sélection doit être paritaire**. En outre, les jurys de concours d'entrée à l'École nationale d'administration devront comprendre dès 2017 une personnalité

¹⁵ Le rapport est disponible sur le site internet de la fonction publique : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/remise-rapport-sur-la-diversite-dans-ecoles-de-service-public>

qualifiée dans le domaine des ressources humaines et cinq personnalités qualifiée n'ayant pas la qualité de fonctionnaire de l'État.

2.2. Le renforcement continu de l'information sur les métiers de la fonction publique

Le législateur a **élargi les missions des bureaux d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants** présents dans les universités. Ils doivent informer les étudiants sur les métiers de la fonction publique, les aider à identifier les préparations aux concours et les accompagner dans la préparation aux concours. Ces bureaux devront également recenser les organismes publics offrant notamment des stages aux étudiants dans le cadre de leur parcours. Ce dispositif complète l'existant qui se fonde notamment sur deux sites internet dédiés : l'un est relatif à l'information sur les concours (le site des concours et recrutements de l'État, dénommé SCORE) et le second recense les emplois publics vacants (la bourse interministérielle de l'emploi public, BIEP).

Dans le même sens, les **stages des collégiens de 3^{ème} et des lycéens dans la fonction publique sont garantis**. En effet, ils pourront effectuer un stage d'observation au sein des administrations des trois versants de la fonction publique ou au sein d'une association. Les élèves boursiers et ceux issus d'un établissement d'éducation prioritaire ont, sur demande, un droit au stage au sein de l'administration. Afin que ce dispositif rencontre sa cible, il appartient aux collèges et lycées d'assurer une information sur ce type de stage.

Enfin, la stratégie interministérielle des ressources humaines adressée par le Premier ministre le 16 mars 2017 à l'ensemble des ministres prévoit l'engagement d'une action de communication sur « **l'identité État employeur** » ciblée sur les attentes des jeunes générations.

2.3. L'amélioration des capacités d'évaluation des dispositifs de lutte contre les discriminations

La loi a instauré l'obligation pour l'État de publier tous les deux ans un rapport sur la lutte « contre les discriminations et la prise en compte de la diversité de la société française dans les trois versants de la fonction publique ». Le premier rapport doit donc être publié en 2018.

Le législateur a également créé un **dispositif de collecte de données sur les candidats aux concours des trois versants de la fonction publique** afin de mieux connaître ce vivier et d'être en mesure d'évaluer la diversité dans l'accès aux emplois publics pour, si nécessaire, apporter à terme des correctifs aux politiques de recrutement dans la fonction publique. En effet, les administrations recruteuses des trois versants de la fonction publique devront, lors du recrutement de nouveaux fonctionnaires, demander aux candidats la fourniture de « données relatives à leur formation et leur environnement social ou professionnel ». Les données recueillies ne pourront pas concerner les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle. Ces données permettront notamment d'alimenter le rapport biennal prévu par la loi égalité et citoyenneté et seront ouvertes aux chercheurs. Elles amélioreront également les capacités de comparaison avec les pays de l'OCDE dans lesquels la diversité dans la fonction publique fait l'objet de mesures – parfois sur la base de données dépassant les limites relevant de la protection des données personnelles en France – afin d'alimenter les politiques d'attraction des talents¹⁶. Un décret d'application de cette disposition est en cours de préparation.

¹⁶ OCDE, Engaging public employees for a high-performing civil service, 2016, particulièrement pp. 77-79.

3. Pistes de réflexion pour renforcer la mixité sociale dans le recrutement des agents publics

Le conseil d'orientation des politiques de ressources humaines dans la fonction publique a été institué dans l'objectif de susciter une discussion libre et contrastée autour des grands enjeux de l'emploi public. Dans cette perspective, des réflexions sont ici proposées en vue d'alimenter les interrogations relatives au renforcement de la mixité des recrutements et de l'égalité de tous dans l'accès à la fonction publique. Le concours reste le mode de recrutement privilégié et dont il convient de s'assurer qu'il permet de lutter contre les discriminations. Cependant, compte tenu du développement des voies d'accès dérogatoires autorisées par la loi, l'objectif de mixité sociale doit amener à s'interroger sur les modalités de recrutement hors concours et sur l'ensemble de la chaîne de recrutement et de formation. Certains dispositifs n'ont pas pour finalité immédiate d'améliorer la mixité sociale des recrutements mais les modalités de leur mise en œuvre, leur ampleur, peuvent accroître cet effet.

3.1. Quelles évolutions du concours pour améliorer la mixité sociale ?

3.1.1. Quelle ampleur donner au 3^{ème} concours ?

Le développement du 3^{ème} concours peut être apprécié comme un moyen de diversifier les profils des agents de la fonction publique au bénéfice des usagers et des employeurs publics. Cette voie pourrait être renforcée par son extension à d'autres corps ou cadres d'emplois, mais également par l'instauration dans les statuts particuliers d'un plancher de recrutements par cette voie lorsque celui-ci n'est pas prévu. Afin de rendre attractive cette voie et de constituer un réel vivier, il sera nécessaire de prévoir des règles de reclassement et des déroulés de carrière *ad hoc*.

3.1.2. Quel niveau de professionnalisation des épreuves pour quels effets en termes de mixité ?

Des mesures concrètes ont été prises en faveur d'un recrutement plus ouvert, basé sur les compétences professionnelles attendues par l'État et les usagers et non plus principalement sur les connaissances académiques. En effet, dès 2008, la « **désacadémisation** » du contenu des épreuves et la révision des règles régissant les concours ont eu pour objectif de permettre des recrutements plus efficaces, plus rapides et en adéquation avec l'expression des besoins et la satisfaction des employeurs publics et des usagers. Ainsi, plus de 1 000 voies de recrutement ont été réformées. Les nouvelles procédures prévoient dans la plupart des cas, pour les concours internes, la troisième voie, ainsi que les examens professionnels de changement de corps ou de grade, une épreuve de **reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle** (RAEP).

Si la professionnalisation des concours est en cours depuis 2008 dans les trois versants de la fonction publique a fait l'objet de très nombreuses évolutions, de nouvelles mesures pourraient être envisagées périodiquement. En effet, à travers un travail de diagnostic et d'échanges avec les employeurs publics, une nouvelle réflexion pourrait être menée pour **réduire le nombre d'épreuves** pour l'ensemble des voies d'accès à la fonction publique lorsque cela est nécessaire, renforcer leur professionnalisation afin d'avoir uniquement des épreuves visant à **vérifier les compétences et les aptitudes** des candidats. Il s'agirait d'éviter par exemple que deux épreuves écrites subsistent concomitamment pour vérifier des compétences différentes si une épreuve unique est en mesure de permettre la vérification des mêmes compétences.

De telles évolutions pourraient renforcer l'attractivité de la fonction publique et la professionnalisation des parcours. Une étude pourrait permettre de définir quelles sont les épreuves qui permettent le mieux de vérifier une compétence requise. Le **diagnostic des compétences requises** par concours devrait au préalable être réalisé dans le cadre du travail de diagnostic et d'échanges mené avec les employeurs publics. Ce travail devrait mener à une différenciation des épreuves selon les voies d'accès.

ZOOM SUR LE RECRUTEMENT « FAST STREAM » AU ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni utilise un mode de recrutement particulier de ses hauts fonctionnaires. Il s'agit du programme « *fast stream* »¹⁷ dont l'objectif est de recruter les meilleurs diplômés afin de leur fournir les compétences, les connaissances et surtout l'expérience dont ils auront besoin pour devenir les futurs dirigeants du pays. Les conditions d'éligibilité à ce programme reposent sur des exigences de formation universitaire, et souvent de nationalité. La sélection se base sur l'excellence du dossier universitaire et sur des épreuves non discriminatoires (exercices de logique, d'aptitude numérique, d'analyse de problèmes pratiques et de recherche de solutions de compromis). Si aucun savoir particulier n'est exigé ni vérifié, c'est que le but est d'écarter les candidats non adaptés à la communication, au travail en équipe, et à l'élaboration de solutions innovantes, qualités reconnues comme essentiels pour les hauts fonctionnaires britanniques.

A ce système de recrutement « *fast stream* » est adossé un programme de discrimination positive, reposant sur une offre de stage de 6 à 9 semaines spécifiquement dédiée aux jeunes issus de la diversité (minorités ethniques, personnes issues de milieux socialement et économiquement désavantagés, personnes en situation de handicap) : le « *Diversity Summer Internship Programme* »¹⁸. Les stagiaires ayant reçu une évaluation positive peuvent bénéficier d'une procédure simplifiée de recrutement « *fast stream* ».

• Quels effets de la révision du contenu des concours ?

En lien avec ce qui vient d'être dit, la « désacadémisation » du contenu des épreuves n'a pas fait à proprement parler l'objet d'une évaluation de ses résultats. Les modes de recrutement ont bien été étudiés, notamment dans le rapport remis par le professeur Yannick L'Horty, mais l'évolution de la sociologie des candidats et des lauréats des concours n'a pas été étudiée.

Les éléments statistiques ne sont pas disponibles pour réaliser ce type d'études. En revanche, des enquêtes qualitatives sur l'évolution de la formation initiale au regard de l'évolution des compétences des lauréats aux concours, l'évolution des scolarités et des évaluations aux épreuves en cours de scolarité, de même qu'une enquête auprès des structures d'emplois, pourraient apporter des éléments d'information sur les résultats effectifs de professionnalisation des épreuves depuis plusieurs années.

3.1.3. Des recrutements plus proches des territoires favorisent-ils la mixité sociale ?

La déconcentration des concours de la fonction publique de l'État est en œuvre depuis une trentaine d'années. Néanmoins, certains ministères ont des difficultés à s'inscrire dans ce mouvement. Elle suscite également des oppositions. Dès lors, une réflexion sur ce thème pourrait à nouveau être engagée afin de mettre en œuvre cette faculté prévue à l'article 13 du Titre 1^{er} du statut général, ou, à défaut, de l'imposer par la loi.

Ce **lien entre recrutement et territoire** peut être un facteur pour favoriser l'accès à l'emploi public pour les emplois dont les revenus sont les moins élevés et pour lesquels le changement de territoire peut constituer un sacrifice financier rédhibitoire les premières années. Les défections nombreuses à des concours en période de chômage élevé, dont les motivations peuvent certes être plus complexes, doivent en tout cas conduire à réfléchir au modèle actuellement le plus répandu.

Par ailleurs, trouver un équilibre pour la **représentation de la population locale** au sein de la fonction publique, tout en préservant le principe d'une fonction publique nationale, pourrait contribuer à favoriser la légitimité de la présence de l'action publique sur de nombreux territoires.

¹⁷ Site web : <https://www.faststream.gov.uk/>

¹⁸ Site web : <https://www.faststream.gov.uk/summer-diversity-internship-programme/>

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs voies pourraient être envisagées : la **mutualisation des concours** de catégorie A demeure une source d'évolution possible. Il pourrait s'agir de prévoir une mutualisation de ces concours par ministère : à un tronc commun d'épreuves s'ajouterait une épreuve spécifique aux métiers exercés lorsque cela se justifie. Par exemple, les concours organisés par le ministère de l'économie et des finances dont les épreuves ont été rendues équivalentes pourraient être mutualisés. De même, des recrutements par concours ouverts par des administrations différentes et dont les épreuves sont quasi-identiques à celle du concours des IRA – permettant le recrutement des attachés d'administration – pourraient être limités. Également, des concours de catégorie A ou de catégorie B de différents ministères dont les épreuves sont quasi-identiques pourraient être mutualisés.

Le recrutement déconcentré pourrait également passer par la **mise en place de concours nationaux à affectation locale**. En effet, les difficultés de recrutement sur certains territoires nécessitent de revoir les modes de recrutement centralisés et les modalités d'affectation souvent indifférentes à ces considérations. Une organisation plus fine des concours permettant tant de conserver le principe d'unité du concours, les besoins des employeurs et les appétences des candidats permettrait de rendre plus efficaces les recrutements et sans doute de favoriser l'accès à la fonction publique de publics plus éloignés.

