

RAPPORT SUR LA DIVERSITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Rapport présenté à Monsieur Renaud Dutreil, ministre
de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

Par Madame Dominique Versini
Ancien Ministre

Et les membres du groupe de travail :

Monsieur Roger Benmebarek, préfet honoraire
Monsieur Gilles Mirieu de Labarre
Mademoiselle Clélia Chevrier
Monsieur Frédéric Sauvage

Paris
Décembre 2004

« Tous les enfants de France, quelle que soit leur histoire, quelle que soit leur origine, quelle que soit leur croyance, sont les filles et les fils de la République. Ils doivent être reconnus comme tels, dans le droit mais surtout dans les faits. C'est en veillant au respect de cette exigence, c'est par la refondation de notre politique d'intégration, c'est par notre capacité à faire vivre l'égalité des chances que nous redonnerons toute sa vitalité à notre cohésion sociale. »¹

Monsieur Jacques Chirac, Président de la République

¹ extraits du discours prononcé le 17 décembre 2003

Nous tenons à remercier toutes les personnalités du monde politique, administratif, associatif que nous avons rencontrées ainsi que leurs collaborateurs, et qui nous ont permis de mieux appréhender la diversité dans son ensemble et plus spécifiquement dans la fonction publique. Nos remerciements vont également à l'équipe de chercheurs dirigée par Denis Fougère et Julien Pouget qui ont réalisé à l'occasion de ce rapport – avec l'accord de Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE, une étude² qui permet une approche nouvelle et plus objective de la mesure de la diversité.

Mme Ameline, ministre de la parité et de l'égalité professionnelle
M. Hénart, secrétaire d'Etat à l'insertion professionnelle des jeunes
Mme Montchamp, secrétaire d'Etat aux personnes handicapées
Mme Vautrin, secrétaire d'Etat aux personnes âgées, ancien secrétaire d'Etat à l'intégration et à l'égalité des chances

M. Aïssou, conseiller technique prévention/intégration du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés
M. Amellal, écrivain et cofondateur du cabinet de conseil "Diversité et Performance"
M. Amat, DGAFP (direction générale de l'administration et de la fonction publique), responsable du service concours
Mme Andriamahenina, correspondante handicap, ministère de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche
M. Antoine, directeur des personnels, de la modernisation et de l'administration, ministère de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche
M. Aschieri, secrétaire général de la Fédération syndicale unitaire (FSU)
M. Balland, directeur de l'administration de la police nationale, ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés
Mme Barbaroux, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle
M. Baro, secrétaire général Union des fédérations de fonctionnaires / Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)
M. Canepa, secrétaire général, ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés
M. Charpin, directeur général de l'INSEE
M. Coural, DGAFP, chef du bureau du recrutement et de la formation
M. Delevoye, ancien ministre, médiateur de la République
M. Desneuf, directeur de l'encadrement, ministère de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche
M. Couty, directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins au ministère de la santé
M. Descoings, directeur de Sciences-Po Paris
M. Durrleman, directeur de l'Ecole Nationale d'Administration
M. Duwoye, directeur des personnels enseignants, ministère de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche
Mme Faucher, correspondante handicap, ministère de la justice
M. Fontana, correspondant handicap, ministère de l'économie et des finances
M. Fougère, directeur de recherche au CNRS CREST-INSEE
M. Gabette, DGAFP, chef du bureau des affaires sociales
M. Gaeremynck, directeur de la population et des migrations (DPM), ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale
M. Gérard, directeur de l'enseignement scolaire, ministère de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche
M. Gestin, membre de l'Association travail, handicap et recherche publique (ATHAREP), coordinateur du réseau Handi'public
M. Gohet, délégué interministériel aux personnes handicapées
M. Guyot, Confédération générale des cadres (CGC)

² Etude Denis Fougère (CNRS, CREST-INSEE, CEPR et IZA) et Julien Pouget (CREST-INSEE et IZA), *L'emploi public s'est-il diversifié ? – Sexe, niveau d'études, origine sociale et origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales*, 2004

M. Hamdani, membre du Haut Conseil à l'Intégration
Mme Hernandez, DGAFP, directrice de projet
Mme Kervella, secrétaire générale Union des fédérations des fonctions publiques et assimilés / Confédération française démocratique du travail (CFDT)
Mme Kriegel, présidente du Haut Conseil à l'intégration
M. Lamar, directeur de l'Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés (AFIJ)
M. Le Benoist, DGAFP
M. Le Pors, ancien ministre, président du comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques
M. Lhubert, secrétaire général Union générale des fédérations de fonctionnaires / Confédération générale du travail (CGT)
Dr Malet, médecin coordonnateur, ministère de l'économie et des finances
M. Margaria, président de la Conférence des grandes écoles
Mme Marik, directrice adjointe de Sciences-po Paris
Mme Martin Dupray, directrice du développement à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
Mme Méhaignerie, journaliste, Institut Montaigne
M. Michelin, directeur adjoint de la formation de la police, ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés
M. Missaire, secrétaire général de la Fédération des fonctionnaires / Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)
Mme Notat, présidente de VIGEO, agence de notation et d'évaluation de la responsabilité sociale des entreprises
Mme Oukoloff, membre de l'ATHAREP
M. Ouraoui, normalien
M. Langlois, délégué général de l'Association des régions de France
M. Palagos, directeur de la fonction militaire et du personnel civil, ministère de la défense
Mme Palt, responsable du programme Gestion de la diversité à l'Institut du mécénat de solidarité (IMS)
M. Peny, directeur des ressources humaines, ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés
M. Pouget, chef de la section « salaires et coût du travail » à l'INSEE
M. Richard, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)
M. Rossinot, ancien ministre, président du Centre national de la fonction publique territoriale
M. Rousselle, directeur général du Fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations (FASILD)
M. Schmitt, directeur de la Délégation générale aux collectivités locales au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés
M. Simon, correspondant handicap, ministère de la défense
M. Soubirous, secrétaire fédéral Fédération générale des fonctionnaires / Force ouvrière
M. Soumet, directeur du personnel, de la modernisation et de l'administration, ministère de l'économie et des finances
M. Stasi, président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
Mme Van Lerberghe, directrice générale de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris
M. Vergne, directeur des ressources humaines du groupe Peugeot SA
Dr Vignalou, médecin coordonnateur, ministère de l'économie et des finances
Mme Zaidman, secrétaire générale de l'Observatoire de l'emploi public
Mme Zobel, DGAFP
M. Zoberi, directeur Politique de la ville – Solidarité, groupe Casino

Merci également à toute l'équipe du ministre de la fonction publique qui a veillé à faciliter notre travail et tout particulièrement à Véronique Gronner et Rachid Mokrane, conseillers techniques, ainsi qu'à Mireille Jean-Baptiste qui a assuré le secrétariat avec beaucoup de gentillesse.

RAPPORT SUR LA DIVERSITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Sommaire

1. Introduction.....	12
2. La diversité, un enjeu important pour le pacte républicain.....	15
2.1 <i>Le pacte républicain en question.....</i>	15
2.1.1 La panne de l'ascenseur social	15
2.1.1.1 ... à travers les insuffisances du système scolaire.....	15
2.1.1.2 ... à travers les quartiers qui cumulent de nombreux handicaps.....	16
2.1.1.3 ... à travers l'échec partiel du modèle français de l'intégration	16
2.1.2 La multiplication des discriminations	17
2.1.2.1 ... du fait du sexe	17
2.1.2.2 ... du fait du handicap	17
2.1.2.3 ... du fait de l'âge	18
2.1.2.4 ... du fait des origines.....	18
2.1.2.5 L'enquête « Testing sur CV » réalisée par l'Observatoire des discriminations témoigne de la réalité des situations.....	19
2.1.2.6 Une étude analyse « la double discrimination à raison du sexe et de la race ou de l'origine ethnique » subie par les femmes issues de l'immigration (2000) .	20
2.2 <i>A la recherche d'une diversité à la française.....</i>	21
2.2.1 Le débat de fond autour de la discrimination positive.....	21
2.2.1.1 Le lancement en France d'un débat sur la discrimination positive avec le rapport de Yazid Sabeg	21
2.2.1.2 L'appel à une « discrimination positive socio-économique » à la française lancé par Eric Keslassy.....	24
2.2.1.3 Ce débat s'inscrit dans un double cadre juridique communautaire et national	25
1) Le cadre communautaire	25
2) Les positions françaises au regard des principes constitutionnels	26
2.2.2 Des initiatives – en rupture avec les traditions – ont lancé le débat de l'accès des	

jeunes des CSP défavorisées (et notamment des ZEP) aux grandes écoles	27
2.2.2.1 Les Conventions Education Prioritaire de Sciences-Po	27
2.2.2.2 « Une grande école : pourquoi pas moi ? » : l'initiative de l'ESSEC	28
2.2.2.3 Une convention en cours d'élaboration entre la Conférence des grandes écoles et l'Education nationale pour étendre le dispositif de l'ESSEC.....	29
2.3 <i>Le secteur privé ouvre de façon symbolique la voie à un engagement en faveur de la diversité</i>	29
2.3.1 Le lancement d'une Charte de la diversité dans l'entreprise	29
2.3.2 Différentes initiatives se mettent en place pour promouvoir de façon directe ou indirecte la diversité au sein de l'entreprise	31
2.3.2.1 L'Institut du Mécénat de Solidarité (IMS).....	31
2.3.2.2 L'accord Peugeot PSA signé avec les partenaires sociaux	31
2.3.2.3 La mise en place d'une stratégie indirecte de promotion de la diversité chez Adecco	32
2.3.2.4 Une tentative de mesure de la diversité : l'étude patronymique de Casino.....	32
2.3.2.5 Les propositions du rapport commandé par le Premier ministre à Claude Bébéar dans le cadre de la stratégie nationale de l'égalité des chances	33
2.4 <i>La volonté politique au service de la diversité</i>	33
2.4.1 L'engagement du Président de la République et du gouvernement à l'égard des personnes handicapées.....	33
2.4.2 Le programme 20 du Plan de cohésion sociale fait de la lutte contre les discriminations une priorité	34
2.4.3 La mise en place par le Gouvernement du <i>Label Égalité (e)</i> afin de valoriser l'égalité et la mixité professionnelle	34
2.4.4 L'engagement du gouvernement de mettre en place une Charte de la diversité dans la fonction publique	34
2.5 <i>Quelle approche pour une diversité à la française ?</i>	34
3. La diversité, une opportunité pour une fonction publique plus représentative de la société française	37
3.1 <i>Une fonction publique en pleine mutation</i>	37
3.1.1 Les grandes tendances dans les trois fonctions publiques	37
3.1.2 Les caractéristiques des trois fonctions publiques	37

3.1.2.1	Les femmes sont largement majoritaires.....	37
3.1.2.2	La répartition est inégale entre les catégories A, B et C	37
3.1.2.3	735 000 agents sont non titulaires dans la fonction publique en 2002.....	38
3.1.3	Les enjeux du choc démographique pour la fonction publique.....	39
3.1.3.1	La situation démographique générale : une baisse de la population active dans les dix ans à venir	39
3.1.3.2	Un choc démographique plus important et plus précoce dans le secteur public avec des disparités entre les trois fonctions publiques	39
3.1.3.3	Des tensions sont à prévoir sur le marché du travail.....	40
3.1.4	L'impact de la décentralisation	40
3.1.5	La nécessaire mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)	40
3.2	<i>... et qui doit poursuivre l'adaptation de ses dispositifs d'accès et de promotion</i>	<i>41</i>
3.2.1	<i>... en adaptant à un public plus large l'information préalable à l'entrée dans la fonction publique.....</i>	<i>41</i>
3.2.2	<i>... en élargissant encore les voies d'accès à la fonction publique.....</i>	<i>42</i>
3.2.2.1	Le concours est le mode de recrutement de droit commun avec des différences significatives selon les fonctions publiques	42
3.2.2.2	Mais le concours n'est pas la seule voie d'accès à la fonction publique	44
3.2.2.3	Plusieurs écoles et instituts de formation assurent la formation initiale et continue des fonctionnaires	44
3.2.2.4	La validation des acquis de l'expérience reste à mettre en œuvre	45
3.2.2.5	L'augmentation du nombre de candidats « surdiplômés » est un obstacle important à la diversification du recrutement	45
3.2.2.6	Les limites d'âge privent la fonction publique de candidats ayant des expériences professionnelles diverses	48
3.2.3	<i>... en diversifiant les déroulements de carrière</i>	<i>48</i>
3.2.3.1	Par le renforcement de la promotion interne	48
3.2.3.2	Par l'ouverture de la haute fonction publique	49
3.3	<i>L'état des lieux de la diversité sur le terrain</i>	<i>50</i>
3.3.1	Diversité et personnes handicapées : un constat de retard réel mais hétérogène selon les fonctions publiques et les grandes administrations	50
3.3.1.1	Un cadre législatif renforcé depuis 1975	50
3.3.1.2	Une politique de recrutement simplifiée	51

1) Les personnes handicapées peuvent être recrutées par concours mais aussi par contrat suivi de titularisation.....	51
2) Un recrutement en voie d'extinction : les emplois réservés.....	51
3) Les possibilités de reclassement.....	51
3.3.1.3 Difficultés d'insertion rencontrées.....	52
1) Avant le recrutement.....	52
2) Lors du recrutement et de l'insertion au sein d'un service.....	52
3) Lors de la gestion de carrière	53
3.3.1.4 Bilan de l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.....	53
1) Fonction publique de l'État	54
2) Fonction publique territoriale	60
3) Fonction publique hospitalière	60
3.3.1.5 Recensement non exhaustif des bonnes pratiques à l'égard de l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	61
1) Bonnes pratiques dans certains ministères	61
2) Bonnes pratiques dans la fonction publique hospitalière : la Mission « handicap et travail » de l'AP-HP.....	64
3.3.2 Diversité et parité : une fonction publique très largement féminisée, sauf dans les emplois supérieurs.....	65
3.3.2.1 Evolution du cadre légal.....	65
3.3.2.2 L'étude réalisée par D. Fougère et J. Pouget montre une féminisation importante de l'emploi sur vingt ans avec des différences notables entre emploi public et emploi privé	65
3.3.2.3 Cependant la féminisation globale de la fonction publique ne voit pas les femmes apparaître à égale proportion dans les emplois supérieurs de la fonction publique.....	69
3.3.2.4 Etude détaillée de la féminisation des emplois supérieurs dans les trois fonctions publiques	70
1) Fonction publique de l'État.....	70
2) Fonction publique territoriale	74
3) Fonction publique hospitalière	74
3.3.2.5 Recensement non exhaustif des bonnes pratiques à l'égard de la parité	75
3.3.3 Diversité sociale : un manque de visibilité pour mesurer la réalité de l'ascenseur social.....	76
3.3.3.1 Les évolutions juridiques du cadre international traduisent une conception de plus en plus extensive de la diversité... ..	77

3.3.3.2 ... alors que les évolutions au sein de la fonction publique révèlent un ascenseur social en panne	78
3.3.3.3 Comme le secteur privé, la fonction publique ne peut pas éluder la question de la présence en son sein des français issus de l'immigration	79
3.3.3.4 Un domaine peu investigué par la statistique du fait du droit français et des tabous sur le sujet.....	80
3.3.3.5 Quelques rares études menées sur des échantillons réduits analysent les parcours d'accès à la fonction publique des jeunes issus de l'immigration	82
1) Etude sur « la discrimination des jeunes d'origine étrangère diplômés de l'enseignement supérieur » : la fonction publique est perçue comme moins discriminante.....	82
2) Etude sur « l'accès aux fonctions publiques des jeunes d'origine immigrée » : 10% de jeunes d'origine immigrée dans les IPAG-CPAG.....	82
3) Etude portant sur des professeurs des écoles stagiaires à l'IUFM de Créteil : 20% sont issus de ZEP et 11,5% sont porteurs de prénoms d'origine maghrébine	83
3.3.3.6 L'étude menée par D. Fougère et J. Pouget sur un large échantillon, analyse pour la première fois l'emploi public au regard des origines sociales et nationales.....	84
1) L'origine sociale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales	85
2) L'origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales	87
3.3.3.7 Recensement non exhaustif de bonnes pratiques en matière de diversification sociale des recrutements	88
1) Ministère de la Défense nationale	88
2) Ministère de l'Intérieur	90
3) « Préparer aux concours et informer les candidats aux métiers de la fonction publique » : la Mesure 37.....	92
4) Ministère de la Fonction publique	93
5) Ministère de l'Education nationale	94
6) Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (DGEFP)	95
4. Propositions pour une stratégie nationale de la diversité dans la fonction publique	98

1. INTRODUCTION

La mission qui nous a été confiée par le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat s'inscrit dans le contexte d'une société en pleine évolution depuis trente ans.

L'ascenseur social qui permettait aux jeunes des catégories socioprofessionnelles modestes de réaliser une promotion sociale grâce à leur parcours scolaire révèle des pannes. Force est de reconnaître que l'égalité des chances républicaines n'est pas vécue de la même façon sur tout le territoire ; certains quartiers sont marqués par le cumul de nombreux handicaps qui entraînent une plus grande difficulté d'insertion professionnelle pour les jeunes qui en sont issus. Dans un environnement de chômage important, on constate une sélectivité accrue des recrutements fondée sur une élévation du niveau de diplômes exigés et une aggravation des discriminations du fait du sexe, du handicap, de l'âge mais aussi des origines ethniques. A diplômes égaux, les personnes issues de l'immigration, les personnes handicapées ne sont pas à égalité de chances face à l'emploi ; les jeunes filles qui pourtant font des études plus longues que les garçons sont malgré tout plus souvent au chômage et occupent plus souvent des emplois précaires ou à temps partiel ; on voit peu de femmes dans les postes à très haute responsabilité.

Ces sujets sont au cœur du débat sociétal : notre pays qui est le promoteur des plus nobles valeurs républicaines est-il capable de porter un regard lucide sur ces failles génératrices de fragilité voire d'exclusion pour un nombre important de nos concitoyens et de prendre les mesures pour que tous les enfants de France puissent construire leur avenir à égalité de chances.

La France des années 2000 est multiethnique, multiculturelle, multiconfessionnelle. La multiplication de débats passionnés autour des questions qui en découlent, témoigne de l'urgence de la prise en compte de la diversité par l'ensemble des responsables de notre société. Une forte volonté politique se dégage en ce sens, et notamment, en faveur de la nécessité de diversifier la fonction publique pour qu'elle soit plus représentative de la nation qu'elle sert. C'est l'objet du présent rapport. La période est idéale pour avancer sur ces sujets dans la mesure où la fonction publique (comme le secteur privé) va dans les années à venir devoir faire face au choc démographique de toute une génération qui part à la retraite : dans la fonction publique Etat, 460 000 fonctionnaires titulaires partiront d'ici 2012 ; dans la fonction publique hospitalière, c'est 383 000 personnels titulaires qui seront partis d'ici 2015; dans la fonction publique territoriale, près de 35% des agents territoriaux auront cessé leur activité en 2012. Le départ de toute une génération est une chance pour les générations suivantes, c'est une opportunité pour la diversité.

A cet effet il était indispensable de réaliser un état des lieux des trois fonctions publiques au regard de l'égalité professionnelle des hommes et des femmes, de la situation des personnes handicapées et de la diversité sociale des salariés de la fonction publique. A cet effet nous avons rencontré une soixantaine de personnalités du monde politique, associatif, de l'administration et du monde syndical et entrepreneurial pour recueillir leurs points de vue et découvrir toutes les « bonnes pratiques » déjà réalisées pour aller vers plus de diversité.

Nous avons cherché à obtenir des éléments objectifs d'appréciation de la mesure de l'ascenseur social et de l'ampleur des discriminations, à travers la connaissance des origines sociales et nationales, paramètres délicats à manier en l'état du droit français et de l'insuffisance des statistiques. Nous avons travaillé avec des chercheurs de l'INSEE et du

CNRS, qui ont réalisé une étude qui représente une innovation majeure en apportant des premières tendances sur la situation des salariés du public et du privé au regard de leur origine sociale et pour la première fois nationale (c'est-à-dire, la nationalité de leurs parents au moment de la naissance des parents).

L'ensemble des entretiens et les premiers résultats de l'étude nous amène à un diagnostic partagé : les femmes représentent 59% des salariés de la fonction publique contre 43% du privé. Elles sont moins présentes dans les CDD à bas salaires dans le public (7,2%) que dans le privé (11,2%). L'arrivée des femmes dans les 25% de salaires les plus élevés a été plus forte dans le public (46,3%) que dans le privé (27,6%).

Par contre le taux d'emploi des personnes handicapées est comme dans le privé encore loin du taux légal : 4,3% dans la fonction publique Etat, 3,6% dans la fonction publique territoriale et 4,5% dans la fonction publique hospitalière.

Concernant les origines sociales des salariés, les chiffres montrent que la part des fonctionnaires dont les parents sont cadres et professions intermédiaires a augmenté au détriment de celle dont les parents sont ouvriers ou paysans. De même, on constate une augmentation des fonctionnaires dont les parents sont eux-mêmes fonctionnaires : ainsi, 27% des fonctionnaires de moins de 35 ans sont enfants de fonctionnaires ; 32% des cadres de la fonction publique sont enfants de fonctionnaires et 16% seulement sont enfants d'ouvriers.

Concernant les origines nationales : sur l'ensemble de la population active, les jeunes français issus de l'immigration - même lorsqu'ils sont diplômés - sont deux fois et demi plus souvent au chômage que les jeunes français dont les deux parents sont nés français. Dans la fonction publique, ils sont sous-représentés comme dans le secteur privé. Il semble toutefois se dessiner au cours des années récentes dans la fonction publique une augmentation des salariés de moins de 35 ans issus de l'immigration. Les hommes sont surtout présents comme les femmes dans les catégories C (employés/ouvriers) mais il sont correctement représentés dans les emplois cadres (catégorie A) de la fonction publique.

Tous ces constats amènent à proposer la mise en place d'une **stratégie globale de la diversité** prenant en compte l'âge, le sexe, le handicap ainsi que l'origine sociale des personnes. Elle s'appuierait sur six leviers : lutte contre les discriminations, information/orientation/accompagnement en amont de l'entrée dans la fonction publique, diversification des dispositifs d'accès, développement de la promotion sociale, mobilisation de l'encadrement autour d'objectifs et évaluation-notation des politiques de diversité dans les administrations, mise en place d'instruments de mesure de la diversité.

Cette stratégie s'inscrirait dans l'esprit de **la charte de la diversité** dont nous avons esquissé quelques axes d'orientations. Elle nécessitera une validation de l'ensemble des acteurs et elle devra être signée par l'ensemble des responsables des trois fonctions publiques symbolisant un nouveau pacte avec nos concitoyens.

La diversité, un enjeu important pour le pacte républicain

2. LA DIVERSITE, UN ENJEU IMPORTANT POUR LE PACTE REPUBLICAIN

2.1 Le pacte républicain en question

Le pacte qui fonde l'action collective de la République se trouve aujourd'hui soumis à de multiples interrogations tendant à mettre en doute ses fondements pourtant solidement établis. Le triptyque républicain formé par les notions de liberté, d'égalité et de fraternité est de plus en plus questionné depuis quelques années par la multiplication de fractures sociales à différents niveaux qui mettent en péril l'égalité des chances de tous les citoyens : les insuffisances du système scolaire, l'échec de l'intégration, la concentration de problèmes dans certains quartiers, autant d'atteintes qui concernent aussi bien certaines catégories de la population qui se sentent « oubliées » par la République que la société dans son ensemble . En laissant de côté certains de nos concitoyens, le pacte républicain risque de perdre de son pouvoir fédérateur.

2.1.1 La panne de l'ascenseur social ...

La panne de l'ascenseur social, qui a permis autrefois à des générations de fils d'ouvriers et de paysans de s'élever socialement, est le marqueur de cette rupture de l'égalité des chances et montre à la fois la difficulté pour les catégories socioprofessionnelles défavorisées de réaliser des parcours de réussite sociale mais aussi pour tous ceux qui présentent une différence immédiatement visible du fait de leur couleur, de leur nom, mais aussi de leur âge, de leur sexe ou de leur handicap.

La panne de l'ascenseur social s'observe dès l'école, qui ne semble plus jouer son rôle d'intégration et de promotion sociale. Dans les quartiers dits sensibles, les symptômes de cette panne sont les plus visibles et touchent plus particulièrement des familles immigrées ou issues de l'immigration, et notamment leurs enfants pour qui les taux de chômage sont deux fois et demi supérieurs à ceux du reste de la population ; tous ces constats invitent à poser la question de l'efficacité du processus d'intégration.

