Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport au Premier ministre

Les écoles de service public et la diversité

Mission présidée par Monsieur Olivier Rousselle, Conseiller d'État

Rapporteur : Madame Pauline Pannier
Maître des requêtes au Conseil d'État

Février 2017

Annexe 2 – Liste des écoles de service public 58

REMERCIEMENTS

La mission souhaite remercier tout particulièrement la Direction générale de l'administration et de la fonction publique pour son appui technique et de fond, et notamment le bureau des politiques de recrutement, de formation et de la professionnalisation, ses deux chefs successifs, Flora Séguin et Cyrille Pajot, et tous leurs agents.

Nos remerciements vont également à toutes les écoles et administrations qui ont participé à nos travaux et nous ont inspiré les réflexions et recommandations de ce rapport, ainsi qu'aux personnalités qualifiées et interlocuteurs qui ont pris de leur temps pour nous éclairer.

Enfin, nous souhaitons saluer le travail réalisé, à l'appui de cette mission, par la cellule de droit comparé du Conseil d'Etat, qui permet d'apporter des points de comparaison étrangers tout à fait essentiels à la mise en perspective du système français.

SYNTHESE

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'égale 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.

INTRODUCTION – POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE PARLER DE DIVERSITE DANS LES ECOLES DE SERVICE PUBLIC ?

> *La Loi est l'expression de la volonté générale. (…) Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux 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.*
> ***- Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789***

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789, texte à valeur constitutionnelle, mais surtout texte fondateur du pacte républicain en France, associe plusieurs principes essentiels qui sont pourtant trop souvent pensés séparément : d'une part, le principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi, « soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; d'autre part, un principe appelé « d'égale admissibilité aux emplois publics », qui garantit que la fonction publique est ouverte à tous, et ne doit différencier entre les candidats que selon leurs capacités, vertus et talents. Cette association n'est pas un hasard : **l'égalité des citoyens devant la loi a pour contrepartie que tous puissent avoir la possibilité de participer à sa mise en œuvre dans l'administration, c'est-à-dire accéder à la fonction publique. Pas d'égalité, donc, sans égal accès aux emplois publics.**

Alors que la diversité intrinsèque à la société française apparaît aujourd'hui comme un sujet de tensions, voire d'exploitations politiques, parler de la diversité dans les écoles de service public, c'est-à-dire très largement dans le recrutement de la fonction publique, peut susciter des suspicions. Le discours sur la diversité ne serait-il pas un paravent pour remettre en cause les principes républicains de l'article 6 rappelés à l'instant, faire des statistiques ethniques, introduire des quotas, voire favoriser et nourrir le communautarisme ? Ce discours ne serait-il pas foncièrement incompatible avec le respect des seuls critères des capacités, vertus et talents, qui doit conduire à ne recruter dans la fonction publique que les meilleurs, même si ceux-ci se révèlent issus de seulement une partie de la population française ?

Le travail de dialogue, de réflexion et d'accompagnement qui a été mené depuis mars 2016 dans le cadre de la mission confiée par le Premier ministre à Olivier Rousselle, conseiller d'Etat, part d'une conviction contraire : **l'attachement le plus rigoureux aux principes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 invite nécessairement à réfléchir à la diversité**. Car quel est le sens d'un recrutement en fonction des capacités, vertus et talents lorsque les candidats qui se présentent à la fonction publique présentent un profil universitaire, professionnel, géographique ou sociologique similaire ? On pourrait imaginer aisément un recrutement de la fonction publique par concours, qui ne se fonderait donc que sur les critères objectifs rappelés ci-dessus, mais n'aurait pour vivier que les habitants d'une seule région, ou dont les modalités d'accès seraient prévues par des règles juridiques tellement complexes qu'elles ne seraient, en pratique, accessibles qu'à ceux ayant un juriste parmi leurs proches, en mesure de les aider à en décrypter les règles. De tels recrutements respecteraient, assurément, les contraintes juridiques issues de l'article 6 de la DDHC ; ils seraient, toutefois, peu conformes à l'esprit du pacte républicain.

Nous n'en sommes pas là – mais la situation est pour autant loin d'être idéale. Si la formalisation des processus de recrutement qu'implique la prédominance des concours dans la

fonction publique permet, à certains égards, de limiter les discriminations[1], il n'en reste pas moins que **la fonction publique n'est pas à l'image de la société française**. Prédominance de certains profils de formation (les juristes plutôt que les économistes, les historiens plutôt que les mathématiciens), surreprésentation des enfants de fonctionnaires, persistance des inégalités en défaveur des femmes, qui majoritaires parmi les fonctionnaires mais très minoritaires parmi les cadres supérieurs, relative fermeture aux descendants d'immigrés (voir II-A), proportion d'emploi de personnes handicapées qui reste en-deçà de l'objectif[2]… Certes, l'idée n'est pas d'aller vers une fonction publique « représentative », qui devrait reproduire comme en miroir la société française, sur le modèle qui peut prévaloir ailleurs, aux Etats-Unis par exemple[3]. Ce modèle de représentativité, du moins dans son volet « actif », se fonde sur un sous-jacent, selon lequel seul un fonctionnaire issu d'une communauté particulière serait en mesure de porter les intérêts de celle-ci. Tel n'est pas la façon dont on conçoit, en France, le rôle de la fonction publique, qui a vocation non pas à défendre des intérêts particuliers, mais de mettre en œuvre la politique du Gouvernement (article 20 de la Constitution) et de poursuivre l'intérêt général.

Ce double rôle de poursuite de l'intérêt général et de mise en œuvre de la politique du Gouvernement témoigne de l'importance, dans le pacte social français, accordée au service public et, par conséquent, à hommes et femmes qui le servent. C'est en raison même de cette importance que cette mission souhaite porter une conviction : **la diversité dans la fonction publique relève à la fois de l'exigence et de la nécessité.**

L'exigence tient à la demande de plus en plus forte de la société, d'exemplarité de la part des acteurs publics. L'étroitesse des viviers de recrutement dans la fonction publique ne peut que nourrir la suspicion de la société à l'égard de l'équité réelle du système, suspicion que le recours à des arguments procéduraux (la neutralité des concours), fussent-ils ceux de l'article 6 de la DDHC, ne peut complètement apaiser. La critique largement banalisée à l'encontre des énarques relève pour partie de cette suspicion, que l'accroissement des tensions internes à la société française et la montée en puissance du discours anti-élites rendent plus palpable que jamais. Le niveau élevé du taux de chômage, y compris chez les diplômés, plus nombreux dans la fonction publique que dans le secteur privé, renforce l'obligation pour le service public de garantir que les nombreux postes qu'il offre (500 000 recrutements dans la fonction publique chaque année, selon le rapport de Y. L'Horty[4]) sont accessibles également à tous les Français, et ne bénéficient pas seulement à certains groupes ! Parce qu'il est dérogatoire aux règles communes du droit du travail, le statut de fonctionnaire a toujours été, au sens littéral,

---

[1] Voir sur ce point le travail fait, en parallèle de cette mission, par Y. L'HORTY et son rapport sur *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*, rapport au Premier ministre, juin 2016 ; ce travail scientifique de diagnostic et de quantification, essentiel pour appréhender la réalité du phénomène, constitue un point de référence fort du présent rapport.

[2] Le taux d'emploi légal des personnes en situation de handicap atteint, fin 2014, 5,17% selon le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), alors que la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 impose aux employeurs publics d'au moins vingt salariés d'employer des travailleurs handicapés dans la proportion de 6 % de l'effectif total de leurs salariés. Si le handicap représente incontestablement un aspect important d'une politique de diversité, ce sujet est apparu comme exigeant des mesures très spécifiques qui expliquent son caractère marginal dans ce rapport, qui approche la question de la diversité sous l'angle plus général des processus de recrutement et de formation. La place limitée consacrée à ce sujet dans ce rapport est donc très en-deçà de l'importance réelle de cette question.

[3] David H. ROSENBLOOM, Julie DOLAN, « La bureaucratie représentative », *Revue française d'administration publique* 2006/2 (no118), p. 251-263 ; Kenneth J. MEIER, Daniel P. HAWES, « Le lien entre représentativité passive et active de l'administration », *Revue française d'administration publique* 2006/2 (no118), p. 265-279.

[4] Y. L'HORTY, *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*, rapport au Premier ministre, juin 2016, p. 3

un « privilège », c'est-à-dire une loi privée ; le chômage de masse a donné à ce privilège un sens beaucoup plus immédiat, dont les Français ressentent de façon croissante le caractère exorbitant, notamment s'agissant de la protection contre le licenciement et la précarité qu'il confèrerait[5].

Exigence sociale, donc. Mais **conduire une politique de diversité relève également d'un besoin interne pour la fonction publique, celui d'améliorer encore son organisation, son fonctionnement et l'efficacité de son action.** En effet, comme le montrent aujourd'hui des études de plus en plus nombreuses effectuées dans le secteur privé, une composition plus diversifiée des agents d'une organisation améliore la prise de décision. Les études les plus citées en la matière soulignent que davantage de diversité, notamment en termes d'équilibre hommes-femmes et de représentation ethnique, parmi les équipes dirigeantes des grandes entreprises améliore les résultats de celles-ci. Bien entendu, ni l'objectif de rentabilité financière, ni l'approche fortement ethnicisée de la diversité qui sous-tendent ces remarques ne correspondent aux perspectives de la fonction publique française. Mais plus intéressantes sont les études qui tentent d'analyser les raisons de ce succès : des points de vue différents dans une équipe ou un projet permettent de remettre en cause des biais implicites dans le raisonnement des agents, ce qui améliore la capacité délibérative des équipes, et conduit à dégager de meilleures solutions[6]. Ce constat paraît, lui, tout à fait transposable dans la fonction publique, où la préoccupation d'améliorer constamment les solutions trouvées et la qualité du service doit animer chacun : introduire de la diversité dans des équipes doit permettre de multiplier les points de vue sur une politique publique ou une question, et ainsi de l'aborder de la façon la plus complète possible. Cette idée simple a déjà commencé à faire son chemin dans un domaine, la composition des jurys de recrutement dans la fonction publique : chacun reconnaît, aujourd'hui, que pour identifier les meilleurs candidats à un concours, il vaut mieux un jury dans lequel plusieurs points de vue (« métier », ressources humaines, psychologue dans certains métiers, regard extérieur d'une personnalité qualifiée etc.) peuvent se confronter ! En outre, 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[7].

La diversité comme exigence et comme nécessité : telle est la conviction qui fonde ce rapport et le travail qui l'a précédé. Encore faut-il savoir de quelle diversité on parle. L'orientation retenue par la mission sur ce point était claire : **seuls les critères conformes aux exigences constitutionnelles et légales pouvaient être examinés et envisagés.** En bref : certainement pas de statistiques ethniques, encore moins de la discrimination positive. Mais sur de très nombreux points, **la fonction publique peut, et doit, savoir qui sont ses agents. Sont-ce des femmes ou des hommes ? Sont-ils plus ou moins jeunes ? D'où viennent-ils ? Quelle proportion d'entre eux sont handicapés ? A quel point sont-ils uniformes dans leur formation, leur répartition géographique sur le territoire français, leurs origines sociales ?** Même si cette mission n'a pas vocation – elle n'en avait d'ailleurs pas les moyens – d'objectiver ou de quantifier le poids de ces différents facteurs, contrairement à

[5] Aucune de ces deux protections n'est absolue : bien que méconnues et peu utilisées, des possibilités de licenciement sont prévues dans le statut de la fonction publique, notamment pour insuffisance professionnelle, refus de postes ou inaptitude physique ; surtout, la multiplication des contrats à durée déterminée dans la fonction publique contribue à une précarisation de ces agents, qui se partagent donc entre ceux qui bénéficient d'une forte protection et ceux qui sont toujours sujets au risque de non-renouvellement de leurs contrats.

[6] David ROCK, Heidi GRANT, Jacqui GRAY, « Diverse Teams Feel Less Comfortable – and That's Way They Perform Better", *Harvard Business Review*, 22 septembre 2016

[7] David H. ROSENBLOOM, Julie DOLAN, « La bureaucratie représentative », *Revue française d'administration publique* 2006/2 (no118), p. 255

l'impressionnant travail déjà cité de Yannick L'Horty, elle est partie de l'hypothèse, raisonnable, selon laquelle la sous-représentation notable d'une catégorie de population dans la fonction publique relève, au moins pour partie, d'une responsabilité de l'administration.

Face à cet objectif, les orientations de la lettre de mission consistaient à porter le regard sur **les écoles de service public (ESP).** Ces écoles sont, au sens large, au nombre de 75, ce nombre incluant une proportion importante d'écoles d'ingénieurs qui forment des élèves non-fonctionnaires au sein desquels sont recrutés des agents de la fonction publique, et des écoles qui forment des agents de catégorie B ou C ; un périmètre plus restreint est constitué des 39 écoles adhérentes au réseau des écoles de service public (RESP), qui fédère leurs actions et a été un interlocuteur essentiel du travail de la mission. **Ces écoles forment le cœur du réacteur du recrutement et de la formation initiale des trois fonctions publiques, notamment de la fonction publique d'État, qui rassemble la majorité de ces écoles.** Au sein des fonctions publiques territoriale et hospitalière, sont principalement concernés l'Institut national d'études territoriales (INET), organe du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui forme les administrateurs territoriaux, et l'École des hautes études en santé publique (EHESP), qui forme notamment les directeurs d'hôpitaux et d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux. Au sein de la fonction publique d'État, le champ, beaucoup plus large, va de l'emblématique École nationale d'administration (ENA) aux nouvelles Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), qui forment à elles seules près de 30% des recrutements par concours de fonctionnaires titulaires, via les concours de l'enseignement primaire et secondaire (CRPE[8], CAPES[9], agrégation etc.), en passant par des écoles spécialisées dans certains domaines, et qui peuvent former des agents des trois catégories de la fonction publique (A, B ou C), tels que l'École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE). En tant que premiers interlocuteurs des futurs fonctionnaires, ces écoles jouent un rôle important dans la formation, mais aussi dans l'information des potentiels candidats sur l'existence, le déroulement et les conditions de réussite aux concours d'entrée. Pour la plupart, ces écoles sont dotées d'une personnalité juridique autonome, qui leur permet de définir et de conduire une politique propre. Elles ne disposent toutefois pas toujours pleinement de la compétence en matière de recrutement, notamment s'agissant de la conception et de l'organisation des concours.

Face à ce paysage éclaté des ESP, la mission a procédé, conformément à la lettre de mission, en deux phases :

- la première a consisté à assister les écoles dans un travail d'autodiagnostic sur la diversité en leur sein ;
- la seconde conduisait à superviser l'élaboration et, dans la mesure où le calendrier le permettrait, la mise en œuvre, par les écoles, de programmes d'action en matière de diversité visant à répondre aux principales lacunes identifiées dans la phase d'autodiagnostic.

Ces deux phases ont rencontré, du côté des ESP, une mobilisation mitigée, dont la mission ne peut que faire état dans ce rapport (I). Ce constat a conduit la mission à réfléchir, plus largement, aux freins à la diversité dans la fonction publique, et ainsi formuler des propositions qui devraient permettre au Gouvernement et à l'administration d'aller plus loin sur ce sujet essentiel (II).

[8] Concours de recrutement de professeurs des écoles
[9] Certificat d'Aptitude au Professorat de l'Enseignement du Second degré

I. BILAN DE L'ACCOMPAGNEMENT DES ESP DANS L'ELABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LEURS PROGRAMMES D'OUVERTURE A LA DIVERSITE

La lettre de mission du Premier ministre invitait les 75 écoles du service public à participer activement à la démarche de promotion de la diversité. Force est de constater que leur mobilisation dans le cadre de la mission, notamment en vue d'élaborer les programmes d'action demandés, fut très variable et dans l'ensemble limitée (A) ; de même, l'appropriation des différentes mesures à prendre pour favoriser la diversité est apparue à la mission très inégale (B).

A. Le déroulement de la mission a révélé une mobilisation inégale des écoles

Conformément à sa lettre de mission, la mission s'est déroulée en deux phases : une phase d'accompagnement de l'autoévaluation des écoles, qui a conduit la mission à formuler des constats et des recommandations (1) ; et une phase de suivi de l'élaboration de programmes d'action (2). La mobilisation des écoles a été inégale sur ces deux phases, mais particulièrement faible sur la deuxième.

1. *Des écoles plutôt impliquées dans la phase d'autoévaluation*

a. LES PRINCIPAUX AXES DE L'AUTOEVALUATION

Entre avril et juillet 2016, les écoles de service public avaient pour responsabilité de conduire, accompagnées par la mission, une autoévaluation de la diversité en leur sein. Cette évaluation devait porter, aux termes de la lettre de mission, sur les principaux leviers identifiés comme à la main des écoles et permettant d'agir sur la diversité, à savoir :

- La réflexion sur les **voies d'accès** conduisait à s'interroger sur les différents circuits par lesquels accéder à des postes de fonctionnaires titulaires : concours externe destiné aux candidats sortant de l'enseignement secondaire ou supérieur ; concours interne pour les fonctionnaires en poste qui souhaitent changer de corps ; troisième concours qui vise à attirer des salariés du secteur privé souhaitant commencer, après quelques années d'expérience, une nouvelle carrière dans le service public ; emplois réservés pour les anciens militaires ; Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (PACTE), ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans, qui permet d'intégrer la fonction publique après un contrat d'une durée d'un à deux ans alternant formation et stage, et à l'issue d'une vérification d'aptitude ; recrutements directs de personnes handicapées etc. Toutes ces voies visent un vivier différent, et ont donc un impact sur la diversité des recrutements dans les corps concernés.

- Considérée comme trop académique, **la nature des épreuves des concours** est perçue, selon une critique bourdieusienne classique[10], comme favorisant, par leur proximité avec la culture scolaire, les classes dominantes. L'évolution vers des épreuves plus professionnalisantes, plus proches des compétences réellement exigées en fonctions, poursuit donc un double objectif : d'une part, renforcer l'adéquation

[10] Pierre BOURDIEU, *La noblesse d'Etat, grandes écoles et esprit de corps*, Paris : Les Editions de Minuit, 1989

entre les postes disponibles et les profils recrutés, pour éviter le recrutement de profils académiques brillants mais peu aptes à porter l'adaptation au changement et à créer une dynamique dans une équipe ; d'autre part, favoriser des profils moins classiquement scolaires mais disposant de compétences-clés. Cette évolution s'inscrit donc également dans une logique de professionnalisation, et ne vise pas seulement à diversifier les profils des admis[11].

- La réflexion sur la **composition des jurys** part du constat, d'une certaine tendance des jurys à l'endo-recrutement, c'est-à-dire à recruter des candidats qui leur ressemblent. Intégrer dans le jury des membres très éloignés de la culture administrative, tels que des acteurs associatifs ou des représentants d'usagers du service public, serait donc à même de contrebalancer cette tendance. Dans tous les cas, la composition du jury ne peut être pensée sans une réflexion sur la **professionnalisation des pratiques** de celui-ci, afin que chaque membre prenne conscience des biais implicites qu'il déploie en tant que recruteur, et que les jurys soient en mesure de fonder leurs appréciations sur les éléments les plus objectifs possibles (grilles d'évaluation etc.).

- S'interroger sur la **formation et les modalités d'affectation et de titularisation** au sein même des écoles relève d'une logique un peu différente : celle de s'assurer que le fonctionnement interne des ESP minimise le risque de discriminations dans le traitement des élèves une fois admis. Alors que le recrutement par différents concours induit nécessairement des différences de parcours antérieurs, donc probablement de connaissances et de compétences, entre lauréats, la formation et les modalités d'évaluation, d'affectation sur les postes disponibles à la sortie, et de titularisation dans ces postes, doivent se prémunir contre toute critique de favoriser les jeunes contre les vieux, les externes contre les internes, les candidats n'ayant pas de charge de famille contre ceux en ayant, etc[12]. En outre, l'interrogation sur la formation conduit également à s'interroger sur la place de la diversité et de la lutte contre les discriminations dans le contenu de celles-ci : les élèves des ESP sont-ils suffisamment formés à leurs obligations déontologiques, aux valeurs du service public, à la prise en compte de la diversité de la société française dans leurs actions ?

- L'ensemble de ces points invitait également à réexaminer la **gouvernance des écoles,** afin de s'assurer que la question de la diversité se voyait réserver une place dans les discussions des organes de gouvernance. En outre, la mission était ainsi invitée à s'interroger sur la composition de ces organes, afin de voir si, là aussi, une diversité de points de vue y est représentée, notamment ceux d'usagers du service public dont l'école forme les agents.

Sur l'ensemble de ces sujets et quelques autres qui seront abordés au fil de ce rapport, l'objectif de cette phase d'autodiagnostic était d'élaborer un état des lieux de la situation, mais aussi **d'évaluer les mesures déjà mises en place**. Cependant, eu égard à la faiblesse des données dont disposent les écoles, l'évaluation de ces mesures ne pouvait être faite que de manière assez légère, sans la rigueur d'une possible évaluation scientifique. Cette difficulté

[11] A notre connaissance, toutefois, aucune étude n'est venue attester que cette approche par les compétences conduisait effectivement à un public de candidats admis différent de celui qui résulterait de l'approche par les connaissances. Il serait intéressant de mener une étude quasi-expérimentale sur ce point.

[12] Voir, pour une critique caractéristique de ces risques, celle formulée contre le classement de sortie de l'ENA : Les invités de Médiapart, « L'ENA, le classement et l'âge du capitaine », 6 novembre 2011, https://blogs.mediapart.fr/edition/les-invites-de-mediapart/article/061111/lena-le-classement-et-lage-du-capitaine

est préjudiciable aux actions menées en faveur de la diversité dans les ESP, car elle empêche qu'on mesure véritablement l'efficacité des mesures déployées, et ne permet pas de réagir rapidement aux mesures qui pourraient avoir un effet contre-intuitif, à l'instar de ce qui a pu être constaté pour le CV anonyme[13].

b. UNE IMPLICATION VARIABLE MAIS NON-NEGLIGEABLE DES ECOLES

Deux vecteurs étaient mobilisés pour assister les écoles dans ce but. D'une part, les écoles ont été conviées à participer à trois groupes de travail, qui se sont réunis pour une ou deux sessions chacun, respectivement sur les voies d'accès aux écoles, la scolarité et les modalités d'affectation, et la gouvernance des écoles.