3.2. Quel mode de recrutement alternatif et complémentaire au concours pour améliorer la mixité sociale ?

La question de l'alternative au concours conduit le plus souvent à interroger la place du contrat dans l'emploi public. Mais il ne s'agit pas de la seule alternative possible et la place d'autres dispositifs peut être interrogée.

3.2.1. Quels objectifs sur l'accueil en apprentissage dans l'emploi public ?

L'accueil des apprentis dans la fonction publique s'est nettement accéléré ces dernières années. Passer à une autre échelle impliquerait d'approfondir les conditions d'accès aux qualifications requises pour l'accès à la fonction publique et une réflexion sur un mode de recrutement s'inspirant des conditions du concours mais tenant compte de l'investissement public à l'attention des apprentis accueillis et formés.

3.2.2. Quels objectifs des recrutements sans concours en termes de mixité ?

Les recrutements sans concours ont été développés pour faciliter l'accès des non diplômés au premier grade des corps de la catégorie C. Entre 2009 et 2016, plus de 8700 recrutements ont été effectués dans ce cadre par la fonction publique de l'Etat, dont 1024 pour l'année 2016 (plus de 15% du total des recrutements sans concours de l'année).

Ces recrutements sont effectués par des commissions de sélection qui garantissent, a priori, un recrutement diversifié tenant compte des aptitudes des candidats dès lors que ces candidats sont amenés à assurer des missions d'exécution. Il convient de préciser que les préconisations du guide pratique des concours administratifs à l'usage des présidents et membres de jurys, publié par la DGAFP, sont applicables à ces commissions.

Une enquête sur l'efficacité de ce dispositif pourrait permettre de déterminer si une hausse des recrutements sans concours en proportion des recrutements en catégorie C, en parallèle avec l'instauration d'un quota de recrutement PACTE en catégorie C, pourrait contribuer à renforcer la mixité sociale dans la fonction publique.

3.3. Comment améliorer la chaîne du recrutement et de formation en faveur de la mixité ?

3.3.1. Comment renforcer l'attractivité de la fonction publique tout en favorisant la mixité des recrutements ?

Le recrutement par voie de concours semble favoriser une augmentation sensible du niveau réel de diplôme des candidats recrutés par rapport au niveau exigé, et ne semble pas prémunir de formes de reproduction sociale, un tiers des fonctionnaires de la FPE étant eux-mêmes enfants de fonctionnaires (voir *supra*).

Ce double effet d'éviction des personnes les moins diplômées et des personnes n'étant pas enfants de fonctionnaires (les deux pouvant se cumuler) pèse sur la capacité de la fonction publique à parvenir à une certaine mixité sociale des recrutements pour rapprocher sa composition de celle de la société française.

Plusieurs leviers pourraient être actionnés pour améliorer l'attractivité de la fonction publique auprès de populations plus variées (voir *supra*), notamment par :

- Une **communication renforcée** sur la variété des 230 métiers de la fonction publique et ses valeurs, sur la possibilité d'intégrer la fonction publique à tout niveau hiérarchique, sans condition d'âge en direction des élèves et étudiants ;
- **Des dispositifs permettant de concilier la préparation au concours et un travail rémunérateur**. En effet, la perspective de préparer pendant un an des concours sans rémunération et sans assurance que cet effort puisse déboucher sur un emploi peut évincer une population à faible niveau de ressources ;
- **Des formations et des lieux d'épreuve** plus proches des populations visées ;
- **Une transparence renforcée sur les recrutements** : portail unique de recrutements pour les trois versants de la fonction publique, publicité des concours, plus de transparence et traçabilité sur les recrutements hors concours.

Une étude comparative de l'OCDE suggère également que l'attraction et la fidélisation de la diversité des talents dans la fonction publique pourraient naître d'un renforcement de l'engagement des fonctionnaires à travers de meilleures conditions de leadership et de management. Par exemple, le programme « *Partnership for public service : Best places to work* » aux États-Unis permet de valoriser auprès des candidats potentiels à la fonction publique les opportunités offertes par les employeurs publics – y compris les plus méconnus – au regard du niveau de satisfaction et d'engagement de leurs employés¹⁹.

3.3.2. Quels liens entre le monde de l'emploi public et le système éducatif français ?

Afin de diversifier les origines disciplinaires des candidats aux concours de la fonction publique, on peut envisager par exemple de réfléchir avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, à la possibilité de créer un **cursus de préparation** dès la première année de licence, en partenariat avec les IPAG et dans la logique d'une formation **complémentaire à la formation principale**. Cela permettrait de donner aux étudiants les connaissances de base nécessaires pour aborder la préparation aux concours de la fonction publique, qui sont tous très pluridisciplinaires, dans les matières qui sont absentes du programme de leur diplôme principal (par exemple, offrir du droit et de l'histoire aux scientifiques). En amont des cursus de préparation proprement dits en L3 et en CPI, il s'agirait de **repérer et de préparer dans la durée** les étudiants motivés par l'insertion professionnelle dans la fonction publique, et de ne pas les limiter à la préparation disciplinaire des concours d'accès aux corps d'enseignement ou de recherche en diversifiant leurs possibilités d'insertion.

Par ailleurs, toujours en lien avec le même ministère, et au-delà des stages déjà prévus, des évolutions pourraient être envisagées pour **améliorer l'information proposée aux élèves** de l'enseignement secondaire sur leur orientation professionnelle, afin de mieux faire connaître les opportunités offertes dans la fonction publique.

¹⁹ OCDE, Engaging public employees for a high-performing civil-service, 2016, particulièrement pp. 96-98.

3.3.3. Quels recruteurs pour favoriser la mixité ?

Des actions de formation des jurys ont été développées en parallèle de la réforme des concours puis généralisées. Elles visent à former les jurys aux techniques de conduite d'entretien et à l'élaboration de grilles d'évaluation pour apprécier les qualités. Ils sont également sensibilisés à la lutte contre les discriminations et les stéréotypes. Un guide pratique des concours à l'usage des présidents et membres des jurys, publié par la DGAFP, rappelle que les membres de jurys sont des acteurs déterminants pour assurer l'égalité de traitement des candidats dans l'accès à la fonction publique et contribuer à la lutte contre les discriminations.

La professionnalisation de tous les acteurs du recrutement est essentielle pour favoriser la mixité sociale. Il s'agit d'aller plus loin que la seule professionnalisation des jurys et comités de sélection pour l'étendre aux **managers**, afin notamment de les former à la lutte contre les stéréotypes et les discriminations. L'instauration d'une **charte du recrutement dans la fonction publique** s'adressant à l'ensemble des acteurs du recrutement public et prévoyant des engagements des employeurs publics serait, comme le recommande le rapport Rousselle, un moyen de favoriser la diversité et de lutter contre les discriminations dans toutes les voies d'accès à la fonction publique.

- **Quelle formation pour les acteurs du recrutement direct ?**

Par ailleurs, s'agissant des acteurs du recrutement direct (sans concours), des actions de sensibilisation spécifiques pourraient être menées. En effet, ce type de recrutements est, par nature, plus exposé que les autres au risque de discrimination par les stéréotypes (le rapport du professeur L'Horty a décrit cette exposition particulière). Compte tenu du volume qu'ils représentent dans la fonction publique territoriale, des **outils de formation dédiés** pourraient leur être mis à disposition.

3.3.4. Quels niveaux d'exigence et de diplôme et quelles compétences pour favoriser la mixité ?

L'objectif de mixité sociale au sein de la fonction publique vise à ce qu'elle soit représentative de la société française tout en étant en mesure d'exercer l'ensemble de ses missions au service des usagers. Le constat d'une fonction publique de surdiplômés²⁰, en particulier pour les corps ou cadres d'emploi de catégorie C ou B, est constant depuis la fin des années 1990²¹. Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2016) publié par la DGAFP, précise par exemple que les niveaux de diplômes des lauréats aux concours de catégorie C en 2014 étaient pour 11,4% d'un niveau égal ou supérieur à Bac+4, pour 25,9% au moins d'un niveau bac+2 ou bac+3 et pour 30,7 % d'un niveau Bac alors que le niveau exigé est un niveau équivalent au brevet. Pour la catégorie B, le niveau des lauréats en 2014 était supérieur à Bac +4 pour 22% des admis, de niveau Bac+ 2 ou Bac+3 pour 30 % des admis alors que le niveau requis est le niveau bac. Cette réalité devrait également se retrouver dans le cadre des recrutements sans concours.

Afin d'atténuer ce phénomène, la **charte du recrutement** pourrait préciser qu'à niveau de compétences égales, notamment dans le cadre du recrutement sans concours, l'employeur public devrait **recruter au niveau requis** et non pas favoriser les surdiplômés. Au-delà de la bonne définition du niveau de diplôme, le niveau de recrutement (catégorie/corps/grade) offre des perspectives d'entrée dans la fonction publique plus différenciées : elles pourraient permettre de recruter à des niveaux différents en fonction du niveau de qualification précis requis quand un diplôme particulier est demandé.

²⁰ S. Kopel, « Les surdiplômés dans la fonction publique », *Revue française de gestion* 2005/3 (n° 156).

²¹ *L'étude sur le recrutement des fonctionnaires des catégories B et C* réalisée par Pieriv Conseil pour le compte du Commissariat général du plan (décembre 1999) Cf. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/014000076.pdf>

A titre d'illustration, faisant le constat d'un écart croissant entre les attentes des agents et les fonctions à exercer pour certains emplois de catégorie C, le ministère des affaires étrangères et du développement international a engagé une réflexion sur un certain nombre de métiers justifiant de cibler certains diplômes comme condition d'accès. L'adéquation entre le parcours initial de l'agent et ses attentes professionnelles semble avoir amélioré les conditions d'exercice des missions, tout en ayant rouvert l'accès à l'emploi public à des personnes qui s'en trouvaient exclues par un phénomène de concurrence déconnecté du besoin de l'employeur.

3.3.5. Quelles modalités de formation initiale pour tenir compte de l'élargissement des viviers ?

Actuellement, le dispositif législatif et réglementaire ne prévoit pas que les agents recrutés sans concours soient formés par les administrations recruteuses, à la différence des recrutements par la voie du PACTE ou même, s'agissant de l'emploi contractuel, des contrats aidés. Néanmoins, les administrations recruteuses assurent un parcours de formation de durée et de contenu variable.

Il convient de préciser que certains agents recrutés par la voie du concours (exemple des secrétaires administratifs) ne suivent pas un cursus de formation dans une école du service public. Néanmoins, les administrations recruteuses assurent également un parcours de formation de durée et de contenu très variable.

La réforme en cours de la formation professionnelle dans la fonction publique pourrait constituer un cadre approprié à l'engagement de réflexions spécifiques sur ce thème.