2.1.1.1 ... à travers les insuffisances du système scolaire

Près de 100 000 à 150 000 jeunes, soit le cinquième d'une génération, sortent chaque année du système éducatif sans qualification et se trouvent ainsi fortement démunis pour intégrer le marché du travail. Par ailleurs, la réduction des écarts entre les groupes sociaux dans l'obtention des diplômes, à laquelle devait logiquement conduire la démocratisation de l'enseignement supérieur, n'est pas encore pleinement réalisée. Un enfant d'ouvrier a aujourd'hui cinq fois moins de chances qu'un enfant de cadre supérieur d'obtenir son baccalauréat³. L'accès à l'enseignement supérieur des enfants d'ouvriers et d'inactifs, qui se situe aujourd'hui autour de 30%, reste très inférieur à celui des enfants d'enseignants et de cadres qui, lui, avoisine les 80%⁴.

La question du renforcement de l'égalité des chances se pose donc avec une acuité particulière dans le cadre de l'institution scolaire qui ne semble plus être en mesure de réparer les inégalités sociales. C'est dans ce contexte que la Commission du débat national sur l'avenir de l'école, présidée par Claude Thélot, a remis au Premier ministre un rapport

³ Christian Forestier, président du Haut conseil de l'évaluation de l'école, « L'égalité sur la voie des élites », *Libération*, 21 octobre 2004

⁴ *Pour la réussite de tous les élèves*, Rapport de la Commission du débat national sur l'avenir de l'Ecole présidée par Claude Thélot, octobre 2004

proposant des programmes d'action pour dessiner l'École du futur, autour des quatre missions prioritaires que se doit de remplir l'école : « éduquer, instruire, intégrer et promouvoir ». L'acquisition d'un socle commun de connaissances et règles de comportement par l'ensemble des élèves suppose notamment que l'école s'adapte à la diversité des élèves et « tende vers l'égalité des chances et la pluralité des excellences ». Parmi les orientations préconisées par le rapport Thélot figurent la nécessité pour l'école de se recentrer sur un socle commun d'enseignements indispensables, la promotion de la mixité sociale et la lutte contre les inégalités entre établissements, une redéfinition du métier d'enseignant et la construction d'une éducation concertée avec les parents au service de la réussite de l'élève.

Suivant les recommandations du rapport Thélot, le Ministre de l'Éducation nationale, François Fillon, a émis quatorze propositions, intégrées à un projet de loi d'orientation sur l'École, parmi lesquelles : garantir à tous les élèves la maîtrise d'un socle commun, repenser les filières au lycée et moderniser le baccalauréat, rénover la formation initiale et continue des enseignants, personnaliser le soutien aux élèves en difficulté, multiplier les bourses au mérite et promouvoir les filières professionnelles. La multiplicité des enjeux qui sous-tendent ces propositions montre bien que le débat sur l'école cristallise l'ensemble des préoccupations nationales de notre société.

2.1.1.2 ... à travers les quartiers qui cumulent de nombreux handicaps

La fracture sociale tend de plus en plus à devenir une fracture territoriale avec la multiplication de quartiers vivant un enfermement géographique et socio-économique. Le taux de chômage des jeunes de 16 à 24 ans vivant dans les zones urbaines sensibles (ZUS) est ainsi passé en quinze ans de 28% à 50%⁵. Une part importante d'entre eux sort chaque année du système scolaire sans qualification ou avec un faible niveau de qualification qui les pénalise dans leur insertion sur le marché du travail. Notons qu'en 1999 et en 2000, alors que la France était globalement en situation de reprise de l'emploi, la baisse du nombre de demandeurs d'emploi a été beaucoup plus lente dans les ZUS qu'ailleurs. Cette territorialisation de l'exclusion concerne aujourd'hui 750 zones urbaines sensibles, quartiers prioritaires de la Politique de la ville.

2.1.1.3 ... à travers l'échec partiel du modèle français de l'intégration

Le Haut Conseil à l'Intégration (HCI) a défini l'intégration au sens large comme « *un engagement individuel à dépasser les particularités dues aux origines et aux appartenances pour contribuer à la construction d'un espace public commun* »⁶. Le renouvellement constant de cet engagement conditionne la survie du pacte républicain et concerne l'ensemble des personnes vivant en France et pas seulement les catégories de la population issues de l'immigration. La notion d'intégration doit donc être entendue au sens large, dans un souci d'égalité des chances et de traitement égal de tous. D'après le HCI, l'échec de l'intégration se mesure notamment à la moindre insertion professionnelle des jeunes issus des quartiers en difficulté, même lorsqu'ils sont diplômés de l'enseignement supérieur, et au décrochage scolaire de nombreux jeunes, vers 14-15 ans.

Le HCI a donné l'alerte, dans son rapport, sur la situation spécifique des jeunes issus de l'immigration résidant dans des quartiers défavorisés. Même s'il faut se garder d'établir une identité automatique entre jeunes des quartiers en difficulté et jeunes d'origine immigrée, la situation d'exclusion dans laquelle se trouvent de nombreuses personnes immigrées ou d'origine immigrée porte à croire que le fait d'être issu de l'immigration constitue un obstacle supplémentaire à l'insertion professionnelle et à la promotion sociale.

⁵ *Plan de cohésion sociale*, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

⁶ *Le contrat et l'intégration*, rapport du HCI au Premier ministre, 2003

La Cour des Comptes a récemment⁷ décrit une situation de crise qui serait « *le résultat de la manière dont l'immigration a été traitée* » lors du passage d'une immigration de main-d'œuvre à une immigration de peuplement, familiale et volontaire. Cette évolution n'a pas été accompagnée par une politique globale adaptée, ce qui a entraîné la concentration spatiale des populations immigrées sur certains territoires ; le chômage a frappé de plein fouet ces populations peu qualifiées et leurs enfants n'ont pas pu bénéficier de l'ascenseur social qui avait profité aux précédentes vagues d'immigration. Seule une politique globale et cohérente peut réparer ce qui est devenu une vraie question de société.

2.1.2 La multiplication des discriminations ...

Le pacte républicain est attaqué dans ses fondements, lorsque les principes d'égalité et de tolérance garantissant la cohésion sociale sont menacés par l'existence de pratiques discriminatoires non sanctionnées. Comme le précise l'article 13 du Traité instituant la Communauté européenne, le champ couvert par la lutte contre les discriminations englobe toutes les pratiques discriminatoires fondées sur : « *le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ».

L'arsenal juridique, institutionnel et opérationnel français reste aujourd'hui largement insuffisant pour lutter efficacement contre les discriminations. Le bilan établi par Bernard Stasi⁸ sur les progrès réalisés ces dernières années conclut à la dispersion et à l'inefficacité des divers dispositifs mis en place : « *La création d'un organisme spécifique, le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations, et la mise en place du dispositif 114/Codac n'ont pas permis une répression plus efficace des discriminations et les victimes éprouvent toujours de grandes difficultés pour faire valoir leurs droits devant la justice* ».

Répondant à la volonté du Président de la République de créer une autorité administrative indépendante chargée de lutter contre l'ensemble des discriminations, la loi portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été adoptée en première lecture le 6 octobre dernier ; elle sera mise en place le 1^{er} janvier 2005.

Son rôle sera triple : traiter les réclamations en apportant un soutien aux victimes de discriminations, informer et émettre des préconisations, approfondir et diffuser les informations relatives à la lutte contre les discriminations, que celles-ci soient fondées sur le sexe, le handicap, l'âge ou les origines.

2.1.2.1 ... du fait du sexe

Si les cinquante dernières années ont été marquées par de profondes transformations de notre société en faveur des femmes, des discriminations persistent à différents niveaux envers les femmes et notamment dans leur vie professionnelle : alors que l'arrivée des femmes sur le marché du travail a été l'un des éléments de la croissance, elles se trouvent davantage exposées à la précarité (travail à temps partiel non choisi, sur-chômage, moindre accès à la formation professionnelle...). Si elles sont nombreuses dans le secteur privé et dans la fonction publique, on les retrouve en moindre proportion dans les postes à haute responsabilité.

2.1.2.2 ... du fait du handicap

Les personnes handicapées sont confrontées à de nombreuses difficultés dans leur vie quotidienne et professionnelle. L'accessibilité des lieux publics et privés demeure réduite, la

⁷ Rapport de la Cour des Comptes, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, novembre 2004

⁸ *Vers la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*, rapport de Bernard Stasi au Premier ministre, 2004

scolarisation des enfants handicapés n'est pas toujours assurée et le handicap demeure stigmatisant dans les relations sociales.

Conséquence de ces difficultés, le taux d'emploi des personnes reconnues handicapées au sens de la loi de juillet 1987, soit 1,4 millions de personnes en âge de travailler (20-59 ans), est de 37 % contre 73 % pour l'ensemble des 20-59 ans et leur taux de chômage s'élève à 24 % contre 11 % pour l'ensemble des actifs. Plus de la moitié des travailleurs handicapés se sont retirés du marché du travail – 51 % sont inactifs – et ceux qui s'y sont maintenus sont davantage touchés par le chômage que l'ensemble des actifs.⁹

Les difficultés intolérables que subissent nos concitoyens handicapés ont conduit le Président de la République à en faire un chantier prioritaire et sont au cœur des débats sur la loi en cours de discussion au Parlement.

Les associations spécialisées se font depuis des années le relais de ces situations et discriminations ; plus récemment un débat citoyen a été lancé sous l'impulsion de l'écrivain Julia Kristeva et de nombreux intellectuels. Un tel débat permettra sans doute de faire évoluer les représentations sociales conscientes et inconscientes qui freinent l'insertion des personnes handicapées à tous les niveaux de la société.

2.1.2.3 ... du fait de l'âge

Les discriminations visant spécifiquement les personnes âgées de 50 ans et plus ont longtemps été ignorées en France. Pourtant, l'étendue du phénomène, auquel toute personne peut se trouver confrontée à un moment donné de son existence, est évidente, et c'est encore une fois sur le marché du travail que ce type de discriminations s'observe le plus nettement. En témoigne la durée de recherche d'un emploi, fortement corrélée à l'âge : « ainsi, 61% des chômeurs de 50 ans et plus le sont depuis au moins un an contre 42% des 25-49 ans et 21% des 15-24 ans. Le chômage de longue durée est, dans tous les pays, plus fréquent pour les chômeurs de 45 à 64 ans »¹⁰. L'employabilité semble donc se réduire avec les années : l'âge constitue un facteur discriminant rédhibitoire dans la recherche d'un emploi, facteur qui motive souvent les refus de candidature.

Mais ces discriminations s'observent aussi de plus en plus dans le déroulement de carrière : les salariés de 50 ans et plus disposent en moyenne d'un accès moindre à la formation et ils sont de plus en plus souvent incités au départ volontaire de manière anticipée. Nombreux sont les employeurs porteurs de préjugés sur l'inefficacité supposée des travailleurs vieillissants, considérés comme un poids pour l'entreprise. Le résultat est qu'en France, le taux d'activité des 55-64 ans (37,4%) se situe bien en deçà des taux enregistrés dans la plupart des autres pays de l'OCDE – 68,6% en Suède, 67,1% au Japon et 59,3% aux États-Unis¹¹.

Toutefois, l'apparition de pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs et la perspective prochaine d'un choc démographique ont replacé la question des travailleurs âgés au centre des préoccupations nationales. Dans un projet d'avis publié le 7 octobre 2001, le Conseil économique et social recommande de briser « la logique d'exclusion des salariés âgés pour maintenir la croissance, résorber le chômage et assurer l'avenir des régimes de retraite ». Les préjugés restent pourtant tenaces.

2.1.2.4 ... du fait des origines

Les discriminations à caractère racial ou ethnique sont souvent fondées sur des caractéristiques immédiatement visibles comme la couleur de la peau ou le patronyme, et ce

⁹ Ces résultats proviennent d'une exploitation par la DARES des données de l'enquête HID menée, en 1999, en métropole, auprès de la population vivant en domicile ordinaire. Ils concernent la population en âge de travailler, c'est-à-dire les 20-59 ans.

¹⁰ Hélène Garner-Moyer, *Discrimination et emploi : revue de la littérature*, DARES, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, 2003

¹¹ OCDE, *Perspectives pour l'emploi*, juin 2000

que les personnes soient de nationalité française ou étrangère, issues d'une immigration récente ou nées de parents français. Ces discriminations s'observent dans de nombreux domaines, notamment le marché de l'emploi, l'accès au logement social, l'accès à certains biens et services, mais aussi plus généralement dans la vie quotidienne.

Parmi les discriminations observées, celles qui concernent le marché du travail sont particulièrement préoccupantes. Elles affectent les jeunes d'origine étrangère, français ou non, quel que soit leur diplôme et leur qualification¹². La part importante – un tiers – du nombre de cas de discriminations concernant le domaine de l'emploi, parmi les signalements de discriminations à caractère racial ou ethnique enregistrés par le numéro d'appel 114, donne une idée de l'étendue du phénomène des pratiques discriminatoires. L'arrivée récente sur le marché du travail d'une nouvelle génération d'enfants d'immigrés et les difficultés d'insertion professionnelle rencontrées par ces jeunes ont suscité le lancement d'un débat encore timide sur l'étendue des pratiques discriminatoires à l'embauche, quel que soit le niveau de qualification de ces jeunes.

2.1.2.5 L'enquête « Testing sur CV » réalisée par l'Observatoire des discriminations témoigne de la réalité des situations

L'Observatoire des discriminations¹³ (Paris I) a réalisé en avril et mai 2004, en partenariat avec la société Adia, un « testing sur CV » portant sur des critères de discriminations aussi divers que le sexe, l'origine ethnique, le lieu de résidence, le visage, l'âge et le handicap.¹⁴ 7 CV au contenu identique ont été envoyés en réponse à 258 offres d'emploi.

Les résultats font apparaître que les deux candidats (un homme et une femme) d'apparence « standard » ont reçu plus de la moitié des réponses positives. Les critères apparaissant comme les plus discriminants ont été un visage disgracieux, l'âge, mais surtout l'origine maghrébine et la mention d'un handicap qui fait l'objet d'une discrimination « d'une ampleur insoupçonnée ». Le CV du candidat handicapé a en effet reçu quinze fois moins de réponses positives que le candidat standard masculin.

Nombre de réponses positives (convocations à un entretien d'embauche)	Profil des candidats (hors qualification et expérience professionnelle)
75	Homme, nom et prénom français, réside à Paris, blanc de peau, apparence standard
69	Femme, nom et prénom français, réside en région parisienne, blanche de peau, apparence standard
45	Homme, nom et prénom français, réside au Val Fourré à Mantes-la-Jolie, blanc de peau, apparence standard
33	Homme, nom et prénom français, réside à Paris, blanc de peau, visage disgracieux
20	Homme, nom et prénom français, réside à Paris, blanc de peau et apparence standard, 50 ans
14	Homme, nom et prénom maghrébin (Maroc), réside à Paris, apparence standard
5	Homme, nom et prénom français, réside en région parisienne, blanc de peau, apparence standard, handicapé

¹² Patrick Aubert et Nourredine Boubaker, *La politique de lutte contre les discriminations raciales dans le domaine de l'emploi*, coll. « Notes et documents » de la DPM, n°50, mai 2004

¹³ Créé en décembre 2003 et dirigé par le Professeur Jean-François Amadiou de l'Université Paris-I

¹⁴ Enquête « Testing sur CV », étude réalisée par Adia/ Paris I- Observatoire des discriminations, mai 2004

Cette étude, visant à quantifier des discriminations à l'embauche par l'envoi de 7 CV présentant pourtant un contenu identique en termes de niveau de qualification et de profil professionnel, montre tout le chemin qu'il reste à parcourir pour surmonter l'ensemble des discriminations conscientes et/ou inconscientes, au regard de l'accès à l'emploi dans le secteur privé.

2.1.2.6 Une étude analyse « la double discrimination à raison du sexe et de la race ou de l'origine ethnique » subie par les femmes issues de l'immigration (2000)

Une étude réalisée en 2000 pour le compte du FASILD, du Service des Droits des Femmes et du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, et portant sur « la double discrimination subie par les femmes issues de l'immigration à raison du sexe et de la race ou de l'origine ethnique » a permis de mettre en évidence l'existence d'une double discrimination à l'encontre de ces femmes¹⁵.

L'étude part du constat d'une « *grande rareté de recherches juridiques sur le sujet, alors que le cumul de discriminations est une situation ordinaire* ». Elle profite de l'examen de cette question très spécifique pour dresser un état des lieux du dispositif juridique existant en matière de lutte contre les discriminations et d'actions positives.

L'étude se penche ensuite sur la spécificité de la double discrimination à raison du sexe et de la race ou de l'origine afin de rendre compte en particulier du phénomène de double assignation identitaire qui caractérise les femmes issues de l'immigration. Cette double discrimination « met l'accent sur une double assignation de nature et de culture » qui rend difficile, d'un point de vue juridique, la distinction entre la discrimination fondée sur le sexe, celle fondée sur la culture, c'est-à-dire l'origine ethnique, et celle fondée sur la race. Le sexe et la race relèvent en effet de la « nature », alors que l'origine ethnique relève plutôt de la « culture ». Il devient dès lors difficile de distinguer les valeurs de référence invoquées par le juge lors d'un contentieux relatif à ce type de discrimination. Cet angle d'analyse permet de comprendre certains phénomènes sociaux, tels que la très forte proportion de femmes d'origine étrangère dans le travail à temps partiel réservé aux femmes.

L'enjeu de tous ces constats et débats est la remise en question du pacte républicain par un nombre croissant de nos concitoyens. De fait ce pacte n'assure plus l'égalité des chances pour tous sur tout le territoire et n'arrive plus à faire reculer les discriminations subies du fait du sexe, de l'âge, du handicap, de l'origine sociale ou nationale. La société française a changé et le pacte républicain ne répond plus aux espérances d'un certain nombre de nos concitoyens qui ne croient plus aux valeurs de la République ; d'où le danger, dans certaines situations, d'un repli communautaire. Il y a donc urgence à conclure un pacte renouvelé qui donne un sens compris de tous à l'égalité et à la fraternité. Cela implique d'aborder sans tabou les questions essentielles et de mettre en place les outils permettant d'atteindre une plus grande diversité à tous les niveaux de la société française, et notamment dans la fonction publique, qui doit être au service et à l'image de la société qu'elle sert. Le débat sur l'ouverture à une plus grande diversité dans la fonction publique doit être abordé dans un esprit de justice et d'intérêt général ; c'est pourquoi, bien que la question de la représentation des personnes issues de l'immigration soit au cœur des débats de société parce qu'elle a été posée récemment sur la place publique, nous maintiendrons le cap tout le long du rapport sur une approche globale de la diversité qui prenne en compte tous ceux qui ont moins accès à l'égalité des chances à tous les niveaux de la société et sur l'ensemble du territoire français. C'est la méthode française qu'il nous faut mettre au point même s'il est toujours intéressant d'analyser les expériences étrangères.

¹⁵ Marie-Thérèse Lanquetin, *La double discrimination à raison du sexe et de la race ou de l'origine ethnique* (synthèse), Migrations Etudes, n°126, septembre 2004

2.2 A la recherche d'une diversité à la française

Un débat passionné oppose les tenants de la contrainte légale américaine de type « affirmative action » et les tenants d'une discrimination socio-économique à la française. Le rapport de Yazid Sabeg et l'initiative atypique de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris ont ouvert le débat en France autour de ces questions, en levant les tabous sur la réalité de la représentation des Français issus de l'immigration aux postes de responsabilité, tant dans les entreprises que dans la fonction publique.

L'enjeu de ce débat sur la diversité est de parvenir à une remise en route de l'ascenseur social, qui permettait à bon nombre de nos concitoyens d'atteindre une catégorie socioprofessionnelle supérieure à celle de leurs parents. Le débat de fond sur l'adaptabilité à la France des systèmes mis en place à l'étranger, la prise de conscience suscitée par certaines initiatives retentissantes et la recherche d'outils permettant de mesurer la diversité sont autant de manifestations d'une volonté de promouvoir la diversité en levant les freins psychologiques ou sociologiques à l'intégration et à la promotion sociale de certaines catégories de la population.

2.2.1 Le débat de fond autour de la discrimination positive

2.2.1.1 Le lancement en France d'un débat sur la discrimination positive avec le rapport de Yazid Sabeg

On assiste aujourd'hui en France à une relance du débat autour de la discrimination positive des populations issues de l'immigration, avec notamment la publication en janvier 2004 du rapport de Yazid Sabeg portant sur *Les oubliés de l'égalité des chances*¹⁶. L'auteur du rapport part du constat de la sous-représentation de ces populations dans l'ensemble des secteurs de la vie politique, économique et scientifique du pays. Le principe républicain d'égalité des droits, principe formel, ne se traduit dans la réalité ni par l'égalité des chances, ni par l'égalité d'accès à l'emploi. Selon Yazid Sabeg, la République française, fondée sur le principe de l'unité et de l'indivisibilité, se refuse à admettre la diversité ethnique de sa population et l'ascenseur social, moteur de l'édification de la société égalitaire républicaine est aujourd'hui inopérant pour les *minorités visibles* qui font l'objet de discriminations notamment dans leur accès à l'emploi, même lorsqu'elles sont diplômées, du seul fait de leurs différences visibles (couleur de peau, patronyme à consonance étrangère, etc.).

L'immigration représente en France un phénomène de grande ampleur : on compte aujourd'hui sur le territoire français quatre générations d'Arabo-Maghrébins et une à deux générations d'Africains, soit six à sept millions de personnes originaires des anciennes colonies, c'est-à-dire de 10 à 12% de la population française. Selon M. Sabeg, la perception qu'a la France de ses *minorités visibles* est brouillée du fait notamment des ambiguïtés du vocabulaire utilisé. Le terme d'« immigration » ne permet en effet plus de rendre compte de la situation de la majorité des Français noirs et maghrébins « *qui ne sont plus des immigrés mais des Français nés Français et parfois de parents français* »¹⁷. De même, le concept d'« intégration » ne permet plus d'appréhender les minorités ethniques nées sur le sol français et déjà intégrées. Yazid Sabeg invite à lever en France le sujet tabou de la différence ethnique qui, selon lui, freine la mise en place d'une politique efficace de lutte contre les discriminations.

¹⁶ Yazid Sabeg et Laurence Méhaignerie, *Les oubliés de l'égalité des chances : participation, pluralité, assimilation... ou repli ?*, rapport à l'Institut Montaigne, janvier 2004

¹⁷ Yazid Sabeg et Laurence Méhaignerie, *Les oubliés de l'égalité des chances*, op.cit.

Afin d'« éviter le risque d'éclatement communautaire » et de « rendre égales des situations qui ne le sont pas » et qui menacent selon lui les principes républicains d'indivisibilité et d'égalité de traitement – principes pourtant invoqués par les adversaires de la discrimination positive –, Yazid Sabeg propose la mise en œuvre d'une « action positive à la française » afin d'encourager de façon volontariste les entreprises à refléter dans leurs effectifs la diversité ethnique sur le marché du travail, à mérites et compétences égaux. La démarche préconisée est celle d'une charte de la diversité constituant une première étape vers la définition d'un label d'inclusivité valorisant les entreprises ayant engagé des actions afin de promouvoir la diversité. « *La diversité doit être mise au cœur des objectifs stratégiques de l'entreprise* ».

Ce rapport audacieux n'a pas manqué de susciter des réactions du côté de ceux qui y ont vu une tentative d'introduire en France le concept américain de l'« affirmative action ». Il est donc intéressant à ce stade de rappeler le principe de la discrimination positive à l'américaine et les déclinaisons qu'en ont faites le Royaume-Uni et le Québec.

La politique américaine d'« affirmative action » mise en place dans les années 1970 consiste à mettre en œuvre un traitement préférentiel en faveur de certaines catégories de la population, lésées du fait de leur appartenance ethnique, de leur sexe ou de leur origine géographique. Les différentes dispositions prises sur le fondement de cette loi, s'exercent prioritairement dans les domaines de l'emploi, de l'admission dans les établissements supérieurs et de l'attribution des marchés publics. L'objectif est d'accroître la proportion représentée par les groupes discriminés parmi la population totale de l'établissement, de l'administration ou de l'entreprise concernés, au moyen le plus souvent de quotas et d'objectifs numériques, et en tenant également compte du positionnement hiérarchique¹⁸.

Les méthodes américaines d'analyse de la composition ethno-raciale du service considéré passent aussi bien par l'identification visuelle que par le remplissage de questionnaires par les personnes elles-mêmes. On se situe ici dans une logique de « minorités visibles », c'est-à-dire que sont considérées comme appartenant à une minorité ethnique les personnes présentant une caractéristique physique visible (couleur de peau, forme du visage) ou ayant un patronyme les rattachant automatiquement à une catégorie ethno-raciale.