Thèmes abordés lors des groupes de travail

Groupe de travail n° 1 : Les voies d'accès aux écoles

- Contenu des épreuves et adaptation des profils recrutés aux postes proposés
- Composition et professionnalisation du travail des jurys
- Diversification des viviers de recrutement
- Voies d'accès et passerelles

Groupe de travail n° 2 : La scolarité dans les écoles et les modalités d'affectation

- Contenu de la formation et transmission des valeurs du service public
- Évaluation des élèves en scolarité
- Composition et professionnalisation du travail des jurys des épreuves internes
- Modalités d'affectation en poste et de titularisation

Groupe de travail n° 3 : La gouvernance

- Composition du conseil d'administration ou des instances de gouvernance
- Rôle de pilotage stratégique du conseil d'administration ou de l'instance de gouvernance
- Prise en compte spécifique des questions de diversité

La participation des écoles à ces groupes de travail a été relativement importante en nombre et en qualité : les représentants des écoles, qu'il s'agisse des directeurs eux-mêmes ou de responsables de la formation, ont manifesté leur volonté d'échanger sur des sujets dont certains, comme la question du contenu de la formation ou encore l'évaluation des élèves, relèvent de leur cœur de métier. La dynamique est apparue moins significative pour les sujets, tels que la gouvernance ou, dans un certain nombre d'administrations, l'organisation des concours, qui relèvent de la compétence des administrations de tutelle. En effet, et en dépit de la participation, rappelée plus haut, de certaines administrations aux groupes de travail, les tutelles ont été, dans l'ensemble, moins impliquées dans la démarche, voire, pour certaines, ont manifesté leur réticence ou leur scepticisme à l'égard de la pertinence d'agir sur ce sujet.

[13] Voir sur ce point l'étude menée par la direction stratégie, veille et affaires internationales de Pôle emploi en juillet 2011, qui concluait que « les effets du CV anonyme sur les chances de recrutement des candidats exposés à un risque de discrimination sont, en moyenne, statistiquement non significatifs ». (www.pole-emploi.org/.../reta_n28_etudes_cv_anonyme_1196904453626682508.pdf). Cette étude et les conclusions qui en ont été tirées semblent toutefois contredites par l'étude de Jean-François Amadieu, professeur à l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne et directeur de l'Observatoire des discriminations, présentée sur le site de l'Observatoire :

D'autre part, les écoles se sont vues fournir un document d'autodiagnostic à remplir qui reprenait les grands axes des discussions des groupes de travail. Cet outil a toutefois été moins utilisé que celui des groupes de travail. Ainsi, s'agissant des documents d'autodiagnostic, 17 réponses ont été reçues dans les délais impartis[14]. Certes, ces réponses relevaient d'écoles représentant un échantillon assez varié d'établissements, constitué de seize écoles de la fonction publique d'État, une de la fonction publique territoriale (mais pas de participation du versant hospitalier de la fonction publique). Les écoles répondantes relevaient, en outre, de champs divers : intérieur, ministères économiques et financiers, justice, éducation nationale, culture, environnement-équipement, agriculture, ou encore administration générale, ce dernier pan ayant été, de loin, le plus mobilisé. Les Instituts régionaux d'administration (IRA) et l'École nationale d'administration (ENA), sans doute du fait d'une tutelle par le ministère de la fonction publique assez sensibilisée à ces questions, ont compté parmi les principaux participants à l'ensemble de la démarche.

Mais 17 écoles, à l'échelle des 75 écoles de service public, ou même des 39 écoles adhérentes au réseau des écoles de service public (RESP), reste un chiffre faible.

Écoles ayant fourni un document d'autodiagnostic

École nationale supérieure de police (ENSP)
Institut national supérieur des sciences agronomiques, de l'alimentation et de l'environnement (AgroSup Dijon)
École des douanes de Tourcoing ; École nationale des douanes de la Rochelle
Institut régional d'administration (IRA) de Nantes
IRA de Metz
IRA de Lille
IRA de Lyon
Institut national d'études territoriales (INET)
École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)
École nationale de la sécurité et de l'administration de la mer (ENSAM)
École des mines ParisTech (corps des mines)
École nationale d'administration (ENA)
École nationale des techniciens de l'équipement (ENTE)
Institut national du patrimoine (INP)
École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ)
École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESENESR)

2. *L'élaboration des programmes d'action et l'accompagnement de la démarche au niveau national : une démarche plus difficile*

A la suite de la phase d'autodiagnostic, la mission a fourni aux écoles un document de mi-parcours synthétisant les principaux constats effectués et ses recommandations en vue de l'élaboration des programmes d'action, ainsi qu'un récapitulatif de l'ensemble des

[14] Une école a fourni, postérieurement, des éléments d'autodiagnostic.

propositions formulées dans le cadre des groupes de travail[15]. A la suite de ces recommandations, les écoles se sont vues demander de produire pour le mois d'octobre 2016 leurs programmes d'action, qui devaient être présentés pour adoption dans les instances avant la fin de l'année. Dans le même temps, la mission a conduit deux types de travaux : d'une part, des visites dans un échantillon de quatre écoles (l'INET, l'EHESP, l'INTEFP et l'ENTE[16]) afin de mieux comprendre les difficultés rencontrées dans la formalisation et la mise en œuvre d'actions en faveur de la diversité ; d'autre part, des prises de contact et rencontres avec des acteurs susceptibles de constituer des partenaires des actions menées (associations actives en matière d'égalité des chances, Conférence des présidents d'université etc.).

Les résultats de cette phase d'élaboration des programmes d'action se sont avérés décevants : seules treize écoles sur 75 ont communiqué à la mission des programmes d'action, parmi lesquelles les six écoles (cinq IRA et ENA) directement soumises à la tutelle de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). En outre, le secrétariat général du ministère chargé de l'environnement a produit une note synthétisant les actions menées dans les écoles de son ressort (ENAC, Ecole nationale de la météorologie, ENPC, ENSAM, ENSG, ENSM, ENTE, ENTPE, IFP School et INSTN). Certains des plus importants recruteurs, en nombre, de la fonction publique n'ont pas participé à cette phase du travail ; c'est le cas, notamment, des ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur. Ce manque d'implication de la part d'acteurs centraux à la fois du recrutement de l'État, et de la formation d'agents publics de proximité, soumis à une forte pression et à des critiques croissantes ne peut qu'inquiéter : pour ne prendre qu'eux, policiers et enseignants sont en première ligne face aux contestations alléguées sur l'inégalité de traitement et le manque d'impartialité à l'égard de certaines parties de la société, et il est donc regrettable que les administrations ne se soient pas saisies de l'ensemble des outils disponibles pour désarmer de telles critiques.

Écoles ayant produit un programme d'action

IRA de Nantes
IRA de Bastia
IRA de Metz
IRA de Lille
IRA de Lyon
Institut national d'études territoriales (INET)
Ecole des hautes études en santé publique (EHESP)
École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)
École nationale d'administration (ENA)
Institut national du patrimoine (INP)
Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA)
Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP)
École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (ENSSIB)

[15] Ces conclusions ont également été présentées au comité de pilotage des directeurs des ressources humaines de l'État, ainsi qu'au Conseil commun de la fonction publique.
[16] Cet échantillon a été conçu de façon à représenter des écoles des trois versants de la fonction publique, formant des catégories A mais également B (l'ENTE) et disposant, s'agissant des écoles de la fonction publique d'État, d'une certaine marge de manœuvre sur l'organisation des concours, étant entendu que la conception des concours relève toujours de textes réglementaires.

Dans cette perspective, la spécificité des écoles d'ingénieur doit être soulignée. En effet, ces écoles forment pour la plupart des étudiants dits « civils », ainsi qu'une petite proportion de fonctionnaires recrutés parmi ceux-ci ; les problématiques de recrutement, en particulier, sont donc largement déterminées par les concours d'accès aux grandes écoles. Outre que ceci implique des contraintes juridiques un peu plus souples (voir la partie II-B-1 relative aux questions juridiques à ce sujet), cette modalité de recrutement a pour conséquence que les écoles en question se sentent en partie dépossédées de la possibilité de mener une politique de diversité propre, notamment s'agissant du recrutement. Peu d'écoles d'ingénieur ont donc donné suite aux travaux de la mission, et certaines ont répondu n'avoir aucune marge de manœuvre. Cette dépossession n'est pourtant pas une fatalité. Ainsi, l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA) s'est pleinement intégré dans la démarche de diversité, en travaillant à l'établissement d'une politique globale d'ouverture à la diversité, intégrant des axes qui relèvent de la compétence de l'école : amélioration de la connaissance de la population de stagiaires, mise en place d'une classe préparatoire intégrée, évolution de la formation à l'école en vue de favoriser la réussite de tous, actions de sensibilisation et de formation en matière de lutte contre les discriminations, prise en compte des questions de diversité dans la gestion des ressources humaines et de la gouvernance.

En revanche, et à l'exception d'une école qui a produit un « programme d'action » comportant essentiellement un bilan des actions déjà menées, les programmes élaborés témoignent, de la part des écoles concernées, d'une bonne appropriation des sujets et d'une réelle volonté d'avancer, notamment en assortissant les actions menées d'indicateurs de suivi.

B. L'appropriation par les ESP et les administrations des différents sujets qui concourent à une politique de diversité est variable

Si l'implication des écoles dans le travail d'autodiagnostic, puis d'élaboration de programmes d'action de la mission s'est révélée variable, l'appropriation par les écoles et les administrations des sujets et questions posées par la mission s'est révélée tout aussi inégale : sur certains sujets, le travail est déjà bien engagé (1) ; sur d'autres, la bonne volonté des écoles se heurte, soit à des orientations contradictoires, soit à des difficultés pratiques (2) ; enfin, quelques sujets ne sont pas aujourd'hui considérés comme pertinents par les écoles (3).

1. Un travail déjà largement engagé sur certains champs

Le travail d'autodiagnostic, de dialogue et d'accompagnement ainsi réalisé a permis à la mission de constater que bon nombre de sujets faisaient l'objet d'une appropriation poussée par les écoles.

a. LA CORRELATION ENTRE LES COMPETENCES RECHERCHEES ET LES CRITERES DES CONCOURS FAIT L'OBJET D'UNE ATTENTION PARTICULIERE

S'agissant des problématiques relatives à l'entrée dans les écoles, tel est le cas, en premier lieu, du travail de corrélation entre nature des épreuves et profils recherchés pour les postes proposés à la sortie. **Un grand nombre d'écoles et d'administrations ont ainsi mis en place**

un circuit leur permettant de se positionner au plus près des besoins identifiés par les administrations recruteuses, via un travail visant à établir un répertoire des postes, à définir les compétences ainsi requises, **et à les répercuter, d'une part sur la scolarité, et d'autre part sur les compétences à requérir au stade de l'entrée dans les écoles.** Ce mécanisme est très souvent complété, à échéance régulière voire annuelle, par des évaluations de la formation et des compétences des élèves par les administrations dites « primo-recruteuses », qui offrent des postes à la sortie des écoles, et les anciens élèves eux-mêmes, afin de pouvoir faire évoluer le plus finement possible l'offre de formation.

Ainsi, plusieurs écoles participantes aux groupes de travail de la mission avaient procédé récemment à une réforme de leurs épreuves afin de les rendre plus adéquates par rapport aux besoins ; tel était le cas, notamment, de l'ENSP, d'AgroSup Dijon, de l'INET, de l'ENA, de l'ENSAM etc.

Toutefois, la mission s'interroge sur la possibilité, pour les écoles et administrations, non seulement de calibrer leurs concours en fonction de compétences, mais aussi de **gagner en « accessibilité » des concours en explicitant plus clairement quelles sont les compétences recherchées.** A titre d'exemple, pour l'accès au dispositif des Cadets de la République, la Police nationale formule des recommandations et conseils, disponibles sur le site Internet, et qui permettent d'expliciter les conditions de recrutement[17]. On pourrait ainsi imaginer que, pour les épreuves un peu spécifiques, les ESP mettent à la disposition des candidats non seulement une présentation des épreuves, mais aussi une explicitation des critères, via par exemple des vidéos présentant une bonne et une mauvaise performance dans une épreuve, etc. Une telle approche a toutefois suscité une certaine réticence des écoles, qui craignent de donner des appuis à des contentieux administratifs. Cette crainte ne paraît toutefois pas fondée à la mission, compte tenu du caractère strict de la jurisprudence administrative sur la souveraineté des jurys, dont l'appréciation n'est pas contrôlée par le juge de l'excès de pouvoir (CE, 9 février 2011, *Piazza*, n° 317314, T.).

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

b. S'AGISSANT DE L'OUVERTURE DES VIVIERS DE RECRUTEMENT, LE RECOURS AUX CLASSES PREPARATOIRES INTEGREES ET AUTRES CYCLES DE PREPARATION S'ETEND

En outre, un certain nombre d'écoles se sont impliquées dans la **création d'une classe préparatoire intégrée (CPI), visant à offrir des conditions de préparation des concours favorables à des étudiants boursiers ou à des jeunes chômeurs.** Créées à la suite d'un engagement du Président de la République Nicolas Sarkozy, ces classes visaient à offrir à des candidats au concours externe un cadre comprenant le financement d'un logement, l'accès à des bourses (notamment l'allocation pour la diversité dans la fonction publique, donc les modalités sont prévues par un arrêté du 5 juillet 2007) et un environnement favorable à la préparation : enseignement adapté aux exigences des concours, accompagnement personnalisé, préparation spécifique aux oraux etc. Dans un certain nombre d'écoles, les élèves des CPI sont, en outre, pleinement intégrés à l'environnement de l'école, que ce soit avec les cycles préparatoires au concours interne ou au troisième concours, ou encore avec les

[17] http://www.lapolicenationalerecrute.fr/Egalite-des-chances/Cadet-de-la-Republique

élèves en scolarité, l'idée étant que cet environnement permet aux candidats de s'imprégner des exigences du métier et, plus particulièrement, des attendus du concours.

Ce dispositif a pris de l'ampleur depuis son lancement en 2007 : lors de l'année scolaire 2013-2014, 25 écoles de service public disposaient d'une CPI, pour un total de 488 places. Le profil des élèves se partage équitablement entre étudiants et demandeurs d'emplois. Malgré les critiques dont a pu faire l'objet le dispositif à son lancement, notamment à l'égard de la CPI de l'ENA, brocardée pour n'avoir pas réussi à intégrer, dès la première année, des candidats à ce concours**, les résultats sont au rendez-vous : en 2014, 24% des élèves ont réussi le concours de leur CPI, et 47% un concours de la fonction publique**. Ces bons résultats ont conduit la ministre de la fonction publique à annoncer un objectif de doublement des places pour atteindre 1 000 places disponibles à la rentrée 2016, objectif qui n'a toutefois pas pu être tout à fait atteint, en dépit de l'ouverture de nouvelles places. Ainsi, l'Enssib s'est engagée, dans le cadre de son programme d'action, à coordonner la mise en place d'une CPI aux concours de catégorie A (conservateur d'État, bibliothécaire d'État), qui serait mutualisée avec le réseau des centres régionaux de formation aux carrières des bibliothèques (CRFCB). De la même façon, l'ENAP rouvert en 2016 sa classe préparatoire intégrée, qui prépare aux concours de catégories A et B.

Un des enjeux des CPI était **d'étendre leurs viviers potentiels, afin de limiter l'effet d'aubaine** qui consisterait à recruter principalement des élèves aux ressources financières réduites mais issus de cursus universitaires qui leur permettent largement, en pratique, de prétendre obtenir les concours sans le soutien particulier qu'offrent ces classes. C'est la raison pour laquelle un certain nombre de CPI se sont engagées dans des actions de communication, notamment dans leur bassin de recrutement, auprès de publics perçus comme plus « éloignés », via des associations locales (Rhône Alpes Diversité, Nos quartiers ont du talent pour l'IRA de Lyon), les missions locales, Pôle emploi ou encore les préfets ou délégués préfectoraux à l'égalité des chances, qui centralisent ce type d'initiatives.

Cet enjeu de l'extension des viviers comporte également **une dimension géographique : comment couvrir l'ensemble du territoire français ?** En effet, si ces classes ont vocation à fournir un accompagnement particulièrement dense et approfondi, elles ne peuvent et ne doivent se substituer aux cycles préparatoires existants, notamment aux instituts de préparation à l'administration générale (IPAG), implantés dans les universités. En outre, et compte tenu des moyens par définition limités des candidats aux CPI, leur impact géographique est restreint : ainsi l'IRA de Nantes a-t-il identifié que les élèves de la classe préparatoire étaient majoritairement issus du département de Loire-Atlantique ou des départements limitrophes… Afin de **favoriser l'égal accès aux CPI sur l'ensemble du territoire,** certaines écoles ont ainsi fait le choix d'instaurer des partenariats avec un ou plusieurs IPAG, afin d'héberger des places de leur CPI dans cet institut. Tel est le cas, par exemple, de l'IRA de Nantes, qui a ouvert en 2016 deux antennes délocalisées de sa CPI au sein des IPAG de Brest et de Limoges, ou de l'IRA de Lille, qui a créé une implantation au sein de l'IPAG d'Amiens. Une difficulté particulière se présente cependant s'agissant des territoires ultramarins : une tentative de mettre en place une classe préparatoire délocalisée de l'IRA de Bastia en Martinique n'a pas abouti, en dépit de l'absence de dispositifs locaux de préparation aux concours administratifs accessibles à ces candidats ; si vingt-quatre élèves ultramarins ont pu intégrer la CPI de l'IRA de Metz, ce dispositif demeure, pour sa part, à la recherche d'un financement pérenne. Cet aspect doit donc rester un point de vigilance.

D’autres écoles ont fait le constat que **le dispositif initial des classes préparatoires intégrées, pensé pour durer un an, était parfois trop court** pour permettre de préparer des candidats réellement éloignés des concours à des épreuves très exigeantes. Le maintien d’une classe préparatoire en un an peut alors conduire les écoles à recruter, au sein de la classe, des élèves présentant un profil moins éloigné des concours, ce qui favorise en pratique une forme d’effet d’aubaine : les résultats de la classe s’améliorent, mais les élèves admis l’auraient peut-être été sans l’aide déployée par la CPI… En outre, certains responsables pédagogiques pointent un effet de « réussite à retardement », selon lequel une forte proportion d’ex-élèves de CPI n’ayant pas réussi de concours immédiatement après la classe préparatoire est admise ultérieurement à un concours de la fonction publique : il importe alors, comme le propos l’IRA de Lyon, de **proposer à ces élèves un suivi « post-CPI »,** en leur donnant accès à des entraînements aux épreuves après leur départ de la classe.

L’enjeu est donc que les écoles puissent, via les classes préparatoires intégrées, **contribuer à une structuration des filières en amont.** Dans cette logique, le CNFPT s’est engagé à mettre en place, à partir de 2017, un dispositif de préparation sur deux ans aux concours externes de catégorie A (attaché en 2018, puis ingénieur en 2019). Ce parcours pourrait consister essentiellement en un parcours en ligne, avec des moments de regroupement en présentiel, le tout adossé en alternance. Dans une optique similaire, l’EHESP a instauré, avec l’université Paris XIII, une classe préparatoire commune qui s’inscrit, à compter de 2015-2016, dans la continuité des masters « Management des organisations sanitaires et sociales » (MOSS), et proposerait donc en 2017-2018, à l’issue des deux années de master, une troisième année ciblée sur la préparation aux concours. Si la mise en œuvre de ce projet est conditionnée à l’obtention de financement, cette approche peut être une inspiration plus généralement pour d’autres écoles ou administrations, afin de favoriser les approches par lesquelles les écoles s’insèrent, notamment avec les IPAG-CPAG, dans la continuité de cursus antérieurs.

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 plusieurs années ;
- œuvrer à la structuration de parcours, dans l’enseignement supérieur et secondaire, conduisant aux concours de la fonction publique.

c. L’APPROPRIATION DES QUESTIONS DE DIVERSITE RELATIVES A LA FORMATION INITIALE DANS LES ECOLES EST EGALEMENT BIEN AVANCEE

En second lieu, les questions liées à la pédagogie et donc à la formation dans les écoles font, fort heureusement, l’objet d’une grande mobilisation de la part des équipes de celles-ci.

La diversification, même relative, des profils des élèves des écoles de service public conduit à intégrer dans les promotions des élèves qui n’ont pas a priori les mêmes caractéristiques et peuvent présenter des atouts différents pour affronter les épreuves de classement et l’intégration dans leur nouvelle fonction. Les écoles sont donc largement engagées dans une démarche de **personnalisation de la formation**, à même d’adapter la formation à la diversité des profils et d’améliorer les chances de réussite d’élèves qui rencontreraient des difficultés dans leur progression pédagogique. Certaines écoles sont bien avancées en la matière, à l’instar de l’IRA de Lyon qui propose un dispositif d'autoévaluation et d'évaluation permettant d'organiser des conférences de prérequis en début de scolarité pour affermir les compétences à maîtriser, ou encore organise des « clubs de soutien » en fonction des besoins. Cette notion

suscite un grand intérêt des équipes pédagogiques, mais sa mise en œuvre effective, outre qu'elle est conditionnée au déploiement de moyens significatifs, nécessite également d'en définir les limites : les écoles ont ainsi pu faire part de leur inquiétude quant à la montée en puissance des contentieux de la part d'anciens élèves insatisfaits de leur notation, et qui appellent à faire preuve d'une très grande vigilance quant à tout risque d'atteinte au principe d'égalité. Dans le cadre des programmes d'action, plusieurs écoles se sont engagées à intensifier leurs efforts sur la formation initiale. Ainsi, l'ENSSIB a exprimé son intention d'accroître les mutualisations de ressources pédagogiques avec d'autres écoles afin d'améliorer la formation à la déontologie et aux valeurs de la fonction publique (des enseignements en partenariat avec l'IRA de Lyon ont déjà été proposés sur ce thème), ainsi que d'aller vers une plus grande individualisation des parcours de formation, tout en garantissant l'égalité de traitement dans l'évaluation.