Bibliographie

1.1. Principales dispositions normatives applicables à la fonction publique

Principaux textes de loi :

- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704>
- Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000809647>
- Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018877783>
- Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025489865>
- Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032433852>
- Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033934948>

Union Européenne

- Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A133501>
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>
- Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:fr:PDF>
- Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=FR>
- Directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0073&from=FR>

Jurisprudence

- Décision du Conseil constitutionnel n° 82-153 DC du 14 janvier 1983, Loi relative au statut général des fonctionnaires,
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-82-153-dc-du-14-janvier-1983.8052.html>
- Décision du Conseil constitutionnel n° 85-204 DC du 16 janvier 1986, Loi portant diverses dispositions d'ordre social
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/1986/85-204-dc/decision-n-85-204-dc-du-16-janvier-1986.8269.html>
- Décision du Conseil constitutionnel n° 2003-471 DC du 24 avril 2003, Loi relative aux assistants d'éducation
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2003/2003-471-dc/decision-n-2003-471-dc-du-24-avril-2003.858.html>
- Décision du Conseil constitutionnel n° 2012-656 DC du 24 octobre 2012, Loi portant création des emplois d'avenir
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-656-dc/decision-n-2012-656-dc-du-24-octobre-2012.115884.html>

Dossier documentaire :

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012656DCdoc.pdf>

1.2. Dispositifs fonction publique



Le **Label Diversité** dans la fonction publique

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/label-diversite-dans-la-fonction-publique-1>



Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique – édition 2015

http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport_annuel/RA-egalite-2015.pdf



Classes préparatoires intégrées : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/score/preparations-aux-concours/classes-preparatoires-integrees-preparations-concours>

Circulaire du 19 mai 2010 http://www.fonction-publique.gouv.fr/archives/home20111012/IMG/pdf/MTSFDGAFP_2010_05_19_cadrage_CPI_14pj.pdf

Circulaire du 8 mars 2016



Allocations pour la diversité : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/score/preparations-aux-concours/allocations-pour-la-diversite-dans-la-fonction-publique>

Arrêté du 5 juillet 2007 relatif au régime des allocations pour la diversité dans la fonction publique : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000645481>

Note du 12 juillet 2016 : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/07/cir_41126.pdf



Le PACTE (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État) : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/score/autres-recrutements/pacte-a-letat>

Circulaire du 3 juillet 2008 : http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/score/autres-recrutements/circulaire_b10_227_pacte_20080703.pdf



L'apprentissage : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/score/lapprentissage>

Circulaire du 8 avril 2015 : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/04/cir_39469.pdf



Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/legalite-professionnelle>

1.3. Mixité sociale dans la fonction publique

RAPPORTS



« L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent »

Conseil économique, social et environnemental - 2017

http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_03_evolution_fonction_publicue.pdf

Le gouvernement a saisi le Conseil économique, social et environnemental (CESE) afin de mener une réflexion prospective sur l'évolution de la fonction publique « afin de dresser les pistes de ce qu'elle devra être à un horizon de moyen terme ». Le présent avis comporte une première partie consacrée aux principes fondateurs de la fonction publique, jugés robustes par le CESE au regard des enjeux actuels ou prévisibles en matière de besoins d'appel aux politiques publiques. Une seconde partie est consacrée aux préconisations sur les évolutions qui paraissent souhaitables au Conseil, en particulier dans les domaines cités par la lettre de saisine : relations hiérarchiques, place de l'innovation managériale, promotion d'un environnement de travail épanouissant pour les agents, impact de la révolution numérique.



« Quel avenir pour la fonction publique ? », Luc ROUBAN

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/catalogue/9782111452602/index.shtml>

La question du statut des fonctionnaires et de ses évolutions possibles revient régulièrement à l'ordre du jour dans les débats publics. La campagne électorale de 2017 fait naître de nouveaux projets de réforme, parfois radicaux. Quelles sont les possibilités réelles de transformation de la fonction publique française ? Quels enseignements tirer des politiques mises en place dans les autres pays européens ? Comment passer des ajustements techniques menés jusqu'à aujourd'hui à une réforme de fond réaliste, tenant compte des spécificités françaises ? Pour répondre à ces questions, « Place au débat » vous propose l'analyse d'un auteur spécialiste.

« Les écoles de service public et la diversité », mission confiée à Olivier Rousselle, 2016

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/ecoles-de-service-public-et-la-diversite-presentation-de-la-missions-rousselle>

Dans le prolongement du rapport de Yannick L'Horty sur les discriminations dans l'accès à l'emploi public, Olivier Rousselle, conseiller d'Etat, s'est vu confier une mission par le Premier ministre : accompagner les 75 écoles de service public (ESP), qui recrutent et forment des fonctionnaires, dans une démarche d'état des lieux et d'élaboration de programmes d'action en vue de favoriser la diversité en leur sein. La mission propose tout d'abord un bilan de cet accompagnement, caractérisé par une mobilisation très variable et dans l'ensemble limitée des ESP. Elle note en outre que l'appropriation des différentes mesures à prendre pour favoriser la diversité est apparue très inégale. Si le travail avec les écoles et leurs administrations de tutelle a permis d'identifier des marges de manœuvre existantes, la mission estime qu'il ne peut à lui seul suffire à répondre au défi que représente la poursuite de la diversification de la fonction publique. En effet, cet objectif reste à atteindre, tant en ce qui concerne la diversité que la lutte contre les discriminations ; si les acteurs publics sont confrontés à des contraintes de divers ordres, il reste néanmoins des marges de manœuvre importantes, notamment sur des sujets stratégiques, observe la mission.

« **Les discriminations dans l'accès à l'emploi public** », Yannick L'HORTY, 2016

http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Espace_Presse/girardin/Rapport_LHorty_final.pdf

La mission d'évaluation porte sur le risque de discrimination pour les différentes voies de recrutement (concours, recrutement sans concours, voie contractuelle) dans les trois versants de la fonction publique. Les discriminations sont proscrites par le code pénal qui prévoit depuis juillet 2016 vingt-et-un critères, dont l'âge, le sexe, l'origine, l'appartenance réelle ou supposée à une race ou le lieu de résidence... La mission a examiné les différents modes de recrutements et organisé une campagne de testing. L'exploitation des données des concours dans la fonction publique d'Etat indique des inégalités fortes pour les candidats. La campagne de testing montre des situations de discriminations dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière. Cette campagne menée pour la première fois dans la fonction publique concerne cinq professions : policier national, infirmier en soins généraux, responsable administratif, technicien de maintenance et aide-soignante. Elle a mis en évidence que les discriminations à l'embauche sont selon les professions tantôt plus fortes dans le public que dans le privé, tantôt moins fortes



« **Souhaiter entrer dans la fonction publique de l'État : quel rôle des déterminants économiques ?** »

France, portrait social 2015 - INSEE, 2015

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906587?sommaire=1906605>

En 2012, près de 240 000 personnes ont passé un concours externe de la fonction publique de l'État (FPE) pour l'un des 23 000 postes offerts. Ces concours constituent un débouché important en fin d'études initiales. L'attractivité de la FPE répond à plusieurs déterminants, dont l'influence peut différer selon la catégorie hiérarchique du concours. Un plus grand nombre de postes offerts attire davantage de candidats pour toutes les catégories. Le nombre de candidats augmente durablement pour les concours de catégories B et C et les concours enseignants lorsque les jeunes diplômés susceptibles de se présenter font face à un chômage élevé. En outre, la candidature aux concours de catégories B et C est liée au nombre de jeunes ayant achevé leurs études initiales. À court terme, l'attractivité des concours de catégorie A (hors enseignants) dépend en premier lieu du niveau relatif de salaire proposé en début de carrière dans le public par rapport au privé et, dans une moindre mesure, du chômage auquel font face les jeunes très diplômés.



« **Le plafond de verre dans les ministères : Une analyse de la fabrication organisationnelle des dirigeant.e.s** » - 2014

Catherine Marry / Alban Jacquemart / Sophie Pochic / Laure Bereni

Fanny Le Mancq / Anne Revillard

DGAFF – Département études et statistiques

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/etudes/Plafond-de-verre.pdf>

Ce rapport présente les conclusions d'une recherche financée par la DGAFF dans le cadre de l'appel d'offre sur « Les carrières des dirigeants dans la fonction publique de l'État. Approche qualitative des inégalités entre hommes et femmes ». Il est le résultat d'une enquête sociologique auprès d'une centaine (deux tiers de femmes, un tiers d'hommes) de cadres dirigeant.e.s et supérieur.e.s de deux administrations générales de Bercy et deux administrations générales des ministères sociaux.

Ce travail permet de comprendre et d'expliquer les raisons de la persistance d'inégalités femmes-hommes dans la haute fonction publique, particulièrement dans les postes les plus valorisés. Pour ce faire, l'étude prend en compte les normes organisationnelles de construction de carrières de dirigeants et leurs effets genrés, mais questionne également les incidences des évolutions récentes de l'administration, dans un contexte de transformations et de réformes de la fonction publique, accentuées depuis 2007 par la mise en place de la Réforme générale des politiques publiques (RGPP).



« Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'Etat » - 2008

Corinne DESFORGES et Jean-Guy de CHALVRON, avec la coll. de Nicolas BLAIS

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000100.pdf>

Si le concours, grâce à l'anonymat, demeure le moyen le plus égalitaire de diversifier le recrutement dans la fonction publique de l'Etat, il n'est peut-être plus, dans sa forme actuelle, le meilleur système de sélection et doit donc être modernisé. Tel est le constat de la mission qui propose des pistes pour simplifier et professionnaliser les concours de l'Etat : unifier les concours de même niveau, professionnaliser les épreuves, augmenter la visibilité des concours et des épreuves, ou accorder les concours aux besoins quantitatifs et qualitatifs des employeurs. Ce rapport propose également des solutions afin d'augmenter la diversité : mieux informer sur les concours existants, créer un bac professionnel « métiers de la fonction publique », ou valoriser les compétences plutôt que les connaissances au sein des concours internes.



« L'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique », 2008

Marine DORNE-CORRAZE, Francis ALVADO-VINAY, Corinne DESFORGES

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000483.pdf>

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique ont sollicité l'expertise du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics afin d'examiner l'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique de l'Etat (FPE). La mission confiée au comité a pour objet de mieux cerner l'efficacité de l'organisation juridique et matérielle des concours. Dans un premier temps, le rapport présente un état des lieux comportant un rappel du cadre juridique du recrutement dans la FPE, puis le résultat d'une enquête conduite auprès de l'ensemble des ministères portant sur les procédures et les moyens (humains, financiers, matériels) qu'ils consacrent au recrutement. Il fournit en outre des éléments de comparaisons quant à la place et à l'organisation des concours dans d'autres pays européens et étrangers. Une seconde partie traite des principaux enjeux du recrutement adopté par l'Etat. Dans une troisième partie, le comité présente des préconisations d'application immédiate et à moyen terme, des pistes de simplification, de mutualisation et d'harmonisation des procédures et des modalités de recrutement qu'il estime de nature à préserver, voire à renforcer l'ouverture des emplois publics à la société dans toute sa diversité.



« Construction d'une méthodologie d'observation de l'accès et du déroulement de carrière des générations issues de l'immigration dans la fonction publique », 2008

Institut national d'études démographiques, Mireille Eberhard, Dominique Meurs, Patrick Simon

http://www.ressources-de-la-formation.org/IMG/pdf/note_de_synthese_ined-acse_1_.pdf

Il s'agit d'un travail exploratoire pour tester différentes approches méthodologiques d'une même question, celle de la situation des « générations issues de l'immigration » dans la fonction publique.

L'enjeu de cette étude s'inscrit dans la recherche d'éléments factuels permettant d'attester de l'éventuelle sous-représentation des descendants d'immigrés dans la fonction publique, et d'en expliquer les causes. Il s'agit de définir une méthodologie opérationnelle pour étudier l'accès et le déroulement de carrière des générations issues de l'immigration dans la fonction publique. La méthodologie proposée doit surmonter les obstacles techniques et juridiques, tout en saisissant les nœuds susceptibles de renseigner les épreuves discriminatoires dans le cadre des conditions d'entrée dans l'emploi public, puis dans la gestion des carrières des agents de la fonction publique.



« La diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'Etat » – 2007

Marcel POCHARD

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000378.pdf>

Ce rapport présente des propositions sur la mise en œuvre opérationnelle des objectifs formulés par Jacques Chirac, alors Président de la République, en janvier 2006 qui tendaient à « la diversification des modes d'accès à la haute fonction publique, tout en renforçant sa professionnalisation ». Il procède à l'expertise de deux axes de réforme : l'un a pour objet de diversifier le profil des membres du vivier de la haute fonction publique ; l'autre consiste à ouvrir plus largement à des cadres extérieurs à la sphère publique l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur des administrations et établissements publics de l'Etat.