Les exemples du Québec et du Royaume-Uni paraissent aussi particulièrement significatifs tant par leur portée que par leur degré d'aboutissement. Les démarches américaine, québécoise et britannique ont en commun de se dérouler dans un contexte particulier propre aux pays de tradition anglo-saxonne, avec une prégnance de l'État dans la vie politique, économique et sociale probablement moindre qu'en France. Mais elles témoignent d'un même souci, au sein des fonctions publiques de tous ces pays, d'attirer et de retenir tous les talents.

L'exemple québécois

Au Québec, des politiques d'égalité pour l'accès à l'emploi dans la fonction publique ont été mises en place depuis le début des années 1980, en faveur de la reconnaissance, dans l'administration, des compétences, de l'expérience et de l'apport des membres des communautés culturelles, des autochtones et des anglophones. Au cours de cette période, des politiques similaires ont été menées en faveur des travailleurs handicapés. Les résultats n'ont toutefois pas été à la hauteur des espérances, les catégories concernées restant sous-représentées dans la fonction publique.

Deux trains de réformes ont donc été mis en place, l'un en 1999 visant à relancer la politique initiée en 1990, l'autre au cours de l'automne 2002, à l'occasion du changement de gouvernement. Dans les années 1990 en effet, deux programmes d'accès à l'égalité, l'un pour les personnes membres des

18 Hélène Garner-Moyer, *Discrimination et emploi : revue de la littérature*, op.cit.

communautés culturelles (1990-1994), l'autre en faveur des femmes (1992-1997) ont été mis en place.

Le programme d'accès à l'égalité de la fonction publique pour les femmes a pour objectif d'améliorer d'une part la représentation des femmes là où elles sont encore sous-représentées et d'assurer leur représentation équitable dans toutes les catégories d'emploi, par la fixation d'objectifs numériques (fixation de taux d'embauche) et qualitatifs (mesure de la progression de carrière des femmes dans le cadre de leur participation à un programme de « libération pour études », élaboration d'un plan d'action ministériel, désignation d'un correspondant sur le dossier, etc.). A l'automne 2002, le changement de gouvernement s'est traduit par la mise en place de « plans d'action » avec l'adoption de dix mesures principales par groupe-cible. On citera notamment la fixation d'objectifs annuels d'embauche, l'accompagnement des candidats dans le processus d'embauche, la sensibilisation des gestionnaires et la création d'un programme de parrainage. La mise en œuvre de ces plans d'action est toutefois encore trop récente pour pouvoir tirer un premier bilan de ces engagements.

L'exemple britannique

L'histoire et l'organisation administrative et institutionnelle du Royaume-Uni, l'existence du Commonwealth, une forte tradition libérale ont conduit très tôt ce pays à se doter de structures et de dispositifs permettant de garantir l'accès à l'emploi, notamment public, de la diversité de la société anglaise.

La lutte contre les discriminations y est fortement institutionnalisée, puisque trois organismes publics ont été créés, par type de discrimination : l'*Equal Opportunities Commission* (1975), compétente pour les discriminations entre les hommes et les femmes, la *Commission for Racial Equality* (1976) combat les discriminations ethniques, et la *Disability Rights Commission* (1999) défend les droits des personnes handicapées. Depuis le *Race Relations Amendment Act* de 2000, des programmes d'égalité entre groupes ethniques doivent être adoptés par l'ensemble des administrations. Le Ministère de l'Intérieur a joué en la matière un rôle précurseur en 1999, en imposant aux forces de police britanniques des objectifs chiffrés de recrutement, de maintien et de progression dans les corps, évalués en fonction de l'importance des minorités ethniques sur leurs territoires d'intervention. Ce plan sur dix ans fait l'objet d'une évaluation annuelle et impose un réajustement des objectifs tous les trois ans en fonction des évolutions démographiques. Le Premier ministre a fixé en 2004, pour 2008, les objectifs suivants à la fonction publique : 37% des cadres doivent être des femmes et 30% des 600 plus hauts postes de responsabilité doivent être tenus par elles ; 4% des cadres doivent être issus des minorités raciales et 3,2% doivent être des personnes handicapées. Pour réaliser ces objectifs et même aller au-delà en favorisant la diversité » la plus large possible dans la fonction publique, le *Cabinet Office* a pour mission, en liaison avec le *Department of Trade and Industry*, d'aider les différents ministères à mettre en place des politiques de lutte contre les discriminations en rappelant la réglementation et en favorisant l'échange de bonnes pratiques. Il s'appuie sur un Champion du Royaume en matière de diversité (la Baronne Prashar).

Un consensus semble se former en France au niveau des plus hauts responsables politiques pour refuser cette discrimination positive basée sur l'insertion des *minorités* dites *visibles* par la mise en place de quotas, le droit français et nos principes républicains valorisant prioritairement le mérite et s'opposant à toute stigmatisation des personnes notamment à raison de leur race.

2.2.1.2 L'appel à une « discrimination positive socio-économique » à la française lancé par Eric Keslassy

Les tenants de la discrimination socio-économique¹⁹ préfèrent privilégier la voie de l'équité pour rétablir l'égalité républicaine, par la mise en œuvre de traitements différenciés fondés sur des critères socio-économiques tenant compte des désavantages sociaux et/ou économiques des individus. Si l'égalité doit rester l'objectif, seule l'équité, conçue comme la possibilité d'établir des inégalités temporaires au profit d'individus socialement défavorisés, peut permettre d'atteindre cet objectif. Les seuls critères acceptables en France, selon Eric Keslassy, pour établir des politiques de discrimination positive sont les critères socio-économiques. Le critère ethno-religieux est quant à lui inacceptable en France car le risque serait celui d'une fragmentation de la communauté nationale. Selon Eric Keslassy, l'un des bons moyens d'éviter les replis communautaires est de mettre en place des procédures basées sur des mesures socio-économiques. La discrimination positive socio-économique ne fera qu'accroître la lisibilité de notre démocratie en montrant que tout individu peut réussir grâce à ses mérites par le rétablissement de l'égalité réelle entre les citoyens.

La discrimination socio-économique à la française existe déjà dans un certain nombre de secteurs

Le droit français a une longue histoire de politiques correctrices d'inégalités fondées sur des critères socio-économiques. La France a en effet déjà mis en place des mesures de discrimination positive de type socio-économique, sans qu'on ne les nomme ainsi.

La création des zones d'éducation prioritaire (ZEP) en 1981 correspond ainsi à une volonté de mettre en œuvre un traitement différencié en faveur de ces territoires défavorisés dont les collèges, par exemple, bénéficient de moyens supplémentaires par rapport aux collèges classiques, à hauteur de 9%. La circulaire du 1er février 1990 indique que « la politique d'éducation prioritaire mise en œuvre dans les ZEP a pour objet de renforcer l'action éducative dans les zones où les conditions sociales sont telles qu'elles constituent un facteur de risque, voire un obstacle pour la réussite scolaire des enfants et adolescents qui y vivent et donc, à terme, pour leur intégration sociale ».

La création des zones franches urbaines, par loi du 14 novembre 1996, suit également cette logique correctrice d'inégalités socio-économiques. Les zones franches urbaines sont des quartiers de plus de 10 000 habitants, définis à partir des critères suivants : taux de chômage, proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme, proportion de jeunes, potentiel fiscal par habitant. L'une des principales mesures en faveur de ces quartiers consiste à faire bénéficier aux entreprises implantées dans ces zones ou désirant s'y implanter, d'un dispositif complet d'exonérations fiscales et sociales.

Parallèlement à ces mesures de discrimination positive fondées sur un ciblage territorial, la France a également une expérience de la discrimination socio-économique en direction de certaines catégories d'individus. Ainsi, les contrats aidés (contrats emploi solidarité, etc.) s'adressent prioritairement (mais pas seulement) aux jeunes de moins de 26 ans sortis du système scolaire sans qualification ou avec une qualification qui ne leur a pas permis de trouver un emploi.

Constituent également des mesures de discrimination positive la fixation d'un taux légal d'embauche de travailleurs handicapés de 6% par la loi du 10 juillet 1987 et la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes qui a ajouté à l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 un alinéa ainsi rédigé : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions », permettant ainsi d'assurer une répartition plus équilibrée des responsabilités entre les hommes et les femmes pour les mandats électoraux, notamment dans les scrutins de liste.

¹⁹ Eric Keslassy, *De la discrimination positive*, éd. Bréal, 2004

L'appel à « étendre la discrimination positive socio-économique à toutes les grandes écoles », lancé par Eric Keslassy dans l'édition du *Monde* du 18 octobre 2004, pointe du doigt « l'écrasante surreprésentation des jeunes issus des classes supérieures parmi les étudiants des grandes écoles » avec pour corollaire une autoreproduction des élites, « qui n'est pas conforme à notre idéal républicain qui consacre l'égalité des chances »²⁰. Le recrutement par concours de ces étudiants est désigné comme le principal responsable de cette situation, en avantageant les candidats maîtrisant les codes socioculturels essentiels, tout en préservant une égalité formelle apparente. Face à cette panne de l'ascenseur social au niveau des grandes écoles françaises, l'action positive de type socio-économique, telle qu'elle a été mise en place par l'Institut d'Etudes Politiques de Paris avec l'institution d'une procédure dérogatoire au concours, devrait être étendue, selon les signataires de l'appel, à l'ensemble des grandes écoles, afin d'insuffler une dynamique de diversification sociale de leur recrutement.

2.2.1.3 Ce débat s'inscrit dans un double cadre juridique communautaire et national

1) Le cadre communautaire

- **Un corps de règles très construit**

Le dispositif communautaire en matière de lutte contre les discriminations est particulièrement élaboré, reflétant une conception extensive de la diversité.

L'article 13 du Traité instituant la Communauté européenne habilite le Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, à « prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ». Si la directive 2000/43 du 29 juin 2000 vise la « discrimination raciale ou ethnique », mais avec un champ d'application plus large que l'emploi, la directive 2000/78 du 27 novembre 2000 relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail couvre l'ensemble des critères de discrimination énoncés à l'article 13 et a vocation à s'appliquer aussi bien dans le secteur public que dans les entreprises.

- **Un arsenal jurisprudentiel favorable à la mise en œuvre d'actions positives**

En matière d'actions positives, l'arsenal juridique communautaire n'interdit pas les différences de traitement lorsque les situations sont différentes. Le droit communautaire cherche donc à réaliser le principe d'égalité en fait et en droit, en imposant l'application de règles différentes à des situations différentes. Les actions positives destinées à compenser des inégalités de fait sont donc admises en droit communautaire. Mais ces mesures doivent avoir un caractère dérogatoire. Il doit donc s'agir d'exceptions temporaires au principe d'égalité de traitement. Dans un arrêt *Kalanke* du 17 octobre 1995, la Cour de justice des Communautés européennes, élaborant une argumentation qui sera reprise à l'article 141, paragraphe 4, du Traité d'Amsterdam²¹, précise que ces mesures doivent avoir pour objectif

²⁰ Eric Keslassy, « Etendre la discrimination positive 'socio-économique' à toutes les grandes écoles », *Le Monde*, 18 octobre 2004

²¹ **Article 141(4) du Traité d'Amsterdam** : « Pour assurer concrètement la pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe d'égalité n'empêche pas les États membres de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans les carrières professionnelles ».

de « prévenir ou compenser les désavantages » spécifiques du groupe d'individus faisant l'objet de discriminations. Ces mesures « d'apparence discriminatoire » visent à compenser des inégalités de fait en « améliorant la capacité [des individus discriminés] à concourir sur le marché du travail ». En ce qui concerne l'accès des groupes discriminés à la fonction publique, la conformité à la légalité communautaire de mesures préférentielles d'accès aux emplois publics suppose que soient remplies quatre séries de conditions²² :

- la sous-représentation effective du groupe visé doit avoir été préalablement établie
- le niveau de qualification et le mérite des individus faisant l'objet de mesures préférentielles de recrutement et de promotion doivent être équivalents à celui de leurs concurrents
- la mesure préférentielle doit être assortie de conditions et ne doit pas être automatique
- l'objectif visé doit être l'égalité des chances et non une égalité de représentation, ce qui signifie que le juge doit pouvoir effectuer un contrôle de proportionnalité sur les mesures prises.

Même si la légalité communautaire admet la possibilité d'actions positives dans le but de compenser des inégalités de fait inhérentes aux réalités de la vie sociale, le juge communautaire encadre donc strictement cette possibilité et le recrutement méritocratique doit rester un principe prioritaire (arrêt *Abrahamson* de la CJCE, 6 juillet 2000).

2) Les positions françaises au regard des principes constitutionnels

L'article premier de la Constitution de 1958, qui garantit « l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion », consacre l'indifférence du droit français à l'égard de toute distinction éventuelle entre différentes catégories de citoyens. Toute discrimination visant à établir un traitement favorable à certains citoyens, sur la base des critères d'origine, de race ou de religion, est donc inconstitutionnelle, ce qui signifie l'impossibilité de la mise en œuvre, en France, d'une politique d'« affirmative action » à l'américaine.

En ce qui concerne la question spécifique de l'accès à la fonction publique, les principes constitutionnels limitent strictement les possibilités de traitement différencié des agents et des candidats aux concours de la fonction publique. Deux principes fondateurs régissent le droit français de la fonction publique :

- l'égalité de tous les citoyens devant l'accès aux emplois publics (article 6 de la Déclaration de 1789) : « 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 ». Ce principe implique que toute différence de traitement fondée sur des critères autres que les capacités et talents des candidats est anticonstitutionnelle. Ces critères sont énumérés au deuxième alinéa de l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race ».
- le recrutement au mérite des agents (toujours sur la base de l'article 6 de la DDHC). Ce recrutement méritocratique se traduit concrètement par l'organisation de concours mais aussi par le recours à d'autres voies (recrutements directs, contractuels, emplois-aidés,

²² Gwénaële Calvès, *Renouvellement des fonctionnaires et intégration d'agents issus de l'immigration*, rapport d'étude pour la DGAFP, 2004

etc.) qui doivent toutefois s'efforcer de préserver la dimension méritocratique du recrutement, c'est-à-dire le recrutement des candidats « à mérites égaux ».

Il existe une jurisprudence abondante du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'État relative à la compatibilité de la diversification des voies d'accès à la fonction publique avec ces deux grands principes constitutionnels. La décision 82-153 DC, *Troisième voie d'accès à l'ENA*, du Conseil Constitutionnel relativise ainsi l'exigence de capacité des candidats en la faisant dépendre de l'intérêt général et des besoins spécifiques du service : « les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l'entrée dans une école de formation ou dans un corps de fonctionnaires [peuvent être] différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public ». L'arrêt *M. Billiemaz et autres* du Conseil d'État (12 décembre 2003) reconnaît quant à lui la légalité de régimes distincts d'accès à un même corps « pour tenir compte de la diversité de la formation et des expériences des candidats ».

2.2.2 Des initiatives – en rupture avec les traditions – ont lancé le débat de l'accès des jeunes des CSP défavorisées (et notamment des ZEP) aux grandes écoles

2.2.2.1 Les Conventions Education Prioritaire de Sciences-Po

Ce dispositif représente, au sein du cercle très fermé des grandes écoles, la première initiative volontariste menée en faveur de l'ouverture du recrutement aux jeunes des catégories socioprofessionnelles défavorisées, par l'institution d'une procédure de sélection distincte. Il constitue le principal point de référence du débat, récemment réactivé, sur la discrimination socio-économique.

Ces conventions en sont déjà à leur quatrième année de mise en œuvre. 132 étudiants ont été recrutés à Sciences-Po en trois ans²³. Est éligible tout lycée classé en Zone d'éducation prioritaire (ZEP), en Réseau d'éducation prioritaire (REP), en Zone sensible ou en Zone de prévention de la violence, ou bien tout lycée comptant en son sein une part d'élèves issus de catégories socioprofessionnelles défavorisées, supérieure de 70% à la moyenne nationale, ou encore tout établissement comptant une part d'élèves issus de collèges relevant de l'Education prioritaire, supérieure à 60%²⁴.

Les Conventions Education Prioritaire (CEP) de Sciences-Po ne constituent pas des mesures de discrimination positive dans la mesure où l'application de tout quota a été résolument écartée, le recrutement des étudiants se faisant uniquement sur le fondement de leurs mérites et talents. Le niveau de difficulté de cette procédure dérogatoire de sélection est aussi élevé que pour les autres voies d'accès, même si elle se fait selon des modalités différentes²⁵.

Le principal point fort du dispositif est qu'il a permis une réhabilitation du travail et de l'effort au sein des établissements concernés, chez l'ensemble des étudiants, et ce, dès la classe de seconde, avec la tenue de séances d'information et de sensibilisation faites par des enseignants et des étudiants de Sciences-Po. De plus, la possibilité de participer à une journée à Sciences-Po (en assistant à des cours, en rencontrant des étudiants de l'Institut, etc.) est offerte à tout élève, dès la classe de première. La mobilisation des enseignants, au

²³ IEP de Paris, *Conventions Education Prioritaire – 4^{ème} année de mise en œuvre : premiers enseignements et fruits de l'expérience*

²⁴ IEP de Paris, décision relative aux Conventions Education Prioritaire, 15 décembre 2003

²⁵ IEP de Paris, *Conventions Education Prioritaire – 4^{ème} année de mise en œuvre : premiers enseignements et fruits de l'expérience*, op.cit.

sein des établissements partenaires, a permis l'installation d'une dynamique de travail positive se traduisant par la réduction du phénomène d'autocensure, résumé par la formule « Sciences-Po, ce n'est pas pour moi ». Ainsi, les étudiants issus de classes socioprofessionnelles défavorisées représentaient 68% des admis en 2003 au titre de la voie dérogatoire, contre 50% en 2001. Enfin, l'accroissement de la part des étudiants issus de l'immigration est notable avec deux tiers des admis en 2003, contre 3/5^{ème} en 2002.

Les CEP restent une procédure très spécifique entre une grande école, l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, et un nombre limité de lycées définis. Si le projet n'a pas vocation à être dupliqué tel quel dans d'autres établissements, sa philosophie générale pourrait être étendue. Ce dispositif mis en place par Richard Descoings, le directeur de Sciences-Po, et toute l'équipe de direction, a pour principal mérite d'avoir ouvert le débat « tabou » autour de la réalité de la composition sociale des grandes écoles françaises et d'avoir mis en marche une dynamique positive et porteuse d'espoirs pour les enseignants et les élèves des lycées de ZEP. C'est le redémarrage de l'ascenseur social : dans les banlieues, les jeunes connaissent maintenant Sciences-Po et savent que tout est possible pour ceux qui travaillent. L'institution va vers eux et leur lance des passerelles d'accès à une filière d'excellence.

2.2.2.2 « Une grande école : pourquoi pas moi ? » : l'initiative de l'ESSEC

L'école de commerce a mis en place, en janvier 2003, un dispositif intitulé « Une grande école : pourquoi pas moi ? » destiné à des lycéens volontaires, issus de six établissements situés en zones d'éducation prioritaire qui se voient offrir la possibilité de suivre pendant trois ans, de la seconde à la terminale, un programme de formation complémentaire sur une base hebdomadaire : chaque mercredi, au sein de l'école, des enseignants et étudiants de l'ESSEC prennent en charge des élèves volontaires en les faisant travailler sur l'actualité, l'expression orale ou encore l'anglais. Des sorties culturelles et des ateliers avec des intervenants extérieurs sont organisés, de manière à ce que les étudiants concernés acquièrent les codes culturels et sociaux qui leur font défaut lors du passage des épreuves écrites et orales des concours²⁶. 19 élèves de terminale et 25 élèves de première bénéficient actuellement de ce dispositif. Les conditions d'encadrement des élèves sont très rigoureuses et de haut niveau, mêlant un accompagnement sur trois ans en petits groupes de cinq à sept jeunes, et un suivi individualisé des lycéens par les étudiants et les professeurs – tuteurs dans les lycées²⁷.

La principale différence entre ce dispositif et les Conventions Education Prioritaire mises en place par Sciences-Po réside dans le refus d'une quelconque remise en cause ou de tout aménagement du concours. Il s'agit d'offrir aux lycéens les outils pour comprendre l'univers de la grande école et de l'entreprise dans ses fonctions d'encadrement ou de management, afin qu'ils puissent exprimer au maximum leur potentiel individuel. Les résultats obtenus pour l'instant sont encourageants en termes de motivation, de progression comportementale des élèves, d'aisance orale et d'implication des proviseurs et professeurs dans les établissements concernés. C'est en 2005 que seront connus les premiers résultats, lorsque ces élèves feront ou non le choix d'intégrer des classes préparatoires

²⁶ Virginie Malingre, « Les grandes écoles veulent diversifier leurs publics en s'ouvrant aux lycéens des ZEP », *Le Monde*, 24 septembre 2004

²⁷ Conférence des Grandes Ecoles, *Note de méthode concernant l'essai du programme « Une grande école : pourquoi pas moi ? »*, octobre 2004

2.2.2.3 Une convention en cours d'élaboration entre la Conférence des grandes écoles et l'Education nationale pour étendre le dispositif de l'ESSEC

Partant du constat que les enfants des cadres et des professions intellectuelles supérieures représentent un pourcentage important des élèves des grandes écoles (63%)²⁸ et que les zones d'éducation prioritaire comptent des élèves de très bon niveau qui limitent cependant leur ambition scolaire et professionnelle faute d'un accompagnement solide dans leur orientation et d'une vision globale des possibilités d'accès aux filières d'excellence, le président de la Conférence des grandes écoles (CGE), Christian Margaria, a annoncé le 21 septembre 2004 qu'une convention est en cours d'élaboration avec l'Education nationale pour étendre le dispositif de l'Essec « Une grande école : pourquoi pas moi ? », afin de contribuer à démocratiser l'accès aux établissements d'enseignement supérieur. Les objectifs visés sont de : « développer une réelle dynamique d'identification des réussites et d'égalité des chances, au plan régional puis au plan national, favoriser l'accroissement des ambitions individuelles des lycéens et collectives des communautés éducatives de l'ensemble des lycées partenaires du programme, élargir le champ et la palette des propositions de perspectives professionnelles d'excellence présentées aux lycéens, améliorer la connaissance de l'entreprise et valoriser sa place dans la société en élargissant la base de recrutement de ses cadres et de ses dirigeants, et susciter des vocations dans le domaine scientifique et pour les métiers d'ingénieur »²⁹.

En termes d'objectifs quantitatifs, le programme envisagé devrait concerner des promotions de trente lycéens, issus de quatre lycées partenaires au départ, puis de six au bout de deux ans. Quinze grandes écoles, en plus de l'ESSEC, participeraient d'abord au programme, suivies par vingt autres grandes écoles supplémentaires. L'expérience acquise par l'ESSEC sera, à chaque fois, adaptée aux spécificités de chacune des écoles. Il ne s'agit donc pas d'une reproduction à l'identique. Chaque grande école doit en effet pouvoir développer son programme propre. La multiplicité des expériences et des bonnes pratiques et la mise en commun de celles-ci au sein d'une instance de partage devraient permettre un enrichissement mutuel entre les grandes écoles participant au programme. Ce programme n'a pas vocation à réparer toutes les difficultés sociales des lycéens. Son domaine d'intervention est très spécifique : « l'égalité des chances dans l'accès aux filières d'excellence ». Il ne s'applique en outre qu'aux grandes écoles et ne peut être mis en œuvre au sein des universités. Mais étant donné les difficultés d'accès aux filières d'excellence que constituent les troisièmes cycles universitaires, l'idée d'un programme de type « Un 3^{ème} cycle, pourquoi pas moi ? » pourrait être lancée. Enfin, ce programme ne sera d'abord expérimenté que dans seize départements, puis pourra être élargi à d'autres départements après évaluation.