La mission a également constaté l'attention particulière portée par certaines écoles aux **défis propres à certains types d'élèves, notamment issus du concours interne ou du 3ème concours**. Tel est le cas, à l'IRA de Lille, s'agissant des élèves issus du concours interne, dont l'Institut a pu constater qu'ils présentaient des caractéristiques différentes de celles des autres élèves : moins diplômés, plus souvent des femmes et chargés de famille, fréquemment originaires de la région Ile-de-France et donc contraints à une mobilité géographique – autant de particularités qui justifient un accompagnement spécifique, notamment pour aider ces élèves à maintenir leur motivation. En effet, et alors même que le concours interne, parce qu'il constitue une modalité privilégiée d'ascension sociale au sein de la fonction publique[18], contribue à une importante diversification des profils, celui-ci souffre aujourd'hui d'un manque d'attractivité qui s'est traduit par une baisse du nombre de candidatures à certains concours (IRA notamment). Ce défaut d'attractivité tient entre autres, aux dires d'élèves issus du concours interne rencontrés au cours de la mission, à la difficulté à concilier une vie de famille et une scolarité exigeante (déménagements fréquents, stages) dans une ESP[19], ainsi qu'à la mobilité géographique forcée qu'implique fréquemment une promotion interne. Selon certains, le manque de perspectives dans la fonction publique explique également cette baisse d'attractivité.

Enfin, dans un environnement social rapidement critique à l'égard des fonctionnaires, **la réaffirmation des valeurs propres au service public constitue une nécessité.** Face à une société en manque de cohésion et de sens commun, les écoles du service public peuvent moins que jamais se borner à offrir à leurs élèves une formation technique ou simplement professionnelle, les futurs fonctionnaires étant tout particulièrement appelés à l'exemplarité. En outre, la question de l'égalité de traitement de tous les citoyens, indépendamment de leurs caractéristiques individuelles, constitue une revendication toujours plus forte à laquelle le service public doit faire face. La question de la laïcité prend de son côté une place croissante, à laquelle certaines écoles, telles que l'IRA de Lyon, répondent plus particulièrement. S'il importe donc de poursuivre la diversification de la fonction publique, un tel effort serait vain si celle-ci ne s'accompagnait pas d'une formation toujours plus exigeante à la **déontologie et aux valeurs du service public**. On ne peut que constater une implication forte des écoles dans une telle formation, à commencer par les modules de formation relatifs à la déontologie

[18] F. LARAT, « Le dernier maillon dans la chaîne des inégalités ? Les particularités du profil des élèves de l'ENA », *Revue française d'administration publique*, n° 153, 2015, p. 103-124 ; voir notamment le tableau des taux de chance de réussir à intégrer l'ENA, par concours et par origine socio-professionnelle : pour les personnes issues des classes populaires, ce taux est de 1/11 au concours interne, contre 1/43 au concours externe.

[19] *Ibid*, p. 122 : ainsi, au classement de sortie de l'ENA, le fait d'avoir une vie de famille est corrélé de façon significative avec des chances moindres d'être classé parmi les 20% premiers.

des métiers (déontologie de la police nationale à l'ENSP ou de l'administration pénitentiaire à l'ENAP) ou de la fonction publique en général (modules de déontologie de l'INET, de l'ENA, de l'Institut national du patrimoine). Des modules relatifs à la lutte contre les discriminations ont en outre été introduits, y compris dans des écoles à vocation technique comme AgroSup Dijon. Toutefois, là aussi, des niveaux de maturité variables ont été révélés. A titre d'exemple, l'École nationale des douanes (END) de Tourcoing a pu s'appuyer sur la dynamique propre aux ministères économiques et financiers et aux initiatives prises dans le cadre de l'obtention du label diversité. De la même façon, l'existence d'un réseau de référents diversité ou l'élaboration d'un plan déontologique au sein de l'école sont des leviers identifiés comme porteurs de progrès.

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.

2. *Des ambiguïtés ou des contraintes à lever*

Cependant, cette dynamique favorable se heurte, sur un nombre significatif de sujets, à des difficultés qui peuvent être de deux ordres : soit une insuffisante clarté des orientations données, soit des contraintes administratives qui rendent la réalisation des objectifs plus ardue.

a. LES ECOLES DOIVENT FAIRE FACE A DES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES SUR LEURS PRINCIPAUX OBJECTIFS DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION

Les discussions avec les écoles ont, en effet, fait apparaître des interrogations sur le projet d'ensemble. L'ambiguïté est particulièrement vive s'agissant de la question du **recrutement externe** et, dans une moindre mesure, du troisième concours[20]**,** vis-à-vis de laquelle les écoles sont véritablement prises dans **des injonctions contradictoires : d'un côté, rechercher des profils qui présentent une motivation spécifique pour le métier et correspondent le plus possible aux attentes, parfois très spécifiques, des postes, et de l'autre, s'ouvrir à une diversification de leur vivier.** Ces deux objectifs sont contradictoires par nature : compte tenu de la faible notoriété ou de la grande particularité d'un certain nombre de métiers de la fonction publique (inspecteur des finances publiques, directeur de centre pénitentiaire d'insertion et de probation), les candidats motivés de longue date se seront bien souvent positionnés dans les filières les plus adéquates, en présenteront donc naturellement, en termes de parcours, une certaine homogénéité. Cette homogénéité, parfois taxée de « formatage », peut, ensuite, leur être rappelée dès lors que l'école s'engage dans une démarche de diversification…Ce raisonnement, on le conçoit, est sensible s'agissant de métiers spécialisés, mais existe également en ce qui concerne les filières administratives générales, où il est habituel de se désoler de l'hégémonie des Instituts d'études politiques – en oubliant un peu vite que la création de ces Instituts, en 1945 et par le même texte que celui créant l'École nationale d'administration, avait pour vocation d'offrir un vivier potentiel au recrutement de la fonction publique, comme le montre l'exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-2283 du 9

[20] La question se pose de façon identique, mais le recours au troisième concours, on le verra, est numériquement très marginale face à l'importance du concours externe.

octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires[21].

Une interrogation du même ordre, et qui n'est pas sans lien avec la première, est également apparue s'agissant de la **vocation même de la formation dans les écoles : faut-il former à une carrière dans le corps et la fonction publique, ou au premier poste ?** Pour certaines écoles, cette interrogation s'est traduite par une fluctuation des objectifs fixés par les administrations recruteuses : tel fut le cas, par exemple, de l' nationale des finances publiques, qui oscille entre une formation commune aux deux pôles de la direction générale des finances publiques, et une formation ciblée sur l'un des deux métiers de la comptabilité publique et des impôts. Bien souvent, le constat est ainsi fait que la montée en puissance des contraintes financières sur les administrations les pousse à souhaiter des élèves immédiatement opérationnels lors de la prise de poste, parfois au détriment d'une formation centrée autour des missions de la fonction publique et des défis du service public, susceptible de nourrir l'administration à plus long terme. A cet égard, et dans la mesure où le modèle français est clairement celui d'une fonction publique de carrière, dans laquelle des mobilités sont possibles et souhaitables, **l'accent mis sur le recrutement et la formation de profils aptes à remplir les postes qui leur sont offerts ne doit pas prendre le pas sur le choix et la formation d'agents qui pourront, à long terme, exercer des fonctions variées dans l'administration en restant fidèles aux valeurs du service public.**

En outre, une forte proportion d'écoles – quoique pas toutes – se trouvent chargées, via l'évaluation des élèves, d'une partie du **mécanisme d'affectation**, qui reste, dans les écoles qui relèvent de la fonction publique d'État, fréquemment déterminé par le classement des élèves à l'issue de leur scolarité. Cet objectif peut entrer en tension avec les problématiques propres à la formation, dans la mesure où les exigences qui s'imposent quant à l'évaluation, notamment le principe d'une stricte égalité de traitement, peuvent faire obstacle à une adaptation de la formation aux besoins des élèves. A cet égard, la conviction de la mission reste que l'évaluation des élèves en scolarité, leur titularisation et leur affectation ne doit pas prendre le pas sur la formation, au risque de faire perdre son sens à celle-ci. De la même façon, les modalités concrètes de la notation des élèves sont sources de tensions non résolues et parfois assumées, par exemple s'agissant de la notation des stages, au sujet de laquelle la pondération des appréciations respectives des maîtres de stage et des évaluateurs de l'école fait l'objet de débats, y compris au sein des groupes de travail.

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.

b. DES PROBLEMES PRATIQUES, NOTAMMENT DE RESSOURCES HUMAINES, COMPLIQUENT LA REALISATION DES OBJECTIFS FIXES EN CE QUI CONCERNE L'ORGANISATION DES CONCOURS ET LA FORMATION DES JURYS

S'agissant, plus particulièrement, des questions relatives à la composition des jurys et à la professionnalisation de leur travail, aussi bien au niveau du concours d'entrée qu'en cours de scolarité, les écoles se montrent impliquées dans la démarche, mais y rencontrent des difficultés d'ordre essentiellement pratique.

[21] JORF, mercredi 10 octobre 1945, n° 6379

Les écoles sont nettement engagées dans une démarche de professionnalisation du travail des jurys, dont l'objectif est de diminuer les risques discriminatoires et d'accroître l'égalité de traitement, sous un double aspect : évolution de la composition du jury ; et professionnalisation de son travail. Ces points restent pourtant essentiels, dès lors que le mode de fonctionnement des jurys n'est pas à ce jour tout à fait exemplaire, comme le montrent les signalements faits au Défenseur des droits quant à la persistance de questions qui tangentent des critères discriminatoires prohibés dans bon nombre de jurys.

S'agissant de la **composition des jurys**, les études citées par Y. L'Horty mettent en évidence les incidences des caractéristiques du jury sur la sélection des candidats, mais sans que ces incidences soient univoques :

> Sur ce plan, il faut se méfier des idées simples selon lesquelles il suffirait par exemple d'avoir davantage de femmes dans les jurys pour accroître mécaniquement la part des femmes dans les lauréates. L'étude approfondie de Bagues et Esteve - Volart (2010), à partir des données des concours d'accès aux emplois du ministère espagnol de la justice en 1987 et 2007, montre au contraire que les femmes ont moins de chances d'être recrutées si le jury est composé surtout de femmes, car ce type de jury très féminin valorise de façon excessive les compétences des hommes[22].

A cet égard, la diversification de la composition du jury, largement poursuivie par les écoles, ne doit pas être approchée dans une optique de mimétisme, mais bien dans une optique d'égalité de traitement : mettre des femmes dans les jurys, des personnes extérieures à l'administration de recrutement, voire extérieures à l'administration, ou encore issues de la diversité, n'a pas pour objectif de favoriser ces catégories de personnes dans le recrutement, mais de multiplier les possibles points de vue sur les candidats, afin de diminuer la probabilité que ceux-ci ne soient jugés sur la base de stéréotypes implicites mais répandus dans une catégorie de la population. C'est l'optique dans laquelle de nombreuses écoles abordent la composition de leurs jurys, en assurant une certaine diversité des profils : présence d'une personnalité extérieure à l'administration de recrutement pour l'ENAP, présence d'un psychologue dans le jury (ministère des affaires étrangères), spécialistes du recrutement etc. Au titre de la multiplication des points de vue sur les candidats, il pourrait également être souhaitable d'introduire, lorsque c'est pertinent, des points de vue d'administrés, de citoyens, d'associations travaillant en lien avec l'administration de recrutement, afin de prendre en compte cette perspective, essentielle pour l'efficacité et l'acceptabilité de l'action publique aujourd'hui. Il s'agirait, naturellement, de s'assurer que les personnalités en cause « jouent le jeu » des jurys, à la fois en termes de disponibilité[23] et de démarche, l'objectif étant bien toujours de recruter les agents les plus à même d'exercer les fonctions qui leur seront confiées, en adéquation notamment avec les obligations des fonctionnaires, rappelées par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires : dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, laïcité, égalité de traitement, respect des personnes[24].

En vue de poursuivre cet objectif, la diversification de la composition du jury ne saurait être l'alpha et l'oméga d'une politique concernant les jurys. Comme le soulignait Y. L'Horty, la

---

[22] *ibid*, p. 35

[23] Il importe de veiller à ce que l'ajout, notamment dans la loi, de nouvelles personnes dont la qualité serait précisée (cf. la proposition, dans le projet de loi sur l'égalité et la citoyenneté, d'ajouter dans le jury de l'ENA un député et un sénateur) n'ait pas de conséquences en termes de fonctionnement du jury. En effet, les principes d'égalité de traitement des candidats et d'unicité du jury, dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État, impose au jury de siéger dans une formation identique tout au long du concours (CE, 17 juin 1927, *Sieur Bouvet*, p. 676 ; CE, 17 octobre 2016, *Université de Nice-Sophia Antipolis*, n° 386400, B), ce qui exige, en pratique, une complète disponibilité des membres du jury.

[24] Article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

sensibilisation des personnels chargés du recrutement permet d'amoindrir les risques de discrimination ; de la même façon, « le recours à des grilles d'évaluation précises et explicites est un moyen d'éviter les jugements de valeur sur la personnalité des candidats qui exposent le jury à toute sorte de stéréotypes »[25]. **Les enjeux de formation, de sensibilisation, de travail croisé des jurys** sont donc tout aussi importants, et ne doivent pas être négligés. Si la plupart des écoles ont instauré une journée de rencontre pour les jurys, au cours de laquelle se tient une formation ou une sensibilisation aux discriminations et aux biais implicites, le degré d'exigence et d'approfondissement de cette formation varie d'une école à l'autre, avec une implication qui peut également être différenciée selon les jurys. Cet aspect de la professionnalisation du jury peut donc être renforcée, comme d'ailleurs, le travail sur la base de grilles d'évaluation.

Toutefois, ces deux objectifs rencontrent, en pratique, des difficultés.

La première de ces difficultés est juridique, et peut aisément être levée : il s'agit de cas où les textes statutaires, de niveau législatif ou niveau réglementaire, qui prévoient la composition des jurys, sont excessivement détaillées sur la qualité des membres de jurys. Certaines écoles ou administrations se trouvent alors confrontés à des difficultés certaines de recruter des membres de jury qui correspondent à l'ensemble de ces exigences, sachant que ces considérations doivent également être croisées avec les exigences de parité[26], et avec la nécessité, non textuelle mais tout aussi contraignante, d'identifier des personnes disponibles. Cette difficulté, s'agissant du caractère excessivement précis des textes, peut aisément être levée par les administrations responsables en limitant au maximum le degré d'exigence de ceux-ci, charge ensuite aux organisateurs du concours d'assurer une réelle diversité de points de vue dans les jurys.

Toutefois, lever cette seule contrainte juridique ne suffirait pas à mettre pleinement les écoles ou administrations concernées en mesure de professionnaliser le travail de leurs jurys. En effet, les organisateurs de concours nous ont fait part de la **difficulté à trouver des personnes disponibles pour remplir ces fonctions de jury,** et donc de leur réticence à augmenter toute obligation pesant sur eux, de peur de susciter des refus. En pratique, le problème provient de ce que la charge de jury est souvent considérable, alors même que l'intensification de la pression sur les administrations les rend moins disposées à se séparer de leurs agents pendant toute la durée des oraux. Cette contrainte forte conduit, en outre, à ce que la composition d'un certain nombre de jurys repose de façon significative sur les corps d'inspection et de contrôle, dont les membres disposent de davantage de marge de manœuvre en termes d'organisation de leur temps de travail, mais ce qui ne favorise pas l'expression d'une diversité de points de vue sur les candidats. La question, en outre, se pose aussi bien pour les jurys des concours d'entrée dans les écoles que pour ceux des concours de sortie, ainsi que pour les viviers d'intervenants issus de l'administration dans la formation dans les écoles. L'ensemble de ces intervenants sont peu disponibles, donc peu disposés à des sensibilisations poussées sur les biais implicites, les enjeux de la diversité ou encore la personnalisation de la formation.

---

[25] Y. L'HORTY, *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*, rapport au Premier ministre, juin 2016, p. 40

[26] L'article 55 de 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 impose à tous les jurys composés à compter du 1er janvier 2015 de comporter au moins 40% de personnes de chaque sexe. A titre exceptionnel, les statuts particuliers peuvent, compte tenu des contraintes de recrutement et des besoins propres des corps ou cadres d'emplois, fixer des dispositions dérogatoires à la proportion minimale prévue au premier alinéa.

Des solutions partielles ont déjà été déployées, par exemple à l'ENAP, où une déclinaison propre à l'école du guide de la DGAFP à l'usage des présidents et membres de jury va être élaborée, afin d'accroître l'ancrage de ces recommandations dans les spécificités de l'école. Des actions plus amples paraissent toutefois nécessaires pour faire face aux risques qui se posent.

Une des options à explorer consisterait en la **fixation de standards minimaux relatifs à la formation des jurys, voire l'élaboration d'un module en ligne, le cas échéant commun à plusieurs écoles, relatif au travail de membre de jury et doté de ressources portant, plus particulièrement, sur la question des biais implicites**. Il pourrait être complété par des éléments propres à chaque école sur les attendus de la formation, les postes proposés etc. Ce module pourrait ainsi être librement consulté, en fonction de leurs disponibilités, par l'ensemble des membres de jury, et servir de base à une réunion préparatoire du jury plus centrée sur le travail collectif de celui-ci. Comme point de départ, la mission a regardé avec grand intérêt le travail déjà fait par l'Observatoire des discriminations de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, qui permet à tout un chacun de mesurer ses stéréotypes selon la méthode des tests d'association implicite[27], et ainsi d'en prendre conscience et de lutter contre ces biais dans le cadre de processus de recrutement. Des ressources très intéressantes existent également du côté du Défenseur des droits, qui pourraient être exploitées afin de développer un module propre à l'administration.

Une autre possibilité serait d'envisager **la création d'un vivier de membres de jury pré-identifiés et d'ores et déjà formés et sensibilisés aux problématiques propres au recrutement**, selon deux modalités : soit des agents en poste, mais qui ont suivi une formation propre et dont les administrations acceptent de les libérer de leurs obligations professionnelles pendant la durée du jury ; soit des agents placés, pour une durée limitée (deux ans) dans une fonction de « recruteur » qui impliquerait, notamment, la participation à plusieurs jurys. Cette seconde variante conduirait, en réalité, à dégager un vivier entièrement professionnalisé, c'est-à-dire dédié à cette seule tâche pendant une durée limitée, de membres de jury. Toutefois, une telle configuration ouvrirait un grand nombre de questions, relatives par exemple à l'ancienneté des personnes incluses dans ce vivier (il est souhaitable que les membres des jurys puissent refléter une variété de stades d'expérience professionnelle), ou encore aux conditions dans lesquelles le passage par un tel vivier pourrait être valorisé dans une carrière ultérieure. Dans ces conditions, la première option paraît préférable, à condition toutefois que les administrations acceptent de s'engager véritablement dans la démarche. Un tel vivier n'est pas utopique : il existe en effet déjà un vivier de formateurs « diversité-lutte contre les discriminations », constitué de 160 personnes internes à l'administration issus d'environnements professionnels différenciés, et qui ont suivi une formation en ce sens à l'IRA de Nantes. L'Institut anime d'ailleurs ce réseau, en lien avec la DGAFP.

Dans d'autres domaines tenant à l'organisation des concours, des marges de manœuvre existent. **Tel est le cas par exemple pour l'accessibilité des concours aux personnes en situation de handicap**, lesquelles ne peuvent être cantonnées à la seule obligation d'emploi (*cf. infra*), mais doivent également être mises à même de présenter les concours dans de bonnes conditions. **Il en va de même dans un certains concours où peuvent persister des pré-requis s'apparentant à des discriminations pour raisons de santé.** L'action résolue, en la matière, du Défenseur des droits, doit trouver des relais dans chacune des administrations.

[27] Tests disponibles sur : http://www.observatoiredesdiscriminations.fr/mesurez-vos-prejuges

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.

3. *Des marges de progression qui demeurent*

En dépit de l'adhésion des écoles à la démarche, la mission a pu constater que du chemin pouvait encore être parcouru en matière de diversité, nonobstant les difficultés pratiques déjà identifiées. Ses recommandations à cet égard ont été de quatre ordres.

a. MESURER LA DIVERSITE ET EN FAIRE UN AXE STRATEGIQUE POUR L'ECOLE

En premier lieu, il est apparu que, si toutes les écoles et les administrations souscrivent, en principe, au double objectif de garantir l'égalité de traitement des candidats (lutte contre les discriminations) et de promouvoir la diversité (diversification des profils), peu nombreuses sont celles qui se sont réellement saisies du sujet pour en faire un axe de travail stratégique. Ainsi, la diversité est rarement abordée sous l'angle d'une **stratégie cohérente** au niveau de l'école, ni *a fortiori* de l'administration.

A ce titre, trop peu nombreuses sont les écoles ou les administrations qui disposent même d'un diagnostic quantifié de la diversité en leur sein. **Il est indispensable, à cet égard, que les écoles puissent recueillir et traiter des données de contexte (environnement socio-professionnel, origine géographique, parcours universitaire etc.) permettant une connaissance effective de leur population et de leurs candidats.**

Précisons que les données qu'il est proposé de recueillir doivent, bien évidemment, remplir les critères de légalité posés, d'une part par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon laquelle « *si les traitements nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines des personnes, de la discrimination et de l'intégration peuvent porter sur des données objectives, ils ne sauraient, sans méconnaître le principe énoncé par l'article 1er de la Constitution, reposer sur l'origine ethnique ou la race* » (décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007), et d'autre part, par l'article 8 de la loi du 8 janvier 1978 sur l'informatique et les libertés, aux termes duquel, « *il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, 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 de celles-ci* ».