« Renouveau démographique de la fonction publique de l'État : vers une intégration prioritaire des Français issus de l'immigration ? » - 2005

CALVÈS Gwénaële

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000104.pdf>

« Il n'y a pas assez d'enfants d'immigrés dans la fonction publique de l'Etat » : ce constat est le point de départ de Gwénaële Calvès. Après avoir identifié les personnes concernées ainsi que le fond du problème, l'auteur précise les objectifs poursuivis par la volonté d'intégration des Français issus de l'immigration dans la fonction publique : « renforcer le rôle essentiel joué par la fonction publique en termes d'intégration et de promotion sociale » ; « inscrire la politique de recrutement de la fonction publique dans le cadre d'un objectif général de lutte contre les discriminations [...] et de prévention et de lutte contre les exclusions » ; faire en sorte que « le service public soit davantage à l'image de la population ». Se référant à l'utilisation de la discrimination positive dans la fonction publique à l'étranger, l'auteur étudie les enjeux de son application en France (élaboration d'un programme de discrimination positive en trois étapes, régime juridique des mesures appliquées). Notant que l'instauration de la discrimination positive se heurte, en France, au principe d'égal accès aux emplois publics, l'auteur présente des solutions parmi lesquelles l'intensification des mesures de discrimination positive territoriale ou encore des mesures de lutte contre la surqualification des candidats aux concours de la fonction publique.



« Les surdiplômés de la fonction publique », Sandrine KOPEL, Revue française de gestion 2005/3, n°156

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2005-3-page-17.htm>

Le secteur public est depuis peu confronté à une forte augmentation du niveau de diplôme de ses jeunes fonctionnaires. Les plus bas niveaux de qualification (catégories C et B) sont particulièrement touchés par cette nouvelle donne qui modifie implicitement les règles du jeu managériales. Notre étude exploratoire sur le sujet, permet d'affiner la définition du surdiplôme dans la fonction publique. Nous mettons notamment en évidence ses deux dimensions: le surdiplôme de grade et d'emploi mais également leurs conséquences dans le domaine de la gestion de carrière et des comportements de travail.



« Etude sur le recrutement des fonctionnaires de catégories B et C », PIERIV Conseil pour le compte du Commissariat général au plan, 1999

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/014000076.pdf>

Dans une première partie, le rapport présente la démarche utilisée. Le rapport, dans une deuxième partie, étudie de façon quantitative la notion de surdiplômé appliquée à la fonction publique et évoque, dans une troisième partie, les opinions du management relatives à la surqualification avant d'analyser, dans une dernière partie, les opinions et les attitudes des personnels concernés.



1.4. Généralités : société et monde du travail



Association Française des managers de la diversité

« **Discriminations liées à l'origine : prévenir et agir dans le monde du travail** » - 2017

http://www.afmd.fr/IMG/pdf_ORIGINE_INT_WEB.pdf

Malgré un dispositif législatif important, les discriminations liées à l'origine persistent, notamment dans la vie professionnelle. Les entreprises éprouvent des difficultés à aborder ce critère, souvent considéré comme sensible. Comment identifier le problème ? Par quelles entrées l'aborder ? Quel positionnement adopter ? Comment communiquer sur cette question en interne et en externe ? Comment agir ?

Destiné aux référent.e.s diversité et manager.se.s, ce guide possède plusieurs objectifs : combattre les stéréotypes et les discriminations liés à l'origine au sein des entreprises, sensibiliser les entreprises et intermédiaires de l'emploi à identifier les enjeux, les freins et les leviers d'actions possibles sur ce critère de discrimination.

« **La géographie de l'ascension sociale** » - France Stratégie – 2015

<http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/note-36-geographie-ascension-sociale-ok.pdf>

Les chances d'ascension sociale des individus d'origine populaire (soit les enfants d'ouvriers et d'employés) varient du simple au double selon leur département de naissance. L'ascenseur social fonctionne bien dans certaines régions — Île-de-France, Bretagne, Midi-Pyrénées — et mal dans d'autres — Poitou-Charentes, Picardie, Nord-Pas-de-Calais.

Pour les individus d'origine populaire, la mobilité ascendante apparaît faiblement liée au dynamisme économique des territoires. Elle est en revanche fortement liée à l'éducation — en particulier à l'obtention d'un diplôme du supérieur.

La massification de l'enseignement secondaire puis supérieur a certes favorisé globalement la mobilité sociale ascendante qui a augmenté au cours des dernières décennies, mais sans faire disparaître les « trous noirs » de l'éducation et de la promotion sociale. L'analyse économétrique tend à montrer qu'il ne s'agit pas d'un problème de rendement de l'éducation mais plutôt d'accès à l'éducation. Or les inégalités territoriales d'accès au supérieur sont restées inchangées jusqu'à aujourd'hui. Augmenter les chances de mobilité ascendante dans les territoires défavorisés suppose donc une démocratisation réelle de l'accès à l'enseignement supérieur là où celui-ci est le plus difficile. Au-delà des politiques visant une meilleure égalité des chances face à l'éducation en amont de l'université, cela peut passer par une aide à la mobilité étudiante, une offre universitaire élargie, le déclouonnement des académies ou une coopération renforcée entre les académies d'Île-de-France et celles des régions environnantes. Une telle politique implique de développer les outils de suivi longitudinal des élèves selon l'origine sociale au niveau national.



« **Quelle France dans 10 ans** » - France Stratégie - 2014

http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/archives/Quelle-France-dans-dix-ans_CGSP_20130819_final_WEB_3.pdf

Ce document, conçu pour servir d'introduction au séminaire gouvernemental du 19 août 2013, propose un cadrage prospectif aux niveaux international, européen et français. Il trace les contours de trois choix collectifs d'importance qui portent respectivement sur notre rapport à la mondialisation, notre modèle d'égalité, et notre vision du progrès et indique ce que devront être les composantes d'une stratégie à dix ans.

Cette note propose des éléments de constat et des pistes de réflexion sur les perspectives à horizon de dix ans et esquisse une approche pour l'élaboration d'une stratégie à moyen terme, mais ne prétend ni faire un inventaire des questions, ni fixer les termes d'une réponse. Son objectif principal est d'ouvrir une discussion.



Institut Montaigne, « **Dix ans de politiques de diversité: quel bilan ?** » - 2014

http://www.institutmontaigne.org/res/files/publications/rapport_politique%20de_diversit%C3%A9A9_institut_montaigne.pdf

L'Institut Montaigne dresse un bilan des politiques de lutte contre les discriminations mises en œuvre en France dans un nouveau rapport visant à promouvoir la diversité et à lutter contre les discriminations dans l'éducation et l'emploi.

Dix ans après son rapport Les oubliés de l'égalité des chances et le lancement de la Charte de la diversité, un constat s'impose : même si beaucoup reste encore à faire, les discriminations liées à l'âge, au genre et au handicap ont fait l'objet d'une véritable prise de conscience, grâce à la mise en place de politiques évaluées et chiffrées. À l'inverse, en ce qui concerne la lutte contre les discriminations concernant l'origine, la France reste trop souvent "aveugle" – au détriment de sa cohésion sociale. Ce rapport propose des leviers d'action pour ouvrir une nouvelle étape des politiques de diversité dans notre pays.



Olivier MASCLÉ, « **Sociologie de la diversité et des discriminations** » - 2012

Paris – Armand Colin

Depuis une dizaine d'années, le concept de « diversité » a investi les champs politiques, économiques, médiatiques, sociaux : invoqué par les uns, controversé pour les autres, il fait ici l'objet d'une nécessaire mise en perspective sociologique.

À travers ce nouveau thème, les entreprises, les grandes écoles ou encore les partis politiques entendent manifester leur volonté de mieux représenter la société française dans ses différentes composantes et de lutter contre les préjugés. En ce sens, la diversité exprime la reconnaissance publique des discriminations, et d'abord des discriminations fondées sur « la race » ou « les origines ».

Ce livre rend compte des processus qui ont contribué à faire des discriminations liées aux origines un problème public et un combat de droit. Il examine les enjeux de cette reconnaissance, à la fois juridiques, politiques et scientifiques. Il analyse les usages concrets de la diversité dans le monde des affaires et dans celui de la politique, par-delà les effets d'annonce et de rhétorique. Une question centrale l'organise : la diversité répond-elle bien à la question des inégalités ?



Sous la direction de Jean-Marie PERETTI, « **L'encyclopédie des diversités** »

Cornelles-le-Royal : EMS Management & Société, 2012. - (Questions de société)

L'Encyclopédie des Diversités rassemble l'ensemble des thèmes qu'englobe aujourd'hui le management des diversités. En quelques années, les organisations ont dû relever de nombreux défis dans tous les domaines concernés par la prise en compte de(s) diversité(s) sous toutes les formes et le champ des diversités n'a cessé de s'élargir. Cette encyclopédie réunit les 81 contributions et témoignages de dirigeants, de DRH, d'experts et d'enseignants-chercheurs passionnés par l'ampleur des défis de la diversité. Selon le principe des "regards croisés" pour chaque chapitre, un (ou deux) praticien(s) et un (ou deux) enseignant(s) chercheur(s) se sont réunis pour apporter leur approche. Fruit d'une collaboration entre praticiens et universitaires, cet ouvrage, riche et actuel, aidera tous les acteurs concernés à mettre en œuvre un management des diversités qui fasse disparaître les discriminations et les inégalités des chances et qui transforme les diversités en richesse.



Informations sociales 125, Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) – 2005/ 5

<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2005-5.htm>

La notion de mixité sociale s'est d'abord attachée à un objet particulier, l'habitat, pour s'étendre à un ensemble d'autres situations de la vie quotidienne et acquérir quasiment la valeur d'un principe constitutif du pacte républicain.

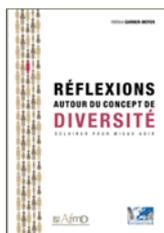
Que recouvre-t-elle aujourd'hui dans la diversité des champs auxquels elle s'applique (logement, école, ville, échanges intergénérationnels) et dans la diversité de ses contenus ? Et quelle portée faut-il lui prêter ? Celle d'un idéal utopique qui s'éloigne à mesure qu'on s'en approche, celle d'une finalité politique plus incantatoire que réellement poursuivie ou celle d'un projet de société qu'il faut construire pas à pas ? La mixité sociale est ici passée au crible de la sociologie, de la philosophie et de l'économie.



Association Française des managers de la diversité

« **Réflexions autour du concept de diversité : éclairer pour mieux agir** » - 2012

http://www.afmd.fr/IMG/pdf_AFMD-CONCEPT-DIVERSITE.pdf



Sous la forme de questions et de témoignages d'entreprises, ce livre présente des éléments de réflexion autour du concept de diversité. Organisé en quatre parties – le concept de diversité, la place de la diversité dans l'entreprise, la diversité comme objet de dialogue social, les effets plus ou moins attendus de la diversité – il propose de réfléchir sur ce que recouvre le concept diversité et sur la manière dont il est appréhendé dans les entreprises. L'objectif est d'éclairer ce qu'est la diversité pour mieux cerner ses enjeux stratégiques dans les organisations et élaborer des politiques de diversité crédibles.

Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2015, les jeunes, les compétences, l'employabilité – 2016

<http://www.oecd-ilibrary.org/deliver/8714012e.pdf?itemId=/content/book/9789264235465-fr&mimeType=application/pdf>



Partout dans le monde, les jeunes peinent à entrer sur le marché du travail. Dans certains pays de l'OCDE, un quart des 16-29 ans sont sans emploi et ne suivent ni études ni formation. Les Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2015 montrent combien une stratégie d'ensemble est nécessaire pour améliorer l'employabilité des jeunes. Si les politiques éducatives, sociales et du marché du travail tiennent chacune un rôle essentiel à cet égard, la coordination entre secteur public et secteur privé n'en est pas moins déterminante. La présente publication s'appuie sur les résultats de l'Évaluation des compétences des adultes de 2012, objet de la première édition des Perspectives, et contient des exemples de politiques menées avec succès dans différents pays.