2.3 Le secteur privé ouvre de façon symbolique la voie à un engagement en faveur de la diversité

2.3.1 Le lancement d'une Charte de la diversité dans l'entreprise

Dans le cadre de la mission qui a été confiée par le Premier ministre à Claude Bébéar sur l'égalité des chances dans l'entreprise, 40 entreprises se sont engagées à respecter, dans un texte présenté le 22 octobre 2004, une Charte de la diversité dans l'entreprise³⁰ afin de « favoriser le pluralisme et rechercher la diversité au travers des recrutements et de la gestion des carrières ». Cette idée d'une Charte de la diversité a été lancée début 2004 par

²⁸ CGE, *Eléments de stratégie*, 29 juin 2004

²⁹ CGE, *Note de méthode concernant l'essaimage du programme « Une grande école : pourquoi pas moi ? »*

le rapport de l'Institut Montaigne sur *Les oubliés de l'égalité des chances*, afin notamment d'« encourager les entreprises à refléter dans leur effectif les diverses composantes de la société française ». Les motifs invoqués sont notamment les difficultés rencontrées par les jeunes diplômés issus de l'immigration, y compris les plus qualifiés, dans leur accès à un emploi, « alors que leurs camarades de promotion y parviennent assez rapidement », l'existence d'un plafond de verre qui bloque l'ascension sociale de nombreux concitoyens victimes de pratiques discriminatoires « à raison de leurs patronymes, de leur couleur de peau ou de leur appartenance supposée à un groupe ethnique ». La charte insiste sur la nécessité d'une diversité visible, dans l'intérêt de la nation mais aussi dans l'intérêt économique et social de l'entreprise. La diversité est en effet perçue comme « facteur de dynamisme » et « stimulateur de performances », ce qui aura nécessairement un effet sur la créativité et la compétitivité de l'entreprise. L'exposé des motifs de la charte précise qu'il ne s'agit aucunement de faire de l'origine ethnique le critère pour obtenir un emploi. Il s'agit simplement de réparer les handicaps en terme de méconnaissance des codes culturels et sociaux et d'absence de réseau constitué qui bloquent les diplômés issus de l'immigration dans leur accès à l'emploi ; la compétence devant rester le principal critère de sélection.

Charte de la diversité dans l'entreprise

Les 35 entreprises signataires de cette charte se sont engagées sur les 6 points suivants :

- sensibiliser et former les dirigeants, DRH et collaborateurs impliqués dans le recrutement, la formation et la gestion des carrières aux enjeux de la non-discrimination et de la diversité
- promouvoir l'application du principe de non-discrimination sous toutes ses formes et dans toutes les étapes de gestion des ressources humaines que sont notamment l'embauche, la formation, l'avancement et la promotion professionnelle des collaborateurs
- chercher à refléter la diversité de la société française et notamment sa diversité culturelle et ethnique dans l'effectif, aux différents niveaux de qualification
- communiquer auprès de l'ensemble des collaborateurs leur engagement en faveur de la non-discrimination et de la diversité, et informer sur les résultats pratiques de cet engagement
- faire de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de diversité un objet de dialogue avec les représentants des personnels
- inclure dans l'un des rapports annuels un chapitre descriptif de l'engagement de non-discrimination et de diversité : méthodes et procédures, objectifs et résultats.

Cette Charte de la diversité dans l'entreprise constitue une action volontariste de mobilisation collective des entreprises et ne s'inscrit donc pas dans une logique de contrainte légale et de quotas rigides. La logique reste incitative en épousant le cadre souple d'une charte pouvant être adaptée en fonction de la culture particulière de l'entreprise. Les entreprises signataires de la charte ont pris l'engagement de faire figurer dans leur bilan social annuel les actions entreprises pour promouvoir la diversité en leur sein, l'objectif étant de pouvoir mesurer l'efficacité des pratiques inclusives mises en œuvre afin de délivrer un label de la diversité.

2.3.2 Différentes initiatives se mettent en place pour promouvoir de façon directe ou indirecte la diversité au sein de l'entreprise

2.3.2.1 L'Institut du Mécénat de Solidarité (IMS)

L'Institut du Mécénat de Solidarité (IMS), association d'entreprises présidée par Claude Bébéar oeuvrant pour favoriser la responsabilité sociétale de l'entreprise, a fait de la gestion de la diversité l'un de ses champs d'action privilégiés.

Le concept de « gestion de la diversité », tel que promu par l'IMS, englobe les éléments suivants : la diversité culturelle (entendue comme diversité des origines), l'emploi et l'insertion des personnes handicapées, la promotion de la mixité, l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle et l'équilibre intergénérationnel.

L'action de l'IMS en terme de gestion de la diversité, « *stratégie proactive, impliquant de faire évoluer l'organisation et sa culture, les mentalités et les comportements individuels* »³¹ s'articule autour de quatre axes : recenser les bonnes pratiques en matière de diversité et créer un socle commun de références, sensibiliser les entreprises aux enjeux de la diversité, développer des outils d'évaluation, de formation et de pilotage, et proposer aux entreprises un accompagnement individualisé.

2.3.2.2 L'accord Peugeot PSA signé avec les partenaires sociaux

Le groupe PSA a pris conscience que la diversité présente un intérêt indéniable pour la performance et l'efficacité d'un groupe d'envergure internationale, d'autant plus que le choc démographique qui s'annonce va contraindre les entreprises à diversifier leur recrutement. La globalité de la démarche est d'autant plus intéressante qu'elle s'est faite dans le cadre d'accords signés avec les partenaires sociaux.

Le premier axe de l'accord du 8 septembre 2004 sur la diversité et la cohésion sociale dans l'entreprise, qui s'inscrit dans le prolongement des deux accords précédemment signés³², est la diversification du recrutement, qui passe par l'intégration de salariés non français, de profils de formation et des niveaux de diplômes variés, le recrutement de salariés confirmés, mais aussi l'intégration de diplômés issus de zones urbaines sensibles, dans des postes à responsabilité afin que dans des fonctions intégrant une dimension managériale, des personnes reflètent la diversité des salariés de l'entreprise dans les fonctions managériales. L'objectif pour 2005 est de recruter au moins 45 candidats diplômés (de bac+2 à bac+5) issus de zones urbaines sensibles.

Le deuxième axe de l'accord est de garantir l'égalité de traitement, et ce, dès l'accès à l'emploi, ce qui signifie : la formation à la prévention des discriminations de l'ensemble des personnes chargées du recrutement et un suivi très strict des procédures de recrutement. Sur le plan de l'évolution professionnelle, les augmentations individuelles et les promotions font l'objet d'un suivi statistique. Au niveau de l'entreprise, sera institué un responsable de la diversité rattaché au DRH en cas de difficulté dans l'interprétation ou l'application du présent accord. Un observatoire de la diversité sera également créé.

³¹ Institut du Mécénat de Solidarité, *La gestion de la diversité : quels enjeux pour l'entreprise ?*, argumentaire Fonds social européen

³² Accord du 17 mars 2000 pour la prévention, l'insertion, le maintien dans l'emploi et le développement professionnel du personnel handicapé, et Accord du 4 novembre 2003 sur le développement de l'emploi féminin et l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

2.3.2.3 La mise en place d'une stratégie indirecte de promotion de la diversité chez Adecco

La révélation, dans les médias, de l'existence de pratiques discriminatoires au sein du groupe Adecco et les effets néfastes que cela a entraînés pour l'entreprise, en termes d'image et de réputation, a été suivie de la constitution, par Adecco, d'un pôle de lutte contre les discriminations en 2000. La non-discrimination est devenue l'un des douze engagements affichés de l'entreprise, qui communique désormais publiquement sur le sujet. En témoignent la conclusion, avec le FASILD³³ et la DPM³⁴, d'un accord-cadre pour sensibiliser l'encadrement à la lutte contre les discriminations et diffuser des bonnes pratiques et la réalisation d'un rapport constatant les impacts de la discrimination raciale à l'embauche de certaines entreprises sur le groupe Adecco³⁵.

La particularité d'Adecco est que l'entreprise de travail temporaire se trouve nécessairement, du fait de sa position d'intervenant tiers entre l'entreprise cliente et le salarié, dans une situation particulière au regard des discriminations à l'embauche par ses clients et des difficultés pour les permanents d'Adecco confrontés à des demandes discriminatoires des clients. Des réponses aux demandes discriminatoires des entreprises ont été élaborées par les agences Adecco et Adia.

En 2002, dans le cadre du projet Equal Latitude, une formation a été proposée aux salariés, pour les informer sur la discrimination à l'emploi. En 2004, une liste d'engagements a été rédigée, comprenant l'engagement de « recruter sans discriminer » pour les engagements intérimaires.

L'intérêt de cet exemple est de montrer comment une entreprise confrontée à un risque discriminatoire élevé s'est engagée dans une stratégie indirecte de promotion de la diversité en utilisant sa position d'intervenant tiers entre les entreprises et les candidats à l'embauche.

2.3.2.4 Une tentative de mesure de la diversité : l'étude patronymique de Casino

Dans le cadre du programme d'initiative communautaire Equal, le groupe Casino a initié, avec l'accord de la CNIL, une étude novatrice visant à établir une photographie statistique des origines culturelles du personnel d'un certain nombre d'établissements du groupe (un hypermarché, un supermarché, un entrepôt). Le critère de la nationalité étant jugé insuffisamment précis, le degré d'ouverture à la diversité des établissements concernés est évalué à partir des patronymes, comme indicateurs indirects des origines. L'analyse statistique appréhende le personnel en termes d'effectifs globaux, mais aussi selon les catégories d'emploi, les natures de contrat et les niveaux de classification. Toutes les précautions d'anonymisation des données ont été prises, par la codification des patronymes, numérotés de manière aléatoire. Un expert chargé de l'analyse linguistique affecte alors chaque patronyme à une catégorie spécifique d'origine patronymique (ex. Afrique de l'Ouest). Les résultats de cette étude, actuellement en cours de réalisation, ne seront pas connus avant janvier 2005.

La réalisation d'une telle étude témoigne de l'engagement du groupe en faveur de la prévention et de la régulation des discriminations fondées sur les origines ethniques de ses salariés. Les établissements du groupe Casino sont pour la moitié d'entre eux installés sur des territoires urbains défavorisés. La connaissance statistique des origines patronymiques est donc apparue comme un moyen de poursuivre leur politique de l'insertion dans les quartiers de la politique de la ville en créant un outil de mesure de la diversité culturelle, préalable indispensable à la mise en place d'un dispositif efficace de régulation des discriminations.

³³ Fasild = fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations

³⁴ DPM = direction des populations et migrations

³⁵ P. Cormont et C. Coquelle (Copas), *Discrimination : État des lieux*, FAS / Adecco-Adia

2.3.2.5 Les propositions du rapport commandé par le Premier ministre à Claude Bébéar dans le cadre de la stratégie nationale de l'égalité des chances

Dans un rapport remis le 22 novembre dernier au Premier ministre³⁶, le président du conseil de surveillance d'Axa, également président de l'IMS, Claude Bébéar, a émis 24 propositions destinées à réduire les inégalités dont sont victimes les « minorités » dites « visibles », en particulier lors de leur accès à l'emploi, dans leurs parcours scolaires et dans leur accès aux filières d'excellence. Les entreprises sont les principaux destinataires de ces propositions, mais certaines de ces propositions pourraient également concerner la fonction publique, avec des modalités d'aménagement : l'anonymisation des CV, le recours à des « audits diversité » au sein des entreprises, la constitution d'un groupe de travail portant sur l'ouverture du recrutement dans les grandes écoles d'ingénieurs (qui devrait également concerner les écoles de formation de la fonction publique), la sensibilisation des personnes en charge de l'orientation, l'organisation annuelle pour tous les élèves de collèges de visites en entreprise et la conduite d'une vaste campagne d'information sur le thème des discriminations.

2.4 La volonté politique au service de la diversité

La promotion de la diversité à tous les niveaux de responsabilité, que ce soit dans l'entreprise privée ou au sein de la fonction publique, ne peut se réaliser que sur la base d'une volonté politique forte du Président de la République et du Gouvernement, en faveur des personnes et groupes qui subissent des discriminations du fait de leur handicap, de leur sexe ou de leurs origines sociales et/ou nationales.

2.4.1 L'engagement du Président de la République et du gouvernement à l'égard des personnes handicapées

L'amélioration de la situation des personnes handicapées constitue l'un des trois grands chantiers du Président de la République. Le projet de loi pour l'égalité des droits, des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui est actuellement en débat au Parlement vise à améliorer les conditions de scolarisation, de vie et d'emploi des personnes handicapées à l'aide d'un ensemble très varié de mesures incitatives et coercitives.

Sur les 5 millions de personnes se déclarant en France en situation de handicap, on estime aujourd'hui à 840 000 la population active handicapée. La population des travailleurs handicapés en mesure de travailler a augmenté ces dernières années, pour différentes raisons : la prise en compte de certaines pathologies comme maladies professionnelles, l'amélioration de la vie de personnes accidentées et la transformation de certaines maladies (sida, cancer) en maladies chroniques.

Si la priorité en matière de handicap est la prévention, l'emploi constitue un élément essentiel dans la perspective d'une insertion sociale et citoyenne des personnes handicapées dont le taux de chômage est de 27% contre 9,9% pour la moyenne nationale.

En la matière, la fonction publique se doit de montrer l'exemple et de favoriser l'insertion des personnes handicapées en son sein. Or le bilan de l'insertion des personnes handicapées au sein des trois fonctions publiques montre que la fonction publique dans son ensemble n'atteint pas les objectifs légaux, tout comme le secteur privé. Toutefois des plans d'action volontaristes et des bonnes pratiques en ce sens doivent être soulignées qui seront renforcées par la future loi en cours de discussion, qui imposera à la fonction publique des obligations de résultats sanctionnées par des pénalités.

³⁶ Claude Bébéar, *Des entreprises aux couleurs de la France*, rapport au Premier ministre, Institut Montaigne, novembre 2004

2.4.2 Le programme 20 du Plan de cohésion sociale fait de la lutte contre les discriminations une priorité

Les points forts de ce programme sont la création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la rénovation des outils juridiques de lutte contre le racisme, et la promotion de la diversité dans l'entreprise et dans l'emploi public. Concernant la Charte de la diversité dans les entreprises, le Plan prévoit que « si [...] les démarches engagées par les acteurs sociaux ne progressaient pas dans les deux ans, un débat serait engagé au Parlement sur les moyens d'imposer la diversité du recrutement. Une démarche de labellisation, valorisant les efforts des entreprises et des employeurs publics qui diversifient leurs recrutements, à tous les niveaux de responsabilité, sera par ailleurs mise en œuvre ».

2.4.3 La mise en place par le Gouvernement du *Label Égalité (e)* afin de valoriser l'égalité et la mixité professionnelle

Créé à l'initiative de Nicole Ameline, Ministre de la Parité et de l'Égalité professionnelle, le Label Égalité (e) constitue un nouvel outil destiné à valoriser l'égalité et la mixité professionnelle dans les entreprises et administrations.

Ce label est décerné suite à une procédure rigoureuse d'évaluation, menée par une commission de labellisation comprenant des représentants de l'État, des syndicats de salariés, des organisations patronales et un organisme de labellisation internationalement connu, l'AFAQ.

Ce label valorise les politiques de gestion des ressources humaines et de management, menées en faveur de l'égalité professionnelle (information et sensibilisation à la mixité et à l'égalité, opérations de communication interne), et prenant en compte la parentalité dans l'organisation du travail.

2.4.4 L'engagement du gouvernement de mettre en place une Charte de la diversité dans la fonction publique

Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, Renaud Dutreil, a annoncé, le 2 juillet 2004, la mise en place d'une mission confiée à Dominique Versini afin d'étudier la possibilité d'élaborer une charte visant à promouvoir l'égalité professionnelle, entre les femmes et les hommes, et vis-à-vis des handicapés, dans le cadre de la « stratégie nationale des chances » initiée par le Premier ministre. Cette annonce d'une Charte de la diversité dans la fonction publique témoigne d'une volonté politique d'ouvrir davantage les recrutements de l'État aux jeunes diplômés d'origine immigrée, de respecter l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, et d'assurer un déroulement de carrière équitable pour tous. Cet engagement s'inscrit dans la logique initiée lors du Comité interministériel à l'intégration (CII) du 2 juin 2004 : « la participation au service public constitue un signe fort d'intégration républicaine et la fonction publique doit refléter plus exactement la composition de la population ».

2.5 Quelle approche pour une diversité à la française ?

Le constat de la panne de l'ascenseur social pour certaines catégories de nos concitoyens a ouvert le débat sur la nécessité d'accepter une diversité à la française.

En l'état des principes du droit français, il ne saurait être question de promouvoir une diversité fondée sur des critères ethniques et de développer des actions sur la base de ces seuls critères.

L'égalité des chances est un objectif que nous devons garantir à tous nos concitoyens et notamment à ceux qui sont plus « vulnérables » au regard de l'emploi, du fait de leur âge, de leur sexe, de leur handicap ou de leur origine sociale, voire de leur origine nationale.

La diversité doit donc s'entendre dans une approche socio-économique globale visant à rétablir l'égalité des chances par la mise en place d'actions correctrices à destination des catégories ou minorités vulnérables. Il nous paraît préférable d'utiliser l'expression de minorités vulnérables au sens de l'Organisation Internationale du Travail plutôt que de retenir l'expression de « minorités visibles », plus stigmatisante pour les personnes concernées.

Nous préconisons une définition et une stratégie globales de la diversité prenant en compte l'âge, le sexe, le handicap, ainsi que la situation et l'origine sociale des personnes ; cette stratégie devra être couplée à un renforcement des dispositifs de lutte contre les discriminations.

***La diversité, une opportunité pour une fonction publique
plus représentative de la société française***

3. LA DIVERSITE, UNE OPPORTUNITE POUR UNE FONCTION PUBLIQUE PLUS REPRESENTATIVE DE LA SOCIETE FRANÇAISE

3.1 Une fonction publique en pleine mutation...

3.1.1 Les grandes tendances dans les trois fonctions publiques

L'emploi public a augmenté à un rythme sensiblement plus élevé que la population active. La part occupée par la fonction publique dans la population active s'est accrue très progressivement dans le temps : 17,4% en 1993, 17,8% en 2001, 18% en 2002.

Les trois fonctions publiques réunies emploient 4,925 millions de personnes³⁷ soit un salarié sur cinq, auxquels s'ajoutent 321 300 bénéficiaires d'emplois aidés.

La part de l'État dans l'emploi public est prépondérante (51%) mais elle s'est progressivement réduite au bénéfice de la fonction publique territoriale (30%) du fait notamment de la décentralisation ; la fonction publique hospitalière représentant, quant à elle, 29% de l'emploi public.

En 2002, la moitié des emplois publics a été créée dans la fonction publique territoriale. Si l'Etat reste le premier employeur public avec 2,530 millions d'agents, c'est la fonction publique dont les effectifs progressent le plus faiblement (1,2% sur 2002). La fonction publique territoriale qui compte 1,460 millions d'agents fin 2002 enregistre la croissance la plus forte : 4% sur l'année. La même année, la fonction publique hospitalière, qui emploie 934 000 personnes connaît une croissance de 2,5%.

3.1.2 Les caractéristiques des trois fonctions publiques

3.1.2.1 Les femmes sont largement majoritaires

Elles occupent 58 % des emplois, avec des variations suivant les fonctions publiques. On compte 76 % de femmes dans la fonction publique hospitalière (mais seulement 39 % parmi les médecins), 61 % dans la fonction publique territoriale et 50 % dans la fonction publique de l'État où les effectifs militaires ne sont féminisés qu'à hauteur de 11 %.³⁸

Cette hétérogénéité dans la répartition des effectifs féminins illustre la féminisation ou *a contrario* la masculinisation marquée de certaines branches d'activité. A titre d'exemple, les postes à caractère administratif, social, paramédical ou éducatif sont largement féminins ce qui explique notamment la forte proportion de personnel féminin dans la fonction publique hospitalière.

3.1.2.2 La répartition est inégale entre les catégories A, B et C

Toutes fonctions publiques confondues, la majorité des agents appartient à la catégorie C ; celle-ci est prépondérante dans la fonction publique hospitalière (49 % des agents) et

³⁷ Au 31 décembre 2002,

³⁸ DGAFF, bureau des statistiques des études et de l'évaluation – Sources : Insee et Drees

écrasante dans la fonction publique territoriale (79% des agents) ; la part de la catégorie C représente 59% de l'ensemble des agents non enseignants.

La catégorie A est prépondérante dans la fonction publique de l'État du fait du poids des enseignants (44% d'agents de catégorie A dans la fonction publique de l'État) ; les cadres A représentent 14% dans la fonction publique hospitalière en comptant les médecins, 8% dans la fonction publique territoriale, tandis que - pour comparaison - le secteur privé compte 14% de cadres).

La fonction publique hospitalière connaît quant à elle la plus forte proportion d'agents en catégorie B avec 37% de ses effectifs à ce niveau (les infirmiers appartiennent à cette catégorie), ce qui contribue beaucoup à l'importance de ce niveau dans l'ensemble de la fonction publique.

3.1.2.3 735 000 agents sont non titulaires dans la fonction publique en 2002

La fonction publique emploie majoritairement des titulaires civils et militaires mais il existe d'autres catégories de personnel prévues par des dispositions dérogatoires du Statut général ou par des dispositions statutaires particulières : les ouvriers d'État, les assistantes maternelles à domicile dans les collectivités territoriales, les médecins des hôpitaux publics, les emplois aidés et les non-titulaires.

La fonction publique territoriale est celle qui en emploie le plus : 20 % de ses agents (compte non tenu des assistantes maternelles). Dans la fonction publique hospitalière et la fonction publique de l'État la proportion de l'emploi occupé par les non titulaires est, respectivement, de 12% et de 13 %.

Les non titulaires des trois fonctions publiques en 2001

	Titulaires civils et militaires	Ouvriers d'État	Non-titulaires	Assistants maternelles	Médecins des hôpitaux publics	Effectif total	Taux de non-titulaires
FPE	2 114 211	59 738	317 151			2 491 100	12,7%
FPT	1 065 552		281 893	56 574		1 404 019	20,1%
Hôpitaux, personnel non médical y c NTCR	678 462		94 998			773 460	12,3%
FPH Total (hôpital et EHPA), y c NTCR	722 072		96 862		88 866	907 800	10,7%
Total 3 FP y compris NTCR	3 901 835	59 738	695 906	56 574	88 866	4 802 919	14,5%

Source : Insee, Drees et DHOS.

NTCR : non titulaires sur crédits de remplacement.

EHPA : établissement d'hébergement pour personnes âgées.

Emplois principaux. Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes). Pour la FPH, hors médecins libéraux qui exercent à titre secondaire et les praticiens hospitalo-universitaires comptés avec l'État. Pour la FPE, hors effectifs des cercles ou foyers des armées non suivis dans les dispositifs statistiques

Malgré un taux encore important, une baisse de la part relative des non titulaires a eu lieu sur ces quinze dernières années dans la fonction publique territoriale, due notamment à la mise en place progressive des 59 cadres d'emploi³⁹ depuis la loi du 13 juillet 1987 modifiant le statut des fonctionnaires territoriaux. Une telle baisse s'est également produite dans les services de l'État, compensée toutefois par une augmentation équivalente dans les établissements publics nationaux. En revanche, la part des non titulaires de la fonction publique hospitalière a augmenté, notamment sur ces cinq dernières années, sous l'effet semble-t-il du développement du temps partiel chez les titulaires.

Il est à noter que les employeurs locaux peuvent recruter directement et sans exigence de titres ou diplômes, des fonctionnaires de catégorie C dès lors que le statut particulier le

³⁹ Cadre d'emploi : « Ensemble de fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois » (loi du 13 juillet 1987, modifiant celle de 1984), les cadres d'emploi regroupent les trois catégories d'agent A, B et C.

prévoit. Les cadres d'emplois concernés sont au nombre de six. 37% des recrutements en catégorie C se font ainsi de façon directe sans concours ni formation, sur des emplois de titulaires.

3.1.3 Les enjeux du choc démographique pour la fonction publique

3.1.3.1 La situation démographique générale : une baisse de la population active dans les dix ans à venir

A partir de 2005, les générations nées après 1945 lors du « baby boom » partiront à la retraite. Sur la période 2000-2005, ces départs à la retraite massifs concerneront 478 000 personnes par an, puis 653 000 personnes par an sur la période 2005-2010. Il faut noter qu'entre 2000 et 2010, plus de 25% de la population active partira à la retraite, soit environ 6 millions de personnes.

3.1.3.2 Un choc démographique plus important et plus précoce dans le secteur public avec des disparités entre les trois fonctions publiques

De nombreux métiers connaîtront de fortes tensions face aux besoins de recrutement grandissants. Des départs massifs sont à prévoir en particulier dans le secteur bancaire, le BTP, les transports et dans la fonction publique : 40% des infirmières d'ici 2010, 45% des fonctionnaires d'Etat d'ici 2012, et 50% des enseignants du primaire, du secondaire et du supérieur d'ici 2009. Le problème de la prise en compte des départs à la retraite au cours des prochaines années se pose donc avec urgence dans la fonction publique.

Si nous examinons les prévisions de flux de départs annuels dans les trois fonctions publiques pour la période 2002-2012, on constate qu'en début de période, les départs à la retraite seront plus importants pour la fonction publique d'Etat, alors qu'ils seront plus limités pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière. C'est en 2008 que sera atteint le pic de flux de départs annuels dans la fonction publique d'Etat, avant de diminuer par la suite. La croissance des départs à la retraite annuels dans la fonction publique territoriale devrait se poursuivre jusqu'en 2017, contre 2012 dans la fonction publique hospitalière.