Outre les données relatives à l'égalité femmes-hommes, dont la plupart des écoles disposent déjà, et celles tenant aux travailleurs handicapés, qui sont également bien identifiés, la mission a ainsi proposé aux écoles un certain nombre de données qu'elles pourraient recueillir, et même mettre en perspective avec les données équivalentes disponibles de l'INSEE, pour pouvoir obtenir un point de comparaison.

Dimension	Données tous concours	Données sur le concours externe	Données sur le concours interne et 3ème concours
Diversité sociale	Répartition des CSP parmi les professions des parents	Proportion d'étudiants boursiers du CROUS ou de l'enseignement scolaire	CSP (ou, dans le public, catégorie) d'origine
Diversité professionnelle	- Secteur d'activité des parents		
	- Proportion de parents fonctionnaires		
	- Proportion de parents chômeurs		
Diversité géographique	- Répartition géographique au baccalauréat (y compris outre-mer)		
	- Proportion d'élèves ayant passé leur BEP/bac dans un lycée situé dans quartiers prioritaires de la politique de la ville		
	- Proportion d'élèves ayant passé leur BEP/bac dans une zone rurale		
Diversité scolaire	- Niveau de diplôme		
	- Répartition des établissements d'origine : par type d'établissement (université, grande école, institut) ; par établissement (lorsque les effets de concentration dans un seul établissement sont très importants)		

Ces données devraient également permettre d'identifier l'efficacité des actions menées pour réduire les discriminations. A titre d'exemple, l'ENA a mené des enquêtes statistiques sur deux promotions tests (en 2010 et 2015) qui ont montré que les épreuves des concours n'ont pas d'effet notable en termes de discrimination sociale ; de telles approches devraient être généralisées, pour ne pas mener les politiques à l'aveuglette. Dans le cadre des programmes d'action, certaines écoles comme l'INET se sont engagées à suivre cette voie, en recueillant des données, au stade de l'inscription aux concours, sur le profil des candidats. Le CNFPT et l'INET prévoient également de mener une enquête à un rythme triennal sur la diversité des profils des élèves, en intégrant l'ensemble des filières, administrative, culturelle et technique. De telles données devraient permettre d'objectiver la situation et de définir des actions en conséquence.

Sur la base de ce diagnostic, les écoles devraient aborder l'élaboration des programmes d'action qui leur ont été demandées dans le cadre de la mission comme une occasion de se doter d'une **vision stratégique de leur politique de diversité**. **Ces programmes pourraient utilement être envisagés conjointement à l'élaboration, par chaque ministère, d'un plan de recrutement, qui permettrait de mettre en cohérence les actions des différentes écoles intervenant dans leur périmètre.** En pratique, ceci implique que ce programme d'action puisse comporter, pour chaque école, un diagnostic sur la situation de la diversité en son sein, des objectifs adaptés à son public et à sa viviers, des actions formalisées et assorties d'indicateurs, et un mécanisme de reddition de comptes réguliers aux instances et à la tutelle, via l'introduction d'un volet consacré à la diversité dans les conventions d'objectifs et de performance des écoles qui en disposent, ou un point annuel à ce sujet dans les conseils d'administration ou autres instances pertinentes de gouvernance. Peu d'écoles, à ce titre, ont à l'instar des IRA **assorti leurs programmes d'actions d'indicateurs permettant réellement d'en suivre la mise en œuvre, un point pourtant utile pour veiller à la concrétisation des axes évoqués ici.**

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 admis[28].
- Assortir les programmes d'action d'indicateurs de suivi, présentés annuellement en conseil d'administration ou dans les instances de gouvernance des écoles.

b. La composition des instances de gouvernance gagnerait a etre diversifiee

Le mode de gouvernance des écoles ne les encourage pas à accorder une place importante à la diversité : les personnes qui interviennent dans la gouvernance de celles-ci (tutelles, membres des conseils d'administration ou des instances d'orientation) sont trop rarement porteuses de regards extérieurs. Les administrations recruteuses, les représentants syndicaux et les élus, internes à l'établissement, locaux ou nationaux, occupent ainsi la plupart des sièges, ce qui **permet de représenter des points de vue éminemment utiles pour une école, mais laisse peu de place à une diversification des approches quant à la formation des fonctionnaires.**

Bien que la comparaison soit nécessairement prudente, une réflexion équivalente existe, à cet égard, dans le secteur privé. Sous l'égide de l'Afep et du Medef, un code de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées a ainsi été élaboré en 2015, qui précise, outre des règles relatives à la parité, l'importance de compter au sein des conseils une certaine proportion d'administrateurs indépendants, ce qui doit permettre d'améliorer la qualité des délibérations du conseil d'administration [29]. Ce code recommande, en outre, que les mandats d'administrateurs soient limités à une durée de quatre ans. Un rapport élaboré par la société Image Sept en 2013 sur la mise en œuvre des recommandations de ce code pointait, sur cette base, des sociétés du CAC 40 dans lesquels certains administrateurs étaient en place depuis plus de vingt ans[30].

Sans transposer cette logique du secteur privé aux écoles du secteur public, dont les problématiques et l'organisation restent spécifiques, il nous paraît essentiel d'apporter un peu d'air frais dans leurs instances, en les ouvrant à des personnes extérieures à l'administration : principaux partenaires institutionnels, universitaires, représentants des usagers du service public en cause ou des associations investies dans le champ, personnalités internationales etc. La durée d'exercice des fonctions dans les conseils pourrait également être reconsidérée. Chaque ministère ou administration pourrait utilement mener une revue des compositions des instances dirigeantes des écoles dont il a la tutelle, afin d'identifier quelles marges de manœuvre ouvrir en la matière.

Ce point n'est pourtant pas de ceux qui ont suscité la plus grande adhésion de la part des écoles et administrations participantes. Les écoles ayant intégré un volet « gouvernance » dans leurs plans d'action l'ont souvent fait en vue de renforcer la parité dans les conseils, un aspect important mais qui reste un peu en-deçà des recommandations de la mission sur ce point, et d'améliorer le rôle de pilotage du CA sur les questions de diversité. A l'inverse, l'approche en termes de diversification des points de vue au sein des instances de gouvernance reste marginale.

[28] Cette recommandation a fait l'objet d'une proposition d'amendement au projet de loi sur l'égalité et la citoyenneté (proposition en annexe).
[29] AFEP-MEDEF, *Code de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées*, version révisée en novembre 2015
[30] Image Sept, *Étude de la gouvernance des sociétés du CAC 40*, octobre 2013

Dans un premier temps, une approche expérimentale pourrait être adoptée, dans un nombre limité d'écoles. Cela devrait permettre, notamment, d'identifier les points de vigilance en vue de garantir que ces personnalités extérieures s'impliquent réellement, sans posture, dans la poursuite des objectifs de l'école.

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

c. L'ATTENTION A LA DIVERSITE GAGNERAIT A S'INSCRIRE DANS UN CADRE PARTENARIAL, ENTRE ECOLES ET VIS-A-VIS DE L'EXTERIEUR

Dans leur approche de la diversification de leurs viviers de recrutement, notamment pour le concours externe, les écoles sont déjà engagées dans des démarches de communication externe (journées portes ouvertes, présence sur des salons, interventions en milieu scolaire ou universitaire, diffusion d'informations). En raison de leur notoriété, certains métiers comme ceux de la police ont même engagé des journées de partenariat avec les fédérations sportives, qui permettent de sensibiliser plus de 3 000 jeunes par an. Toutefois, **cette information se fait assez largement séparément, école par école, alors qu'une approche davantage mutualisée permettrait d'accroître l'efficacité de ces interventions,** en permettant notamment aux jeunes sensibilisés ou aux potentiels candidats d'appréhender plusieurs métiers de la fonction publique simultanément, et de préparer plusieurs concours. A part les IRA, qui en raison de leur couverture territoriale (cinq instituts couvrant tout le territoire : Lille, Metz, Nantes, Lyon, Bastia), interviennent naturellement auprès des partenaires (IPAG-CPAG) de leur bassin pour promouvoir l'ensemble des instituts, les actions de communication restent peu coordonnées. Dans le cadre du RESP, les écoles pourraient s'organiser pour, dans leurs actions extérieures, parler au nom d'autres écoles, dans une logique de regroupement qui pourrait se faire par domaine du service public, par métiers, par catégorie d'emplois etc. Dans la même logique, il est apparu que ces actions étaient souvent menées de façon fragmentée, sans une approche d'ensemble qui permettrait aux partenaires tels que les universités ou encore le service public de l'emploi (notamment les missions locales, en première ligne s'agissant de l'accompagnement des jeunes vers l'emploi) d'identifier les manques ou des zones de moindre intervention.

En outre, bon nombre d'actions déployées par les écoles, notamment dans le domaine de l'action civique des élèves, le sont **de façon isolée vis-à-vis d'autres acteurs.** Pour certaines formations, telles que les IRA, l'engagement citoyen est désormais inscrit dans les obligations de scolarité ; le lancement en 2016 de cet engagement au sein de l'IRA de Bastia a ainsi permis à 23 associations de venir présenter aux élèves des projets dans lesquels ceux-ci choisissent de s'engager. Mais de telles actions sont souvent *ad hoc*, ce qui accentue leur caractère ponctuel : la formation dans les écoles, qui fait la part belle aux stages, rend délicat pour les élèves de s'investir dans la durée sur un projet. Les écoles qui bénéficient, à l'instar des IRA, d'une solide implantation territoriale, sont naturellement mieux positionnées pour nouer des partenariats locaux significatifs ; c'est le cas de l'IRA de Lille, par exemple, qui a lancé des actions en lien avec des centres sociaux situés dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville, à Lille, Roubaix, Tourcoing, Valenciennes ou encore à Béthune. Pour les autres, donner du corps et de la continuité à leurs actions peut se révéler plus délicat. Certaines écoles se sont inscrites dans le cadre des Cordées de la réussite, telles que l'INET, dont 60% des élèves parrainent des lycéens strasbourgeois boursiers ; toutefois, comme le

reconnaît l'école, le suivi des lycéens s'arrête dès le départ des élèves de l'INET, qui ne passent que quelques mois à Strasbourg au cours d'une formation largement passée en stage.

Dans ce cadre, il est apparu à la mission que cette intervention solitaire et ponctuelle des écoles n'était pas une fatalité, alors qu'à l'échelle nationale, **plusieurs associations** (Passeport Avenir, Frateli, etc.) œuvrent en faveur de l'égalité des chances, en mettant en place des actions (d'information, de dialogue, de tutorat) qui permettraient aisément d'offrir un cadre plus pérenne à ces actions, qui ont souvent fait la preuve de leur efficacité ; certaines associations évoquent même un impact plus important du tutorat dans le secteur public que dans le secteur privé. Or ces associations disposent aujourd'hui d'une implantation territoriale suffisamment variée pour que les écoles, qui forment bien souvent à des métiers disposant d'une assise sur l'ensemble du territoire national, puissent déployer ainsi leurs actions partout en France. De tels partenariats ne devraient, naturellement, pas conduire les écoles à déléguer leurs actions de communication ou d'engagement citoyen, mais de pérenniser des actions parfois trop ponctuelles.

Dans la même logique, les **partenariats avec l'environnement éducatif** peuvent également être utilement développés, notamment pour structurer, très en amont du recrutement dans les écoles ou même dans les CPI, des parcours scolaires puis universitaires qui conduiraient à la fonction publique, en vue de lutter contre l'autocensure. Il est intéressant de voir que, chez nos voisins britanniques, le développement de tutorat dans un cadre scolaire, ciblé sur quelques lycées pilotes, constitue l'un des aspects d'une politique d'égalité des chances dans l'accès à la fonction publique (*Schools mentoring programme pilot).* A titre d'exemple, l'ENA a récemment passé une convention de réserve citoyenne avec le ministère de l'éducation nationale, qui permet à des élèves d'intervenir dans des établissements d'enseignement sur le lieu de leur stage en entreprise, et l'ENAP prévoit de signer, en 2017, un partenariat avec l'éducation nationale pour permettre à des élèves de l'école de tutorer des élèves du secondaire en difficulté ; de telles initiatives pourraient utilement essaimer.

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.

L'**enseignement supérieur** représente aussi, au-delà des IPAG-CPAG, un champ de partenariats possibles à développer, par exemple avec les services universitaires d'insertion et d'orientation (SUIO), comme le fait l'IRA de Nantes avec celui de l'Université dans le cadre d'un partenariat perçu comme ouvrant de nouvelles perspectives. L'INTEFP a choisi de procéder de même, en signant des chartes de partenariat avec plusieurs universités, une approche qui pourrait être développée ailleurs, à condition toutefois de garantir que ces partenariats disposent d'un contenu suffisamment dense.

En outre, dans le cadre des partenariats avec l'enseignement supérieur, une réflexion gagnerait à être engagée sur l'insertion des ESP dans le cadre des communautés d'universités et d'établissements (COMUE). Peu nombreuses sont les ESP qui sont membres ou associées à ces COMUE, alors même que celles-ci peuvent voir leur rôle monter en puissance, notamment sur les questions relatives à l'insertion professionnelle des étudiants. Ces

regroupements pourraient, en outre, constituer une échelle pertinente pour réfléchir aux questions de communication sur le recrutement dans la fonction publique, notamment dans les écoles implantées territorialement autour de la COMUE.

Plus de difficultés surviennent s'agissant des **partenaires possibles du service public de l'emploi** (Pôle emploi, missions locales dont le rôle est précisément d'accompagner les jeunes). Certaines écoles ont tenté d'engager des démarches, mais se sont parfois heurtées à des difficultés à nouer de véritables partenariats sur la durée. A cet égard, l'IRA de Nantes s'est par exemple replié sur des actions en partenariat avec le sous-préfet chargé de la politique de la ville, mais qui ont l'inconvénient de ne pas s'adresser directement aux viviers que constituent par exemple les jeunes chômeurs.

II. POUR ALLER PLUS LOIN : PERSPECTIVES D'ENSEMBLE SUR LA DIVERSITE DANS LA FP

Le travail avec les écoles et leurs administrations de tutelle, s'il a permis d'identifier des marges de manœuvre existantes, 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 (A) ; si les acteurs publics sont confrontés à des contraintes de divers ordres (B), il reste néanmoins des marges de manœuvre importantes, notamment sur des sujets stratégiques (C).

A. Diversité et lutte contre les discriminations dans la fonction publique : des objectifs qui restent à atteindre

1. *La diversité dans la FP : un objectif plutôt qu'une réalité*

Un regard d'ensemble sur la diversité dans la fonction publique nécessite de prendre en compte à la fois une multiplicité de facettes de cette diversité, et les spécificités de la fonction publique, qui peuvent agir comme un prisme déformant.

a. SI L'EMPLOI PUBLIC PRESENTE DES SPECIFICITES, CELLES-CI NE PEUVENT SUFFIRE A EXPLIQUER LA SOUS-REPRESENTATION DE CERTAINES CATEGORIES DE LA POPULATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE

En effet, l'emploi public en France se caractérise par un certain nombre de **différences de structure par rapport à l'emploi privé.** En premier lieu, il est plus qualifié : 44% des fonctionnaires ont un diplôme supérieur au baccalauréat, contre 29% des salariés du secteur privé. Cette caractéristique est encore plus marquée si l'on prend en compte la fonction publique d'État, dont 48% des agents sont titulaires d'un diplôme de licence ou d'un diplôme plus élevé, contre seulement 12% dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière[31]. Cette déformation démographique du secteur public n'est pas sans conséquences sur la composition de la fonction publique en termes de diversité sociale, puisque le système éducatif français a tendance à reproduire, voire à accentuer, les inégalités sociales : comme le montre notamment la comparaison internationale PISA, la corrélation entre le milieu socio-économique et la performance scolaire en France est plus élevée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, et ces inégalités scolaires se sont aggravées depuis le début des années 2000. En particulier, les élèves issus de l'immigration étant deux fois plus susceptibles de compter parmi les élèves en difficulté sur le plan scolaire, leurs chances d'obtenir les diplômes du supérieur qui conditionnent dans une certaine mesure l'accès à la fonction publique sont donc logiquement plus faibles[32].

S'agissant des populations d'origine immigrée, une autre caractéristique de l'emploi public joue : il s'agit de la **condition de nationalité**, prévue à l'article 5 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui prévoit que nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne possède la nationalité française. Ce principe n'a toutefois pas de valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel, décision n° 91-293 DC du 23 juillet 1991) ; l'article 5 bis de la même loi introduit, toutefois, une dérogation s'agissant des

[31] E. BARADJI, S. IDMACHICHE, A. SCHREIBER, « Les descendants d'immigrés dans la fonction publique », DGAFP-DES, 2012
[32] Voir : OCDE, *Résultats du PISA 2012 : France*, 2012

ressortissants de l'Union européenne, qui ont accès aux emplois publics à l'exception de ceux dont « les attributions soit ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques ». D'autres exceptions à la condition de nationalité française existent : ainsi, l'article L. 952-6 du code de l'éducation permet, par dérogation à la loi du 13 juillet 1983, à des personnalités n'ayant pas la nationalité française d'être nommées dans un corps d'enseignants-chercheurs. Il n'en reste pas moins que la condition de nationalité fait obstacle à ce que bon nombre d'étrangers puissent accéder à des emplois publics.

Reste que, comme l'ont montré E. Baradji, S. Idmachiche et A. Schreiber, ces deux facteurs combinés (inégalités scolaires et conditions de nationalité) ne peuvent suffire à expliquer la sous-représentation des descendants français d'immigrés dans la fonction publique : ceux-ci ont ainsi 8% de chances en moins d'exercer un emploi dans la fonction publique que d'être salariés du privé, et l'écart persiste même si l'on corrige les principales caractéristiques observables. Ce constat d'une sous-représentation des personnes issues de l'immigration ne pointe pas de façon univoque vers des discriminations : l'autocensure ou le désintérêt pour la fonction publique peuvent aussi bien être regardés comme des causes possibles de ce phénomène. Mais ces différentes causes possibles constituent autant de points d'attention à l'encontre desquels des leviers d'action peuvent et doivent être mobilisés.

b. A L'INVERSE, D'AUTRES CATEGORIES DE LA POPULATION SONT LARGEMENT SURREPRESENTEES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Si certaines catégories de la population sont sous-représentées, d'autres au contraire pèsent, dans la fonction publique, beaucoup plus que leur poids relatif dans la société.

Il en va notamment ainsi des **enfants de fonctionnaires**, qui représentent 27% des agents de la fonction publique, et 32% des agents de la fonction publique de l'État, contre seulement 18% des salariés du privé[33]. Cette tendance est très largement confirmée par les données fournies par les écoles de service public dans le cadre de leurs autodiagnostics : ainsi, 33% des admis à l'Institut régional d'administration (IRA) de Nantes ou encore 35% des admis à l'ENA ont un parent fonctionnaire. Là aussi, cette singularité peut s'expliquer au moins en partie par des constats sociologiques : en effet, démographiquement, les enfants d'enseignants représentent une proportion significative des enfants de fonctionnaires (en 2012, les enseignants représentaient 41% des fonctionnaires[34]), or ceux-ci présentent des chances de réussite scolaire encore plus élevés que les enfants de cadre en général[35]. Mais d'autres éléments peuvent laisser entendre que la réussite scolaire n'est pas le seul facteur qui entre en ligne de compte ici : ainsi, une étude sur l'insertion professionnelle des étudiants issus de la procédure des Conventions d'éducation prioritaire de Sciences Po (CEP), destinés aux jeunes issus de quartiers prioritaires de la politique de la ville, montre que ceux-ci s'orientent 2,5 fois moins vers le secteur public que la moyenne des diplômés de Sciences Po (10%, contre 26% pour l'ensemble des diplômés)[36]. L'ensemble de ces éléments doit dès lors appeler l'attention des acteurs publics sur la question de la transmission des valeurs du service public et de

[33] E. BARADJI, S. IDMACHICHE, A. SCHREIBER, *op. cit.*
[34] D'après les chiffres-clés de la fonction publique, DGAFP, 2014
[35] Voir par exemple : A. DA COSTA LASNE, La singulière réussite scolaire des enfants d'enseignants : des pratiques éducatives spécifiques ? Education. Université de Bourgogne, 2012
[36] V. TIBERJ, « Sciences Po, dix ans après les Conventions Education prioritaire », sept. 2011

l'aspiration à la participation à celui-ci, dont on ne peut se satisfaire qu'elles apparaissent véhiculées en large partie par le milieu familial.

De la même façon, il n'est pas entièrement satisfaisant que, dans une fonction publique qui recrute aussi bien des généralistes que des spécialistes dans des secteurs variés, **l'orientation vers la fonction publique soit largement déterminée par les études antérieures.** Ainsi, une étude sur l'orientation professionnelle des diplômés de master a mis en évidence la surreprésentation dans la fonction publique des diplômés de sciences humaines et sociales (34% trouvent un débouché professionnel dans la fonction publique) par rapport aux filières scientifiques et techniques (17%), mais aussi par rapport aux filières droit, économie et gestion (13%). A l'intérieur même de ces classifications, les diplômés en information et communication (16%) sont trois fois moins présents dans la fonction publique que ceux en histoire et géographie (47%)[37]. Cette structure, là aussi, n'a rien de naturel : en Allemagne, la fonction publique est largement dominée par les juristes, qui dépassent même en proportion les économistes au sein des ministères économiques[38], tandis qu'en Angleterre, le *Fast Stream*, système de recrutement de fonctionnaires à haut potentiel, permettait en 2005 de recruter autant de biologistes que de diplômés en sciences sociales[39]… En matière de diversité de parcours dans le supérieur, il reste donc, là aussi, une certaine marge de manœuvre.