1.5. Articles et travaux de recherche généraux

- « **L'invention de la diversité** », Réjane Sénac, - Centre de Recherches Politiques de Sciences Po Presses Universitaires de France - collection: Le Lien social – 2012
<http://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/eo6779thqgm5r489m621pck8g>
De quelle manière la diversité « à la française » éclaire-t-elle les enjeux et les limites de l'opposition entre une tradition républicaine universaliste réputée en crise et un modèle multiculturaliste au cœur d'un monde globalisé ? « Liberté, égalité, diversité » : les fondements de la République française doivent-ils être reconsidérés au nom de la modernité ? Au-delà de sa dimension apparemment consensuelle, la diversité interroge les tensions entre politique d'égalité et politique de l'identité, république indivisible et société de la reconnaissance. Entre universalisme et multiculturalisme, s'agit-il d'un nouveau paradigme occultant ou repensant les rapports de pouvoir et la question ethno-raciale ? Ce livre répond à ce questionnement en se fondant sur une lecture critique des rapports institutionnels, des accords collectifs, des chartes et des déclarations sur la diversité. Il s'appuie également sur une enquête qualitative auprès de plus de cent soixante responsables de différents champs de l'espace public.
- Thèse « **Le portage d'une politique de diversité en entreprise comme processus de changement : enjeux stratégiques et dynamiques socio-organisationnelles** », Maria Giuseppina Bruna – Paris Dauphine – Chaire management et diversité – 2013
<http://chairediversite.fondation.dauphine.fr/biographies/le-portage-d-une-politique-de-diversite-en-entreprise-comme-processus-de-changement>
A la lisière de la sociologie et des sciences de gestion, cette thèse interroge les enjeux motivationnels, les défis stratégiques et la phénoménologie inhérents à la conduite d'une politique diversité en entreprise perçue comme processus de changement organisationnel. La recherche analyse, dans un premier temps, le contexte socio-historique et les mécanismes ayant vu l'émergence de la problématique de la diversité aux Etats-Unis ainsi que les enjeux institutionnels et les dynamiques socio-professionnelles ayant présidé, au tournant des années 2005/2006, à son importation adaptative dans le contexte français. Elle se penche ensuite sur les piliers d'une politique de diversité, sur ses logiques inspiratrices (économiques et sociales), ses chantiers multiples ainsi que sur ses modalités de déploiement opérationnel.

- **CEREQ - Enquête Génération 2010 : l'insertion des sortants de l'enseignement secondaire**
<http://www.cereq.fr/index.php/articles/Enquete-Generation/Enquete-Generation-2010-l-insertion-des-sortants-de-l-enseignement-secondaire>
Environ 33 000 jeunes issus de tous les niveaux de formation ont répondu à cette enquête téléphonique. Cette enquête avait pour objectif la connaissance des différences de conditions d'accès à l'emploi en fonction de la formation initiale suivie et de diverses caractéristiques individuelles (genre, origine sociale, origine nationale). Elle aborde le parcours scolaire et ses spécificités (les stages, les séjours à l'étranger), et s'attache à décrire les différentes situations d'activité mois par mois entre la sortie de formation et le printemps 2013.
Enquête de la statistique publique, elle s'inscrit dans un dispositif d'observation régulier et fait suite aux enquêtes des Générations 1992, 1998, 2001, 2004 et 2007. Pour la réaliser, le Céreq a constitué une base de données de plus 1 100 000 jeunes présumés sortants du système éducatif dans laquelle un échantillon représentatif a été tiré. Pour la première fois, les jeunes sortants d'établissements d'Outre-Mer ont été intégrés à cette collecte. Cette enquête devient donc une enquête nationale France entière (723 000 jeunes sortants du système éducatif). Afin de pouvoir mener une analyse comparative avec les générations précédentes, le champ de cette étude est restreint à la France métropolitaine.
- **CEREQ - Les débuts de carrière des jeunes issus de l'immigration : une double pénalité ?**
Céreq Bref n°341 décembre 2015
<http://www.cereq.fr/index.php/publications/Cereq-Bref/Les-debuts-de-carriere-des-jeunes-issus-de-l-immigration-une-double-penalite>
Les jeunes issus de l'immigration ont plus de difficultés pour accéder à l'emploi que les Français d'origine. Une fois qu'ils y parviennent, ils occupent des emplois de moins bonne qualité et semblent pâtir d'une pénalité liée à leurs origines qui, aggravée par la crise économique, ne s'atténue pas avec le temps.
- **CEREQ - Les pratiques managériales peuvent-elles réduire les inégalités professionnelles de genre ? L'exemple de la promotion et de la formation** - Hélène Couprie, Katia Melnik - Net.Doc n°158 avril 2016 54
<http://www.cereq.fr/index.php/publications/Net.Doc/Les-pratiques-manageriales-peuvent-elles-reduire-les-inegalites-professionnelles-de-genre-L-exemple-de-la-promotion-et-de-la-formation>
Ce document aborde la question du rôle des pratiques RH dans la réduction des disparités professionnelles de genre observées dans l'accès à la promotion et à la formation en entreprise. Les résultats sont issus de traitements économétriques effectués sur des données issues de l'enquête couplée entreprise-salariés conduite en 2010-2012 ([Difes 2](#)).
L'analyse montre ainsi que dans les entreprises ayant une politique RH plus structurée, les écarts des taux de promotion entre les femmes et les hommes diminuent de manière considérable ainsi que les écarts dans l'accès à la formation générale. L'écart dans les taux d'accès à la formation spécifique est quasi inexistant.

1.6. Pratiques et réflexions en entreprises

« **Le coût économique des discriminations** » - France Stratégie 2016
Gilles Bon-Maury, Clément Dherbécourt, Jean Flamand, Christel Gilles, Catherine Bruneau, Adama Diallo, Alain Trannoy

<http://www.strategie.gouv.fr/publications/cout-economique-discriminations>

Les discriminations sur le marché du travail sont une entorse au principe républicain d'égalité des chances. Elles ont aussi un coût économique que ce rapport a cherché à évaluer. Les discriminations dans l'emploi entraînent en effet une exclusion du marché du travail d'une partie de la population en âge de travailler, une mauvaise allocation de la main-d'œuvre, un gâchis de qualifications et une désincitation à accumuler du capital humain. Il s'agit donc aussi, dans cette étude, de chiffrer les gains potentiels associés, sur le long terme, à leur élimination, notamment les gains macroéconomiques en termes de création de richesses.

Pour estimer l'ampleur des discriminations, les auteurs du rapport ont retenu une méthode indirecte qui consiste à évaluer, à partir des données de l'enquête Emploi de l'Insee, les écarts « inexplicables » entre groupes « à risque » (femmes, personnes issues de l'immigration, handicapés, personnes habitant en ZUS) et reste de la population. Différentes dimensions économiques des discriminations ont été examinées.

Résultat : le coût des seules inégalités d'accès à l'emploi et aux postes qualifiés s'élèverait à 150 milliards d'euros, les discriminations sur le marché du travail représenteraient, selon les scénarios étudiés, un manque à gagner de l'ordre de 3% à 14% du PIB.



« **Représentations et pratiques de diversité dans les entreprises** »

APEC – Les études de l'emploi cadre n°2015-82

<https://cadres.apec.fr/Emploi/Marche-Emploi/Les-Etudes-Apec/Les-etudes-Apec-par-annee/Etudes-Apec-2015/representations-et-pratiques-de-diversite-dans-les-entreprises/les-points-cles-de-letude--representations-et-pratiques-de-diversite-dans-les-entreprises>

Quelle place est accordée à la prévention contre les discriminations dans les entreprises ? La promotion de la diversité fait-elle l'objet d'une politique affichée ? Quelles motivations entrent en jeu pour mettre en place une politique de diversité ? Quels sont les bénéfices attendus ? Comment les entreprises s'engagent-elles en faveur de l'égalité et de la diversité ? Quelles actions sont mises en œuvre pour lutter contre les discriminations et favoriser la diversité ? En interrogeant des responsables RH, cette étude révèle les perceptions et surtout les différents niveaux d'actions qui existent dans les entreprises, reflétant ainsi des préoccupations plus ou moins importantes en matière de diversité.



« **Égalité, diversité, discrimination : Étude de 80 accords d'entreprise sur la diversité** »

Hélène Garner, Magali Recoules – Documents d'étude DARES - 2014

http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Etude_accords_diversite.pdf

Ce document d'étude présente une analyse de 80 accords d'entreprise portant sur la diversité. S'ils ne donnent pas d'indications sur le contexte et la manière dont les négociations préalables à l'accord se sont déroulées, l'analyse de leur contenu permet de percevoir, à travers notamment l'examen des préambules, certaines motivations des partenaires à s'engager dans une négociation ne relevant d'aucune obligation légale. Ce travail vise également à cerner ce que les partenaires sociaux ont inclus sous la bannière « diversité » ainsi que les outils et les dispositifs qu'ils y ont associés.

Au final, cette analyse des accords diversité montre que l'égalité se trouve au cœur de la façon dont les partenaires sociaux ont appréhendé et négocié ces accords. Mais la conception de l'égalité qui transparaît dans cette analyse se rattache souvent simultanément à deux visions particulières de l'égalité, l'une en lien avec l'égalité de traitement et la non-discrimination, et l'autre avec l'égalité des chances.



Entreprise & Personnel

« Vivre ensemble en entreprise : concilier diversité et cohésion sociale : les chemins de l'inclusion » - 2013

<https://www.entreprise-personnel.com/>



Si la notion du vivre ensemble n'est pas nouvelle, elle se pose aujourd'hui avec une acuité toute particulière dans les entreprises. Ces dernières années, nous observons qu'un ensemble de symptômes convergents remettent en question le travail comme facteur de lien social, et l'entreprise comme place d'intégration et de socialisation. Une majorité de salariés dénonce une dégradation des relations professionnelles sur ces dix dernières années, qu'ils perçoivent comme une source de stress ; ils sont également plus nombreux à éprouver un sentiment de discrimination.

« La promotion de la diversité dans les entreprises, les meilleures expériences en France et à l'étranger » - 2010

Centre d'analyse stratégique – Deloitte secteur public

http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/rapport_diversite_deloitte20101.pdf



Réalisée entre 2009 et 2010, cette étude confiée par le Centre d'analyse stratégique au cabinet Deloitte poursuit un double objectif : identifier des bonnes pratiques en faveur de la diversité dans le domaine de l'emploi et formuler des recommandations opérationnelles permettant aux employeurs de mieux prendre en compte et de mieux gérer la diversité. Elle porte sur : les entreprises pour l'essentiel et les administrations publiques dans une moindre mesure ; quatre populations en particulier : les personnes issues de l'immigration, les personnes handicapées, les seniors et les femmes ; le cas français, dont les enjeux seront éclairés par une analyse comparative avec six autres pays (Allemagne, Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni, Canada-Québec- et Etats-Unis).

Entreprise & Personnel

« La gestion de la diversité : enjeux sociétaux et stratégies d'entreprises » - 2004

<https://www.entreprise-personnel.com/>



Avec la globalisation de l'économie, les entreprises sont entrées dans un monde multipolaire et multiculturel. Si elles ont su s'adapter à la variété des marchés et des clients, dans la majorité des cas, elles n'ont pas encore véritablement intégré la diversité en leur sein. Certes, les grands groupes internationaux ont progressivement panaché les nationalités et les cultures des managers, mais le mouvement ne s'est pas poursuivi au-delà.

Les entreprises sentent aujourd'hui le besoin d'aller plus loin et d'étendre cette pratique à toutes les populations. Cette étude aborde la problématique du développement de la diversité dans l'entreprise. Elle montre les origines de cette préoccupation, les questions qu'elle pose et les voies pour y parvenir.