Ce sont aujourd'hui un peu plus de 50 000 fonctionnaires qui partent à la retraite chaque année dans les ministères civils. Le volume annuel des départs à la retraite devrait atteindre près de 65 000 en 2007. Au total, 460 000 titulaires auront quitté la fonction publique d'Etat entre 2001 et 2008 ; les départs seront particulièrement massifs dans les catégories A et B.⁴⁰

Dans la fonction publique territoriale, un agent titulaire sur quatre a plus de 50 ans : 35% des agents territoriaux auront 60 ans ou plus en 2012, une large majorité d'entre eux ayant cessé leur activité.

Pour une grande majorité d'employeurs de la fonction publique territoriale, des départs massifs à la retraite sont à prévoir pour le personnel d'encadrement. La moitié des agents territoriaux titulaires de catégorie A aura pris sa retraite en 2012. Les agents de catégorie B seront moins affectés par les départs massifs à la retraite à l'horizon 2012, avec 32% de départs cumulés pour l'ensemble des collectivités. Les personnels de catégorie C seront près de 35% à avoir atteint 60 ans ou plus en 2012, tous types d'employeurs confondus. Globalement, dans la fonction publique territoriale, la croissance des flux annuels de départs à la retraite devrait se poursuivre jusqu'en 2017.

⁴⁰ *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat, Commissariat général du Plan, mars 2000

Par comparaison avec les fonctions publiques d'Etat et territoriale, la fonction publique hospitalière est en moyenne plus jeune, mais elle n'échappera pas au vieillissement démographique. D'ici 2015, plus de 383 000 personnels titulaires de la fonction publique hospitalière partiront à la retraite, soit 55% des effectifs de 1999, avec un pic des départs en 2012. La filière technique et ouvrière sera celle qui connaîtra le plus grand nombre de départs d'ici 2015 (58% de son effectif), suivie par la filière soignante (56%) et la filière administrative hors corps de direction (47%).

Dans le corps des infirmières, quelle que soit la spécialité, une infirmière sur deux sera partie à la retraite d'ici 2015.

C'est donc globalement plus de la moitié des fonctionnaires hospitaliers en poste en 1999 qui sera partie à la retraite d'ici 2015, avec d'importantes disparités selon les corps (80% de départs pour les corps d'encadrement).

La perspective du remplacement des départs en retraite peut donc offrir une occasion historique pour diversifier la fonction publique.

3.1.3.3 Des tensions sont à prévoir sur le marché du travail

Cette forte croissance des départs à la retraite dans la fonction publique mais aussi dans le secteur privé risque d'accroître les tensions sur le marché du travail notamment pour les plus qualifiés.

La tendance à l'élévation du niveau de qualification devrait se poursuivre dans la fonction publique, avec le besoin croissant en compétences générales et techniques et le recours accru aux nouvelles technologies. Dans la fonction publique Etat, ce défi est particulièrement important. Elle recrute déjà aujourd'hui en niveau A 26 % des jeunes sortants du système éducatif avec une licence et plus (lorsque l'on intègre les personnes recrutées en B et C avec un bac+3, le taux d'absorption atteint même 29%) et on estime que les besoins devraient augmenter d'au moins 5 points d'ici à 2010 à structure de recrutement inchangée.

3.1.4 L'impact de la décentralisation

La loi relative aux responsabilités locales (avril 2004) a redéfini les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Elle prévoit à cet effet le transfert des services de l'Etat concernés, environ 130 000 fonctionnaires.

Ces évolutions auront un impact majeur dans les années à venir sur les recrutements et la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

3.1.5 La nécessaire mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)

Face aux évolutions prévisibles des flux de personnels, l'Observatoire de l'emploi public a élaboré des outils de projection et d'analyse destinés aux différents ministères. Par ailleurs, afin de pouvoir déterminer quels sont les besoins de demain et orienter les politiques de recrutement et de formation pour les satisfaire, certains ministères ont déjà élaboré des répertoires des métiers ou des emplois-types.

Afin de faciliter la mise en place de la GPEEC, il a été décidé le lancement en 2002 d'un chantier visant l'harmonisation des systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH) et la mise en place d'un Info-centre fédérateur qui a pour objectif d'offrir aux responsables GRH des fonctions d'analyse et de pilotage.

Il est important aussi de souligner que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) modifiera les politiques de gestion des ressources humaines. Toute décision de gestion des ressources humaines devra en effet être accompagnée d'une analyse de son impact, instantané et différé, en matière de masse salariale mais aussi de ses effets à court, moyen et plus long terme sur les parcours de carrière des agents.

Dans la fonction publique hospitalière, la GPEEC, dont la mise en œuvre est largement déconcentrée, doit permettre de déterminer une stratégie GRH qui soit cohérente avec la politique nationale de santé. Dans un contexte de fortes évolutions technologiques et concurrentielles dans le secteur de la santé, il est apparu nécessaire d'actualiser le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière pour pouvoir notamment quantifier les besoins en effectifs pour chaque métier.

Dans la fonction publique territoriale, le développement de la GPEEC constitue un élément essentiel du pilotage de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales, d'autant plus que la diversité des collectivités territoriales (plus de 55 000 employeurs territoriaux) empêche de mettre en œuvre un « modèle unique » de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Toutefois une mutualisation des outils est possible, qui s'appuie sur des statistiques, des enquêtes et des études effectuées par les centres de gestion et par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Dans ce cadre, le CNFPT a entièrement revu la nomenclature des métiers territoriaux élaborée initialement en 1993.

Les mutations que s'apprêtent à traverser les trois fonctions publiques, du fait de la décentralisation d'un certain nombre de compétences étatiques et de l'importance du choc démographique à venir, sont l'occasion d'adapter les dispositifs d'accès et de promotion afin de diversifier le visage de la fonction publique.

3.2 ... et qui doit poursuivre l'adaptation de ses dispositifs d'accès et de promotion

3.2.1 ... en adaptant à un public plus large l'information préalable à l'entrée dans la fonction publique

Les dispositifs d'information sur les recrutements dans la fonction publique sont multiples mais pas encore suffisamment accessibles à des publics élargis.

Toutes les ouvertures de recrutement sont publiées au Journal Officiel et systématiquement transmises – pour la Fonction publique de l'Etat – à l'ANPE, l'APEC et à l'ONISEP. Ces informations sont reprises dans des publications telles que *Devenir fonctionnaire* ou la *Gazette des communes*.

Il existe différents sites Internet dont la multiplicité et le manque de coordination peuvent constituer un obstacle pour le néophyte en quête d'informations sur les possibilités d'accès à la fonction publique.

Plusieurs sites publics donnent des informations sur les concours (dates, épreuves ...) et les métiers auxquels ils donnent accès : www.fonction-publique.gouv.fr ou www.onisep.fr, et de plus en plus de départements ministériels proposent une information et une inscription par Internet, en particulier :

- aux concours de l'enseignement : www.education.gouv.fr
- aux concours des Instituts régionaux d'administration (IRA) : <http://inscription-ira.fonction-publique.gouv.fr/>
- aux concours de l'Intérieur, de l'Economie, de l'Equipement... : www.service-public.gouv.fr

- aux concours de la fonction publique territoriale : www.cnfpt.fr, www.uncdg.com, www.centresdegestion.org (...)

Le principal reproche que l'on pourrait adresser à ces sites est qu'ils donnent avant tout une information sur les concours et en particulier sur le calendrier des concours, l'information détaillée sur les métiers n'étant généralement pas donnée directement. Il faut d'abord connaître précisément l'intitulé du concours et aller ensuite sur le site de l'administration ou du ministère correspondant, ce qui n'est pas toujours évident pour les personnes extérieures au monde administratif.

L'Agence pour le développement de l'administration électronique, l'ADAE, a cependant initié un projet de portail général du recrutement public sur internet.

Enfin, les différentes fonctions publiques sont présentes sur des **salons** : Salon de l'éducation, Salon Emploi public, ... au cours desquels sont distribués de nombreux documents et reçues des centaines de personnes pour des entretiens d'orientation approfondis.

Par ailleurs, la DGAFP⁴¹ participe à de nombreuses initiatives plus ponctuelles qui peuvent se traduire notamment par de l'envoi de documentation et par la mise à disposition d'intervenants ou d'élèves d'écoles administratives pour animer les stands.

3.2.2 ... en élargissant encore les voies d'accès à la fonction publique

3.2.2.1 Le concours est le mode de recrutement de droit commun avec des différences significatives selon les fonctions publiques

L'accès à la fonction publique est régi par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui dispose que 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* ». Ce principe général d'égalité a fait du concours le procédé de droit commun du recrutement et de la sélection des fonctionnaires. Se définissant comme l'examen professionnel destiné à sélectionner des candidats dont la formation et l'aptitude sont contrôlées et qui sont classées par ordre de mérite, la finalité des concours est de garantir une sélection impartiale des candidats en choisissant « les meilleurs parmi les bons ». Reposant sur le principe de « cécité à l'origine », la sélection des candidats comprend des épreuves écrites anonymes et des épreuves orales de contrôle des connaissances.

Ce mode de recrutement est dominant dans la fonction publique de l'État dont 90% des emplois sont pourvus par cette voie.

Il l'est nettement moins pour la fonction publique territoriale du fait du passage par la liste d'aptitude (la réussite au concours ne vaut pas recrutement), du rôle déterminant de l'employeur, des recrutements sans concours en catégorie C et des recrutements contractuels. On peut ainsi estimer que près de 50% des recrutements dans la fonction publique territoriale ne se font plus par la voie du concours.

La fonction publique hospitalière recrute principalement par la voie du concours mais la nature des emplois et notamment le fait qu'il s'agit souvent de « professions réglementées » soumises à la détention préalable d'un diplôme d'État a fortement atténué les principes fondateurs du concours.

⁴¹ DGAFP : direction générale de l'administration et de la fonction publique

Les concours se répartissent selon trois types : externes, internes et troisième concours. Les concours externes sont ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études et, dans certains cas, d'une condition d'âge. Il existe de nombreuses dérogations et le niveau de diplômes peut être hétérogène même dans les recrutements externes et ce d'autant plus que le niveau général des diplômes augmente. Les concours internes sont réservés aux candidats ayant accompli une certaine durée de services publics et, le cas échéant, reçu une certaine formation. Des conditions de diplômes sont parfois exigées à titre dérogatoire (c'est ainsi le cas des corps enseignants et des professions réglementées). Les troisième concours sont ouverts aux candidats qui justifient d'une expérience professionnelle en dehors de l'administration publique (salarié de droit privé, travailleur indépendant, membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou responsable d'une association).

Notons qu'en 2002, sur l'ensemble des concours de la fonction publique de l'Etat (Education nationale comprise), 61% des agents ont été recrutés par concours externe, 21% par concours internes et seulement 1% par troisième concours, auxquels s'ajoutent 2% d'agents recrutés par concours unique, 12% par concours de titularisation ouverts dans le cadre du plan Sapin de résorption de l'emploi précaire et 3% par examen professionnel. Le poids du concours externe est donc prépondérant, tandis que le troisième concours, vecteur pourtant intéressant de diversification du recrutement, constitue une voie d'accès très restreinte à la fonction publique.

Il existe plusieurs possibilités pour préparer un concours :

- suivre un cycle d'études adapté au concours que l'on souhaite passer : par exemple, pour les concours de catégorie A, une licence d'administration publique, ou le cycle d'études d'un Institut d'études politiques
- s'inscrire dans un cycle de préparation au concours après avoir terminé ses études

Pour les concours de catégorie A, la préparation est assurée par les Instituts et Centres de Préparation à l'administration générale (IPAG et CPAG) créés en 1984 ; il existe également des centres de préparation à l'ENA dans certaines universités et certains IEP (instituts d'études politiques), notamment celui de Paris. Des préparations aux concours sont organisées par les services de formation continue de certaines universités et écoles d'enseignement supérieur. La préparation aux concours de la magistrature est assurée par certaines facultés de droit et dans certains IEP. Pour les concours de l'enseignement, la préparation est assurée par les IUFM⁴².

Pour les concours de catégorie B et C, certains Greta (groupement d'établissements publics d'enseignement) assurent des actions de préparation à divers concours ; c'est également le cas de certaines mairies de grandes villes.

Par ailleurs, le CNED (Centre national d'enseignement à distance) assure également des préparations par correspondance aux concours administratifs de tous niveaux.

Pour les agents travaillant déjà dans l'administration, l'IGPDE (Institut de gestion publique et du développement économique), rattaché au ministère de l'Economie et des finances propose une préparation aux concours d'accès à l'ENA et aux IRA. Le CNFPT assure des actions de préparation aux concours de la fonction publique territoriale, en faveur notamment des emplois jeunes employés par les communes, les départements ou les régions.

⁴² IUFM : institut universitaire de formation des maîtres

3.2.2.2 Mais le concours n'est pas la seule voie d'accès à la fonction publique

Le Conseil constitutionnel ayant jugé, dans une décision du 30 août 1984, que le principe du concours n'avait pas le caractère d'un principe à valeur constitutionnelle s'imposant au législateur, la loi peut prévoir d'autres modes de recrutement aux emplois publics.

De nombreuses voies dérogatoires existent, qui ne sont pas toujours connues de tous les candidats potentiels, tels :

- les recrutements par voie contractuelle d'agents non titulaires, qui concernent 15% des recrutements toutes fonctions publiques confondues, avec des disparités suivant les fonctions publiques, puisque la fonction publique territoriale emploie 20% d'agents non titulaires contre 13% dans la fonction publique de l'Etat et 12% dans la fonction publique hospitalière
- la promotion interne, après inscription sur une liste d'aptitude ou après passage d'un examen professionnel. Chaque statut particulier fixe la proportion de postes susceptibles d'être attribués par cette voie au personnel appartenant déjà à l'administration. A titre d'illustration, dans la fonction publique de l'Etat, 2911 personnes ont été recrutées par examen professionnel en 2002, soit 3% des recrutements par concours de la fonction publique de l'Etat
- le recrutement sans concours dans certains corps de fonctionnaires de la catégorie C, à l'échelle 2 de rémunération. Dans la fonction publique territoriale, 37% des recrutements des agents de catégorie C se font sans concours
- le recrutement sur contrat des personnes handicapées (loi du 11 janvier 1984) qui se fait à la suite d'un entretien d'embauche. Le candidat est alors engagé sur la base d'un contrat d'une durée d'un an, renouvelable une fois et il peut être titularisé au terme de ce contrat
- les recrutements directs dans la catégorie A, qui concernent pour l'essentiel des corps de hauts fonctionnaires et qui sont possibles pour des fonctionnaires déjà dans la catégorie A ou pour des fonctionnaires internationaux en fonction dans une organisation internationale intergouvernementale et chargés de fonctions équivalentes. Dans le cas des fonctionnaires déjà en catégorie A, cette procédure dite du « tour extérieur » leur permet d'accéder à d'autres corps de la haute fonction publique
- la nomination aux emplois supérieurs par décision du Gouvernement (préfets, ambassadeurs, directeurs d'administration centrale...).

3.2.2.3 Plusieurs écoles et instituts de formation assurent la formation initiale et continue des fonctionnaires

Ces écoles sont l'une des spécificités fortes de la fonction publique française dont les cadres ne sont pas formés à l'université. Leur mission est double :

- assurer la formation « initiale » des lauréats des concours : dispensée avant la prise de poste et après le cursus scolaire ou universitaire. Il s'agit donc d'une formation statutaire et professionnelle, qui vise essentiellement à l'acquisition des connaissances pratiques, des compétences professionnelles et des méthodes de travail nécessaires aux différents postes de travail sur lesquels débouche cette formation ; en général, les élèves des écoles administratives ont le statut de fonctionnaire stagiaire, et perçoivent une rémunération.
- organiser des actions de formation continue destinées aux fonctionnaires.

3.2.2.4 La validation des acquis de l'expérience reste à mettre en œuvre

La validation des acquis de l'expérience (VAE) permet - depuis la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale - à toute personne engagée dans la vie active depuis au moins 3 ans, de se voir reconnaître officiellement ses compétences professionnelles, par un titre, un diplôme à finalité professionnelle ou un certificat de qualification professionnelle.

Le champ d'application de la VAE est beaucoup plus étendu que celui de la validation des acquis professionnels, à laquelle elle se substitue. Elle prend désormais en compte les compétences professionnelles acquises au travers d'activités salariées, non salariées et bénévoles, en rapport direct avec le contenu du diplôme ou du titre. La durée de l'expérience considérée est ramenée de cinq à trois ans. Par ailleurs, un congé de validation a été institué pour les salariés, afin de leur permettre de se préparer et de participer aux épreuves de validation organisées par l'autorité ou l'organisme habilité à délivrer la certification.

La validation des acquis consiste à certifier qu'une personne a bien fait la preuve, par des moyens déterminés à l'avance, qu'il maîtrise les savoirs et savoir-faire correspondant à tel ou tel diplôme, titre ou certificat de qualification professionnelle.

L'impact immédiat de la VAE sur l'accès à la fonction publique est limité : le titulaire d'un titre ou diplôme délivré par la VAE bénéficie de tous les droits attachés à ce titre ou diplôme, notamment la possibilité de se présenter aux concours d'accès à la fonction publique. Pourtant, le développement de la VAE pourrait permettre de favoriser une logique de professionnalisation des emplois de la fonction publique et d'ouvrir le recrutement à des personnes qui ont acquis les compétences utiles par leur expérience. Notons par ailleurs que si les textes statutaires de la fonction publique ouvrent un droit à la formation permanente et prévoient que le fonctionnaire en activité a droit au congé de formation professionnelle, ils n'intègrent pas le congé pour validation introduit par la loi de modernisation sociale pour les salariés du secteur privé. Il apparaît donc nécessaire d'adapter le dispositif du congé de validation dans la fonction publique pour donner aux fonctionnaires en poste les moyens d'évoluer en interne par la voie de la VAE.

3.2.2.5 L'augmentation du nombre de candidats « surdiplômés » est un obstacle important à la diversification du recrutement

Dans la fonction publique, l'essentiel des recrutements externes se fait parmi les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur qui sont présents dans tous les concours y compris ceux de la catégorie C. Les candidats plus diplômés gardent un avantage décisif sur ceux qui ont simplement le niveau de diplômes requis pour passer le concours. De plus, les épreuves écrites plutôt académiques favorisent les candidats les plus diplômés qui ont été surentraînés à ce genre de sélection et les candidats issus des catégories socioprofessionnelles les plus favorisés qui bénéficient d'un environnement social et culturel favorable. Il en va de même aux épreuves orales.

Enfin, au delà du déroulement du recrutement ou de la nature des épreuves, les concours constituent en tant que tels un mode de sélection qui vise à retenir les meilleurs. La sélectivité réelle d'un concours résulte avant tout de la qualité des candidats qui s'y présentent. Et de ce point de vue, quelles que soient les épreuves et les modalités, les candidats les plus diplômés gardent un avantage décisif. Cela ne poserait pas problème si le système éducatif était en mesure d'assurer une parfaite égalité des chances dans l'accès aux diplômes ; mais ce n'est pas le cas, les inégalités sociales se traduisant largement par un phénomène d'inégalité des chances de réussite scolaire (20% des enfants d'employés ou d'ouvriers peu qualifiés sont diplômés de l'enseignement supérieur contre 80% des emplois de cadres supérieurs et de professions libérales).

Il ressort de l'étude réalisée par Denis Fougère et Julien Pouget sur la question de la diversification de l'emploi public⁴³ que parmi les cadres (catégorie A)⁴⁴ de la fonction publique, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur long est très importante et a augmenté sur les vingt dernières années, passant de 66 à 76 %.

Dans la même période, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur court parmi les cadres est restée stable, autour de 10%, tandis que les proportions de bacheliers et de plus faibles niveaux d'éducation (CAP, BEP, BEPC, sans diplôme) ont diminué.

Cela pourrait signifier que **les chances de promotion interne vers la catégorie A n'ont pas augmenté, voire ont même diminué pour les fonctionnaires les moins diplômés au cours des vingt dernières années.**

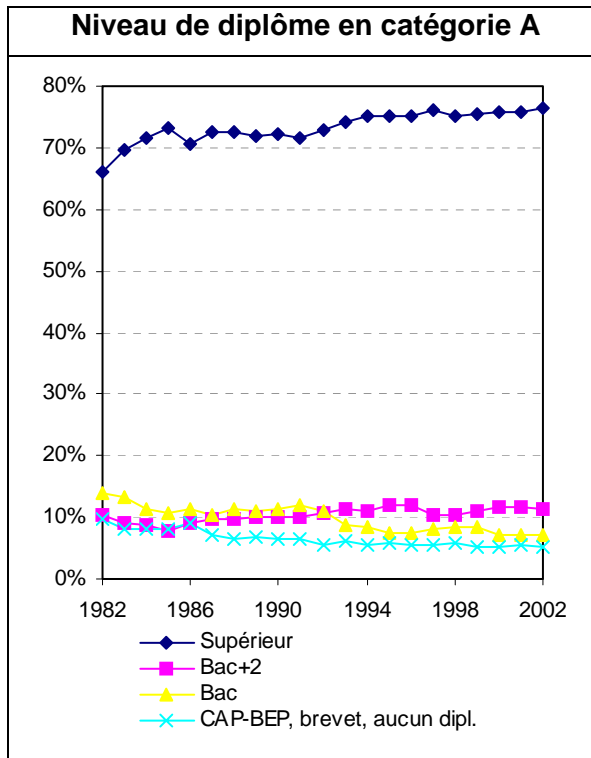
Dans la catégorie B, les diplômes les plus représentés sont ceux de l'enseignement supérieur court, dont la part est restée globalement constante au cours des vingt dernières années (40% en 1982 contre 42% en 2002). Toutefois, on constate une **forte progression de la part des diplômés de l'enseignement supérieur long dans la catégorie B** (passée de 13 à 21 % en vingt ans).

Enfin **parmi les salariés de la catégorie C**, on constate une **spectaculaire baisse (de 63 à 37 % sur 20 ans) de la proportion de personnes peu diplômées** (titulaires d'un BEPC ou d'aucun diplôme), au bénéfice de toutes les autres catégories de diplôme ; en particulier, la part des diplômés de l'enseignement supérieur est passée de 2 à 8 % dans la catégorie C et parmi les salariés de moins de 35 ans, le phénomène le plus marquant est la forte progression des parts de bacheliers et de diplômés de l'enseignement supérieur, qui représentent respectivement 28 et 16% en 2002.

Il est à noter que **ce phénomène de surqualification est plus marqué au sein de la fonction publique que dans le secteur privé**. Ainsi, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur long est le double de ce qu'elle est dans le secteur privé (22 contre 11%). De même, la proportion de personnes peu diplômées dans la fonction publique (22%) est bien inférieure à ce qu'elle est dans le secteur privé (31%) et dans l'ensemble de la population active (30%).

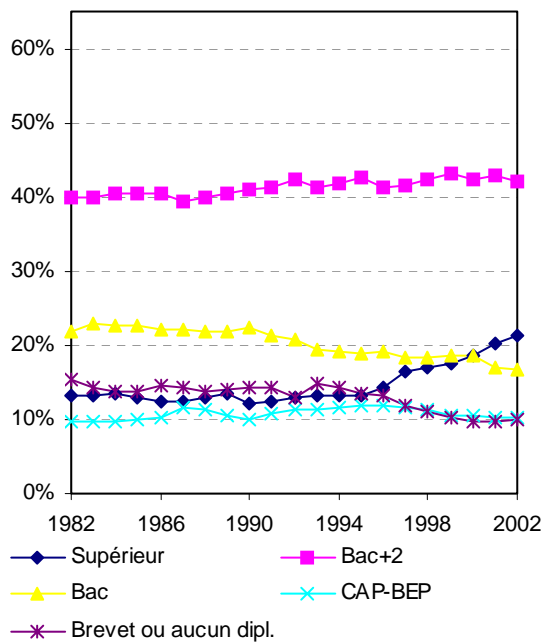
⁴³ Etude Denis Fougère (CNRS, CREST-INSEE, CEPR et IZA) et Julien Pouget (CREST-INSEE et IZA), *L'emploi public s'est-il diversifié ? – Sexe, niveau d'études, origine sociale et origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales*, 2004

⁴⁴ Pour homogénéiser les comparaisons, ils ont classé les emplois de catégorie A de la fonction publique dans la CSP « cadres », ceux de catégorie B dans la CSP « professions intermédiaires », ceux de la catégorie C dans la CSP « ouvriers et employés ».