2. *L'accès à la fonction publique n'est pas à l'abri de discriminations*

En outre, et en dépit de procédures de recrutement très formalisées par le biais de concours, la fonction publique reste sujette à des **risques de discrimination**, qui ont été récemment et très complètement évalués dans le cadre du rapport de Yannick L'Horty[40]. Nous ne pouvons que rappeler ici sommairement les principales conclusions de ce travail, qui s'est attelé, d'une part à une analyse des bases de données de gestion de 400 000 candidatures à 90 concours externes de la fonction publique afin d'identifier les chances de réussite des différents profils de candidats, et d'autre part, à la réalisation de tests ponctuels de discriminations (« testing ») fondés sur l'envoi de candidatures fictives présentant des caractéristiques identiques, à l'exception de la caractéristique observée (genre, origine maghrébine supposée). Ces deux méthodes ont permis de mettre en évidence que les processus de recrutement n'échappaient pas à tout risque discriminatoire, même si les résultats sont rarement uniformes.

Ainsi, **le travail sur les bases de données de concours** a mis en évidence qu'un certain nombre de facteurs (origine ultramarine, genre, situation de famille) pouvaient être favorables ou défavorables, suivant les concours, mais que de tels facteurs étaient rarement uniformément défavorables. Certains des résultats sont toutefois préoccupants : cette méthode met par exemple en évidence que, dans les concours de commissaire de police et de gardien de la paix en Ile-de-France, le fait d'habiter dans une ville comportant une part importante de population résidant en zone urbaine sensible diminue la chance de succès à l'oral, c'est-à-dire lorsque cette caractéristique personnelle, jusque-là invisible, est révélée, pour des candidats

[37] MENESR-DGESIP/DGRI-SIES, « Enquête 2012 sur l'insertion professionnelle des diplômés de l'université », *L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche en France*, n° 7, avril 2014

[38] A. BENZ, J. BOGUMIL, « "Des fonctionnaires dominants" au cœur du système fédéral : le cas de l'Allemagne », in F. DREYFUS, J.-M. EYMERI, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p. 120.

[39] M. POCHARD, *La diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'État*, rapport au Premier ministre, La documentation française, 2006, p. 18

[40] Y. L'HORTY, *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*, rapport au Premier ministre, juin 2016

ayant reçu des notes équivalentes à l'écrit. Une telle conclusion, s'agissant d'un métier pourtant particulièrement exposé aux problématiques des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ne peut qu'alerter… A l'inverse, les candidats qui habitent à Paris disposent, au contraire, d'un biais favorable à l'oral du concours de commissaire de police, biais qui s'est toutefois réduit au fur et à mesure des années observées, « ce qui peut suggérer un effet positif des réformes engagées au sein du ministère de l'intérieur pour favoriser l'égalité » [41].

Le **« testing »** a lui aussi mis en évidence des résultats contrastés. Réalisé par le biais des demandes d'information auprès de commissariats de police, le volet du testing consacré à la police nationale n'a pas permis d'identifier un écart significatif de réponses en faveur du candidat fictif dénommé « Thomas Martin » par rapport à « Laure Bernard » ou à « Mehdi Haddad ». A l'inverse, s'agissant de demandes d'informations pour des candidatures à des postes d'infirmier dans le secteur hospitalier, aussi bien public que privé, il est apparu que la candidate fictive « Laure Bernard » recevait davantage de réponses que celle dénommée « Anissa Ali », cette différence étant statistiquement significative. En outre, et de façon préoccupante, le secteur hospitalier public apparaissait, aux termes de cette étude, plus discriminant que le secteur hospitalier privé[42]… De la même façon, un autre système de « testing », avec envoi de candidatures en réponse à des offres d'emplois contractuels, des risques significatifs de discrimination ont été identifiés lorsque la candidature émanait d'un candidat d'origine maghrébine, par rapport à un candidat d'origine française. Là aussi, l'ampleur des discriminations varie selon les postes en cause, mais aussi selon les versants de la fonction publique, les fonctions publiques territoriale et hospitalière apparaissant plus exposées au risque de discrimination que la fonction publique d'État[43].

B. Un environnement contraint

Le rapport L'Horty, premier travail de cet ordre sur l'emploi public en France, met donc en évidence des marges de progression qui restent importantes pour réduire les discriminations dans l'accès à l'emploi public. Les actions menées

1. *Contraintes juridiques : le principe d'égale admissibilité aux emplois publics*

a. Un principe qui interdit de tenir compte d'autres criteres que le merite

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, rappelé plus haut, dispose : « *La Loi est l'expression de la volonté générale. (…) Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux 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.* » Ces dispositions de valeur constitutionnelle forment le cadre du principe d'égal accès ou d'égale admissibilité aux emplois publics, dont le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, chacun dans son champ de compétences, se font les gardiens.

Le **champ d'application du principe d'égale admissibilité aux emplois publics**, qui exclut traditionnellement les fonctions électives mais aussi les postes à forte teneur politique tel que les emplois de cabinet (CE, 30 décembre 2009, *Gouvernement de la Polynésie française*, n° 32565, aux tables.), a été récemment précisé par le Conseil constitutionnel dans sa décision

[41] *ibid*, p. 69
[42] *ibid*, p. 79-80
[43] *ibid*, p. 83-84

2012-656 DC du 24 octobre 2012 relative aux emplois d'avenir. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que devaient être regardés comme des emplois publics soumis à ce principe tous les contrats de travail conclus par des personnes publiques pour une durée indéterminée, et, par conséquent, que l'inclusion dans le dispositif des emplois d'avenir, contrats réservés aux jeunes peu qualifiés, aux employeurs publics ne pouvait prendre la forme que de recrutements à durée indéterminée.

Ce principe a **pour effet d'interdire les discriminations**, qu'elles prennent la forme de questions sur l'origine d'un candidat, ses pratiques religieuses ou celles de son épouse (CE, 10 avril 2009, *El Haddioui*, n° 311888, Rec.), sur un plafonnement du recrutement des femmes qui n'est justifié ni par la nature des fonctions, ni par les conditions particulières dans lesquelles ces fonctions sont exercées (CE, 11 mai 1998, *Mlle Aldige*, n° 185049, aux tables), ou encore d'une limite d'âge fixée pour l'accès à un emploi public qui n'est pas rendu nécessaire par les caractéristiques de l'emploi ou qui serait manifestement disproportionnées aux buts légitimes en vue desquels elle est instituée (CE, 24 janvier 2011, *Mme Constanty*, n° 308753, aux tables).

Toutefois, le principe d'égale admissibilité aux emplois publics va au-delà de la seule interdiction des discriminations sur le fondement des critères mentionnés à l'article 225-1 du code pénal, au nombre de 21 depuis que la loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 y a ajouté la précarité sociale[44]. En effet, ce principe « suppose normalement qu'il ne soit tenu compte, par l'autorité administrative, que des seuls mérites des candidats à de tels emplois » (CE, *Gouvernement de la Polynésie française*, précité). Comme l'a précisé le Conseil d'État, ce principe implique, pour l'autorité administrative compétente, plusieurs étapes : d'une part, la définition de modalités permettant d'examiner les aptitudes des candidats, d'autre part, le choix des candidats sur la base des seuls « vertus, talents et capacités des intéressés à remplir leurs missions, au regard de la nature du service public considéré et des règles, le cas échéant statutaires, régissant l'organisation et le fonctionnement de ce service » (CE, Section, 8 mars 2013, *Syndicat des cadres de la fonction publique*, n°355788, Rec). Le Conseil d'État souligne ainsi, logiquement, que le critère des mérites des candidats s'apprécie en fonction des missions en cause, ce qui laisse de la marge de manœuvre quant au choix fait par les recruteurs de procéder sur la base de compétences ou plutôt de connaissances.

En outre, **ce principe n'impose pas nécessairement que les fonctionnaires soient recrutés par concours** (Conseil constitutionnel, décision n° 84-178 DC du 30 août 1984) ; c'est ainsi qu'a pu être créé par une ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 le Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (PACTE), ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans, qui permet d'intégrer la fonction publique après un contrat d'une durée d'un à deux ans alternant formation et stage, et à l'issue d'une vérification d'aptitude. Toutefois, comme le soulignait dans son rapport Jacky Richard[45], les personnes qui bénéficient d'un tel contrat « ont vocation à être titularisés dans le corps correspondant à l'emploi occupé » (CE, 17 mai 2013, *Mlle Mohamed-Bakir*, n° 356489, aux tables), si bien qu'ils doivent probablement être regardés comme occupant des emplois publics et, à ce titre, sélectionnés uniquement en fonction de leurs mérites.

[44] Ou, plus précisément, « la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur ».

[45] J. RICHARD, *Développer et pérenniser l'apprentissage dans la fonction publique*, Rapport au Premier ministre, avril 2015, p. 41

Cette interdiction de se fonder sur tout autre critère que les mérites conduit donc à **proscrire également toute forme de discrimination positive dans l'accès à l'emploi public.** Le Conseil d'État a ainsi jugé que ce principe interdisait à une autorité administrative de faire bénéficier d'une priorité d'embauche à des salariés récemment licenciés par une entreprise privée (CE, 14 février 1990, *Fédération syndicaliste Force Ouvrière de la défense*, n° 104275, aux tables) ou encore de recruter les candidats selon un ordre de priorité établi compte tenu de l'ancienneté des candidatures, corrigée par des bonifications d'une durée variable accordées à certains et en donnant la priorité à certains candidats en fonction de considérations d'ordre social (CE, 10 janvier 1986, *Fédération nationale des travailleurs de l'État CGT*, n° 62161, Rec). En clair, et contrairement à un argument parfois avancé pour justifier le recrutement sans concours des agents de catégorie C dans la fonction publique territoriale, une administration ne peut utiliser ses procédures de recrutement à des fins de politique de l'emploi, adaptées à un certain bassin ou à certaines situations.

Cette analyse explique que la mission n'ait pas préconisé, comme cela lui a pourtant été suggéré par un certain nombre d'interlocuteurs, le développement de mécanismes de **pré-recrutement** dans la fonction publique. En effet, de tels mécanismes, s'ils constituent un véritable « pré-recrutement », devront probablement être menés dans le respect des principes assez stricts rappelés ci-dessus. A la place, c'est au niveau des politiques d'enseignement supérieur, via des bourses par exemple, que de futurs candidats à l'emploi public présentant des profils objectivement défavorisés devraient pouvoir être soutenus.

Une normalité française : quelques enseignements du droit comparé

En matière de principes gouvernant le recrutement des agents publics, la France est loin de se différencier. Nos principaux voisins présentent en effet des règles similaires, également de niveau constitutionnel, selon lesquelles les emplois publics sont accessibles à tous et ne doivent être pourvus qu'en fonction des qualités professionnelles.

En Allemagne, l'article 33, alinéa 2 de la Loi fondamentale garantit à chaque Allemand un droit d'accès égal à toutes les fonctions publiques selon ses aptitudes, ses qualifications et ses capacités professionnelles. Les trois critères – aptitude (*Eignung*), qualification (*Befähigung*), capacité professionnelle (*fachliche Leistung*) – sont censés opérer la sélection des meilleurs[46].

Au Royaume-Uni, la Section 10 du Constitutional Reform and Governance Act 2010 indique que le recrutement des fonctionnaires se fait au mérite et sur la base d'une compétition ouverte[47]. Chaque agence gouvernementale peut suivre sa propre procédure de recrutement, à condition de respecter les principes formulés par la Commission du service public (*Civil Service Commission*) dans ses *Recruitment Principles*, à savoir :
(a) La constitution d'un jury : un jury d'au moins deux personnes doit superviser la procédure de sélection. Le jury est dirigé par un président qui est soit un fonctionnaire soit un membre de la *Civil Service Commission*. Le jury doit s'assurer que le candidat est évalué de façon impartiale à l'aune de certains critères essentiels (compétences et expérience) à chaque étape du processus de sélection. Les membres du jury doivent faire part de tout conflit

[46] C. GÜNTHER, « Jurisprudence de la cour administrative fédérale d'Allemagne. Droit des fonctionnaires », art. préc.
[47] Civil Service Commission, *Recruitment Principles*, para. 1 [http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2015/05/RECRUITMENT-PRINCIPLES-FINAL.pdf].

d'intérêt. Enfin, le jury doit établir un rapport à la fin de la procédure de sélection afin d'en résumer les étapes et d'indiquer les motifs de la décision finale.
(b) La communication d'informations sur la procédure de sélection et le poste : l'agence gouvernementale doit fournir aux candidats potentiels toutes les informations nécessaires sur la nature et le grade du poste, les critères utilisés pour la sélection, les étapes de la procédure de sélection, et la rémunération offerte aux candidats retenus (salaire, bonus, etc.). Il doit également être précisé aux candidats que la procédure de sélection se fait sous l'égide de la *Civil Service Commission*. Les modalités concernant le dépôt d'une plainte pour non-respect des principes de la CSC doivent être également communiquées aux candidats.
(c) L'objectivité dans la prise en compte des éléments du dossier de candidature : la procédure de sélection doit être objective, impartiale et suivie uniformément pour l'examen de toutes les candidatures reçues. Elle peut comprendre un entretien mais cela n'est pas requis. Les candidats doivent être évalués à l'aune des mêmes critères. Quand un candidat rencontre des fonctionnaires autres que les membres du jury, il doit être clairement précisé si l'entrevue fait partie de la procédure de sélection ou bien s'il s'agit simplement de donner au candidat de plus amples informations sur le service ou le poste. Les candidats doivent être évalués sur la seule base de leur mérite, indépendamment de leurs affiliations (présentes ou passées) ou de la profession de leurs amis, partenaires ou proches. Le jury doit également s'assurer que le candidat sera impartial dans l'exercice de ses fonctions, notamment s'il était auparavant actif politiquement.
(d) L'établissement d'une liste de candidats reçus par ordre de mérite, sachant que le jury peut également choisir de constituer une liste complémentaire.

En Italie, les garanties constitutionnelles sont encore plus poussées, puisque le troisième alinéa de l'article 97 de la Constitution italienne affirme que « l'accès aux emplois des administrations publiques a lieu par concours, hormis dans les cas fixés par la loi »[48]. En-dehors d'hypothèses particulières de recrutement pour les postes les moins qualifiés ou pour faciliter l'accès au travail de certaines « catégories protégées », l'accès à la fonction publique a lieu par sélection à travers la voie, soit du concours, sur la base de l'évaluation des titres des candidats suivi d'un examen visant à vérifier les connaissances requises, soit du « cours-concours ». Cette procédure se déroule en plusieurs étapes, consistant en un examen portant sur les connaissances requises pour l'admission à l'école nationale de l'administration (*scuola nazionale dell'amministratione*, « SNA »), suivi d'une période de stage dans l'administration et d'un examen final de sortie (déterminant le classement définitif).

En outre, toute procédure est soumise au respect des principes énoncés par le troisième alinéa de l'article 35 du décret législatif n. 165 du 30 mars 2001, à savoir :
- la publicité des modalités de sélection et du déroulement afin de garantir l'impartialité et assurer l'efficience et la rapidité de leur mise en œuvre, à travers notamment le recours à des systèmes automatisés
- l'adoption de mécanismes objectifs et transparents, aptes à vérifier l'existence des exigences professionnelles et psychologiques requises
- le respect de l'égalité des chances entre hommes et femmes
- la décentralisation des procédures de recrutement
- la composition des commissions par des experts n'appartenant pas à l'organisme de direction de l'administration concernée et n'ayant aucune fonction politique ni syndicale.

[48] https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf

b. CE PRINCIPE NE FAIT TOUTEFOIS PAS OBSTACLE A CERTAINES ACTIONS EN FAVEUR DE LA DIVERSITE

L'interdiction des discriminations qui résulte du principe d'égale admissibilité aux emplois publics n'est cependant pas sans limite.

En premier lieu, il importe d'avoir à l'esprit que le principe d'égale admissibilité aux emplois publics impose, en matière de discriminations positives, une interdiction stricte qui n'a pas **d'équivalent en matière d'éducation,** par exemple : ainsi, le principe d'égalité ne s'opposait pas à l'instauration par le législateur, pour l'accès à l'Institut d'études politiques de Paris, d'une procédure particulière réservée à des élèves venant d'établissements classés en zone d'éducation prioritaire (ZEP), dès lors que la sélection n'est pas arbitraire et repose sur des « critères objectifs » (Décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001), c'est-à-dire à l'exclusion de tout critère d'ordre ethno-racial. Cette distinction n'est pas sans importance, puisque bon nombre d'écoles du service public, en particulier des écoles d'ingénieur, forment également à l'issue de concours d'entrée des étudiants ayant vocation à travailler dans le secteur privé, et qui ne sont pas fonctionnaires ; bien que l'on sorte du champ strict de cette mission, il serait donc envisageable, dès lors que ces écoles distinguent les procédures d'entrée des procédures de recrutement de fonctionnaires, d'y pratiquer des mesures de discrimination positive sur leurs actions d'enseignement supérieur, même si une intervention du législateur pour ce faire serait nécessaire.

En second lieu, si, comme on l'a vu, ce principe fait obstacle à ce que des contrats à durée indéterminée dans le secteur public soient réservés à une certaine partie de la population (les emplois d'avenir), le Conseil constitutionnel a jugé, dans la même décision, que **de tels contrats pouvaient être conclus à durée déterminée**, et en outre, que des dispositifs spécifiques d'aide à l'accès aux emplois publics visant à faciliter l'insertion professionnelle et la promotion sociale (en l'espèce, les « emplois d'avenir professeur ») devaient, eu égard à leurs caractéristiques, être regardés comme des dispositifs sociaux et non comme relevant de la création d'emplois publics (2012-656 DC, 24 octobre 2012, cons. 7 et 8).

En troisième lieu, et comme l'a prouvé la création d'un troisième concours réservé aux personnes titulaires d'une expérience dans le secteur privé, ce principe ne s'oppose pas « à ce que les règles de recrutement soient différenciées pour **tenir compte de la variété des mérites et des besoins »,** dès lors que c'est le législateur qui définit les catégories de personnes autorisées à se présenter à un concours de recrutement et que la vérification des capacités relève du seul jury du concours, qu'une formation est dispensée par l'École nationale d'administration, qu'un classement par ordre de mérite commande les choix des corps par les intéressés (Cons. const., décision n° 82-153 DC du 14 janvier 1983).

En outre, et dans le cadre des limites ainsi fixées, **certains dispositifs législatifs ont aménagé des régimes plus favorables pour certaines catégories de la population.**

Ainsi, le dispositif des **« emplois réservés »** permet un accès facilité à tous les corps ou cadres d'emplois des catégories B et C des trois fonctions publiques aux militaires et anciens militaires ayant servi à l'étranger, aux bénéficiaires d'une pension au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, à leurs enfants, aux orphelins de guerre et aux pupilles de la Nation, ou encore aux enfants de harkis (articles L. 394 à L. 398 de ce code). L'accès à ces postes est cependant subordonné à la reconnaissance des qualifications et acquis de l'expérience professionnelle du candidat (article L. 401 du même code).

Par ailleurs, la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des **travailleurs handicapés** a ouvert une voie d'accès simplifiée à la fonction publique pour ces travailleurs, et la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 a imposé aux employeurs publics d'au moins vingt salariés de les employer dans la proportion de 6 % de l'effectif total de leurs salariés. Dans le même esprit, le législateur a institué, pour le recrutement d'assistants d'éducation, une priorité en faveur des étudiants boursiers, qui a été jugée conforme au principe d'égale admissibilité aux emplois publics sous réserve que celle-ci s'applique à aptitudes égales (Cons. const, n° 2003-471 DC du 24 avril 2003).

Les avantages conférés en Italie à certaines catégories de personnes lors des procédures sélectives

Ici non plus, nous ne sommes pas en présence d'une spécificité française : en Italie, la loi confère de même des avantages à certaines catégories de la population, qui font écho aux dispositifs français.

a. Les quotas de postes réservés au concours

Pour chaque procédure sélective, l'administration peut réserver une partie des postes aux catégories indiquées par la loi, dans la limite de la moitié des postes mis à concours.
Si un candidat appartient à plusieurs catégories, on prend en compte le titre qui garantit le droit de réserve le plus important, selon l'ordre suivant :
- réserve en faveur des personnes appartenant aux « catégories protégées » (dans la limite indiquée par la loi - article 5 al. 3(2) dpr 487/99-, pour la portée de cette notion voir le chapitre suivant)
- réserve prévue en faveur des militaires en service prolongé ainsi que des volontaires spécialisés des forces armées, qui ont terminé la première période de service sans avoir commis de fautes (*senza demerito*), dans la limite de 20% des postes vacants sur l'année à pourvoir par concours
- réserve correspondant à 2% des postes à pourvoir par concours en faveur des officiers de complément des forces armées.

En ce qui concerne les personnes handicapées, elles peuvent prendre part à tous les concours publics, en application de l'article 16 de la loi n. 68 du 12 mars 1999.
Dès lors qu'il a réussi les épreuves, le candidat est retenu même si tous les postes ouverts au concours ont déjà été pourvus car il est pris en compte dans le quota réservé.

b. La préférence accordée à certaines catégories au sein du classement

A égalité de mérite et de titres, bénéficient d'une préférence les personnes suivantes (art. 5, dpr 487/94):
- personnes ayant reçu une médaille pour la valeur démontrée au combat (*medaglia al valor militare*)
- les mutilés et les invalides de guerre (ex combattants)
- les mutilés et les invalides civils de guerre
- les mutilés et les invalides civils des secteurs public et privé
- les orphelins de guerre
- les orphelins de personnes décédées du fait de la guerre
- les orphelins de personnes décédées lors du service dans le secteur public ou privé

- les blessés lors du combat
- les personnes avec une décoration militaire en guerre ainsi que les chefs de familles nombreuses
- les enfants des mutilés et des invalides de guerre (ex combattants)
- les enfants des mutilés et des invalides civils de guerre
- les enfants des mutilés et les invalides civils des secteurs public et privé
- les parents veufs (non remariés), le conjoint survivant (non remarié) et les frères et sœurs veufs et non mariés des personnes mortes en guerre
- les parents veufs (non remariés), le conjoint survivant (non remarié) et les frères et sœurs veufs et non mariés des personnes mortes du fait de la guerre
- les parents veufs (non remariés), le conjoint survivant (non remarié) et les frères et sœurs veufs et non mariés des personnes mortes en service, dans les secteurs public ou privé
- ceux qui ont fait le service militaire comme combattant
- ceux qui ont déjà travaillé pendant au moins un an dans l'administration qui a ouvert le concours et qui ont reçu une bonne évaluation
- les personnes en couple en fonction du nombre d'enfants à charge
- les invalides et mutilés civils
- les militaires ayant terminé la première période de service dans les forces armées sans avoir commis de fautes.