Exemples de pratiques d'entreprises :

AXA : <https://www.axa.com/fr/a-propos-d-axa/diversite-inclusion>

CASINO : <https://www.groupe-casino.fr/fr/nos-engagements/la-diversite-une-richeesse-a-valoriser/>

LA POSTE : <http://www.laposterecrite.fr/notre-politique-rh/le-mot-du-drh.html>

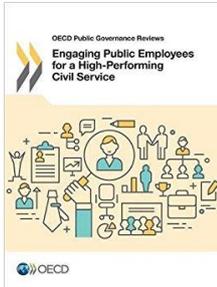
ORANGE : <http://www.fournisseurs.orange.com/web/guest/promouvoir-la-diversite>

SNCF : <http://www.sncf.com/fr/groupe/nos-engagements/diversite>

1.7. Regard international

Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, Paris, OCDE, 2016

<http://www.oecd.org/publications/engaging-public-employees-for-a-high-performing-civil-service-9789264267190-en.htm>



Comment les gouvernements peuvent-ils réduire les coûts salariaux tout en garantissant le maintien de l'engagement et de la productivité des fonctionnaires ? C'est la question que traite ce rapport, à partir des éléments figurant dans l'enquête 2014 de l'OCDE relative à la gestion des contraintes budgétaires et ses implications pour en termes de GRH et d'emploi dans les administrations centrales. Les résultats illustrent clairement les défis complexes auxquels font face les fonctions publiques, notamment comment réduire volume et coût tout en continuant d'attirer et de retenir des talents professionnels de haut niveau. La première partie de ce rapport montre que la pression exercée sur les administrations centrales en vue de la réduction des coûts a conduit de nombreux pays de l'OCDE à des réductions budgétaires ayant généralement donné lieu à des conséquences négatives sur la confiance, la motivation et l'engagement des personnels. Globalement, 67% des pays dans le champ de l'enquête ont mis en œuvre un gel de la paye depuis 2008. La deuxième partie examine la façon dont certains pays de l'OCDE utilisent des enquêtes de satisfaction des personnels en tant qu'outil de leadership destiné à une meilleure gestion de l'engagement des agents, lequel est lié à l'amélioration de la performance au travail, l'engagement organisationnel, la productivité et l'innovation du secteur public. L'engagement des agents peut être un puissant moyen de contrebalancer les mesures d'austérité.

Milena DOYTICHEVA, « **Politiques de la diversité : sociologie des discriminations et des politiques antidiscriminatoires au travail** », Bruxelles : PIE-Peter Lang, 2015.

Cet ouvrage prend appui sur plusieurs enquêtes conduites dans le champ des politiques de lutte contre les discriminations et de diversité au travail, depuis le début des années 2000, dans le contexte français en particulier. Mettant en perspective les politiques françaises avec les travaux européens et les démarches pionnières de firmes étatsuniennes et canadiennes, il propose une analyse critique des démarches des acteurs économiques et politiques français autour de deux hypothèses : l'articulation insuffisante des approches entrepreneuriales de la diversité aux perspectives antidiscriminatoires sous-jacentes, d'une part ; le flou et les incertitudes propres à la notion même de diversité, au contenu de plus en plus polysémique, d'autre part. Des tendances qui favorisent ainsi dans le contexte français la réémergence d'une situation historique, analysée dans l'ouvrage, que marquent l'évitement et l'occultation des catégories d'ethnicité et de «race».

Se dessinent ainsi les contours d'une diversité sélective ou d'une bonne diversité au travail qui prend en charge certaines formes d'inégalités et de discriminations, mais pas toutes, au risque y compris de recouper des situations et des logiques discriminatoires.

Etude McKinsey « **Why diversity matters** » – février 2015

<http://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/why-diversity-matters>



Ce rapport propose une analyse détaillée sur la question de la diversité au travail. Après avoir analysé la diversité dans le top management de 366 grandes entreprises de plusieurs pays (Amérique du Nord, Amérique Latine, et Royaume Uni), les performances de ces entreprises sont comparées. Il en ressort que les entreprises affichant une plus forte égalité hommes-femmes voient leurs performances augmenter de 15% par rapport à la moyenne nationale. Celles qui affichaient une diversité ethnique et culturelle plus forte surperforment quant à elles de 35% en moyenne. Inversement, les entreprises du quartile inférieure en terme de diversité (de genre ou ethnique) affichent en moyenne des performances légèrement inférieures à leur moyenne nationale.

Oscar HUERTA-MELCHOR, « **Fostering Diversity in the Public Service** », OCDE, Public Governance and Territorial Development Directorate, 2009
<https://www.oecd.org/gov/pem/paper-fostering-diversity-public-service.pdf>



Le groupe de travail de l'OCDE "Emploi et gestion publique - PEM" a demandé au secrétariat de l'OCDE lors de son symposium annuel de 2008 d'analyser les voies et moyens pour développer une main d'œuvre « adéquate » dans le secteur public. Le Comité de la gouvernance publique a ainsi inscrit à son programme de travail pour 2009-2010 la conduite de travaux et d'études sur la taille, la diversité et les compétences de la main d'œuvre dans le secteur public sous le titre générique de « Développer une main d'œuvre gouvernementale adéquate ». Il s'agit de définir comment disposer dans le secteur public d'effectifs adaptés en termes de volume, pour sécuriser les capacités, qui disposent des compétences nécessaires pour la délivrance du service attendu par les usagers et qui soient représentatifs de ces usagers.

La question de la diversité est centrée sur les travaux et les enjeux que rencontrent les pays de l'OCDE pour construire un service public représentatif tout en garantissant dans le même temps les compétences nécessaires à la délivrance du service. Les données et conclusions ici présentées proviennent :

- des informations transmises par 14 pays membres de l'OCDE (Australie, Belgique, Corée du Sud, Finlande, Grèce, Japon, Pays-Bas, Mexique, Norvège, Nouvelle Zélande, Royaume-Uni, Suède et Suisse) et d'un pays non-membre (Israël) ;
- des recherches conduites par le secrétariat ;
- des échanges conduits lors de la réunion d'experts sur la thématique « Construire un service public plus fort et plus juste en favorisant la diversité » organisée le 1^{er} octobre 2009 au siège de l'OCDE.

« **Global Diversity and Inclusion: Fostering Innovation Through a Diverse Workforce** », FORBES, 2011

https://i.forbesimg.com/forbesinsights/StudyPDFs/Innovation_Through_Diversity.pdf



Dans la mesure où l'innovation s'affirme de plus en plus un facteur de différenciation clé pour les plus grandes entreprises au niveau mondial, ces organisations considèrent de manière accrue qu'une main-d'œuvre variée et inclusive est essentielle au développement de nouveaux produits, services et processus économiques. Pour les dirigeants chargés de la diversité et de l'inclusion, il est primordial de construire le cadre adéquat à cet objectif. Pour les entreprises mondialisées, la diversité ne consiste plus simplement à disposer une main-d'œuvre hétérogène, mais à utiliser cette main-d'œuvre pour innover et lui donner un avantage concurrentiel sur le marché. Et comme ces entreprises sont en concurrence à l'échelle mondiale, les notions de diversité et d'inclusion doivent souvent s'adapter, car elles revêtent des significations différentes selon les marchés et les cultures. L'analyse proposée repose sur un sondage exclusif auprès de 321 dirigeants de grandes entreprises mondiales (500 millions de dollars de chiffre d'affaires annuel). Tous les répondants ont la responsabilité directe ou la surveillance de la politique de diversité et programmes d'inclusion au sein de leurs entreprises.

« **Etude de benchmark sur la diversité aux USA** », AFMD, Amanda de Montal, 2010

<http://www.afmd.fr/documents/Benchmark%20USA%20-%20Pr%C3%A9sentation%20Mise%20%C3%A0%20jour%20-%2004.11.2010.pdf>



Aux États-Unis, les politiques de promotion de la diversité et d'égalité des chances s'inscrivent en partie dans un cadre légal formel, dont les mouvements civiques des années 60 constituent l'origine principale. Le thème est repris par les entreprises dans le milieu des années 1980. L'approche diversité aux États-Unis est largement catégorielle et s'appuie sur un usage ancien des statistiques ethniques. Si la diversité des contextes nationaux explique qu'une transposition des pratiques d'entreprises américaines n'est pas possible telle quelle, une étude des politiques d'entreprise dans un autre pays est aussi porteuse d'un autre regard, donc d'innovations dont peuvent s'inspirer les sociétés françaises. Il s'agit à travers l'exercice du Benchmark d'apporter des éléments de réponse sur des sujets d'actualité et sur d'autres plus prospectifs : les femmes dans l'entreprise, la mesure de la diversité, la diversité des fournisseurs, la diversité comme stratégie marketing.

1.8. Sites ressources

Ministère de la fonction publique :

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/diversite-et-prevention-des-discriminations>

Défenseur des droits : <http://www.defenseurdesdroits.fr/>

Observatoire des inégalités : <http://www.inegalites.fr/>

Association des managers pour la diversité : <http://www.afmd.fr/>

IMS-Entreprendre pour la Cité : <http://www.imsentreprendre.com/page/diversite-dans-lentreprise-0>

Charte de la diversité en entreprise : <http://www.charte-diversite.com/charte-diversite-la-charte.php>

1.9. Synthèses de rapports publics

**« Le coût économique des discriminations », France Stratégie, 2016,
Gilles Bon-Maury, Clément Dherbécourt, Jean Flamand, Christel Gilles,
Catherine Bruneau, Adama Diallo, Alain Trannoy**

Synthèse du rapport par Céline Mareuge

Entorse au principe républicain d'égalité des chances, les discriminations sont aussi un manque à gagner économique. Et la facture est lourde. Le coût des seules inégalités d'accès à l'emploi et aux postes qualifiés s'élèverait à 150 milliards d'euros. Décryptage.

C'est un fait, les discriminations sur le marché du travail ont un coût social. Manquement à l'égalité, elles entament la confiance dans le pacte républicain. Moins perceptible peut-être mais tout aussi indéniable, elles ont aussi un coût économique. Sur-chômage, perte d'activité, mauvaise allocation de la main-d'œuvre, gâchis de qualifications et de potentiels individuels, etc. les pertes liées aux discriminations dans l'emploi sont plutôt bien identifiées. Reste à chiffrer le manque à gagner.

De quelles discriminations parle-t-on ?

Sur le plan juridique, la discrimination en emploi décrit le fait d'opérer (intentionnellement ou non) « une distinction » entre des personnes sur la base de critères « non objectivement justifiés par un but légitime ». Une pratique « susceptible d'entraîner un désavantage particulier » pour la personne traitée « de manière moins favorable ». Concrètement, la loi française prohibe vingt-et-un motifs de discriminations. Parmi ceux-là, deux sont retenus dans ce rapport pour mesurer les gains économiques attendus d'une réduction des discriminations : le sexe et l'origine géographique. Et trois autres complètent l'analyse descriptive : le handicap, l'orientation sexuelle et le lieu de résidence. Un choix essentiellement motivé par des contraintes de données.

Pour évaluer l'ampleur des discriminations, l'approche retenue consiste à mesurer statistiquement les écarts de situation en emploi qui ne sont justifiés par aucune variable objective (formation, expérience, ou origine sociale), écarts (qualifiés « d'inexpliqués ») qui sont observés entre les groupes « à risque » et le reste de la population. Ce type d'évaluation indirecte des discriminations a l'avantage de délivrer une analyse plus précise et plus extrapolable - que le *testing* ou l'enquête d'opinion par exemple.

Être une femme reste le premier facteur d'inégalité

Résultat ? Les écarts inexpliqués sont particulièrement marqués pour les femmes. Avec des taux d'activité inférieurs de dix points à ceux des hommes, des temps partiels supérieurs de vingt points, la probabilité la plus faible d'accéder aux 10 % des salaires les plus élevés et un écart de salaire inexpliqué de l'ordre de 12 %, les femmes continuent d'être les premières victimes des inégalités sur le marché du travail. Constat inerte ? Pas exactement. Si les écarts de salaires restent notables, les inégalités d'accès à l'emploi entre hommes et femmes se sont en revanche réduites depuis 1990 et le sur-chômage féminin a quasiment disparu.