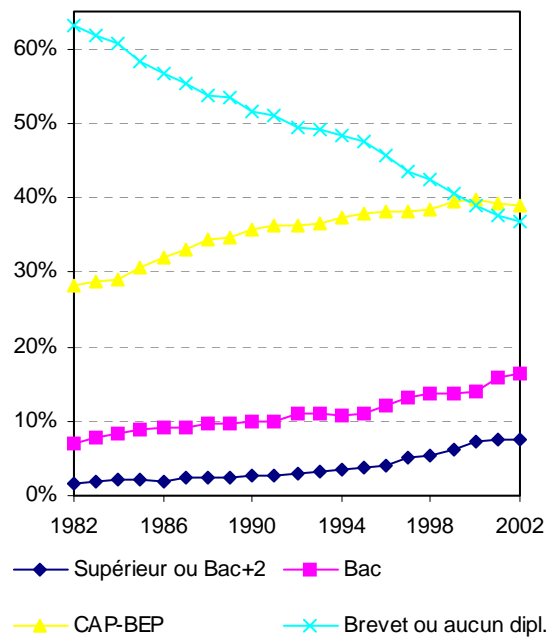


Source: Enquêtes sur l'Emploi, 1982-2002, Insee

Niveau de diplôme en catégorie B



Niveau de diplôme en catégorie C



Source : Enquêtes sur l'Emploi, 1982-2002, Insee

3.2.2.6 Les limites d'âge privent la fonction publique de candidats ayant des expériences professionnelles diverses

Actuellement, des limites d'âge sont fixées pour un grand nombre de concours externes d'accès à la fonction publique de l'État. Pour les corps de catégorie B et C, la limite d'âge a été fixée à 45 ans par un décret du 14 août 1975. Pour les corps de catégorie A, cette limite est variable selon les concours (28 ans pour le concours externe d'accès à l'ENA, 30 ans pour le concours externe d'accès aux instituts régionaux d'administration). Les limites d'âge pour les concours internes ont été abrogées par un décret du 1^{er} août 1990, à l'exception des concours donnant lieu à une scolarité assortie à un engagement à servir l'État.

L'existence de limites d'âge n'a toutefois pas un caractère général : les limites d'âge ont été supprimées en 1989 pour tous les concours de l'enseignement. Dans la fonction publique territoriale, l'existence de limites d'âge est rare.

Traditionnellement, cette limite d'âge trouvait sa justification dans la nécessité d'assurer aux fonctionnaires une durée minimale de carrière afin de bénéficier, d'une part, d'une pension de retraite, d'autre part, des déroulements de carrière aménagés par chaque statut particulier.

Aujourd'hui, le maintien de la limite d'âge pour l'accès aux concours de la fonction publique ne semble plus pertinent sur la plupart des métiers.

Les limites d'âge ont déjà été assouplies par des mesures de dérogation, applicables à certaines catégories de candidats (femmes ayant des enfants, sportifs de haut niveau, personnes handicapées...), mais ces mesures demeurent insuffisantes.

Le député Serge Poignant a donc présenté une proposition de loi afin de supprimer de façon généralisée les limites d'âge, pour l'ensemble des procédures de recrutement dans la fonction publique, sauf pour les corps dits « en service actif ». Elle a été votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale et est en attente d'un passage au Sénat.

3.2.3 ... en diversifiant les déroulements de carrière

3.2.3.1 Par le renforcement de la promotion interne

Le dispositif de promotion interne (concours interne, liste d'aptitude, examen professionnel) vise à démocratiser l'administration afin de permettre aux agents recrutés en catégorie C ou B d'accéder aux corps hiérarchiquement supérieurs, même s'ils ne possèdent pas le niveau de diplôme exigé des candidats extérieurs.

En 2002, la voie des concours internes a concerné 21% des recrutements par concours dans la fonction publique Etat, tandis que celle des examens professionnels n'en a concerné que 3%.

En 2002, sur 9316 candidats recrutés aux concours internes de l'Etat en catégorie A, 106 candidats étaient des agents de catégorie C et 4644 candidats des agents de catégorie B (soit : 51% des lauréats à un concours de catégorie A étaient des agents de catégorie B et C). De même, sur 4156 candidats recrutés en catégorie B, 2670 candidats étaient des agents de catégorie C, soit 64% des lauréats (sources : la fonction publique : faits et chiffres 2003).

Ces données montrent qu'il est possible de passer de la catégorie C à la catégorie A, soit directement pour une minorité d'entre eux, soit via la catégorie B, que ce soit par la voie du concours interne ou par la voie de l'examen professionnel. Toutefois, les formations nécessaires à ce passage ne sont pas toujours offertes de manière homogène. Ainsi, dans

les petites villes, les personnels peuvent avoir moins facilement accès au centre de formation qui peut être situé dans une autre ville. Dans ce cas, les femmes, du fait qu'elles assument le plus souvent la garde des enfants, rencontreraient une difficulté supplémentaire. (Il convient toutefois de souligner que le taux de féminisation des lauréats de concours internes dans la fonction publique de l'Etat atteint ou dépasse 50%, y compris en catégorie A, sauf dans les corps d'encadrement supérieur).

Dans le cadre de la loi du 3 janvier 2001, un dispositif de reconnaissance de l'expérience professionnelle en équivalence des conditions de diplômes a été mis en place pour l'accès aux concours réservés ; un dispositif semblable est prévu pour les concours externes, mais le décret d'application reste à élaborer.

Si le dispositif de validation des acquis de l'expérience peut permettre de faire valider l'expérience professionnelle en équivalence du diplôme requis pour passer le concours, il n'existe en revanche pas de dispositif de validation des acquis pour permettre aux agents de faire reconnaître leurs compétences en vue d'une promotion interne ou d'une mobilité. En effet, les promotions au choix, avancement de grade ou promotion de corps, ne sont en général soumises qu'à des conditions d'ancienneté. Il en est de même pour l'accessibilité des concours internes même si ces derniers doivent en théorie permettre de vérifier les compétences acquises.

Pourtant, face au défi démographique à venir, il faut veiller à ne pas recruter principalement que des nouveaux diplômés et permettre des mobilités fonctionnelles d'agents publics. Il faudra donc faire monter en qualification un certain nombre d'agents pour faire face aux besoins de nouvelles compétences sans avoir recours au marché externe du travail et, donc, développer des actions de formation réellement qualifiantes. Il semble donc nécessaire d'améliorer le dispositif de promotion existant afin de ne pas privilégier uniquement l'ancienneté et de prendre davantage en compte les compétences professionnelles.

3.2.3.2 Par l'ouverture de la haute fonction publique

La conduite de la réforme de l'Etat confère à l'encadrement supérieur une responsabilité éminente. La volonté gouvernementale va dans le sens d'une plus grande ouverture de la fonction publique en développant la mobilité au sein de l'Etat ainsi qu'entre les fonctions publiques, y compris en dehors de l'administration ; en recrutant des cadres du secteur privé pour certains besoins des administrations centrales et des établissements publics ; en ouvrant progressivement l'accès aux emplois de direction des administrations centrales, actuellement contingenté, à l'ensemble des membres des corps recrutés par la voie de l'ENA et de l'école Polytechnique, ainsi qu'aux autres corps (magistrats et enseignants notamment) ; en renforçant la promotion interne des fonctionnaires à la haute fonction publique sur la base de critères professionnels et de l'expérience de préférence aux diplômes.

3.3 L'état des lieux de la diversité sur le terrain

Les problématiques qui sous-tendent la question de la diversité étant sensiblement différentes suivant le type de population analysé, il nous est apparu nécessaire de dresser un état des lieux distinct pour chacune des catégories concernées : les personnes handicapées, les femmes et les catégories socioprofessionnelles défavorisées, parmi lesquelles les personnes issues de l'immigration.

3.3.1 Diversité et personnes handicapées : un constat de retard réel mais hétérogène selon les fonctions publiques et les grandes administrations

3.3.1.1 Un cadre législatif renforcé depuis 1975

La loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées a introduit la notion d'obligation nationale en faveur des personnes handicapées et a posé le principe de l'insertion de la personne handicapée au sein de la société. Elle a en fait marqué le passage d'une prise en charge fondée sur la notion d'assistance à une prise en charge reposant sur la notion de solidarité. Elle a ainsi créé dans chaque département, sous l'autorité du préfet, une commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP).

La loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des personnes handicapées a ensuite mis en place une obligation d'emploi des travailleurs handicapés et assimilés pour tous les établissements de 20 salariés et plus dans la proportion de 6 % de l'effectif total de leurs salariés et a introduit des sanctions financières et un contrôle dans le secteur privé. Elle permet de s'acquitter partiellement de l'obligation d'emploi en passant des contrats de fournitures ou de prestations de services avec des ateliers protégés ou des centres d'aide par le travail (CAT).

Cette obligation s'applique également aux fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière ainsi qu'à leurs établissements publics, mais sans aucune sanction financière ni contrôle. De plus, les modalités de mise en œuvre de la loi de 1987 diffèrent de celles fixées pour le privé. Ainsi, les personnes handicapées ne sont pas comptabilisées selon la lourdeur de leur handicap et il n'existe pas d'emplois exclus du champ de l'obligation d'emploi pour le décompte des effectifs.

Actuellement en discussion au Parlement, le projet de loi pour l'égalité des droits, des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées doit compléter ce dispositif pour la fonction publique en liant à l'obligation d'emploi de la loi du 10 juillet 1987 un système de pénalité venant abonder un fonds commun aux trois fonctions publiques dédié aux travailleurs handicapés.

Ce projet aligne également le système de comptabilisation des personnes handicapées du secteur privé sur celui du secteur public en retenant un décompte sans pondération.

Il prévoit en outre la création de Maisons départementales du handicap regroupant l'ensemble des acteurs publics concernés et offrant toutes les informations nécessaires aux personnes handicapées (scolarisation, emploi, aides ...). Ces maisons devraient permettre d'améliorer la connaissance qu'ont les personnes handicapées des possibilités d'emploi au sein de la fonction publique.

Enfin, ce projet met en place une allocation compensatoire personnalisée destinée à permettre aux personnes handicapées de réaliser leur projet de vie plus aisément.

Cette évolution législative va permettre d'inciter les différentes fonctions publiques à mettre en place des politiques de ressources humaines plus actives en faveur des personnes handicapées et une mise aux normes plus générale des locaux et des postes de travail.

3.3.1.2 Une politique de recrutement simplifiée

La personne handicapée candidate à un emploi de la fonction publique doit satisfaire aux conditions générales d'accès à la fonction publique.

Le recrutement des personnes handicapées par concours ou contrat est également conditionné à l'obtention de diplômes.

En revanche aucune limite d'âge n'est opposable pour un recrutement dans la fonction publique aux candidats reconnus handicapés par la COTOREP.

1) Les personnes handicapées peuvent être recrutées par concours mais aussi par contrat suivi de titularisation

Le concours est la voie normale d'accès aux catégories statutaires A, B et C.

Les épreuves doivent être aménagées pour tenir compte d'un handicap spécifique. Les candidats peuvent ainsi bénéficier d'un temps de préparation ou de composition majoré d'un tiers, de l'assistance d'un secrétaire agréé ou de sujets rédigés en braille...

Le recrutement par contrat constitue une voie d'accès complémentaire à la fonction publique depuis la loi du 10 juillet 1987. Les candidats sont embauchés sur la base d'un contrat d'une année, renouvelable une seule fois, à l'issue duquel les intéressés peuvent être titularisés s'ils sont jugés aptes professionnellement à exercer les fonctions occupées pendant la durée du contrat.

Le candidat doit remplir les mêmes conditions de diplômes que celles exigées des candidats aux concours correspondants. Cette procédure caractérisée par sa souplesse a été désormais privilégiée afin d'inciter les administrations à accroître le recrutement des travailleurs handicapés.

Ainsi, au ministère de la Défense, sur 924 personnes handicapées COTOREP, 386 ont été recrutées par contrat, 142 par concours et 377 par emplois réservés

Le déroulement de carrière des personnes handicapées doit s'effectuer ensuite de la même façon que celle des fonctionnaires appartenant au même corps et au même grade, avec toutefois une priorité en cas de demande de mutation.

2) Un recrutement en voie d'extinction : les emplois réservés

Jusqu'au 1^{er} janvier 2002, les travailleurs handicapés désirant bénéficier de la procédure des emplois réservés devaient passer un examen d'accès. Les lauréats de cet examen n'ayant pu être recrutés étaient placés sur liste d'attente. Ce dispositif étant peu utilisé, les listes d'aptitude ont gonflé, pour atteindre aujourd'hui un total de 5000 personnes environ.

Ce dispositif a donc été suspendu le 1^{er} janvier 2002 pour les personnes handicapées. Un décret en préparation devrait l'abroger définitivement au 1^{er} janvier 2006.

Dès l'épuisement des listes de travailleurs handicapés établies par le secrétariat d'État aux anciens combattants, la voie contractuelle et le concours (sans limite d'âge) resteront les seuls modes d'accès des travailleurs handicapés à la fonction publique.

3) Les possibilités de reclassement

Lorsque l'état de santé d'un fonctionnaire ne lui permet plus d'exercer normalement ses fonctions, ce dernier doit bénéficier de la procédure de reclassement, avant toute éventuelle mise à la retraite pour invalidité. Cette procédure doit lui permettre d'être détaché dans un emploi d'un autre corps, s'il a été déclaré en mesure de remplir les fonctions correspondantes. L'administration est tenue de proposer plusieurs emplois dans un délai de trois mois suivant la demande de reclassement.

Cependant, tout comme dans le secteur privé, le bilan de la politique menée par la fonction publique n'apparaît pas satisfaisant dans le domaine de l'insertion des personnes handicapées.

On peut toutefois noter une prise de conscience réelle avec la mise en place, depuis 1995, de correspondants handicaps dans chacune des administrations, chargés de faciliter l'insertion professionnelle des agents handicapés, ainsi que la conclusion en 2001 d'un accord triennal dans la fonction publique de l'État.

3.3.1.3 Difficultés d'insertion rencontrées

1) Avant le recrutement

La population des personnes handicapées n'est pas une. Il faut distinguer plusieurs types de handicaps, qui entraînent des conséquences différentes en termes d'insertion professionnelle : les handicaps moteurs, les handicaps sensoriels, les maladies invalidantes et les pathologies mentales.

De nombreux préjugés circulent, souvent par manque d'information. Ainsi on peut citer : le coût prohibitif des adaptations de poste de travail, le taux d'absentéisme élevé des personnes handicapées, leur productivité moins élevée...

Dans l'éducation nationale plus spécifiquement, des professeurs certifiés rencontrent des difficultés dans leur recherche de poste. Cela découle notamment de l'idée qu'un professeur risque de rencontrer des problèmes face à ses élèves s'il souffre d'un handicap.

Des contingences matérielles limitent également l'insertion professionnelle des personnes handicapées. C'est toute la problématique de l'accessibilité des lieux de travail ou de l'aménagement des postes de travail.

En outre, des COTOREP spécialisées fonction publique devaient, jusque récemment, vérifier la compatibilité du handicap avec les fonctions postulées, ce qui représentait une barrière de plus à surmonter par les personnes handicapées pour accéder à la fonction publique. Dorénavant la visite d'aptitude des agents handicapés sera effectuée par des médecins agréés qui auront suivi une formation spécifique.

Quant aux personnes handicapées elles-mêmes, elles ne disposent pas toujours de l'information adéquate. La fonction publique doit faire l'objet d'une promotion continue en tant que milieu de travail ouvert et prêt à les accueillir : il faut démontrer aux personnes handicapées que tous les moyens seront pris pour faciliter leur intégration ainsi que leur maintien en emploi.

Cela pourrait s'améliorer à l'aide de partenariats avec le monde associatif du handicap, mais celui-ci est très divers. Il existe une multitude d'associations spécialisées dans un seul type de handicap et il est difficile d'avoir un interlocuteur transverse, notamment en ce qui concerne l'intégration des agents de catégorie A.

2) Lors du recrutement et de l'insertion au sein d'un service

L'accueil au sein du service constitue la condition sine qua non d'une bonne insertion professionnelle du travailleur handicapé et de son maintien dans l'emploi.

Le rôle des chefs de service est primordial. La connaissance de la problématique de l'insertion professionnelle des personnes handicapées ne se décrète pas. Formation et information sont donc essentielles.

3) Lors de la gestion de carrière

Il existe un risque de banalisation du handicap au fur et à mesure de l'intégration des personnes handicapées dans la fonction publique, lequel peut avoir pour conséquence une baisse des moyens dédiés à l'accompagnement de ces agents. Ceci pèse sur la gestion de leurs carrières.

Il semble nécessaire de s'interroger sur des modalités de promotion interne qui prennent mieux en compte le handicap. Il faudrait garantir un accompagnement spécifique qui tienne compte du handicap, ainsi qu'une plus grande accessibilité de la formation promotionnelle et continue, laquelle constitue un facteur essentiel de réussite aux concours et examens professionnels.

La gestion du reclassement pose également problème. Beaucoup d'agents partent en retraite pour invalidité faute d'un reclassement ou d'un aménagement de leur poste de travail.

Il n'est pas suffisamment tenu compte des possibilités de reclassement dans une autre administration, voire dans une autre fonction publique, faute d'une connaissance globale des emplois vacants et des conditions d'exercice des métiers rencontrés dans les trois fonctions publiques. Réfléchir à une stratégie globale de mobilité permettant de limiter les mises à la retraite pour invalidité serait nécessaire.

3.3.1.4 Bilan de l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

On distingue plusieurs catégories de bénéficiaires de l'obligation d'emploi :

- les travailleurs handicapés reconnus comme tels par les COTOREP
- les agents titulaires d'une pension d'invalidité, à condition que leur invalidité réduise au moins des 2/3 leur capacité de travail
- les fonctionnaires qui bénéficient d'une allocation temporaire d'invalidité à la suite d'une invalidité résultant d'un accident de service ayant entraîné une incapacité permanente d'au moins 10% ou d'une maladie professionnelle (imputable au service)
- les fonctionnaires, non handicapés, recrutés par la voie des emplois réservés en vertu du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre
- les fonctionnaires devenus inaptes physiquement à l'exercice de leurs fonctions en cours de carrière

En fait, il est aujourd'hui difficile de donner des statistiques globales car les recensements sont incomplets. Ainsi, les effectifs du Ministère de l'Education nationale, qui représentent près de la moitié de la fonction publique de l'Etat, ne sont pas pris en compte. Si des statistiques en flux sont disponibles depuis peu dans ce ministère, aucune statistique en stock n'existe à ce jour. Par ailleurs, la fonction publique hospitalière établit ses statistiques annuelles sur la base d'un échantillon représentatif et non sur l'ensemble de ses effectifs, ce qui introduit des biais statistiques. Quant à la fonction publique territoriale, les remontées ne sont pas exhaustives et les résultats diffèrent souvent suivant la source statistique.

Les modalités de décompte sont les suivantes : l'évolution est effectuée en terme de « réel payé », c'est-à-dire d'agents effectivement payés par l'établissement, et non de postes budgétaires. Tous les bénéficiaires sont comptés pour une unité, qu'ils soient employés à temps complet ou partiel. Les vacataires sont décomptés au titre des non titulaires tandis que les stagiaires sont comptés avec les titulaires du corps auquel ils postulent. Les marchés passés avec des ateliers protégés ou des centres d'aide par le travail (CAT) permettent également de comptabiliser des équivalents bénéficiaires. Contrairement au système de décompte en vigueur dans le secteur privé, la gravité du handicap n'est pas prise en compte

et il n'existe pas de listes d'emplois inaccessibles aux personnes handicapées que l'on puisse retrancher de l'effectif global employé.

Il est intéressant de noter que la reconnaissance du statut de personne handicapée par la COTOREP ne présente pas, pour les intéressés, d'utilité particulière dans la fonction publique, contrairement au secteur privé. Ainsi, les personnes handicapées qui sont entrées dans la fonction publique par la voie du concours, sans demander de mesure d'aménagement particulière, demandent rarement à avoir le statut COTOREP. De même, les personnes bénéficiant de la reconnaissance COTOREP au moment de leur entrée dans l'administration, ne font pas nécessairement les démarches pour conserver cette reconnaissance au bout de cinq ans, car il n'y a aucun avantage particulier à réaliser une telle démarche.

Les personnes subissant un handicap en cours de carrière se refusent souvent à le déclarer par peur d'être stigmatisées. Ainsi une personne souffrant d'une lourde perte d'audition et bénéficiant d'une aide ministérielle pour obtenir un appareil auditif se définira rarement comme handicapée, alors que sa situation correspond aux critères de la COTOREP.

Cette situation limite la fiabilité des recensements effectués et risque de poser problème lors de l'application de la future loi pour l'égalité des droits, des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. L'obligation de payer des pénalités amènera les administrations à inciter les personnes handicapées à se déclarer auprès de la COTOREP pour pouvoir bénéficier d'une aide ; nous attirons l'attention sur le fait que ceci devra être fait avec tact et respect de la liberté individuelle des personnes concernées.

La rencontre effectuée avec un certain nombre de correspondants handicapés de différents ministères ainsi qu'avec des médecins de prévention nous a éclairés sur la réalité du monde des personnes handicapées dans la fonction publique de l'Etat ; il résulte de ces entretiens avec des personnes de « terrain » que le nombre de personnes handicapées dans la fonction publique Etat serait très largement supérieur aux statistiques officielles et dépasserait certainement les 6% légaux, dans la mesure où de nombreuses personnes ne souhaitent pas déclarer leur handicap et notamment toutes celles qui vivent un handicap psychique.

1) Fonction publique de l'État

a) Un taux d'emploi de 4,3% et des flux d'entrée de 11% à relativiser au regard de la non-prise en compte des effectifs de l'Education nationale

Les résultats provisoires du recensement des bénéficiaires de l'obligation d'emploi au titre de l'année 2002⁴⁵ font apparaître un taux d'emploi de 4,3% en stock.

Les flux d'entrée atteignent pour leur part 11% (sur la base de 2001), mais ils tombent à 4,62% si l'on intègre les chiffres du ministère de l'éducation nationale.

Il faut souligner qu'une évolution réelle a eu lieu depuis 1987 (3,40%).

On trouve dans la fonction publique de l'État un taux d'emploi supérieur à celui du secteur privé lorsque l'on prend en compte les informations sur l'âge, la gravité du handicap ou la date de recrutement, ce taux étant alors porté à 4,8% après pondération (rappel : le décompte de la fonction publique ne tient pas compte, à ce jour, de la lourdeur du handicap, à l'inverse du secteur privé).

Toutefois, le chiffre de 4,3% (sans pondération) comme celui de 4,8% (après pondération) doivent être pris avec les plus grandes précautions car en 2002 comme les années

⁴⁵ Enquête réalisée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique

précédentes, l'Education nationale n'a pas été en mesure de répondre à cette enquête, alors qu'elle représente à elle seule la moitié des effectifs de la fonction publique d'État.

Évolution du taux d'emploi des travailleurs handicapés depuis 1987

	Taux d'emploi	Nombre de travailleurs handicapés
1987	3,40%	non défini
1990	3,72%	non défini
1996	3,86%	37 971
1997	4,01%	38 643
1998	4,09%	38 874
1999	4,18%	39 704
2000	4,29%	39 834
2001	4,33%	41 426
2002	4,30%	-

Le recrutement sur contrat ayant vocation à titularisation est de plus en plus utilisé par les ministères : en 2002, il a été utilisé pour 60% des handicapés reconnus par la COTOREP. Ce sont en tout 690 personnes qui ont été recrutées sur contrat donnant vocation à titularisation en 2002, soit une augmentation du nombre de ces contrats de l'ordre de 35% par rapport à 2001.

Par ailleurs, on constate une forte prédominance des hommes au sein de la population des handicapés dans la fonction publique de l'État : 72,5% des bénéficiaires. D'une manière générale, les personnes handicapées sont majoritaires dans la catégorie C.

Les taux d'emploi des administrations relevant de la fonction publique de l'État sont inclus dans une fourchette allant de 1 à 10% environ, avec une mobilisation très variable de la formule des marchés passés avec des établissements de travail protégé.