Enfin, s'agissant de **l'égalité femmes-hommes,** à la suite de la révision constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 qui a introduit à l'article 1er de la Constitution la formule selon laquelle « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales », des dispositions législatives plus contraignantes que ce qu'autorisait jusque-là la jurisprudence (voir notamment : Cons. const., n° 2001-455 DC, 19 juin 2001) ont pu être adoptées : tel est notamment le cas de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, qui impose par exemple une proportion d'au moins 40% de femmes dans les jurys et comités de sélection des trois versants de la fonction publique.

2. *Contraintes sociologiques : une démarche qui s'insère dans un environnement socialement inégalitaire*

Cela a été rappelé à plusieurs reprises dans le cadre de la mission : la fonction publique et les écoles du service public ne peuvent avoir pour vocation de compenser ou de rattraper à elles seules les inégalités sociales qui se reflètent largement dans les cursus scolaires, que ce soit dans le secondaire ou dans le supérieur.

Parce que telles sont les obligations juridiques qui pèsent sur elle, mais aussi et surtout parce que c'est le gage de son efficacité et de sa légitimité, **la fonction publique doit avoir pour objectif de recruter les personnes qui sont les plus aptes à remplir les missions qui lui seront confiées.** Or, nous l'avons vu, la structure même de la fonction publique, qui présente une proportion de cadres plus importante que dans le secteur privé, conduit celle-ci à recruter, naturellement, des diplômés. Les trois catégories de la fonction publique sont en effet construites, pour les recrutements au concours externe, autour du niveau de diplôme : la catégorie C correspond à des emplois n'exigeant, soit aucun niveau de diplôme, soit la possession du diplôme national du brevet ou d'un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou d'un brevet d'études professionnelles (BEP) ; la catégorie B recouvre des emplois correspondant, en principe, au baccalauréat ou à un premier diplôme de formation

professionnelle post-baccalauréat, tandis que la catégorie A exige en général un diplôme de l'enseignement supérieur de niveau licence (bac + 3).

Toutefois, des interrogations émergent quant à la pertinence de cette classification, au regard du **phénomène des « surdiplômés »,** à savoir le constat fait dans un grand nombre de recrutements de la fonction publique de niveaux de diplôme bien supérieurs à ceux exigés pour le concours. En moyenne, dans les recrutements externes de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale en 2013, 24% des catégories B et 18% des catégories C recrutés disposaient d'un diplôme de niveau bac + 5 au moins[49]. Ce phénomène existe également dans un grand nombre d'écoles, et pour des recrutements dans les trois catégories : à titre d'exemple, les lauréats du concours de l'Ecole nationale des techniciens de l'équipement (ENTE), qui exige la possession d'un diplôme de niveau bac + 2, sont 54% à être titulaires d'un diplôme de niveau bac + 4. Dans les IRA, qui recrutent au niveau bac + 3, 54% des élèves sont titulaires d'un diplôme de niveau master (bac + 5). Mais ce phénomène existe également s'agissant du concours de surveillant pénitentiaire, qui n'exige que le brevet : 73% des lauréats de ce concours ont un niveau supérieur au baccalauréat, dont une proportion importante qui sont diplômés du supérieur. C'est, naturellement, pour les concours dits « A+ » que cette proportion de candidats « surdiplômés » est la plus forte ; ainsi, 78% des lauréats de l'ENA sont titulaires d'un diplôme de master. Ce constat se lit à la lumière des nombreuses études sociologiques qui ont mis en évidence un « déclassement scolaire », c'est-à-dire un abaissement du niveau d'emploi que l'on peut atteindre avec un diplôme égal[50]. A cet égard, il est fort difficile d'imaginer comment les écoles pourraient faire face à cette tendance, et les efforts en ce sens sont, en pratique, bien vite contrés par la capacité d'adaptation rapide des candidats les plus qualifiés[51].

Cette tendance à la surqualification dans la fonction publique ne peut alors qu'aggraver un autre aspect sociologique qui complique l'approche en matière de diversité, à savoir **la tendance de l'enseignement secondaire et supérieur à reproduire les inégalités sociales.** Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, alors que les personnes dont le père est issu d'une catégorie socio-professionnelle supérieure (CSP+) ne représentent que 12% de la population française en moyenne, selon l'INSEE, ce chiffre atteint 30% en moyenne pour les étudiants de l'enseignement supérieur, qui sont statistiquement le principal vivier de recrutement de la fonction publique, pour les raisons tenant aux conditions de diplôme et rappelées ci-dessus. Il n'est donc pas surprenant que les élèves des écoles de service public ne soient, à cet égard, pas représentatifs de la moyenne de la population française. Il est, en revanche, plus préoccupant d'observer que ces écoles aggravent parfois cette tendance de l'enseignement supérieur : ainsi, les élèves dont le père est CSP+ représentent 52% des lauréats de l'ENA, 57% de ceux de l'Institut national d'études territoriales (INET) et 62% de ceux du corps des Mines. Selon une étude du Centre d'expertise et de recherche administrative de l'ENA, un candidat issu d'une CSP+ a une chance sur onze de rentrer à l'ENA par la voie du concours externe, contre une chance sur 43 pour un candidat issu d'une CSP- ![52] L'insertion dans un

[49] Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, département des études et des statistiques.

[50] Voir sur ce point une abondante littérature en matière scolaire, et notamment M. DURU-BELLAT, *L'inflation scolaire*, Paris, Le Seuil, 2006

[51] Dans un ordre d'idée similaire, quoique sur un sujet plus spécifique, le responsable d'une administration témoignait ainsi de ce que, compte tenu de l'extrême sélectivité de ses concours, les candidats « classiques » s'adaptaient très rapidement à toute tentative de modifier le contenu des épreuves en vue de faire évoluer le profil des lauréats…

[52] F. LARAT, « Le dernier maillon dans la chaîne des inégalités ? Les particularités du profil des élèves de l'ENA », *Revue française d'administration publique*, n° 153, 2015, p. 103-124

environnement social donné ne peut donc entièrement conduire à décharger les écoles de tout intérêt pour ces questions.

Enfin, et sans que cette présentation très succincte ne vise à épuiser la question complexe des inégalités sociales et scolaires, il apparaît naturellement que les écoles de service public, et même l'ensemble des intervenants dans le système scolaire, universitaire et de formation initiale, **sont loin d'avoir prise sur l'essentiel des questions** qui sont susceptibles d'affecter, *in fine*, la diversité en leur sein. Les familles et les relations sociales des jeunes jouent, naturellement, un rôle tout à fait déterminant. A titre d'exemple, une étude sur les facteurs de réussite ou d'échec scolaire chez les adolescents et jeunes primo-arrivants en France montre ainsi que les principaux facteurs de réussite identifiés sont la mobilisation des familles et le soutien actif de personnes extérieures, tandis que la méconnaissance par la famille du monde scolaire et professionnel en France constitue l'un des obstacles à cette même réussite[53].

En somme, dans l'ensemble de ce processus, les écoles de service public n'interviennent en large partie qu'en bout de course, et de façon marginale : il n'en reste pas moins qu'elles ne peuvent se désintéresser de la question.

3. Contraintes administratives : une vision d'ensemble à repenser

Toutefois, certaines des contraintes qui apparaissent aux écoles de service public comme des freins à la poursuite de l'objectif de diversité sont endogènes à l'administration, et devraient pouvoir à ce titre être surmontées.

La première de ces contraintes administratives est la tendance à **raisonner de façon excessivement morcelée,** école par école voire concours par concours, alors que les candidats optent bien plus souvent pour une approche plus pragmatique, en postulant à plusieurs concours similaires ou proches. Cette approche se double parfois d'une focalisation à l'excès sur les écoles elles-mêmes, alors que celles-ci ne disposent pas toujours des leviers d'action. Ceci est notamment le cas s'agissant de l'organisation des concours, qui relève dans un grand nombre de cas de l'administration de recrutement, qu'il s'agisse des directions des ressources humaines des ministères pour la FPE ou du centre national de gestion (CNG) pour la FPH. A ce titre, l'implication des écoles ne peut faire oublier la responsabilité qui incombe donc aux administrations de prendre pleinement en compte les questions de diversité dans la conception et l'organisation des concours. La mission souhaite à cet égard que chaque administration en charge du recrutement prépare, à un niveau de responsabilité suffisamment élevé, un plan de recrutement qui serait le pendant, à ce niveau, des programmes d'action élaborés par les écoles.

Une autre de ces contraintes administratives tient à la **technicité et à la spécificité, réelle ou revendiquée, des métiers auxquels forme chaque école.** Si tous les métiers de la fonction publique requièrent la vérification de compétences particulières, il est cependant apparu à la mission que d'autres facteurs pouvaient entrer en ligne de compte dans la volonté de préserver des épreuves marquant une forte spécificité du concours par rapport à d'autres de même niveau ou de nature proche. La vigueur de l'identité de corps peut ainsi expliquer que certains concours présentent des épreuves qui, en pratique, portent sur des compétences proches voire identiques, afin de préserver ce que les membres du corps peuvent percevoir comme une

[53] E. SETTOUL, S. SHAHROKNI, « Quels sont les facteurs de réussite scolaire pour les primo-arrivants en France ? », Association Passeport Avenir et Ministère de l'intérieur, 2013

prime donnée aux candidats qui ont effectué le parcours le plus en phase avec le métier exercé (titulaires de master en droit social pour les inspecteurs du travail etc.). Cette pratique peut également se justifier par la volonté d'éviter les effets d'aubaine qui pourraient résulter de ce que des candidats prépareraient plusieurs concours de niveau équivalent et dont les épreuves seraient proches, à l'instar des candidats qui présentent le « tiercé A+ », dans lequel figurent l'INET, l'ENA, et le concours de directeur d'hôpital. Ce raisonnement anti-effet d'aubaine ne paraît toutefois pas complètement justifié, alors qu'un recrutement dans la fonction publique dure en principe jusqu'à la fin d'une vie professionnelle, au cours de laquelle bien des mobilités sont possibles et même souhaitables.

A l'inverse, dans d'autres métiers, la problématique se présente sous un jour tout à fait différent, **la contrainte tenant parfois au manque de candidats** plutôt qu'à leur afflux. Tel est le cas dans les métiers qui affichent d'importants besoins en recrutement, tels que la police, l'administration pénitentiaire, ou encore certains corps de l'éducation nationale[54]. Dans certains cas, les administrations de recrutement sont amenées à organiser des sessions exceptionnelles de concours, au taux de sélectivité souvent plus bas, mais aussi des offres de formation plus resserrées et dont la qualité n'est pas systématiquement assurée au même niveau que la formation initiale « standard » des écoles. Ce point n'est pas sans importance, car la diversité de la fonction publique ne doit pas être regardée uniquement comme une question qui concernerait la population de fonctionnaires, mais aussi la qualité du service rendu et la capacité des agents publics à traiter de façon véritablement neutre et égale l'ensemble des administrés et citoyens.

C. Des marges de manœuvre importantes qui demeurent pour promouvoir la diversité dans la fonction publique

1. *Des orientations stratégiques gagneraient à être fixées au niveau national, tant pour la formation et le recrutement que s'agissant de la diversité*

a. LE MODELE FRANÇAIS DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION N'A PAS TROUVE SON POINT D'EQUILIBRE

Comme nous l'avons déjà souligné, **la répartition des rôles entre écoles, et entre écoles et administrations, est loin de s'apparenter à un jardin à la française.** Très nombreuses sont les écoles qui ne bénéficient d'aucune marge de manœuvre sur le recrutement ; d'autres encore n'ont que peu la main sur l'évaluation des élèves en formation, qui peut relever, comme au sein de l'administration pénitentiaire, d'un réseau de directions régionales ou de pôles de formation locaux. Cette dispersion rend très difficile d'avoir une vision d'ensemble des objectifs que doivent poursuivre le recrutement et la formation des fonctionnaires.

Pourtant, la France n'a pas non plus fait, comme certains de nos voisins, le choix d'un modèle de recrutement véritablement décentralisé, dans lequel le niveau central fixerait essentiellement des orientations qui seraient mises en œuvre au niveau local. Tel est le cas, par exemple, du modèle britannique, où chaque agence gouvernementale recrute elle-même ses agents, mais à condition de respecter les principes formulés par la Commission du service public (*Civil Service Commission*) dans ses *Recruitment Principles*, rappelés plus haut. Ce système conduit à laisser une certaine marge de manœuvre au recruteur, tout en s'assurant systématiquement du respect de principes directeurs. **En France, si de tels principes sont,**

[54] Voir par exemple : « Les concours de l'enseignement toujours en manque de bons candidats », *Le Monde*, 5 juin 2015

naturellement, respectés dans le cadre de l'organisation des concours, la dichotomie forte entre un recrutement sur concours, extrêmement formalisé, et un recrutement sans concours laissé à la complète appréciation du recruteur ne peut qu'interroger à cet égard. Relativement centralisé s'agissant des concours, le système français est donc largement décentralisé si l'on s'intéresse à la réalité du recrutement : en 2013, plus de 22 000 agents étaient ainsi recrutés dans la FPT sans concours, soit un nombre proche du total des agents recrutés sur concours dans la FPE (28 500 en 2013), et près du double de ceux recrutés sur par concours dans la FPT (12 000)[55]. Dans ce contexte, si le cadre constitué par les jurisprudences constitutionnelle et administrative interdit de recruter des agents publics selon d'autres considérations que leurs mérites, ces règles sont peu connues et ne bénéficient pas, comme dans le système britannique, d'une formalisation dans le cadre de chaque recrutement.

S'agissant de **la formation,** on constate de la même façon un mélange de centralisation et de doublons. Centralisation, l'essentiel de la formation se déroulant, en pratique, dans les écoles ; doublons, dans la mesure où les écoles peuvent être amenées à reproduire des formations qui existent dans l'enseignement supérieur, ou, bien souvent, à dupliquer entre elles des enseignements communs (sur le statut de la fonction publique, par exemple). Là aussi, nos voisins britanniques ont, eux, fait le choix d'un système de formation radicalement différent, dans lequel les écoles de fonctionnaires spécialisées ont disparu au profit d'un recours au *Civil Service Learning* (CSL), entité rattachée au ministère de la fonction publique, qui offre une variété de cours et d'activités de formation aux fonctionnaires, dont des cours en salle de classe, mais également des cours en ligne (*e-learning*), la diffusion de manuels et guides d'enseignement gratuits, et des modules d'apprentissage professionnel. L'objectif est que chaque fonctionnaire puisse prendre en main ses projets de formation, en combinant un apprentissage « sur le tas » (*on the job*) et en classe. Idéalement, la formation doit se répartir de la façon suivante : 70% d'apprentissage *on the job*, 20% d'apprentissage par le mentorat ou le coaching, et 10% d'apprentissage par des cours[56].

S'il paraît peu souhaitable de transposer un tel modèle à la configuration française, celui-ci invite à s'interroger sur **la marge de manœuvre considérable qui subsiste dans les écoles de service public pour favoriser l'autonomie des élèves dans leur apprentissage et la possibilité de poursuivre des formations d'une façon moins segmentée en fonction de la seule identité de l'école.** Par exemple, alors qu'un certain nombre d'écoles de niveau A ou A+ forment à des métiers de direction impliquant parfois le management d'un nombre important d'agents dès la sortie d'écoles (directeurs d'hôpitaux, d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, d'établissements pénitentiaires, un certain nombre de postes d'administrateurs territoriaux etc.), les élèves sont formés dans des écoles distinctes et n'ont que peu d'occasions de mettre en commun leurs expériences. Le rapprochement entre écoles sur la base de réelles similitudes en termes de compétences développées ne se fait encore que trop rarement. La même remarque peut être faite, on l'a vu, s'agissant des valeurs du service public et de la déontologie, sujets sur lesquels une certaine proximité pourrait être cultivée entre les ESP.

b. LES GRANDES LIGNES D'UNE POLITIQUE DE DIVERSITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE POURRAIENT UTILEMENT ETRE FORMALISEES AU NIVEAU NATIONAL

[55] Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, département des études et des statistiques.
[56] Matt ROSS, *Waiting at the school gates*, Civil Service World, 28 mars 2012.

La place de la diversité dans la fonction publique française, si elle fait l'objet d'une attention politique croissante, pourrait également être davantage formalisée. En effet, nos principaux voisins se sont explicitement engagés dans **une « gestion de la diversité » (*diversity management*), dont l'objectif est d'offrir aux agents publics des réponses individuelles et adaptées à leur situation.**

Ainsi, en Allemagne, une charte de la diversité (*Charta der Vielfalt*) existe depuis 2006. De nombreuses entreprises et institutions publiques ont signé cette charte et se sont ainsi engagées à instaurer un climat de travail propice à la diversité et à promouvoir tous les talents. Contrairement aux instruments classiques qui partent de l'idée d'un déficit ou d'un problème à résoudre (ex : déficit d'intégration des personnes issues de l'immigration), la charte adopte volontairement une approche positive, en termes de ressources et de compétences. Plusieurs propositions (à court, à moyen et à long terme) sont formulées afin de promouvoir un tel climat. Parmi les multiples propositions, on peut citer par exemple la constitution de calendriers diversifiés (*Diversity-Kalender*) prenant en compte la journée de la femme, la journée des personnes handicapées ou la journée contre l'homophobie. Il est proposé par ailleurs de compléter les fiches de poste diffusées lors du recrutement de la mention suivante : « nous saluons les candidatures indépendamment du sexe, de la nationalité, de l'origine ethnique ou sociale, de la religion, d'un handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle ». Il est conseillé également de diversifier les canaux de diffusion des offres d'emploi, par exemple en les communiquant à diverses associations défendant les intérêts de certains groupes sociaux.

Dans la même perspective, au Royaume-Uni, a été lancé en 2014 le *Talent Action Plan* (plan d'action pour les talents), qui s'inscrit dans une réforme globale du service public anglais visant à promouvoir l'égalité des chances et à développer une plus grande diversité[57]. Il s'agit de faire de l'Etat l'employeur le plus inclusif, représentatif d'un Royaume-Uni moderne et des citoyens qui bénéficient des services publics. Le programme vise ainsi les diverses minorités composant la population anglaise : les BAME (*black, asian, and minority ethnic*), les personnes défavorisées du fait de leurs origines socio-économiques, les membres de la communauté LGBT et les femmes. Le *Civil Service* publie chaque année un rapport évaluant les progrès effectués dans ce domaine et présentant les objectifs à accomplir pour l'année à venir.

Il est clair qu'un certain nombre de ces initiatives ne sont pas solubles dans la culture française, notamment celles qui conduisent à réaliser des statistiques à caractère ethnique ou relatives à l'orientation sexuelle, ce que le principe d'égalité « sans distinction d'origine, de race ou de religion » proscrit (article 1er de la Constitution ; Conseil constitutionnel, décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007), de même que le principe d'égale admissibilité aux emplois publics, rappelé plus haut. Cependant, ces principes n'interdisent pas de prêter, comme le fait le système britannique, une attention particulière à certains, ou encore des actions comme celles préconisées par le rapport de 2016 sur le *Talent Action Plan*[58]. Ce rapport met ainsi l'accent sur la notion de « développement de talent », en proposant de permettre à tous les fonctionnaires d'identifier un schéma de développement professionnel, et définir la notion de « talent » en rapport direct avec les compétences requises pour le travail demandé au fonctionnaire. De même, en vue de la promotion d'une culture dite « inclusive », il invite à publier et distribuer un manuel sur le harcèlement dans la fonction publique, à travailler à la meilleure intégration des

[57] GOV.UK, *Talent Action Plan 2016: Removing the barriers to success* [https://www.gov.uk/government/publications/talent-action-plan-2016-removing-the-barriers-to-success].
[58] GOV.UK, *Talent Action Plan 2016: Removing the barriers to success.*

fonctionnaires handicapés, et à identifier les obstacles rencontrés par les fonctionnaires en raison de leur âge ou de leur identité sexuelle. Enfin, pour ce qui est de la mobilité sociale, il encourage à collecter des données sur les catégories socioprofessionnelles d'origine des fonctionnaires, à encourager le chaperonnage de lycéens issus de la diversité et proposer des stages dans la fonction publique à ces jeunes, et à promouvoir la fonction publique sur les campus universitaires et par le biais des réseaux sociaux.

De telles initiatives peuvent utilement inspirer des actions de ce côté-ci de la Manche ; la mission en a d'ailleurs proposé quelques-unes *(cf. infra*). Mais ces actions ont d'autant plus de chances de porter du fruit qu'elles s'inscriront dans un cadre formalisé. En France, une première étape a été franchie avec la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique, signée le 17 décembre 2013 entre la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et le Défenseur des droits. Comme le montrent les exemples allemands et britanniques, **il est possible d'aller plus loin en affirmant, politiquement, la valeur de la diversité dans la fonction publique, tout en garantissant l'égalité juridique de traitement qu'exige la Constitution.**

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.