Être une femme reste donc le premier facteur de discrimination en emploi en France mais il est suivi de près par l'ascendance migratoire. Toutes choses égales par ailleurs, les hommes descendants d'immigrés africains ont une probabilité d'être au chômage supérieure de sept points aux hommes sans ascendance migratoire. Pour comparaison, ce chiffre est de trois pour les natifs des DOM. Quant à leurs chances d'accéder à un CDI à temps plein, elles sont au niveau... de celles des femmes. Comparé au sexe et à l'origine migratoire, le lieu de résidence n'apparaît pas en revanche comme un facteur explicatif massif d'inégalité d'emploi.

Un manque à gagner de l'ordre de 3% à 14% du PIB

Que gagnerait la société dans son ensemble si le recrutement des chefs d'entreprise était élargi aux femmes, si les talents étaient reconnus dans toute leur diversité et tous les hauts potentiels pleinement employés ? C'est pour apporter une réponse (chiffrée) à cette question que le rapport estime finalement le gain attendu d'une réduction des écarts inexplicables, écarts qui sont donc considérés ici comme autant de réserves de croissance inutilisées.

Comment ? En simulant les effets d'un alignement de la situation en emploi des personnes discriminées – taux d'emploi, niveaux de salaires, temps de travail et proportion de bacheliers– sur la situation moyenne observée dans le reste de la population de même classe d'âge (chiffage prudent, donc). Ces effets sont estimés sur la base de quatre scénarios qui vont chacun, un peu plus loin, dans la prise en compte des effets (cumulés) d'une réduction des discriminations. Le premier scénario mesure l'effet sur les salaires d'une réduction des écarts d'accès à l'emploi qualifié. Les deux suivants y ajoutent les effets d'une convergence des taux d'emploi puis des durées de travail. Enfin le dernier évalue l'effet additionnel d'un alignement des niveaux d'éducation (taux de bacheliers). Sur ce nuancier, le scénario 2 mesure schématiquement les effets sur l'économie de la discrimination au sens strict (juridique), tandis que le scénario 4 serait plutôt celui (*lato sensu*) de l'égalité des chances.

Les chiffres sont éloquentes ! La convergence des taux d'emploi (introduite dans le scénario 2) se traduirait par une augmentation de 3 % de la population en emploi, soit 608 000 postes supplémentaires, à 93 % féminins. En y ajoutant l'effet convergence des temps de travail (scénario 3) l'augmentation estimée monte à 4,5 %, soit 974 000 emplois à temps plein. Les gains en termes de valeur ajoutée sont massifs : ils s'échelonnent de +3,6 % du PIB dans le premier scénario à +14,1 % dans le scénario 4 d'égalité des chances. Le scénario médian de convergence des seuls taux d'emploi et d'accès aux postes élevés, rapporterait 7% du PIB, soit environ 150 milliards d'euros. Des gains économiques auxquels les femmes contribueraient en l'occurrence à hauteur de 97 % !

Quel que soit le scénario retenu, la réduction des discriminations représente une vraie réserve de croissance. Un plan de lutte national aurait ainsi le mérite de faire converger justice sociale et bénéfice économique.

**« Les écoles de service public et la diversité »,
Mission confiée à Olivier Rousselle, 2016**

Ce rapport a été élaboré sous la responsabilité de ses auteurs. Ses conclusions n'engagent pas le Gouvernement, dont elles alimentent la réflexion

La mission confiée par le Premier ministre à Olivier Rousselle, conseiller d'Etat, visait à accompagner les 75 écoles de service public (ESP), qui recrutent et forment des fonctionnaires, dans une démarche d'état des lieux et d'élaboration de programmes d'action en vue de favoriser la diversité en leur sein.

La diversité dans la fonction publique, une exigence et une nécessité

Pour les ESP, et plus généralement pour la fonction publique, conduire une politique en vue de favoriser la diversité constitue tant une exigence sociale, justifiée par la demande toujours plus forte d'exemplarité des acteurs publics, qu'un besoin interne à l'administration, qui a besoin de points de vue diversifiés pour accroître sa légitimité et trouver les meilleures solutions pour relever les défis qui lui sont posés.

Or cette exigence et ce besoin de diversité ne sauraient être satisfaits par le simple respect, au demeurant loin d'être systématiquement assuré, des garanties procédurales à valeur constitutionnelle qui figurent à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel tous les citoyens sont « également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». En effet, la relative étroitesse des viviers dans lesquels recrute la fonction publique appelle, de la part de l'administration, une action déterminée.

L'administration n'est pas entièrement responsable du manque de diversité de son recrutement, mais ne peut en être dédouanée

Il est vrai, comme l'ont relevé un grand nombre d'interlocuteurs de la mission, que les administrations n'interviennent qu'en « bout de chaîne » dans un processus social et éducatif qui conduit à reproduire les inégalités. La fonction publique comporte davantage de cadres que le secteur privé en France, et recrute par conséquent une proportion importante de diplômés de l'enseignement supérieur, avec les biais sociaux que cela implique. Toutefois, un certain nombre d'études montrent que certaines catégories sociales, tels que les descendants d'immigrés, sont sous-représentés dans la fonction publique toutes choses égales par ailleurs. Bref, si la fonction publique hérite d'inégalités existant par ailleurs, elle les accentue parfois, et ne peut donc se dédouaner de sa responsabilité à cet égard.

A cet égard, force est de constater que, du côté des ESP et des administrations dont la mission a accompagné la réflexion depuis mars 2016, la prise de conscience est variable, entre des écoles fortement mobilisées, et d'autres qui ont manifesté un sentiment d'impuissance voire de scepticisme sur ces questions. Pour contrer ces réticences, une priorité pour les écoles et les administrations est de pouvoir objectiver la question de la diversité, notamment pour mettre en évidence d'éventuels biais discriminatoires dans leurs processus de recrutement et identifier les actions prioritaires à mener. La mission a proposé à ce titre que les recruteurs de la fonction publique puissent recueillir et traiter à des fins statistiques les données relatives au contexte des candidats et des admis aux concours.

Les actions en la matière doivent respecter quelques contraintes

La préconisation d'une plus grande mobilisation sur la question de la diversité dans la fonction publique nécessite en tout premier lieu d'avoir une vision réaliste des contraintes qui s'imposent à l'administration, à commencer par les contraintes juridiques. Le principe constitutionnel d'égale admissibilité aux emplois publics interdit, en effet, tout mécanisme de discrimination positive pour accéder à de tels emplois, de même que la mobilisation de tout critère qui ne correspond pas à l'examen des capacités, des vertus et des talents, sauf quelques exceptions (pour l'égalité entre les femmes et les hommes, l'accès à l'emploi des personnes handicapées etc.) qui sont strictement cantonnées.

Ces exigences rencontrent cependant des limites. Ainsi, le principe d'égalité d'admissibilité ne s'applique que lors de l'accès aux emplois publics en tant que tel, et non dans le cadre éducatif, où une plus grande marge de manœuvre existe : agir en amont des concours sur l'enseignement secondaire et supérieur est donc non seulement indispensable, mais également tout à fait possible. En outre, la mission n'a pu que constater que ce principe n'était pas toujours aussi respecté que sa force juridique le laisserait entendre, notamment dans le cadre de recrutements très peu formalisés, de gré à gré, qui représentent pourtant une proportion importante du flux de recrutements dans la fonction publique (contrats courts, recrutements de catégorie C sans concours etc.).

Mais des marges de manœuvre non négligeables existent, tant au niveau des écoles que des administrations

Face à ces constats, il était demandé aux écoles d'élaborer des programmes d'action en vue de favoriser la diversité en leur sein. Cette logique par école se justifie par des situations différentes d'une école à l'autre, qui appellent des actions souvent variées : évolution des épreuves des concours pour les rendre plus accessibles à tous (limitation d'épreuves porteuses d'un contenu scolaire précis, adaptation des épreuves pour les personnes handicapées), sensibilisation très en amont du parcours éducatif à l'égard des métiers de la fonction publique, actions ciblées sur certaines zones géographiques ou environnements scolaires (pour le concours externe) ou professionnels (pour les concours interne et troisième concours), accompagnement de futurs candidats en structurant des parcours très en amont des concours etc. Des constantes et des besoins communs apparaissent toutefois, tels que la nécessité de mieux former les jurys de concours en les sensibilisant à leurs biais inconscients, lesquels peuvent conduire à des discriminations dans le cadre des processus de recrutement, comme l'a montré l'important travail réalisé par le rapport de Y. L'Horty sur Les discriminations dans l'accès à l'emploi public (rapport au Premier ministre, juin 2016).

Le déploiement de ces actions appelle également les administrations à agir sur plusieurs questions relatives au recrutement et au déroulement de carrière dans la fonction publique : formalisation d'une fonction de « recruteur » parmi les ressources humaines de l'administration ; accent mis sur le recrutement et la formation d'agents publics et non pas sur la prise du premier poste ; démarche volontaire d'ouverture à tous de la fonction publique via une charte du recrutement dans la fonction publique pour lutter contre le ciblage de chaque concours sur un vivier propre ; renforcement numérique du concours interne et du troisième concours, qui sont source de diversité sociale dans la fonction publique ; réflexion renouvelée, et appuyée par des exemples étrangers, sur le type d'épreuves sur lesquels recruter les fonctionnaires ; mobilisation des outils de connaissance du service public que sont les stages et l'apprentissage pour élargir les viviers.

Les actions possibles sont nombreuses : reste pour chaque administration à se saisir de l'opportunité que représente l'attention à la diversité pour accroître l'efficacité de son action et améliorer l'exemplarité du service public.

Liste des recommandations du rapport Rousselle

Recommandation n° 1 : écoles, administrations recruteuses : Gagner en « accessibilité » des concours en explicitant plus clairement quelles sont les compétences recherchées.

Recommandation n° 2 : écoles : En vue d'accroître l'impact des classes préparatoires intégrées :

- favoriser l'égal accès aux CPI sur tout le territoire ;
- élaborer des parcours de CPI sur deux ans ;
- œuvrer à la structuration de parcours, dans l'enseignement supérieur et secondaire, conduisant aux concours de la fonction publique.

Recommandation n° 3 : écoles : S'agissant du contenu de la formation :

- poursuivre les efforts entrepris en vue de personnaliser la formation ;
- adapter le rythme et le contenu de la formation afin de diminuer les risques d'inégalités de traitement entre élèves en fonction de critères objectifs (âge, situation familiale, handicap etc.) ;
- développer de façon commune des modules relatifs aux valeurs du service public.

Recommandation n° 4 : administrations de tutelle : Clarifier les objectifs du recrutement et de la formation dans les écoles en réaffirmant l'importance d'une formation à la carrière dans la fonction publique.

Recommandation n° 5 : DGAFP, RESP ou écoles : S'agissant des jurys et de l'organisation des concours :

- Poursuivre le travail de diversification de la composition des jurys.
- Élaborer un module commun en ligne de sensibilisation aux biais implicites dans le recrutement, ou, à défaut, définir des standards minimaux en matière de formation des membres de jury.
- Créer le cadre pour un vivier de membres de jurys dans les administrations et suivre sa mise en œuvre.
- Veiller à une organisation des concours limitant le risque de discriminations.

Recommandation n° 6 : Écoles, administrations de tutelle : S'agissant du suivi de la diversité :

- Recueillir et traiter des données relatives aux profils et au contexte des candidats admis²².
- Assortir les programmes d'action d'indicateurs de suivi, présentés annuellement en conseil d'administration ou dans les instances de gouvernance des écoles.

Recommandation n° 7 : Écoles ou administrations de tutelle : Ouvrir les instances de direction des écoles à des personnalités extérieures.