**Taux d'emploi en stock des personnes handicapées par ministères
(hors éducation nationale)¹
année 2002**

Ministère	Commandes CAT et AP (en €)	Equivalents bénéficiaires	Rappel bénéficiaires directs	Total bénéficiaires	Effectif réel 2002	% bénéficiaires
Affaires étrangères	50 615,00	4	237	241	7 366	3,27%
Culture (2)	23 816,69	2	337	339	14 697	2,31%
Défense	1 011 980,68	74	2 872	2 946	95 005	3,10%
Ecologie	39 873,00	3	53	56	2 514	2,23%
Economie	1 027 818,40	75	6 354	6 429	187 091	3,44%
Equipement	507 196,44	37	4 118	4 155	74 869	5,55%
Equipement : aviation civile	-	0	718	718	11 806	6,08%
Intérieur	291 660,53	21	1 928	1 949	38 430	5,07%
Intérieur : police (2)	5 277,95	0	5 228	5 228	129 267	4,04%
Justice	126 534,19	9	1 362	1 371	56 011	2,45%
Outre-mer (3)	-	0	19	19	274	6,93%
Santé	588 357,88	43	900	943	21 714	4,34%
Services PM	7580,25	1	23	24	2 055	1,17%
Sports (4)	123 625,35	9	132	141	6 534	2,16%
Travail	240 319,81	18	651	669	10 714	6,24%
CDC	53 520,00	4	115	119	3 412	3,49%
CEMAGRF	9 237,67	1	22	23	676	3,40%
CNRS	53 148,00	4	429	433	26 136	1,66%
INRA	196 231,14	14	246	260	8 654	3,00%
INRIA	-	0	4	4	1 669	0,24%
INSERM	25 693,19	2	171	173	5 162	3,35%
IRD	10 397,00	1	9	10	1 554	0,64%
La Poste	4 072 597,00	297	12 622	12 919	214 824	6,01%
Météo-France	-	3	276	279	3 011	9,27%
ONF	170 067,00	12	783	795	7 295	10,90%
ONIC	365,83	0	29	29	693	4,18%
Agriculture	368 806,14	27	914	941	31 672	2,97%
INRETS	-	0	6	6	435	1,38%
Total	9 004 719,14	661,00	40 558,00	41 219,00	963 540,00	4,3%

(1) l'Education nationale n'a fourni des chiffres en flux que pour 2003, et devrait fournir des données en stock pour 2004

(2) effectif du fichier de paie au 01/01/2002

(3) résultats de l'administration centrale seulement

(4) résultats des services déconcentrés seulement

Le tableau ci-dessus donne un aperçu de la diversité des situations. Pour l'interpréter, il faut avoir en tête le fait que les taux d'emploi affichés recouvrent des situations très diverses. Ainsi, l'Office national des forêts (ONF) et Météo France affichent des taux d'emploi très élevés, mais la majorité des personnes décomptées au titre de l'obligation d'insertion de personnes handicapées correspond à d'anciens militaires non titulaires de pensions d'invalidité. En outre ce tableau ne met pas en exergue les actions exemplaires menées par des ministères aux taux encore faibles, comme le ministère de l'Economie et des finances, celui de la Défense, ou celui de la Justice et passe sous silence le cas de l'Education nationale, par manque de données, en stock.

b) Des difficultés d'insertion particulières à la fonction publique de l'État

On relève plusieurs difficultés d'insertion qui reviennent de manière récurrente au sein de la fonction publique de l'État.

- **l'insuffisance du « vivier »**

L'objectif de 6% fixé par la loi semble souvent difficile à tenir du fait d'un vivier de candidats insuffisant. Cette difficulté est particulièrement marquée dans l'éducation nationale qui recrute essentiellement des agents de catégorie A, alors que les personnes handicapées possèdent un niveau de formation moyen inférieur à celui de la population. Au vu des recrutements du ministère, il faudrait qu'il accueille près de 5000 à 6 000 personnes handicapées par an pour atteindre un flux de 6% de personnes handicapées, ce qui est pratiquement impossible à l'heure actuelle.

L'ATHAREP, Association travail et handicap dans la recherche publique, a créé une structure particulière, « Agir pour l'insertion », qui est en contact avec les chargés d'accueil des étudiants handicapés dans les universités. Ceux-ci alimentent des fichiers d'étudiants qui permettent de diriger des candidatures vers les ministères qui en ont fait la demande.

Toutefois, il existe plus de 7000 étudiants handicapés déclarés en France aujourd'hui, sans compter ceux qui ne sont pas déclarés. Un vivier existe donc. L'employeur public devrait privilégier une offre d'emploi indifférenciée à destination des personnes handicapées à la recherche d'un emploi, et ne pas limiter cette offre à quelques emplois spécifiques. Peu d'entre elles se sont engagées dans l'établissement d'un diagnostic global sur l'accessibilité de leurs locaux, qui permettrait de faciliter l'orientation des intéressés.

La question du recours quasi-systématique au concours pour recruter des enseignants reste posée. Un plus grand recours au contrat faciliterait l'insertion de diplômés de l'enseignement supérieur handicapés.

- **le manque d'information des personnes handicapées**

Il apparaît que les personnes handicapées ignorent souvent les voies d'accès à la fonction publique d'État. Elles ne savent pas que les concours peuvent être aménagés et elles ne connaissent pas la voie d'accès directe offerte par les contrats.

L'information joue donc un rôle très important. Or il n'existe pas de site Internet de la fonction publique dans son ensemble spécialisé sur l'offre d'emploi à destination des personnes handicapées. Les ministères publient leurs annonces dans les journaux ou sur leur propre site (par exemple le site dédié aux personnes handicapées du Ministère de l'économie et des finances) et ne spécifient pas toujours qu'elles sont bien évidemment susceptibles de concerner des personnes handicapées.

L'ATHAREP mais aussi d'autres membres du réseau national d'associations de fonctionnaires handicapés ou l'AFIJ (Association pour Faciliter l'Insertion Professionnelle des Jeunes diplômés) jouent le rôle de relais entre ces personnes et la fonction publique.

Il existe une bourse de l'emploi interministérielle mais elle ne fonctionne pas de façon satisfaisante, en partie à cause des réticences des ministères à publier leurs vacances de poste. Cela a pour résultat que les personnes handicapées doivent se renseigner auprès de chaque administration afin d'avoir connaissance de leurs offres de recrutements.

- **le coût de l'assistance**

Suivant la gravité du handicap, l'agent doit parfois être assisté dans son travail par un auxiliaire de vie, ce qui nécessite la création d'un poste supplémentaire. Ce coût important pèse sur les décisions de recrutement.

- **le poids des regards extérieurs**

L'importance des préjugés est particulièrement notable pour les postes d'enseignants : le regard des parents d'élèves pose notamment problème car ils admettent parfois difficilement qu'un enseignant handicapé soit compétent pour encadrer leurs enfants. Enfin, le métier d'enseignant expose plus particulièrement aux regards. Assumer ce regard n'est pas toujours chose facile en cas de handicap.

- **le reclassement**

Actuellement, le reclassement ou la mise en invalidité est décidée sur avis d'un médecin expert, d'un comité médical formé de médecins agréés et d'une commission de réforme formée d'administrateurs et de représentants du personnel. Les médecins experts n'appartenant pas à la fonction publique connaissent mal l'ensemble des métiers que celle-ci peut permettre d'exercer. Ainsi ils peuvent juger un policier inapte au travail de policier sans savoir pour autant quel autre métier pourrait lui convenir.

Les médecins de prévention qui connaissent la fonction publique et ses métiers, pourraient être plus étroitement associés à cette procédure. Actuellement, ces médecins rédigent un rapport préalable mais ils ne siègent pas au sein des commissions et, n'étant que 400, ils ne sont pas en nombre suffisant pour exercer de telles compétences (l'Education nationale dispose de 60 médecins pour 800 000 agents).

c) Le protocole du 8 octobre 2001 sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État : un tournant dans la prise en compte par l'État employeur et les syndicats de fonctionnaires de leur responsabilité au regard des travailleurs handicapés

La signature du protocole sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État le 8 octobre 2001 a marqué un tournant dans la prise en compte par l'État employeur et les fédérations syndicales de fonctionnaires de leur responsabilité au regard de l'insertion des travailleurs handicapés.

Protocole sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État

- **améliorer le recrutement et le reclassement**

améliorer le dispositif d'information et de formation aux concours de la fonction publique

Le faible nombre de candidatures au concours s'explique par une information insuffisante des candidats potentiels et les difficultés d'accès à la formation initiale et aux préparations aux concours. Il est donc nécessaire de développer l'information sur les métiers de la fonction publique auprès des centres de formation, d'accueil et d'orientation spécialisés :

- prévoir un volet « handicapés » dans les bourses ministérielles d'emploi
- faire un diagnostic sur la formation des personnes handicapées pour l'accès à l'emploi public
- mettre en place des filières de formation conduisant à l'exercice d'emplois publics en établissant un lien entre la politique d'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique et la politique Handiscol
- créer des pôles régionaux de formations aux concours en mobilisant les centres de formation aux concours de la fonction publique, les écoles relevant de différents ministères, les centres de réadaptation professionnelle et de soins spécialisés en partenariat avec le CNED, l'AGEFIPH et les écoles de rééducation professionnelle de l'ONAC
- rechercher systématiquement l'aménagement des épreuves des concours
- accueillir plus largement des étudiants handicapés en stages pratiques

développer le mode de recrutement contractuel

- assurer une plus grande publicité des emplois vacants

- établir une programmation annuelle et une répartition géographique des emplois destinés aux personnes handicapées

favoriser le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions

- étudier une solution d'aménagement du poste de travail avant toute décision de reclassement

- **améliorer la formation continue et les conditions de travail**

améliorer l'accompagnement de l'insertion

- impliquer et sensibiliser la hiérarchie et les collègues de travail
- renforcer le rôle du correspondant ministériel « Handicap »
- désigner des correspondants locaux (échange d'expérience, examen de toutes les questions utiles, interface entre les travailleurs handicapés, le réseau associatif et l'administration)
- permettre un accès plus large à la formation continue
- mieux évaluer le potentiel professionnel (faire bénéficier de manière prioritaire les agents dont le handicap évolue de bilans de compétence)

améliorer les conditions de travail

- développer des partenariats avec les associations spécialisées dans les différents handicaps et avec des organismes tels que l'ANACT ou l'AGEFIPH afin de bénéficier de leur expertise en matière d'aménagement des postes de travail et des fonctions
- développer le télétravail à condition que cela n'aggrave pas l'isolement de l'agent
- aménager les modalités d'indemnisation et de prise en charge des frais de mission pour tenir compte des besoins spécifiques des agents handicapés

compenser le passage au temps partiel en cas d'aggravation du handicap

- **améliorer les procédures spécifiques**

- développer le réseau de correspondants handicap nationaux et locaux
- développer des outils statistiques (groupe de travail de l'Observatoire des emplois publics)
- renforcer le fonds interministériel pour l'insertion des handicapés

2001 2,13 millions €

2002 6,56 millions €

- **mettre en place des plans triennaux de développement de l'emploi et d'insertion des travailleurs handicapés**

Ces plans définiront des objectifs annuels chiffrés de recrutement et des objectifs annuels en termes d'amélioration des conditions d'accessibilité des locaux, d'adaptation des postes de travail et des fonctions, de partenariat avec les centres de travail protégé, d'accueil de stagiaires handicapés et de formation. Ils seront également déclinés au niveau local.

- **réseau des correspondants handicap**

Il constitue la pierre angulaire de la politique d'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État. Ce réseau a été mis en place en 1995, puis décliné au niveau local à la suite du protocole du 8 octobre 2001. Il comprend désormais :

- un correspondant handicap national par ministère : il anime le réseau des correspondants régionaux et des correspondants d'administration centrale à qui il transmet les orientations concernant la politique de recrutement et de l'insertion des personnes handicapées de son ministère. Il conduit les actions menées au niveau national en matière de communication et de sensibilisation et gère les crédits ministériels et interministériels destinés à l'insertion des personnes handicapées. Il assure la synthèse des informations et éléments en provenance des correspondants handicap régionaux et en présente un bilan annuel.
- un correspondant handicap par préfecture de région : il anime le réseau des correspondants handicap départementaux. Il conduit les actions menées au niveau régional en matière de communication ou de sensibilisation. Il dresse un bilan annuel destiné à présenter les actions menées par les différents départements de la région.
- un correspondant handicap par direction d'administration centrale et un correspondant handicap par préfecture de département : ils sont directement sur le terrain en contact avec les chefs de service et les agents handicapés.

Il faut noter que le suivi de l'ensemble des actions préconisées par le protocole de 2001 n'a pas démarré immédiatement. De fait, la première réunion de suivi n'a eu lieu qu'en décembre 2003, soit deux ans après la signature du protocole. Toutefois des réunions semestrielles sont désormais programmées.

2) Fonction publique territoriale

a) Un taux d'emploi de 3,6% à relativiser du fait de l'insuffisante connaissance statistique

Pour 2001, le taux d'emploi de personnes handicapées dans les collectivités⁴⁶ employant au moins 20 agents s'élève à 3,60%, dont 0,25% d'emplois « indirects », c'est-à-dire d'équivalents bénéficiaires résultant de la passation de marchés avec des ateliers protégés. Il convient de noter que ce taux a été calculé à partir des résultats d'une enquête menée auprès d'un échantillon représentatif de 800 collectivités locales, dont le taux de réponse ne s'est élevé qu'à 35%. Aucun recensement global n'a lieu chaque année, au contraire de ce qui se passe dans la fonction publique de l'État.

Plus de 90% de ces personnes sont titulaires et 77,57% appartiennent à la catégorie C, contre 8,72% en catégorie A.

b) Des difficultés d'insertion particulières à la fonction publique territoriale

Nombre de collectivités locales sont de petite taille et peuvent difficilement intégrer un agent handicapé. Il faut à ce propos souligner que celles employant moins de vingt agents ne seront pas soumises à l'obligation contributive prévue par le projet de loi. Par ailleurs, les travailleurs handicapés qualifiés pour les postes disponibles ne sont pas toujours présents sur le bassin d'emploi considéré.

3) Fonction publique hospitalière

a) Un taux d'emploi de 4,52% à relativiser au regard de la part dominante des agents inaptes et victimes d'accidents du travail

Dans le cadre de la loi du 10 juillet 1987, les résultats de l'enquête pour l'année 2002 permettent de relever un taux d'emploi de personnes handicapées de 4,48% de l'effectif de l'ensemble de la fonction publique hospitalière au titre de l'emploi direct (contre 4,10% en 2001).

Le financement des ateliers protégés, des centres de distribution du travail ou des centres d'aide par le travail, sous forme de contrats de fournitures, de sous-traitance ou de prestations de service représente un pourcentage de 0,045% de l'effectif.

L'addition de ces taux donne un pourcentage total de 4,52% au lieu de 4,15% en 2001.

⁴⁶ Rapport sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique territoriale au 31 décembre 2000 – Direction générale des collectivités locales

Classification administrative des personnes en situation de handicap 2002

	Pourcentage sur le total d'agents handicapés
Handicapés COTOREP recrutés par contrat	8,11%
Fonctionnaires victimes d'accidents de travail	30,84%
Invalides pensionnés indemnisés par une pension d'invalidité pour une incapacité de 2/3	0,85%
Militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité	0,60%
Agents inaptes dont le poste de travail a été adapté	56,05%
Agents inaptes reclassés par détachement	3,54%
Total	100%

A noter le nombre très important d'agents inaptes et d'agents victimes d'accidents du travail par rapport aux agents COTOREP recrutés par contrat.

Les personnes handicapées sont recrutées essentiellement en catégorie C (69% du total des personnes handicapées alors qu'elles ne sont que 27% en catégorie B et 3,7% en catégorie A).

b) Des difficultés d'insertion particulières à la fonction publique hospitalière

Globalement, la fonction publique hospitalière doit surtout gérer des problèmes de reclassement, dus à l'usure générée par certains métiers. Une gestion prévisionnelle des carrières devrait être mise en œuvre pour permettre aux professionnels qui exercent des métiers usants d'évoluer vers d'autres fonctions en développant la formation continue en facilitant les passerelles entre fonctions publiques.

Quant aux relations avec le secteur protégé (ateliers protégés et CAT), le code des marchés publics ne facilite pas de telles pratiques. Pour exemple, l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris passe généralement des marchés trop importants pour des structures protégées qui sont souvent de petite taille. Certaines mesures innovantes présentent toutefois un certain intérêt, comme les contrats de mise à disposition de travailleurs de CAT au sein des hôpitaux (hôpitaux Paul Brousse et Joffre) qui devraient permettre à terme l'insertion de ces travailleurs handicapés en milieu ordinaire de travail.

3.3.1.5 Recensement non exhaustif des bonnes pratiques à l'égard de l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

1) Bonnes pratiques dans certains ministères

Il faut tout d'abord souligner que la politique menée par les ministères à l'égard des usagers handicapés joue un rôle non négligeable dans leur position vis-à-vis de l'emploi d'agents handicapés. Ainsi les actions menées par l'Education nationale ou la Justice en terme

d'accessibilité des établissements scolaires ou des palais de justice bénéficient directement aux agents handicapés.

Mais d'autres actions menées au sein des ministères ciblent plus spécifiquement l'insertion des personnes handicapées au sein de la fonction publique.

- **l'information des personnes handicapées**

La DGAFP participe à de nombreux salons, en partenariat avec d'autres ministères : le salon de l'Education, le salon Autonomic ou le salon Emploi public.

Il existe une bourse de l'emploi interministérielle mais elle reste assez peu opérationnelle du fait de l'insuffisance de la publication des vacances de postes. Le cabinet de consultants Brunhes a fait un audit de cette bourse et a notamment souligné l'intérêt de créer un volet spécifique handicapé.

Pour cela, il faudrait d'abord lever toute ambiguïté juridique concernant l'égal accès des citoyens aux emplois de la fonction publique et développer la possibilité de déposer des CV en ligne. Il faudrait également que les ministères transmettent toutes leurs offres d'emploi à ce site, ce qu'ils ne font pas actuellement, et que des personnes soient affectées au traitement rapide des CV qui seront reçus.

Enfin, certains ministères, comme le ministère de la Défense, cherchent à accueillir de jeunes handicapés pour des stages pratiques lors de leur formation initiale.

- **la sensibilisation des services**

Au sein du ministère de l'Intérieur, diverses actions de formation et d'information à destination des services susceptibles d'accueillir des personnes handicapées ont été développées :

- le plan triennal du ministère a été diffusé dans les services
- une campagne de communication et de mobilisation des décideurs a été réalisée (édition d'affiches, de dépliants...)
- les nouveaux attachés d'administration centrale et de préfectures ont été sensibilisés au moment de leur prise de poste

Le ministère de la Justice dispose également d'un film de 15 minutes recensant différents témoignages d'agents handicapés : *Handis-moi oui*, qui est notamment projeté lors des formations organisées dans les quatre écoles du ministère.

Quant à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), elle a élaboré un guide pratique à destination des gestionnaires de l'ensemble des administrations.

Par ailleurs, un module de formation initiale « handicap » a été inclus dans l'enseignement de tous les IRA à la rentrée 2004.

Enfin, un module de formation continue piloté par l'ENA a été proposé l'an dernier à l'ensemble des agents. Ce module a surtout attiré les correspondants handicap. Il reste à assurer sa diffusion à l'ensemble de l'encadrement.

- **la création d'une structure dédiée aux agents handicapés**

Une cellule de recrutement et d'insertion socioprofessionnelle des personnes handicapées (CRIPH) a été mise en place au sein du ministère de l'Economie et des Finances. C'est une structure spécifique de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration créée en 1991 pour promouvoir le recrutement de personnes handicapées ou la réinsertion

d'agents devenus handicapés. Cette cellule dispose d'un site Intranet qui permet à tous les agents, handicapés ou non, de se renseigner sur l'insertion des personnes handicapées au sein du ministère.

- **le reclassement**

Des emplois de réadaptation pour les enseignants ayant des problèmes de santé et des emplois spécifiques pour les enseignants souffrant de handicaps plus lourds ont été développés par le Centre national d'enseignement à distance (CNED).

- **les outils multimédia d'auto-formation**

Dans le cadre d'une nouvelle stratégie de formation bureautique en direction de ses agents de l'administration centrale, le ministère de l'Intérieur s'est doté d'un outil multimédia d'autoformation : le « Centre de ressources bureautique. » Cette offre pédagogique est ouverte aux personnes handicapées au même titre qu'aux agents valides et offre des aspects intéressants et exploitables immédiatement lors d'une prise de poste notamment par la proximité, la souplesse d'utilisation et le recours au tuteur en cas de besoin.

- **le suivi des actions réalisées en faveur des personnes handicapées**

Le ministère de l'Economie a développé des indicateurs de suivi de la politique menée en faveur des agents handicapés :

Indicateurs 2003	Résultats
Opérations immobilières de mise en accessibilité programmées en 2002/2003	23
Agents concernés par les « prestations nouvelles » (fonds interministériel d'aide aux personnes handicapées)	157
Recrutements contractuels d'agents handicapés pour l'ensemble du Ministère	106
Nombre de candidatures de personnes handicapées reçues par la CRIPH	931
Stages pour personnes handicapées	21
Agents concernés par les transcriptions braille ou gros caractères	164
Documents « braille papier » expédiés	48 364
Nombre de correspondants « handicap » ayant suivi une formation CRIPH	44

- **le financement d'actions spécifiques par les ministères eux-mêmes**

Le ministère de l'Intérieur finance la majeure partie de ses actions à l'aide de deux fonds gérés par la Direction de l'évaluation, de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI).

Cette stratégie est également développée par le ministère de la justice qui finance nombre de ses politiques volontaristes à l'aide de lignes de crédit pérennisées dans le temps. Cette approche permet de penser l'insertion des personnes handicapées sur le long terme, et facilite notamment la gestion de leur carrière, au-delà de la seule problématique du recrutement.

- **la définition de plans d'action détaillés**

Le ministère de la défense a réalisé un vaste plan d'action, dénommé *Handi'cap 2001-2005*.

Celui-ci définit tout d'abord 3 objectifs :

- employer 4% de travailleurs handicapés parmi l'effectif de personnel civil non ouvrier
- donner à chaque travailleur handicapé les moyens de son intégration professionnelle
- acheter auprès du secteur protégé des prestations ou fournitures courantes pour un montant équivalent à la rémunération de 2% de l'effectif civil non ouvrier

Puis il définit 7 axes privilégiés d'aide aux chefs d'établissement :

- sensibiliser les décideurs et les responsables de la gestion du personnel et du service achats, mais aussi les fonctionnaires nouvellement recrutés
- inciter les chefs d'établissement à mettre en place un plan d'actions local de recrutement et d'intégration des travailleurs handicapés et d'achats auprès du secteur protégé
- analyser : créer des méthodes et outils d'analyse des capacités des travailleurs handicapés recrutés afin de leur confier des missions en rapport avec leurs compétences et ainsi améliorer les chances de réussite de leur intégration professionnelle
- conseiller les chefs d'établissement en mettant à leur disposition des outils et des interlocuteurs compétents en matière d'intégration de personnes handicapées
- informer le monde du handicap des opportunités offertes par le ministère de la défense
- évaluer qualitativement et statistiquement la présence croissante des travailleurs handicapés au ministère de la défense : réaliser et diffuser un bilan annuel
- adapter les moyens du ministère à cette progression

2) Bonnes pratiques dans la fonction publique hospitalière : la Mission « handicap et travail » de l'AP-HP

En septembre 1998, un protocole d'accord a été signé entre l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) et sept organisations syndicales. Ses objectifs sont entre autres la prévention, la réadaptation, les aménagements de postes de travail, la formation et le parcours professionnel des personnes handicapées.

Le recensement annuel des travailleurs handicapés à l'AP-HP fait apparaître, pour 2002, un taux d'emploi des travailleurs handicapés de 5,91%, ce taux étant de 6,05% en 2000 et de 6,31% en 2001. L'obligation légale est donc globalement atteinte et se caractérise pas une forte proportion de travailleurs déclarés inaptes en cours de carrière. De fait, en 2002, sur les 4 341 travailleurs reconnus handicapés à l'AP-HP, 2 946 fonctionnaires ont été déclarés inaptes et ont fait l'objet d'une réadaptation de poste ou d'un reclassement.

C'est la Mission Handicap et Travail de l'AP-HP qui gère ces reclassements, notamment à l'aide de bilans d'orientation et de compétences permettant, site par site, de voir quel type de poste peut être offert à une personne qui ne peut plus exercer sa fonction d'origine. Elle offre également un volet formation dont l'objectif est d'arriver à concilier la situation de handicap, les compétences et motivations de l'agent, avec les besoins en qualification et en emploi du site concerné.

Elle se heurte toutefois à la limitation du choix de postes disponibles puisque la recherche de métiers, en raison du handicap, doit se faire pour l'essentiel sur les métiers hors soins.

Le nombre de bonnes pratiques recensées montre que la plupart des outils permettant d'améliorer l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique existent déjà. Il s'agit désormais d'en étendre l'utilisation à l'ensemble des administrations. Pour cela, l'impulsion au plus haut niveau est primordiale.