2. *Les métiers de la fonction publique sont insuffisamment connus et promus, ce qui favorise l'homogénéité des viviers*

Parmi les priorités de mise en œuvre d'une telle politique de diversité dans la fonction publique, l'un des points de vigilance tient à la faible notoriété d'un grand nombre de métiers au sein de celle-ci, ce qui favorise l'uniformité des viviers.

a. AMELIORER L'INFORMATION SUR LES RECRUTEMENTS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

L'information sur les recrutements dans la fonction publique est en effet peu lisible et insuffisamment pédagogique, alors même que, comme l'a montré le rapport L'Horty, les administrations publiques effectuent, en termes de flux, 500 000 recrutements par an. S'agissant, par exemple, de SCORE, le site des concours et recrutements de l'État[59], il ne présente ainsi qu'une liste des concours ouverts, très utile pour ceux qui savent exactement quels concours les intéressent, mais tout à fait inaccessible pour des personnes plus éloignées du monde de la fonction publique, et pour lesquels les intitulés des concours n'éclairent pas sur la réalité des métiers exercés. Le même constat peut être fait s'agissant de la Bourse interministérielle à l'emploi public (BIEP) [60] . L'accessibilité de l'information doit impérativement être améliorée.

[59] http://www.fonction-publique.gouv.fr/score
[60] http://www.fonction-publique.gouv.fr/biep/bienvenue-sur-la-bourse-interministerielle-de-lemploi-public

La mission n'ignore pas que les possibilités de communication sur la fonction publique sont liées aux orientations politiques prises quant à l'avenir de celle-ci : quand un gouvernement s'engage à réduire le nombre de postes de fonctionnaires, il est naturel qu'il ne souhaite pas signaler que la fonction publique recrute[61]. Toutefois, des initiatives en faveur de la diversité, si elles n'appellent pas nécessairement à communiquer davantage, mais à communiquer différemment, d'une façon moins cryptée et qui favoriserait donc moins les *insiders*.

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.

Toutefois, la seule disponibilité de l'information ne suffit pas ; il est essentiel que cette information soit apportée aux publics visés dans des conditions permettant de lutter contre l'autocensure. A cet égard, les échanges avec des responsables associatifs ont convaincu la mission que **la seule disponibilité de l'information ne suffit pas, si celle-ci ne fait pas l'objet d'une présentation active.** Tel est le sens d'une proposition d'amendement au projet de loi sur l'égalité et la citoyenneté formulée par la mission, qui consiste à inclure, dans les articles récemment créés du code de l'éducation relatifs à la mission d'information et d'orientation des universités, une mention de ce que l'information et l'orientation doivent aussi inclure les métiers de la fonction publique, ce qui avait été largement oublié.

b. Utiliser les outils des stages, de l'apprentissage et de l'alternance pour elargir le vivier de potentiels candidats a la fonction publique

L'accès à l'information, même lorsque celle-ci est présentée activement, ne suffit pas : pour lutter contre l'autocensure et améliorer l'adéquation des candidats aux besoins des administrations, la possibilité d'expériences pré-professionnelles est essentielle. Tant les stages que l'apprentissage peuvent, et doivent, être mobilisées à cette fin.

C'est ainsi que la mission a proposé, dans le cadre du projet de loi sur l'égalité et la citoyenneté, un amendement qui met l'accent sur un moment, très en aval du recrutement dans les ESP, et pourtant crucial dans l'imaginaire professionnel des adolescents : le stage d'immersion professionnelle, effectué en principe en 3ème, et qui permet à tous les collégiens de France d'être projetés dans un environnement professionnel. Or le constat est fait que de nombreux élèves, notamment situés dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou issus de milieux défavorisés, peinent à trouver un stage. Dans le même temps, les administrations n'accueillent des stagiaires que de gré à gré. Le mécanisme proposé permettrait aux élèves présentant des profils défavorisés (boursiers de l'enseignement scolaire ou élèves issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville) de bénéficier, à leur demande, d'un droit d'accès à des stages dans des administrations. On trouve, d'ailleurs, des traces de dispositifs équivalents à l'étranger : au Royaume-Uni, le *School work experience programme* donne l'opportunité à des lycéens entre 16 et 18 ans et issus de milieux défavorisés d'effectuer un stage d'été d'une à trois semaines dans une agence gouvernementale ou un service public, en vue de les convaincre de leur potentiel et de lutter contre l'autocensure. D'une manière plus générale, et en allant au-delà du seul stage de 3ème,

[61] Voir sur ce point, la critique de Gwénaële CALVES, « « Refléter la diversité de la population française » : naissance et développement d'un objectif flou », *Revue internationale des sciences sociales* 2005/1 (n° 183), p. 177-186.

l'accueil des stagiaires dans les administrations, qui permet à ceux-ci de mieux appréhender la réalité du travail administratif et d'acquérir des savoir-faire et des savoir-être, donne de grandes marges de manœuvre pour mettre en œuvre des actions d'élargissement du vivier de potentiels candidats.

De la même façon, l'apprentissage et l'alternance peuvent être utilisés pour élargir les viviers de la fonction publique aux catégories qui y sont sous-représentées. Précisons que le recours à l'apprentissage doit naturellement, respecter les conditions légales (voir la circulaire du 8 avril 2015 relative à la mise en œuvre de l'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial) et ne peut être regardé comme se substituant à des postes de fonctionnaires. Si la politique active de développement de l'apprentissage, notamment dans la fonction publique d'État (objectif de 10 000 jeunes accueillis en apprentissage à la rentrée 2016), peut permettre de remplir l'objectif d'élargissement des viviers, c'est toutefois à une double condition.

D'une part, **le recrutement des apprentis, dans lequel domine une approche de gré à gré, doit éviter tout clientélisme, et permettre de recruter des personnes plus « éloignées » de l'administration, c'est-à-dire n'ayant pas nécessairement effectué le parcours type pour y accéder et ne disposant pas de tous les codes ; ceci, comme les autres actions en matière de diversité, nécessite d'être quantifié et d'être piloté.**

D'autre part, **l'apprentissage ne peut être regardé comme un pré-recrutement, *a fortiori* comme un recrutement : il permet d'acquérir des compétences qui pourront, fort heureusement, être valorisée dans le cadre d'un concours, mais n'a pas vocation à se substituer à celui-ci,** sous peine de méconnaître le principe d'égale admissibilité aux emplois publics déjà rappelé. Sur ce point, le modèle de l'apprentissage existant en France se différencie du *Civil Fast Track Apprenticehsip* britannique, qui permet de recruter des jeunes n'ayant pas obtenu de diplôme universitaire[62], lequel permet, à l'issue de deux années d'apprentissage, un accès direct à un emploi public permanent. Tel n'est pas, et ne devrait pas être au regard des exigences constitutionnelles, l'esprit du dispositif français, dont l'objectif est de favoriser la présentation de candidats issus de l'apprentissage aux concours.

A ce titre, une mention particulière doit être faite des corps du ministère de l'intérieur, dans lesquels des dispositifs spécifiques ont été déployés au début des années 2000. Si les dispositifs des gendarmes adjoints volontaires (GAV) ou des adjoints de sécurité (ADS) relèvent du recrutement de contractuels de la fonction publique (article L. 411-5 du code de la sécurité intérieure), le dispositif des Cadets de la République, lui, correspond bien à une approche qui combine alternance et égalité des chances : il permet à des jeunes de 18 à 30 ans de bénéficier d'une formation en alternance pendant un an, avec des périodes de stage et une formation en lycée professionnel et en école de police, avant d'accéder à un contrat d'adjoint de sécurité, qui ainsi permet de préparer le concours de gardien de la paix en ayant disposé d'une formation et d'une acclimatation à l'environnement professionnel de la police nationale. Ce dispositif vise bien des jeunes défavorisés : en 2010, seuls 0,61% des 850 cadets de la République recrutés avaient un niveau supérieur au baccalauréat, et 37% étaient titulaires du baccalauréat[63].

---

[62] GOV.UK, *Civil Service Fast Track Apprenticeship* [https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service-fast-track-apprenticeship].

[63] Guy GEOFFROY, *Rapport d'information sur la diversité du recrutement dans la gendarmerie et la police nationales,* Assemblée nationale, 23 novembre 2011, p. 28

Ces exemples montrent que, si le développement de l'apprentissage peut effectivement favoriser la diversification des viviers, il importe que celui-ci soit suffisamment formalisé et encadré. Une charte ou un cahier des charges relatif au recrutement des apprentis pourrait donc utilement être développé.

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.

3. *Les concours, pour rester la voie principale de recrutement de la fonction publique, doivent poursuivre leur adaptation aux publics et aux besoins*

Pour les raisons déjà évoquées plus haut, la mission reste convaincue que le concours, c'est-à-dire un mode de recrutement formalisé, demeure la méthode la plus sûre pour garantir l'égal accès de tous aux emplois publics et lutter contre les discriminations. Reste que des réflexions et rénovations sont possibles, pour sortir de l'image d'Épinal, encore souvent vraie, d'un concours externe sur épreuves académiques.

a. PRIVILEGIER LE RATTACHEMENT AUX CONCOURS EXISTANTS A LA MULTIPLICATION DE VOIES PARALLELES

Dans une optique de diversification, surtout lorsqu'elle concerne un vivier pré-identifié, il peut être tentant de créer une voie d'accès *ad hoc*, un « quatrième », voire un « cinquième » concours, pour viser par exemple les jeunes diplômés disposant d'une expérience professionnelle[64], ou encore les docteurs[65]. Si ces segmentations poursuivent des objectifs louables, une grande vigilance doit toutefois être observée à ce titre, pour plusieurs raisons.

D'une part, cette approche conduit par définition à segmenter des viviers plus étroits, donc plus uniformes, ce qui accroît les risques d'effet d'aubaine à l'intérieur des viviers nouvellement définis, sans garantir une motivation particulière pour le service public, et accroissent l'exclusion pour ceux qui ne remplissent pas les conditions pour y entrer. Des dispositifs de préparation, le cas échéant assortis d'aides en vue de les rendre attractifs, et possiblement ciblés sur certaines populations, pourraient constituer une solution de rechange.

D'autre part, le risque existe toujours d'une certaine porosité entre les viviers nouvellement créés et les viviers classiques du concours interne, du concours externe et du troisième concours. Outre que ce point peut faire l'objet d'un contrôle de la part du juge (voir la décision n° 82-153 DC du 14 janvier 1983 du Conseil constitutionnel relative à la création d'une troisième voie à l'ENA, qui l'a conduit à vérifier que les limites du vivier retenu n'étaient pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation), ceci pose des questions d'opportunité : dès lors que l'objectif n'est pas d'accroître le nombre de postes, sur quelle autre voie d'accès faudrait-il prendre les postes des filières ainsi créées ?

[64] Tel était le sens d'une partie de la commande faite à Marcel POCHARD et qui a donné lieu à son rapport sur *La diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'État*, 2006

[65] Voir par exemple, s'agissant de l'accès à l'École nationale de la magistrature, de l'article 5 de la loi organique du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature

Dans le même temps, justement, on constate une forte perte de terrain pour des voies d'accès à la fois généralistes, et **qui permettent de valoriser des compétences spécifiques, à l'instar du 3ème concours.** Ce concours, destiné à des candidats ayant acquis une expérience professionnelle dans le secteur privé ou associatif ou comme élu local d'accéder à la fonction publique, n'a représenté en 2013 qu'environ 450 recrutements dans la fonction publique d'État, contre près de 26 000 recrutements pour le concours externe ! Pourtant, le 3ème concours permet à la fois d'accroître la diversité sociale et universitaire du recrutement[66], et de faire bénéficier au secteur public de compétences issues du secteur privé. **Il est donc impératif d'accroître sa part dans le recrutement de la fonction publique, de même, pour les mêmes raisons que celle du concours interne, et de généraliser les corps dans lesquels il est proposé.**

En outre, **les conditions requises pour postuler au 3ème concours peuvent également être modifiées ;** en effet, la durée des fonctions professionnelles requises, souvent de sept ans, peut être regardée comme trop longue pour favoriser des candidatures issues du secteur privé, et ce d'autant plus que les lauréats du troisième concours, comme d'ailleurs du concours interne, ne bénéficient que de peu d'avantages dans le déroulement ultérieur de carrière, ce qui accroît la désincitation pour les possibles candidats disposant déjà d'une expérience professionnelle.

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.

b. Repenser et simplifier le contenu des concours

S'il importe donc de préserver les concours, voire d'en promouvoir certains, la réflexion gagnerait grandement à être poursuivie, tant sur l'organisation que sur le contenu des concours.

S'agissant de l'organisation, on peut en effet se **demander si la complexité et la longueur du processus de recrutement par concours n'est pas dissuasif pour certaines populations, et plus particulièrement pour celles qui, en raison de difficultés financières, ont besoin d'une insertion plus rapide sur le marché du travail que celle que permet l'entrée dans la fonction publique.** Ainsi, au Royaume-Uni, des rapports sur la diversité dans la fonction publique ont indiqué que la longueur du processus de sélection du *Fast Stream*, qui peut durer une trentaine de semaines, contre 11 pour les autres secteurs économiques, pouvait être un frein important au recrutement de fonctionnaires issus de minorités sociales ou ethniques. Les participants issus de classes défavorisées seront moins enclins à prendre le risque de refuser une offre d'emploi en attendant les résultats du *Fast Stream*. De même, si les premières épreuves se font au travers d'une plateforme en ligne, le reste des épreuves nécessitait que les candidats se déplacent dans un centre de recrutement situé à Londres. Les candidats étaient donc parfois obligés de poser plusieurs jours de congés ou de rater plusieurs journées de cours pour accéder à ce type de programme, et ils devaient par ailleurs être en mesure de financer ce déplacement. Ainsi, la durée globale des épreuves a

[66] Voir à ce sujet, G. DUTHIL, N. DE LORGERIL, « Vingt-cinq ans de troisième concours à l'ENA : un exemple réussi de diversification de la haute fonction publique ? », *Revue française d'administration publique*, n° 153, 2015, p. 195-212

été raccourcie pour la session 2017, et notamment le temps passé au centre de recrutement dans la phase finale du concours (ce qui permet d'éviter des frais d'hébergement pour les candidats). Ce raisonnement peut tout à fait être transposé au cas français, et devrait susciter une réflexion équivalente en ce sens.

Surtout, **des marges de manœuvre demeurent s'agissant du contenu des concours.** Ces dernières années, de nombreux progrès ont été faits en vue de rendre les concours moins académiques et moins théoriques ; mais une approche différente pourrait encore être adoptée.

En effet, les concours français continuent, en raison de la fragmentation des recrutements entre les corps, à comporter une importante composante disciplinaire ou thématique, qui favorise naturellement des viviers assez uniformes sur le plan des cursus universitaires. Si la mise en place d'épreuves de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) conduit à atténuer cet effet, la marge de manœuvre reste importante, comme le montrent des comparaisons européennes.

Ainsi, en Allemagne, les concours d'entrée à l'école de la banque centrale ou du ministère des affaires étrangères ne comporte pas d'épreuves disciplinaires (à l'exception d'épreuves de langues), mais des épreuves d'ordre général et comportemental : test psychologique d'aptitude comprenant des exercices de logique, de concentration, de mémoire et de connaissance ; examen oral visant à apprécier la résistance du candidat, sa motivation, ses capacités analytiques et conceptuelles, son comportement social, sa capacité à s'organiser et à planifier et son aptitude à la communication ; mise en situation ; discussion de groupe, etc. Selon les organismes allemands spécialisés dans la gestion des ressources humaines, la caractéristique principale de ces « centres d'évaluation » est le principe du « multiple » (*Mehrfachprinzip*)[67] : définition des exigences multiples en amont, à partir desquelles l'on fixe les divers critères d'évaluation ; détermination des multiples exercices orientés au profil des exigences ; plusieurs candidats ; plusieurs observateurs/examinateurs.

Il en va de même au Royaume-Uni, où le *Fast Stream*, programme de recrutement de jeunes diplômés destinés à devenir hauts fonctionnaires, comporte une phase de présélection en ligne, des examens surveillés, et une sélection finale. Les tests en ligne comprennent ainsi un questionnaire visant à tester le comportement et les capacités de jugement du candidat en situation, un exercice dit « *e-tray exercise* » pendant lequel le candidat doit choisir la réponse préférable à une série d'e-mails parmi les exemples proposés, et un entretien vidéo pendant lequel le candidat doit réagir à des questions pré-enregistrées sur sa motivation et ses points forts. Quant aux examens surveillés, ils comprennent un examen de *leadership*, un examen en groupe, et un examen évaluant les capacités d'analyse du candidat[68]. Chaque examen évalue un ensemble de compétences, et chaque compétence est évaluée à deux reprises. Comme le notait, dès 2006, le rapport Pochard, ce type d'épreuves non-disciplinaires conduit à ce que les admis au *Fast Stream* soient issus d'une grande diversité de filières : certes, les filières en humanités et en sciences sociales prédominent, mais les scientifiques sont bien davantage représentés qu'ils ne le sont à l'ENA, par exemple[69].

Ces deux exemples britannique et allemand comportent plusieurs éléments qui peuvent utilement éclairer la vision que nous avons des épreuves des concours.

---

[67] http://www.dgp.de/files/dgp/downloads/Produktbroschueren/dgp-AC-Broschuere-7-2014.pdf.
[68] *Idem*.
[69] M. POCHARD, op. cit, p. 18

D'une part, sortir d'une approche purement académique n'implique pas nécessairement de créer des épreuves très proches des attentes professionnelles futures, lesquelles peuvent favoriser à l'excès les candidatures correspondant très exactement au profil « classique »[70] : **il est également possible de créer des épreuves qui mettent en évidence les capacités de raisonnement et de communication, et présentent un caractère généraliste qui facilite la diversité des parcours antérieurs.**

D'autre part, **une organisation des concours avec des épreuves plus courtes mais plus nombreuses, qui conduisent à apprécier plusieurs fois la même compétence, peut accroître le niveau d'objectivisation des compétences, en limitant les biais éventuels d'un jury et en minimisant l'importance de l'échec à une épreuve.** Ceci vaut notamment pour l'oral, où on pourrait imaginer des configurations conduisant à interroger les candidats par des jurys moins nombreux, mais à plusieurs reprises.

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.

[70] Tel est le cas, par exemple, de l'épreuve de note du rapporteur du concours de conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, qui consiste à produire un travail aussi proche que possible de celui attendu dans les fonctions de juge administratif, ce qui conduit naturellement à favoriser les candidats ayant une expérience, par exemple comme assistant de justice ou stagiaire, dans la juridiction administrative.

CONCLUSION : L'UNIFORMITE N'EST PAS UNE FATALITE

Il serait inutile de prétendre que le cadre dans lequel la fonction publique peut intervenir pour encourager la diversité en son sein n'est pas contraint : du principe, de niveau constitutionnel, de l'égale admissibilité aux emplois publics, au constat que le recrutement dans la fonction publique, en raison de ces caractéristiques propres, n'intervient que très en amont d'un processus de cristallisation des inégalités, nombreux sont les motifs qui limitent la marge de manœuvre.

La conviction de la mission est cependant que ceci n'est pas une fatalité. En agissant dans une logique plus partenariale avec les autres acteurs de la filière éducative et préprofessionnelle, en faisant mieux connaître les missions du service public, les métiers qui s'y rattachent, et leurs modalités de recrutement, en facilitant l'approche de la fonction publique et la préparation des concours pour des candidats qui en sont éloignés, et en maintenant une grande vigilance sur l'organisation des concours, la fonction publique peut encourager des candidats à la rejoindre indépendamment de leur origine géographique, de leur genre, de leur handicap, de leur milieu social ou de leur cursus universitaire.

Ces actions sont possibles. Elles sont également bénéfiques pour le service public. Mais elles sont aussi souhaitables car elles peuvent conduire à revaloriser, aux yeux de la société française mais aussi des agents de la fonction publique, les missions du service public et les valeurs qui les accompagnent. La fonction publique n'a pas à avoir honte des missions qu'elle remplit ; plus diverse, elle sera plus forte face aux critiques face à sa façon de les remplir.