²² Cette recommandation a fait l'objet d'une proposition d'amendement au projet de loi sur l'égalité et la citoyenneté

Recommandation n° 8 : RESP, écoles : Afin d'élargir les viviers de la fonction publique :

- Instaurer des partenariats avec des associations nationales pour l'égalité des chances pour inscrire les actions de promotion des métiers de la fonction publique et d'engagement citoyen des élèves dans la durée.
- Développer le tutorat comme une modalité prioritaire d'information sur la fonction publique, de structuration de parcours vers la fonction publique et de lutte contre l'autocensure des étudiants.

Recommandation n° 9 : Gouvernement : Adopter, sur le modèle britannique, une charte du recrutement dans la fonction publique comportant :

- un rappel des règles existantes en matière d'égale admissibilité aux emplois publics ;
- des procédures minimales à respecter (assurer une publicité minimale au poste, recevoir au moins deux candidats pour un poste, constituer un panel d'au moins deux recruteurs) ;
- une communication officielle soulignant que toutes les candidatures sont les bienvenues, sans distinction d'origine, de parcours, de sexe etc., et qu'elles seront toutes traitées dans le respect des principes rappelés.

Recommandation n° 10 : DGAFP, RESP ou écoles (s'agissant de la communication spécifique aux écoles) : Rénover en profondeur la communication sur les missions du service public et les métiers qui s'y rattachent, ainsi que sur les recrutements afin de les rendre plus lisibles et plus attractifs.

Recommandation n° 11 : DGAFP, administrations : Concevoir un cadre permettant d'utiliser le recrutement de stagiaires et d'apprentis comme un outil d'élargissement des viviers de la fonction publique, et suivre leur corrélation avec la présentation des anciens stagiaires et apprentis aux concours.

Recommandation n° 12 : DGAFP, administrations : S'agissant des voies d'accès :

- Assouplir les conditions, notamment de durée, en vue de postuler au 3ème concours.
- Étendre le recours au 3ème concours aux corps qui n'en proposent pas, et augmenter le nombre de postes proposés dans ce concours et au concours interne.

Recommandation n° 13 : DGAFP et administrations : Expérimenter dans quelques concours (et avec une évaluation scientifique) des épreuves évaluant plutôt les capacités des candidats, et des épreuves plus courtes mais permettant d'évaluer plusieurs fois la même compétence.

Synthèse du rapport du professeur Yannick L'HORTY, 2016, « Les discriminations dans l'accès à l'emploi public »

Le rôle de référence joué par le recrutement par concours dans la fonction publique laisse à penser que l'accès à l'emploi public dans son ensemble ne serait pas ou peu exposé au risque de discrimination. C'est une erreur pour deux raisons.

La première est purement mécanique et tient à la faible place des concours dans l'ensemble des opérations de recrutement des trois versants de la fonction publique. Même si les flux d'entrée ont beaucoup diminué depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la fonction publique effectue encore chaque année près de 500 000 recrutements, pour tous types de contrats et pour toutes durées confondues. Dans cet ensemble, le recrutement de titulaires représente moins d'une entrée sur quatre. Comme le recrutement par concours ne représente que les deux tiers des recrutements des titulaires, du fait du développement des nouvelles voies d'accès sans concours, on peut dire que le recrutement par concours ne couvre aujourd'hui qu'un sixième de l'ensemble des recrutements publics.

La deuxième raison est liée à la nature même du risque discriminatoire. On se représente à tort le profil type du discriminateur comme celui d'une personne isolée ouvertement raciste ou sexiste qui œuvrerait de façon consciente pour favoriser la sélection de certains candidats au détriment d'autres. Bien au contraire, un grand nombre de travaux scientifiques sur les ressorts des comportements discriminatoires indiquent que les discriminateurs sont avant tout victimes de leurs stéréotypes, c'est-à-dire de raccourcis cognitifs associant les caractéristiques des candidats à des aptitudes. Ces stéréotypes sont plus ou moins précis, ils sont positifs ou négatifs, ils ne sont ni toujours vrais, ni toujours faux, et surtout, ils opèrent à l'insu du discriminateur. Les stéréotypes accélèrent la prise de décision mais ils introduisent des erreurs de jugement.

Pour ces deux raisons, le droit commun des concours n'est pas un rempart efficace pour se protéger du risque de discrimination. L'anonymat des candidats, le caractère unique, impartial et indépendant du jury, l'égalité formelle des candidats face aux épreuves, bref, toutes les dispositions générales sur l'organisation des concours constituent autant de précautions à la fois nécessaires et insuffisantes. Les discriminations sont favorisées par la sélectivité du recrutement, elles sont liées à la définition des postes à pourvoir, à la durée des contrats, mais aussi aux caractéristiques majoritaires parmi les collègues de travail, à celles des candidats et du jury. Tout ce qui peut influencer la prise de décision par le jury est un canal potentiel pour le risque de discrimination entre les candidats. L'organisation du concours, son caractère plus ou moins concentré dans l'espace, les conditions d'éligibilité ou encore, la nature des épreuves, sont autant de leviers pour élargir l'action publique en faveur de l'égalité.

Fortes de ces constats, de très nombreuses administrations ont ajouté au droit commun du recrutement par concours, un vaste ensemble d'actions nouvelles pour l'égalité. Encouragées par un portage politique au plus haut niveau, de nombreux acteurs publics ont engagé leurs institutions dans cette voie, au travers de la signature de chartes et de l'obtention de labels certifiant un déroulement standardisé des procédures d'embauche. Les entités publiques ont mieux diffusé l'information sur les opportunités d'emploi et travaillé sur la définition de fiches de postes moins sélectives. Elles ont modifié les règles de constitution des jurys tout en conduisant des actions plus ou moins systématiques auprès des jurys pour les sensibiliser aux effets des stéréotypes. Elles ont professionnalisé les acteurs et le processus du recrutement, tout en changeant le contenu des épreuves de nombreux concours. Elles ont développé les voies d'accès aménagées, les emplois PACTE, l'apprentissage, les classes préparatoires intégrées, parmi d'autres actions.

Ces actions sont d'une grande diversité et elles sont déployées avec des contenus et des intensités variables selon les administrations. En outre elles ne sont pas ou peu évaluées.

L'objet de ce rapport établi à la demande du Premier Ministre, est de prendre une mesure objective du risque discriminatoire dans l'accès à l'emploi public tout en contribuant à l'évaluation de ces nouvelles actions pour l'égalité. Le champ d'observation est étroit puisqu'il se limite à l'accès à l'emploi public et il est très large en même temps parce qu'il couvre différents critères de discriminations, selon le sexe, l'origine, le lieu de résidence, la situation familiale, et qu'il englobe toutes les voies de recrutement (concours, recrutements sans concours, voie contractuelle) dans les trois versants de la fonction publique.

Il est particulièrement difficile d'analyser les discriminations dans l'accès à l'emploi, qui se font à l'insu des discriminateurs et sans que les discriminés en aient nécessairement conscience, puisqu'ils n'observent qu'une toute petite partie du processus du recrutement. Pour mesurer le phénomène, on ne peut donc ni s'appuyer sur le ressenti des acteurs du recrutement, ni sur celui des candidats, ni sur des entretiens, ni sur des statistiques de plaintes, ni sur des enquêtes. Il faut mettre en œuvre des stratégies ad hoc permettant de révéler le fait discriminatoire.

Pour mener à bien cette mission, nous avons bénéficié de la participation et de l'accompagnement d'un comité de suivi composé de recruteurs publics, auquel ont été associés des chercheurs de toutes disciplines, spécialistes du recrutement, des discriminations, ou de l'emploi public. Nous avons réalisé une vingtaine d'auditions d'une durée de deux heures environ, avec plus de soixante représentants des ressources humaines de toutes les entités de la fonction publique d'Etat et de quelques entités de la fonction publique hospitalière et territoriale. Ces entretiens nous ont permis de saisir à la fois la réalité et la diversité du déploiement des nouvelles actions pour l'égalité.

Nous nous sommes appuyés sur la combinaison de deux types de méthode qui n'avaient encore jamais été appliquées en France : l'exploitation systématique de bases de données de concours externes de la fonction publique d'Etat, d'une part, et la réalisation de tests de discrimination dans le domaine de l'accès à l'emploi public et dans celui de l'accès à l'information sur les opportunités d'emploi public, d'autre part.

Nous avons constitué un large panel statistique de concours externes de la fonction publique d'Etat et nous avons travaillé sur les bases individuelles de gestion des candidatures, anonymes et exhaustives. Ce panel couvre plus de 400 000 candidats dans 90 concours externes relevant de cinq ministères (affaires étrangères, intérieur, travail, éducation nationale et recherche), suivis pendant 4 à 8 ans jusqu'en 2015. L'exploitation systématique de ces données révèle des inégalités fortes dans les chances de succès des candidats : les femmes, les personnes nées hors de France métropolitaine ou encore, celles qui résident dans une ville avec une forte empreinte de ZUS, ont moins de chance de réussir les écrits puis les oraux de nombreux concours, tandis qu'à l'inverse les chances de succès sont plus élevées toutes choses égales par ailleurs pour les personnes qui habitent Paris et celles qui vivent en couple. Nous trouvons aussi de nombreux biais évaluatifs des jurys de concours qui augmentent ou réduisent les chances de réussite des candidats potentiellement discriminés lorsque toutes leurs caractéristiques individuelles sont révélées, à l'oral, relativement à l'écrit. Avec le temps et sous l'effet des actions pour l'égalité effectuées dans les différents ministères, certaines sources d'inégalités des chances de succès se réduisent et des biais évaluatifs s'estompent, mais d'autres persistent ou se renforcent, sans que l'on puisse dessiner un schéma univoque pour l'ensemble.

Les tests de discriminations ont été réalisés entre les mois d'octobre 2015 et d'avril 2016. Tout d'abord, l'effet du sexe et de l'origine du candidat a été testé dans 70 commissariats et 150 établissements hospitaliers, au travers de tests d'accès à l'information sur les métiers de gardien de la paix et d'infirmier. Nous ne trouvons aucune différence de traitement dans les commissariats mais nous trouvons des discriminations dans les hôpitaux publics entre une candidate française et une candidate qui signale une origine maghrébine par son patronyme. Ensuite, nous avons testé l'effet d'une origine maghrébine et celui du lieu de résidence dans l'accès à l'emploi, en envoyant au total 3258 candidatures en réponse à 1086 offres d'emploi. A nouveau, ces tests n'indiquent pas de différences de traitement dans la fonction publique d'Etat. En revanche, ils indiquent que les candidats d'origine maghrébine sont pénalisés dans la fonction publique hospitalière et dans la fonction publique territoriale et qu'il en va de même pour les candidats qui habitent dans un quartier relevant de la politique de la ville. Ces discriminations sont parfois plus marquées

dans le privé que dans le public, elles sont plus fortes pour les emplois qui relèvent de la catégorie C et sont plus marquées pour les emplois contractuels.

L'analyse des données de concours de la fonction publique d'Etat, combinée à des tests ponctuels de discrimination, est selon nous la seule méthode permettant d'améliorer l'état de nos connaissances sur les discriminations dans l'accès à l'emploi public. Au terme de cette mission, nous ne formulons qu'une seule recommandation: la mise en place d'un outil de pilotage des politiques d'égalité consistant à pérenniser ce type d'investigation. En unifiant l'ensemble des formulaires dématérialisés d'inscription aux concours de la fonction publique et en coordonnant les systèmes d'information et de gestion des concours des ministères et des écoles du service public, il deviendrait possible de créer un réservoir de données de concours, individuelles, anonymes et exhaustives qui pourrait être utilisé de façon régulière pour le suivi de l'égalité de chaque concours. Ce dispositif de recueil et de traitement des fichiers de gestion de concours serait utilement complété par des tests ponctuels de discrimination et par des outils complémentaires d'évaluation d'impact, ciblés sur quelques politiques d'égalité.