Annexe 1 – Lettre de mission

Annexe 2 – Liste des écoles de service public

Sigle	Nom de l'école	Membre du RESP
CIN	Centre d'instruction navale de Brest	
CEFIL	Centre de formation de l'INSEE à Libourne	
CFPN	Centre de formation de la police nationale de Chassieu	
CREPS Poitou Charentes	Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive	X
CEDHEC	Centre des hautes études de Chaillot	
ENCCRF	nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	
EFSOAA	de formation des sous-officiers de l'armée de l'air	
EG	de gendarmerie de Châteaulin	
EG	de gendarmerie de Chaumont	
EG	de gendarmerie de Montluçon	
EG	de gendarmerie de Rochefort	
EG	de gendarmerie de Tulle	
ESA	de santé des armées	
ECA	des commissaires des armées	X
EHESP	des hautes études en santé publique	X
EOAA	des officiers de l'armée de l'air	
EOGN	des officiers de la gendarmerie nationale	X
ENA	nationale d'administration	X
ENAP	nationale d'administration pénitentiaire	X
ENFA	École nationale de formation agronomique	
ENAC	nationale de l'aviation civile	
ENM	nationale de la magistrature	X
ENSAM	nationale de la sécurité et de l'administration de la mer	X
ENSAE	nationale de la statistique et de l'administration économique	
ENSAI	nationale de la statistique et de l'analyse de l'information	
ENP	nationale de police d'Oissel	La sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'intérieur est membre du RESP
ENP	nationale de police de Montbéliard	idem
ENP	nationale de police de Nîmes	idem
ENP	nationale de police de Périgueux	idem
ENP	nationale de police de Reims	idem
ENP	nationale de police de Roubaix	idem
ENP	nationale de police de Saint-Malo	idem
ENP	nationale de police de Sens	idem
ENPJJ	nationale de protection judiciaire de la jeunesse	X
ENBD	nationale des brigades des douanes de La Rochelle	
END	nationale des douanes de Rouen (Fusion avec Tourcoing)	X

END	nationale des douanes de Tourcoing	X
ENFIP	nationale des finances publiques	X
ENFIP	nationale des finances publiques de Clermont-Ferrand	
ENFIP	nationale des finances publiques de Lyon	
ENFIP	nationale des finances publiques de Noisiel	
ENFIP	nationale des finances publiques de Toulouse	
ENG	nationale des greffes	X
ENPC	nationale des ponts et chaussées	
ENSG	nationale des sciences géographiques	
ENSV	nationale des services vétérinaires	
ENSOA	nationale des sous-officiers d'active	
ENTE	nationale des techniciens de l'équipement de Valenciennes	
ENTPE	nationale des travaux publics de l'Etat	X
ENGEES	nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg	X
ENGREF	nationale du génie rural, des eaux et des forêts	
ENSAPN	nationale supérieure d'application de la police nationale	
ENSP	nationale supérieure de la police	X
ENM	nationale supérieure de météorologie	
EN3S	École nationale supérieure de Sécurité sociale	X
ENSOSP	nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers	X
ENSSIB	nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques	X
EN	navale et groupe des écoles du Poulmic	
ESM	spéciale militaire de Saint-Cyr	
ESEN	École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	X
ESPE	supérieure du professorat et de l'éducation	
INSET Angers	Institut national spécialisé d'études territoriales d'Angers	X
INSET Dunkerque	Institut national spécialisé d'études territoriales de Dunkerque	X
INSET Montpellier	Institut national spécialisé d'études territoriales de Montpellier	X
INSET Nancy	Institut national spécialisé d'études territoriales de Nancy	X
IFORE	Institut de formation de l'environnement	X
INFPN	Institut national de formation de la police nationale de Clermont-Ferrand	
INFOMA	Institut National de Formation des Personnels du Ministère de l'Agriculture	
INET	Institut national des études territoriales	X
INP	Institut national du patrimoine	X
INTEFP	Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	X
Agro-Sup Dijon	Institut national supérieur des sciences agronomiques, de l'alimentation et de l'environnement	
IRA Bastia	Institut régional d'administration de Bastia	X
IRA Lille	Institut régional d'administration de Lille	X
IRA Lyon	Institut régional d'administration de Lyon	X

IRA Metz	Institut régional d'administration de Metz	X
IRA Nantes	Institut régional d'administration de Nantes	X
ENSTA	ParisTech nationale supérieure de techniques avancées	
ENSM	ParisTech nationale supérieure des mines	

Annexe 3 – Écoles et administrations participantes et personnes entendues par la mission

Écoles et administrations ayant participé aux groupes de travail

CNFPT/INET

École des mines

EHESP

ENA

ENAP

END

ENFiP

ENPJJ

École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI)

École nationale des sciences géographiques (ENSG)

ENSP

ENSSIB

ENTE

ESENESR

INFOMA

INTEFP

IRA de Bastia

IRA de Lille

IRA de Lyon

IRA de Nantes

Ministère des affaires étrangères

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (direction des ressources humaines)

Ministère de la culture (secrétariat général)

Ministère de la justice (direction de l'administration pénitentiaire)

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (secrétariat général)

Ministère de l'intérieur (secrétariat général ; direction des ressources et des compétences de la police nationale ; direction générale des collectivités locales)

Ministère de l'économie et des finances (direction générale des douanes et des droits indirects ; direction générale des finances publiques)

Ministère des affaires sociales et de la santé (secrétariat général)

Rencontres avec les organisations syndicales

CFDT :
- Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale UFFA-CFDT
- Mme Karima Boulhouchat, secrétaire nationale SGEN-CFDT

FO :
- M. Philippe Soubirous, secrétaire fédéral FGF-FO
- M. Claude Simoneau, secrétaire général adjoint FGF-FO

CGT :
- Mme Estelle Piernas, UGFF-CGT
- M. Christophe Couderc, secrétaire national Fédération CGT des services publics

UNSA :
- M. Luc Farre, secrétaire général UNSA-FP
- M. Alain Parisot, secrétaire national UNSA-FP

Solidaires :
- M. Denis Turbet-Delof, délégué général Union syndicale Solidaires FP
- Mme Evelyne Ngo, déléguée générale adjointe Union syndicale Solidaires FP

CFTC :
- M. Philippe Lehericey, CFTC/EPR
- Mme Danielle Grimaldi, CFTC/EPR

CGC : M. Marc Benassy, vice president, USAC-CGC

FA-FPT :
- M. Bruno Collignon, président FA-FPT
- M. Emmanuel Maujean, secrétaire technique national SNPTES

Contribution écrite de la FSU

Autres personnes rencontrées

Bureau du Réseau des écoles de service public (RESP)

Charlotte Avril, chef du pôle Fonction publique du Défenseur des droits

Jacques Arrighi de Casanova, président de la Section de l'administration du Conseil d'Etat

Nathalie Bajos, Directrice du Département Promotion de l'égalité et de l'accès aux droits au Défenseur des droits

Benjamin Blavier, délégué général, association Passeport Avenir

Michel Dellacasagrande, chargé de mission auprès du président de la Conférence des présidents d'université

Jean-Emile Gombert, ancien président de l'université Rennes 2

Sophie Latraverse, chargée de mission Expertise du Défenseur des droits

Nicolas Leron, Responsable des relations publiques, association Mozaïk RH
Yannick L'Horty, Professeur à l'Université Paris-Est Marne-La-Vallée
Bernard Pêcheur, ancien président de la Section de l'administration du Conseil d'Etat
Yannick Prost, responsable des relations institutionnelles, Club XXIème siècle
Jérôme Teilhard, directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'Éducation nationale
Jacques Toubon, Défenseur des droits
Boris Walbaum, président, association Frateli

Annexe 4 - Synthèse des propositions relatives aux actions des ESP issues des groupes de travail de la phase d'autodiagnostic

Les propositions ayant été formulées dans des ateliers ou lors de réunions distinctes, elles peuvent se répéter ou se contredire.

1. Evaluation du processus de recrutement et valorisation des outils existants en matière de diversification des profils entrant dans la fonction publique (GT1)

• Diversifier les jurys et professionnaliser leur travail

- Parité H-F dans chaque binôme de jury écrit/oral
- Parité universitaire/praticien dans chaque binôme de jury écrit/oral
- Délibération à l'aveugle des jurys d'admissibilité et d'admission (utilisation d'un numéro d'anonymat)
- Grilles d'évaluation
- Formation de tous les membres de jury des épreuves orales (pas seulement le jury de l'entretien)

• Elaborer un « référentiel » par recrutement
qui aurait à préciser pour chaque recrutement les compétences, aptitudes, potentialités recherchées, attendues, leur déclinaison par épreuves ; une grille pourrait préciser en quoi le sujet choisi et les éléments de corrigé s'inscrivent dans cette approche. Ce référentiel serait naturellement communiqué aux membres du jury y compris dans la phase élaboration sujets ;
nota : Cette idée de référentiel, même si elle n'a pas été expressément exprimée fait écho aux échanges relatifs à la prise en compte des connaissances des savoir-faire et savoir être.

• Adapter la procédure de recrutement, tant au niveau délais (réactivité) qu'au niveau épreuves, au contexte du marché de l'emploi notamment pour des métiers spécifiques ou certaines filières confrontés à une concurrence avec le secteur privé qui peut être vive.

• Dans une démarche de renforcement de la professionnalisation du recrutement, pour des recrutements mobilisant un très grand nombre de candidats (et donc des moyens), s'interroger sur la pertinence d'un mode de sélection, en amont des épreuves (QCM ? / savoir-être ?), conduisant mieux cibler les lauréats / compétences recherchées.

• « Professionnaliser» le recrutement des membres du jury puis le fonctionnement de celui-ci

• Faire évoluer le contenu de certaines épreuves ou être attentif aux modalités de conception des sujets / certains concours privilégiant clairement la reproduction d'un vivier à l'identique (volonté de ne pas se défaire d'une recherche de connaissances académiques pour répondre à un profil particulier).

• Mieux contextualiser l'épreuve ou les épreuves de langue afin de ne pas rechercher nécessairement un niveau de maitrise académique.

• En sus de l'entretien individuel, ne faut-il pas envisager l'introduction d'épreuves collectives (cf. ENA) ; toutefois mesurer les contraintes d'organisation notamment sur des

recrutements qui mobilisent bcp de candidats / travailler sur le vivier de candidats et examiner comment mieux le cibler (cf. ci-dessus)

- Réfléchir à la composition du jury (introduire acteur extérieur tel que psychologue, spécialiste recrutement …avec certaines limites pour jury fonctionnant en sous jurys) :
    - Faire sauter les verrous textuels à la composition des jurys
    - Introduire une obligation de renouvellement à échéance régulière
    - Formaliser la place des personnalités extérieures voire la rendre obligatoire

- Accroître le niveau de formalisation et de suivi des rendus du jury, notamment pour limiter les risques contentieux

- Renforcer la collégialité dans le fonctionnement interne du jury, notamment pour la rédaction du rapport

- Renforcer la formation aux biais inconscients

- Développer à la DGAFP une cellule d'appui sur ce point pour mutualiser les formateurs, ou des formations mutualisées spécifiques (ENA)

- Développer les modalités d'information sur les attendus du jury : vidéos en ligne, rencontres avec les admissibles non-admis, attendus du jury développés dans le rapport etc.

- Développer le partenariat CPI inter-écoles pour augmenter les chances de réussite des candidats aux concours de la FP : inciter les élèves à s'inscrire à plusieurs concours quelle que soit l'école et le concours préparé (exemple de la police et des douanes)

- Développer la communication sur les autres voies d'accès que celles dites « traditionnelles » (externe et interne)

- L'élaboration de convention ou charte d'engagement doit s'accompagner de mise en œuvre d'actions concrètes signées des 2 parties (avec un calendrier, des points d'étapes et une évaluation)

- Développer la préparation au concours en formant sur des domaines correspondants aux épreuves de concours (droit public, éco, finances publiques)

- Développer les partenariats avec les IPAG et CPAG

- Développer la communication sur les métiers et les concours de la fonction publique (3 versants) :
    - Nécessité de travailler bien en amont du processus de recrutement : dans les collèges et lycées pour faire connaître les différentes missions dans les 3 versants de la FP, souvent stéréotypées.
    - le ministère de la fonction publique doit davantage communiquer sur l'enjeu de ses missions pour changer son image souvent dégradée dans les médias

- Rendre obligatoire la formation des jurys à la lutte contre les stéréotypes et à la lutte contre la discrimination

• Faire évoluer les dispositions statutaires de façon à permettre le développement des autres voies, notamment les 3èmes concours

• Le développement du 3ème concours semble devoir être privilégié.

• Pour que le 3ème concours devienne un outil adapté à l'intégration des apprentis, la réduction des durées requises pour se présenter aux 3èmes concours doit être envisagée. Cette perspective doit cependant être étudiée dans un souci de cohérence avec les durées requises pour se présenter aux concours internes.

• Développer les certifications et la VAE comme un premier pas pour les agents de catégorie B en vue de présenter un concours ou un examen professionnel de catégorie A.

• Des écoles pourraient proposer des accompagnements spécifiques permettant de préparer certains concours internes

• Développer les partenariats avec l'enseignement supérieur pour permettre aux personnels de catégorie B de préparer des concours de catégorie A, lorsque le secteur n'est pas couvert par une école de service public (besoin potentiel pour la FPT). Notamment pour les métiers à caractère technique

• Développer les années préparatoires pour aider les candidats externes à se mettre à niveau

• Individualiser la durée des cycles préparatoires (y compris les CPI) en fonction des niveaux

• De manière générale, le développement au sein des écoles de service public des formations à distance devrait faciliter la création de modules d'accompagnement pour préparer concours et examens professionnels.

• Simplifier les épreuves d'admissibilité en identifiant des domaines de diplôme qui permettraient aux titulaires d'être dispensés de tout ou partie des épreuves prévues à cet effet.

• Simplifier certaines épreuves (sur les langues, ne conviendrait-il pas de solliciter des niveaux de certification plutôt que de faire passer des épreuves ?)

• Adapter les épreuves aux viviers en réduisant le nombre d'épreuves

• Privilégier les épreuves sur titre aux épreuves académiques

• Utiliser les élèves comme des ambassadeurs des écoles

• Nouer des partenariats locaux

• Harmoniser la prise en charge financière par les ministères des préparations aux oraux

• Diversifier les possibilité d'accompagnement : cours par correspondance, stages intensifs etc.

• Limiter le poids des recrutements complémentaires, souvent plus attractifs pour progresser au sein d'un ministère en réaffirmant la place centrale des écoles dans le recrutement

2. Evaluation du contenu des formations et modalités de titularisation à l'issue de la scolarité effectuée dans les écoles de service public (GT2)

• Poursuivre le travail engagé visant à redéfinir les modalités d'enseignement pour accroître l'adéquation entre compétences requises par les postes et enseignements proposés.

• Un travail sur les enseignants est identifié comme prioritaire. Il pourrait à la fois concerner la gestion du recrutement des enseignants (mutualisation des ressources) et les moyens mis en œuvre pour les former/sensibiliser aux enjeux de la diversité.
En corollaire, un même travail doit être mené sur la posture de l'apprenant, pour faire en sorte que chaque élève puisse s'approprier la posture d'apprenant et devenir davantage acteur de son parcours de formation.

• Une mutualisation des ressources pédagogiques semble d'évidence souhaitée.

• La formation aux valeurs et à la déontologie doit être renforcée, mais aussi ancrée dans le cursus :

- Dimension à maintenir tout au long de la formation, notamment par des cas pratiques et des mises en situation concrètes
- Engagement civique des élèves à favoriser

• Poursuivre la diversification des formats et des modalités d'évaluation

• Étendre la réflexion sur les possibilités d'introduire des épreuves « succès/échec » permettant de s'assurer de ce que les élèves maîtrisent certaines compétences ou connaissances à la sortie

• Maintenir l'équilibre entre évaluations en situation professionnelle et évaluations théoriques

• Généraliser les épreuves qui évaluent la capacité à travailler en groupe (soit avec une notation collective, soit avec une notation mixte : collective + individuelle)

• Permettre une individualisation des parcours de formation, tout en garantissant l'égalité de traitement dans l'évaluation

• Dans une logique de diversification des publics, veiller à maintenir des épreuves accessibles à tous

• Exploiter les possibilités offertes par les outils numériques pour permettre aux élèves une « remise à niveau » là où c'est nécessaire

• Supprimer la notation de l'évaluation du maître de stage ?

• Constituer des jurys mixtes et équilibrés entre personnes extérieures à l'école et formateurs de l'école de façon à mieux déterminer et / ou déceler les capacités et les difficultés de l'élève

• Elaborer un guide spécifique membres de jury en formation initiale (au même titre que celui réalisé par la DGAFP pour les membres de jury de recrutement)

• Rendre obligatoire la formation des membres de jury à la lutte contre les discriminations et les préjugés.

• Mettre en place des grilles de critères d'évaluation – former les membres à l'élaboration de ces grilles

• Anonymiser obligatoirement les épreuves écrites, également en contrôle continu.

• Prévoir des épreuves de remplacement en cas d'échec à une partie des évaluations – voire la possibilité d'organiser de nouvelles épreuves si l'échec existe également dans les épreuves de remplacement

• Les postes qui font l'objet de difficultés d'appropriation par un primo affectés et qui reviennent régulièrement dans la liste des postes proposés en sortie d'écoles doivent être identifiés et faire l'objet d'interrogation sur leur maintien dans ce vivier de postes.

• La nature des postes proposés en sortie d'écoles doit systématiquement faire l'objet d'une vérification et d'une réelle interrogation sur leurs potentialités en termes de difficulté et d'échec à les tenir.

• Une nomenclature des postes proposables aux sortis d'école ou en pré affectation doit être établie.

• La professionnalisation des professionnels « enseignants » et des tuteurs (en cas de pré affectation sur poste) doit être renforcée pour garantir un accompagnement balisé et encadré du primo- affecté.

• Le développement de la pratique du co-développement doit être encouragée entre élèves mais également entre tuteurs de primo affectés.

• Les retours d'expérience (2 -3 ans après la sortie d'école) par les anciennes promotions doivent constituer des moments privilégiés d'échange.

• Il est proposé la publication d'un guide du recrutement initial en écoles ou en postes.

• Introduire une part de recrutement par entretien d'embauche pour ajuster l'adéquation postes –profils comme le font certaines écoles et notamment celles des Douanes qui réserve certains postes d'affectation à des profils particuliers, indépendamment du rang de classement final.

3. Evaluation de la gouvernance de l'école (GT3)

- Respecter la parité dans les conseils d'administration

- Introduire des personnalités étrangères en modifiant les textes statuaires : représentants des usagers du service public (associations, entreprises), partenaires de l'école (universités, services publics partenaires) regards complètement extérieurs (personnalités étrangères).

- Veiller à ce que les membres censés apporter un regard extérieur ne soient pas tous des anciens de l'école

- Réduire la surreprésentation des organisations syndicales dans certains CA

- Ne pas limiter la présence de personnalités extérieures aux seuls élus locaux de la zone d'implantation de l'école

- Renforcer le rôle de pilotage stratégique du CA, notamment sur les questions de diversité, avec une discussion annuelle

- Développer les instances consultatives (conseil pédagogique, scientifique, d'orientation) dans les écoles non dotées d'un CA

Annexe 5 - Amendements au projet de loi sur l'égalité et la citoyenneté proposés par la mission

1. Instaurer une collecte obligatoire, par les recruteurs de la fonction publique, des données contextuelles relatives à leurs candidats et à leurs lauréats

Motifs :

Les administrations ont besoin, pour mener une politique de diversité, de connaître aussi bien les personnes qu'elles recrutent que les candidats à leurs recrutements. Les données collectées, qui ne seraient que des données non-sensibles au sens de la loi Informatique et libertés du 6 janvier 1978, seront utilisées à des fins exclusivement statistiques, et ne pourraient être accessibles aux jurys ou aux recruteurs. En raison du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, d'une part, et de l'existence d'une contrainte de niveau législatif dans l'article 2 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, cette modification ne peut être instaurée que par la loi.

Proposition d'amendement :

Après l'article 16 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, il est inséré un article 16 bis ainsi rédigé :

« Lorsqu'elles organisent un concours, les administrations mentionnées à l'article 2 demandent aux candidats de renseigner des données à caractère personnel relatives à leur formation et leur contexte social et professionnel. Ces données ne peuvent être de celles mentionnées à l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ces données ne sont pas communiquées aux membres du jury du concours.

Toute personne occupant un emploi mentionné à l'article 3 renseigne les données à caractère personnel relatives à sa formation et à son contexte social et professionnel. Ces données sont annexées au dossier du fonctionnaire selon des modalités garantissant sa confidentialité sous réserve de sa consultation par les personnes autorisées à y accéder.

Les données collectées, ainsi que les modalités de collecte et de traitement de ces données, sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

2. Introduire dans les jurys de concours des personnalités extérieures à l'administration

Motifs :

La présence de personnes extérieures à l'administration (spécialistes du recrutement ou des ressources humaines, psychologues, représentants des usagers du service public) permet de contrer la tendance à l'entre-soi des jurys. Son imposition ne nécessite une modification législative que pour la fonction publique territoriale, en raison du principe constitutionnel de

libre administration des collectivités territoriales. Pour les autres versants de la fonction publique, cette obligation peut être instaurée par décret en Conseil d'Etat.

Proposition d'amendement :

L'article 42 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi modifié :

Après le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le jury comprend au moins un membre qui n'est ni une personne mentionnée à l'article 2, ni un élu d'une des collectivités ou établissements mentionnés au même article ».

3. Etendre la mission d'orientation du service public de l'enseignement supérieur à l'orientation vers la fonction publique

Motifs :

Les dispositions du code de l'éducation relatives à la mission d'accompagnement à l'insertion professionnelle qui revient à l'enseignement supérieur, et notamment aux universités, ont récemment été renforcées en vue de renforcer cet objectif. L'orientation et l'accompagnement vers la fonction publique ne sont toutefois pas du tout évoqués, ce qui fait écho à la très faible information des étudiants du supérieur quant aux perspectives professionnelles dans l'administration.

Proposition d'amendement :

I- Le 3° de l'article L. 123-3 du code de l'éducation est complété par les mots : « , notamment vers la fonction publique ».

II – Le 1er alinéa de l'article L. 611-5 du code de l'éducation est complété par la phrase suivante : « Il informe les étudiants des perspectives professionnelles dans la fonction publique et les accompagne dans l'identification et la préparation des voies d'accès à la fonction publique ».

4. Accueillir les collégiens en période d'observation professionnelle (stage de 3ème) dans les administrations

Motifs :

Les métiers de la fonction publique sont mal connus de bon nombre de jeunes, comme en témoigne la forte proportion d'enfants de fonctionnaires parmi les lauréats des concours de la fonction publique. En parallèle, de nombreux collégiens de 3ème peinent, faute d'un réseau suffisant, à trouver des lieux où effectuer leur stage obligatoire. Ouvrir l'accueil de ces collégiens défavorisés (boursiers du secondaire et élèves des établissements d'éducation prioritaire[71]) par les administrations permettra de susciter des vocations plus diversifiées.

[71] Ces critères sont prévus par la loi : art. L. 531-2 (bourse de collège), L. 531-4 (bourse de lycée) et L. 421-7 (éducation prioritaire) du code de l'éducation.

Proposition d’amendement :

I – A l’article L. 332-3-1 du code de l’éducation, les mots « en entreprise » sont remplacés par les mots « en milieu professionnel, dans une entreprise, une administration ou une association ».

I – Après l’article L. 332-3-1 du code de l’éducation, il est inséré un article L. 332-3-2 ainsi rédigé :

« Les collèges font connaître à leurs élèves la possibilité de réaliser les périodes d’observation en milieu professionnel dans une administration de l’Etat, une collectivité territoriale ou un établissement public. Tout élève qui bénéficie d’une bourse nationale de collège ou d’une bourse nationale de lycée et tout élève d’un établissement d’éducation prioritaire peut, à sa demande, accomplir cette période d’observation dans une administration de l’Etat, une collectivité territoriale ou un établissement public ».

Annexe 6 – Liste des recommandations

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 admis[72].
- 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.

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

[72] Cette recommandation a fait l'objet d'une proposition d'amendement au projet de loi sur l'égalité et la citoyenneté (proposition en annexe).

- 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.