3.3.2 Diversité et parité : une fonction publique très largement féminisée, sauf dans les emplois supérieurs

3.3.2.1 Evolution du cadre légal

Les femmes sont entrées massivement dans l'administration dès le début du XX^e siècle par la petite porte : celle de l'auxiliarat, et c'est la jurisprudence administrative qui, petit à petit, a fait reconnaître leurs droits à passer des concours de fonctionnaires.

Conformément à l'engagement pris par le Conseil national de la résistance en 1943, une ordonnance du général de Gaulle a fait en 1944 des Françaises des citoyennes à part entière. Puis le préambule de la Constitution de 1946 en stipulant que « la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme » a confirmé le principe d'égal accès aux emplois publics contenu dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme.

C'est enfin la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires qui a repris le principe constitutionnel de l'égalité des sexes.

En dépit de ces évolutions, la modification des textes juridiques a ensuite été lente. La loi du 10 juillet 1975 a rappelé qu'aucune distinction ne devait être faite entre les hommes et les femmes mais elle autorisait dans le même temps des recrutements exclusifs d'hommes ou de femmes, ou des recrutements distincts dans des proportions différentes. Ainsi des quotas étaient fixés pour des emplois aujourd'hui féminisés comme contrôleurs des douanes, commissaires de police, professeurs d'éducation physique et sportive ou contrôleurs des PTT.

La directive européenne du 9 février 1976 a ensuite contraint la France à modifier sa conception du principe de l'égalité. Mais il a fallu attendre 1985 pour supprimer les recrutements distincts dans les douanes, 1987 pour ceux des corps des instituteurs et 1988 pour ceux des corps de professeurs d'éducation physique et sportive.

Depuis le décret du 16 février 1998, le système des quotas féminins qui restreignaient l'entrée des femmes dans les armées a été supprimé. Le principe est désormais l'égalité d'accès aux différents corps militaires, l'exception est maintenue dans une courte liste d'emplois qui ne peuvent être tenus que par des hommes : emplois à bord de sous-marins ou dans des formations de commandos et emplois de gendarmerie mobile notamment.

Divers autres textes européens et internationaux soulignent également l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, comme la Convention pour l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes adoptée en 1979 par l'assemblée générale des Nations Unies.

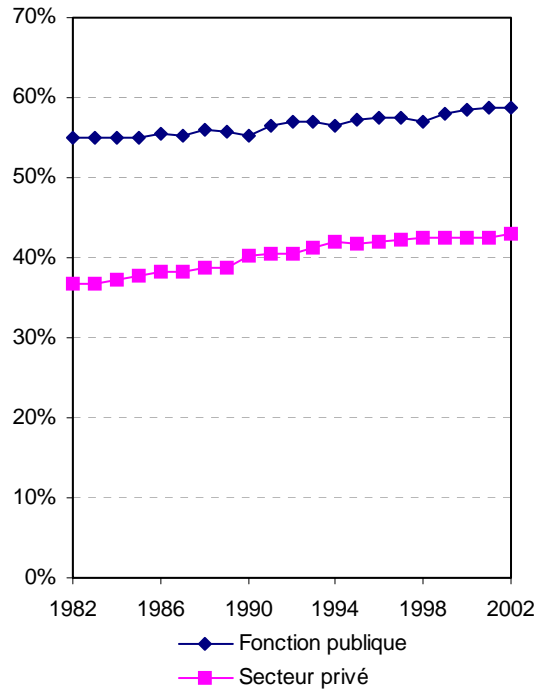
3.3.2.2 L'étude réalisée par D. Fougère et J. Pouget montre une féminisation importante de l'emploi sur vingt ans avec des différences notables entre emploi public et emploi privé ...⁴⁷

Les auteurs de l'étude ont examiné l'évolution de la proportion de femmes parmi les salariés, en distinguant pour cela la fonction publique d'un côté, le secteur privé de l'autre. Le graphique 1.1 montre que dans chacun de ces deux grands secteurs, cette proportion a augmenté durant les vingt dernières années.

⁴⁷ Etude Denis Fougère (CNRS, CREST-INSEE, CEPR et IZA) et Julien Pouget (CREST-INSEE et IZA), *L'emploi public s'est-il diversifié ? – Sexe, niveau d'études, origine sociale et origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales*, 2004

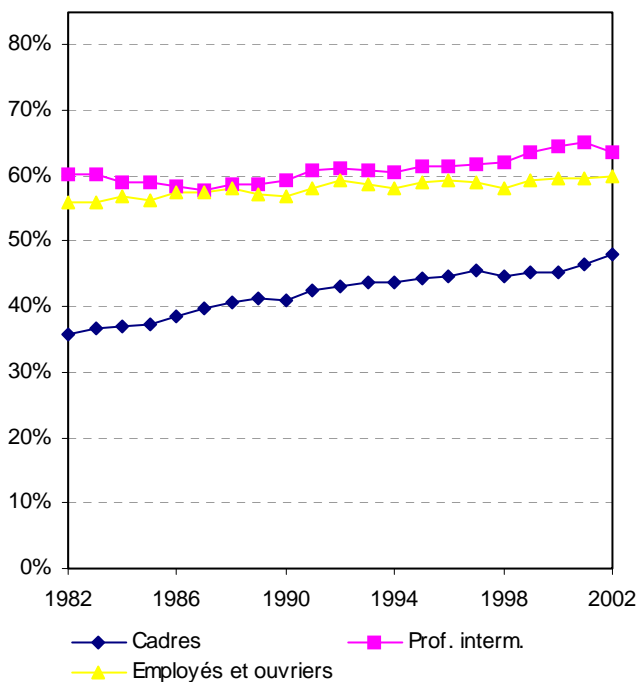
Plus précisément, de 1982 à 2002, la proportion de femmes est passée de 55 à 59 % dans la fonction publique et les collectivités territoriales, et de 37 à 43 % dans le secteur privé.

Graphique 1.1
Proportion de femmes parmi les salariés



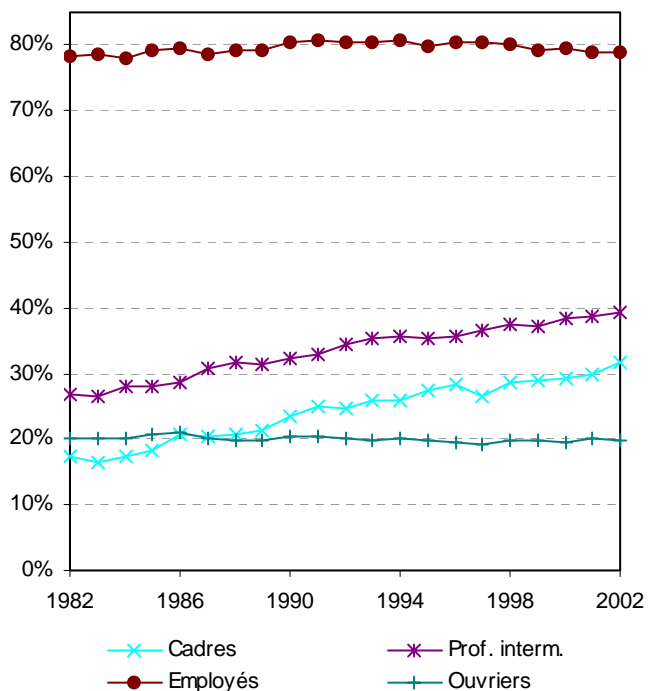
Source: Enquêtes sur l'Emploi, 1982-2002, Insee

Graphique 1.2
Part des femmes parmi les salariés de l'Etat et des collectivités locales



Champ: salariés du secteur public.
Source: Enquêtes sur l'Emploi, 1982-2002, Insee

Graphique 1.3
Part des femmes parmi les salariés du secteur privé



Champ: salariés du secteur privé.
Source: Enquêtes sur l'Emploi, 1982-2002, Insee

- **L'évolution de la part des femmes dans les différents statuts d'emploi ou de chômage sur le marché du travail (tous secteurs confondus) depuis le début des années quatre-vingt dix montre que :**
 1. les femmes sont très fortement sur-représentées dans les emplois à temps partiel : ainsi, près de 19% des femmes actives occupent des emplois à temps partiel à bas salaires en 2002 ; cette proportion a cru entre 1990 et 2002 ;
 2. les femmes sont également sur-représentées dans les emplois temporaires (CDD, intérim, emplois aidés), notamment dans les emplois précaires à temps partiel ; près de trois-quarts des salariés occupant des emplois précaires à temps partiel et à bas salaires sont des femmes ;
 3. la proportion de femmes actives occupant des emplois à hauts salaires (i.e. dans le quart le plus haut de la distribution des salaires) a progressé entre 1990 et 2002, alors que la proportion de femmes n'a pas évolué aussi fortement dans le troisième quartile⁴⁸ de la distribution des salaires.
- **L'analyse comparative public-privé par types de contrat et par niveau de salaires montre des différences notables**
 1. **La fonction publique a relativement mieux protégé que le secteur privé les salariées féminines de la précarisation dans les emplois à bas salaires.** Par exemple, 5,9 % des femmes salariées du secteur public étaient employées dans des emplois sur CDD à bas salaires dans ce secteur en 1990 ; elles étaient 7,2 % en 2002. Dans le même temps, la proportion des femmes dans ce type d'emploi est passée de 8,7 à 11,2 % dans le secteur privé.
 2. La proportion d'hommes salariés du secteur public occupant des emplois sur CDD associés à des bas salaires est passée de 2,3 à 3,6% entre 1990 et 2002. Dans le secteur privé, la proportion analogue est passée de 5,8 à 6,5%. On le voit, ces proportions sont beaucoup plus faibles que celles des femmes employées dans ce type d'emplois.
 3. **La proportion de femmes employées dans les emplois sur CDI à temps partiel et à bas salaires a diminué entre 1990 et 2002 dans le secteur public**, passant de 11,0 à 9,2 % ; elle a augmenté dans le secteur privé, passant de 17,9 à 20,5 %.
 4. La proportion de femmes salariées du secteur public occupant des emplois dans le quart le plus élevé de la distribution des salaires mensuels a augmenté, passant de 38,9 à 46,3 %. Dans le secteur privé, cette proportion est passée de 22,7 à 27,6 %. **L'arrivée des femmes dans les 25% de salaires les plus élevés a donc été plus forte dans le secteur public que dans le secteur privé.**

⁴⁸ Pour situer le niveau de salaire perçu par chaque personne employée un mois donné, l'on considère les quartiles de la distribution de l'ensemble des salaires mensuels observés une année donnée. Le 1^{er} quartile représente l'intervalle couvrant le quart le plus bas des salaires observés ; le 2^{ème} quartile couvre le second quart de la distribution des salaires ; le 3^{ème} quartile est l'intervalle s'étendant du salaire médian au niveau de salaire, tel que 75% des salaires observés lui sont inférieurs ; et enfin, le 4^{ème} et dernier quartile est le quart le plus élevé des salaires.

- **L'analyse comparative public-privé par catégories socioprofessionnelles⁴⁹ montre une augmentation du nombre de femmes cadres supérieures dans la fonction publique**

Dans le secteur public, **la part des femmes cadres a augmenté de façon significative en vingt ans, passant de 36 à 48 %, et de 40 à 56 % parmi les salariés de moins de 35 ans.**

Parmi les professions intermédiaires (emplois de catégorie B), elle est passée de 60 à 64 % dans l'ensemble, et de 64 à 69% parmi les salariés de moins de 35 ans.

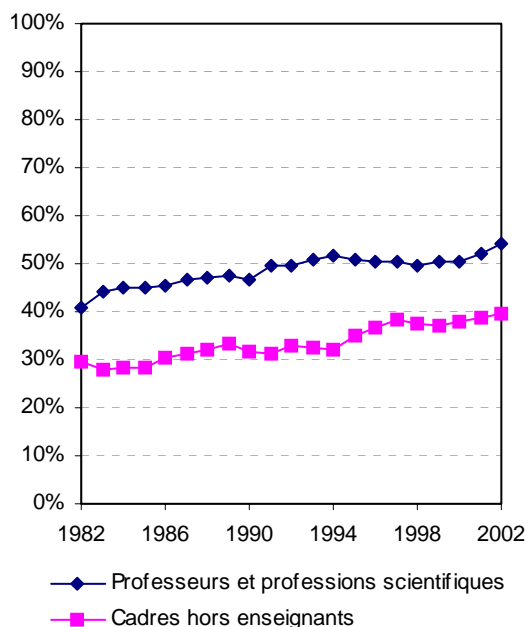
Dans les emplois de catégorie C, la proportion globale a également augmenté, passant de 56 à 60%, mais elle a diminué, passant de 55 à 52 %, aux âges inférieurs à 35 ans .

Il y a donc eu au cours des vingt dernières années une très forte féminisation des emplois de catégories A et B, mais aussi une légère féminisation des emplois de catégorie C (sauf chez les salariés les plus jeunes).

Des évolutions semblables sont observables dans le secteur privé.

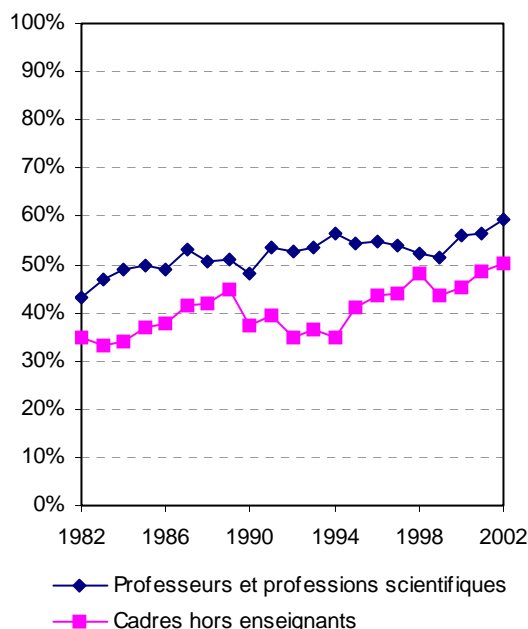
La part des femmes a augmenté sensiblement dans les emplois de cadres (de 17% à 32% sur 20 ans) et dans les professions intermédiaires (de 27% à 39%), alors que leur proportion est restée globalement stable parmi les ouvriers et les employés (de 78% à 79 %).

Graphique 1.4
Proportion de femmes parmi les cadres salariés de l'Etat et des collectivités locales



Source: Enquêtes sur l'Emploi, 1982-2002, Insee

Graphique 1.5
Proportion de femmes parmi les cadres salariés de l'Etat et des collectivités locales (salariés de moins de 35 ans)



Source: Enquêtes sur l'Emploi, 1982-2002, Insee

⁴⁹ Pour homogénéiser les comparaisons, ils ont classé les emplois de catégorie A de la fonction publique dans la CSP « cadres », ceux de catégorie B dans la CSP « professions intermédiaires », ceux de la catégorie C dans la CSP « ouvriers et employés ».

3.3.2.3 Cependant la féminisation globale de la fonction publique ne voit pas les femmes apparaître à égale proportion dans les emplois supérieurs de la fonction publique

La fonction publique de l'État emploie 2,3 millions d'agents, civils et militaires, dont 1,1 million de femmes, la fonction publique territoriale 1,7 millions d'agents, dont 1 million de femmes, et la fonction publique hospitalière 840 000 personnes, dont 660 000 femmes.

Comme le souligne le rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs de la haute fonction publique⁵⁰, les causes du faible accès des femmes aux emplois supérieurs de la fonction publique doivent être recherchées dans les fonctions publiques mais aussi en amont de l'entrée dans l'emploi.

- **les freins sociaux et culturels**

Dès l'enfance, la famille et l'école orientent différemment les filles et les garçons. Tout cela induit des représentations stéréotypées des places et rôles des femmes et des hommes dans la société qui jouent dans le choix de la carrière et notamment dans le rapport des femmes au pouvoir et aux responsabilités. De fait, les femmes rencontrent, de manière générale et par construction culturelle, plus de difficultés à se projeter dans des emplois à responsabilité. Par ailleurs il faut noter que les compétences et ressources des femmes sont souvent dévalorisées ou sous-estimées, y compris parfois par les intéressées elles-mêmes.

- **les freins organisationnels et structurels**

les voies d'accès à la haute fonction publique sont défavorables aux femmes

Les femmes sont triplement pénalisées dans l'accès à la haute fonction publique : par les parcours scolaires en amont des écoles préparatoires, par les concours eux-mêmes qui accentuent les inégalités existantes, enfin par les modes de classement de sortie qui conduisent aux emplois supérieurs. Ce processus a été mis en évidence par les études réalisées à la demande du Comité de pilotage concernant l'accès à l'École nationale d'administration (ENA) et l'École polytechnique, ainsi que l'accès moins immédiat empruntant la voie des Instituts régionaux d'administration (IRA).

La proportion des femmes dans les promotions de l'ENA varie autour de 30% ce qui est encore loin de la parité. On constate une insuffisance du nombre de candidates qui se réduit tout au long du processus de sélection : sur la période récente, on relève un taux d'inscription de 37% de femmes, mais seulement 34% de femmes présentes aux épreuves. Elles ne sont plus que 29% parmi les admissibles et 26% des admis.

Le pourcentage de femmes admises à l'École polytechnique a augmenté régulièrement de 1981 à 1994. Depuis il stagne autour de 14%. Comme à l'ENA on constate que chaque étape voit se réduire la part des femmes : alors que les mentions bien et très bien au

⁵⁰ Le Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, a été créé par un arrêté du 10 novembre 2000. La création de ce comité faisait suite à la publication, en février 1999, du rapport d'Anne-Marie Colmou sur « *L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes*. L'action du Comité, installé pour cinq ans et présidé par Anicet Le Pors, ancien Ministre, consiste à recueillir les données existantes sur le recrutement, la formation et l'avancement lors de l'accès des femmes à la fonction publique ou pendant le déroulement de carrière, à rechercher les causes de discriminations préjudiciables aux femmes, à faire des recommandations pour y remédier, et à assurer le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations. Il insiste particulièrement sur l'importance des « actions positives » pour faciliter l'accès des femmes aux emplois supérieurs des fonctions publiques.

baccalauréat sont à parité, le taux de féminisation des classes préparatoires de mathématiques spéciales est de 22%. En 2001 les candidates présentes au concours d'entrée de l'Ecole polytechnique ne sont que 19,5%, elles sont 16,7% à avoir réussi l'écrit et 13,7% à l'oral.

la vie familiale n'est pas suffisamment prise en compte (nécessité de développer des crèches - avec des horaires flexibles- sur les lieux de travail sur le modèle de la plupart de hôpitaux) et le modèle dominant de l'activité professionnelle reste le temps complet.

l'organisation du temps de travail dans les administrations est pénalisante pour les femmes cadres. Les horaires pour l'encadrement sont très longs, ce qui joue en défaveur des femmes. La nécessité apparaît de mettre en place des chartes de gestion du temps (comme cela a été mis en place dans certaines entreprises privées).

- **les freins réglementaires**

Des freins spécifiques à la fonction publique handicapent les femmes pour leur accession aux emplois supérieurs de la fonction publique.

La mobilité géographique exigée pour bénéficier de promotions est un de ces freins. Elle est difficile à concilier avec la vie familiale et contraint certaines femmes à refuser les promotions ou à ne pas les rechercher.

Un autre frein est celui des limites d'âge posées pour les concours d'entrée aux écoles d'application de la fonction publique, comme l'ENA. Les maternités réduisent fortement la possibilité de passer ces concours à temps, notamment en interne.

3.3.2.4 Etude détaillée de la féminisation des emplois supérieurs dans les trois fonctions publiques

1) Fonction publique de l'État

a) Les femmes n'occupent que 13% des emplois supérieurs

Alors que les femmes sont majoritaires parmi les cadres et les fonctions intellectuelles de la fonction publique de l'État puisqu'elles occupent, fin 2002, 53% de ces emplois (43% si l'on exclut les enseignants et les chercheurs), leur accès aux postes de direction reste faible et progresse lentement. Ainsi, au 31 décembre 2002, les femmes ne représentent que 13% des emplois supérieurs de la fonction publique de l'État, contre 12% au 31 décembre 2001.

Cette situation est marquée par une inégalité entre les services centraux et les services déconcentrés et, au sein des services centraux, par une inégalité entre ministères.

En 2002, la part des femmes occupant un emploi de direction centrale est de 21% (contre 19% en 2000). Elles sont moins nombreuses aux postes de directeurs (19%) qu'aux postes de sous-directeurs, directeurs adjoints et chefs de services (23%), même si la féminisation de ces postes qui constituent le vivier des emplois de directeur devrait favoriser leur nomination.

La proportion de femmes dans les services centraux reste très inégale selon les ministères. Elles sont plus nombreuses dans les postes décisionnels aux Affaires sociales, à la Justice, et à la Culture. Leur proportion est seulement de 13% et de 14% respectivement à l'Intérieur et aux Affaires étrangères.

Leur accès aux services déconcentrés reste difficile puisqu'elles n'y occupent qu'un emploi sur dix, contre un sur cinq dans les administrations centrales.

Moins de 10% des préfets, des ambassadeurs et des trésoriers-payeurs généraux sont des femmes.

Les femmes aux emplois de direction des ministères depuis 2000 (en pourcentage)

Administrations	Administration centrale			Services déconcentrés			Total général		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Affaires étrangères	20	17	14	16	12	9	19	15	12
Affaires sociales travail	32	34	38	18	17	18	22	22	24
Agriculture	16	25	26	7	8	9	10	14	15
Culture	31	34	46	11	11	10	15	15	17
Défense	12	17	24	5	5	6	10	14	19
Economie et industrie	19	19	23	4	5	6	8	9	10
Education et recherche	26	31	33	7	8	8	12	15	15
Equipement transport et	18	20	17	9	9	9	12	13	13
Intérieur / DGA	13	8	11	0	0	0	11	7	10
Intérieur / Police	1	2	2	3	3	5	3	3	4
Justice	28	25	28	14	14	17	16	15	18
Premier ministre	30	29	30	0	0	0	30	29	30
Tous ministères	20	21	22	9	9	10	13	13	14

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

b) Certains ministères connaissent des évolutions intéressantes

- **Ministère de l'Intérieur**

Direction générale de l'administration

Le corps préfectoral compte 77 femmes (en poste, hors cadre, en disponibilité ou détachement) au sein desquelles on compte 6 préfètes, dont une préfète de région (soit 5% des effectifs du corps) et 53 sous-préfètes (11,4% des effectifs du corps.)

La première femme sous-préfète fut nommée en 1974 et la première femme préfète en 1981. En 2003, 2 femmes ont choisi le ministère de l'intérieur à l'issue de leur scolarité à l'ENA, mais aucune n'a choisi une affectation en administration territoriale.

On enregistre une progression du nombre de femmes en administration centrale : elles représentaient 12,5% des sous-directeurs en 2001 et en représentent 14,6% en 2002. Mais il n'y a qu'une femme directrice d'administration centrale à ce jour, à la tête de la police judiciaire française.

Direction générale de la police nationale

. *le recrutement au sein de la police nationale*

Comme on peut l'observer dans les autres ministères, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à se présenter aux concours de catégorie A, mais, à l'exception des attachés, dans la police nationale ce sont les hommes qui sont majoritairement admis à ces concours.

Les incorporations à l'école se répartissent comme suit :

2000 45 hommes pour 15 femmes
 2001 69 hommes pour 17 femmes
 2002 47 hommes pour 36 femmes

Par ailleurs, il faut noter que les écoles de la police nationale et les délégations régionales au recrutement et à la formation ne sont que très minoritairement dirigées par des femmes :

- école de police : sur 14 écoles, 1 seule est dirigée par une femme
- centre de formation : sur 16 centres, 1 seul est dirigé par une femme
- délégations régionales au recrutement et à la formation : sur 8 services, 2 sont dirigés par une femme
- l'École nationale supérieure de police (formation des commissaires) et l'École nationale supérieure des officiers (formation des officiers) n'ont jamais été dirigées par une femme.

. l'accès des femmes aux emplois supérieurs de la police nationale

La proportion de femmes dans les corps de conception et direction, hauts fonctionnaires compris, au sein de la police nationale est de 16%. On observe que, plus on avance dans le déroulement de carrière, moins la proportion hommes / femmes est égale. Par exemple, sur 335 commissaires, 34% sont des femmes, alors qu'au grade de commissaire divisionnaire elles ne représentent plus que 7,5% de l'effectif.

Cette disparité s'alourdit encore quand il s'agit d'observer la répartition hommes / femmes chez les hauts fonctionnaires puisque seule une femme est à ce jour directrice des services actifs.

Répartition hommes / femmes dans les différents grades et emplois supérieurs

Corps	Grades	Hommes	%	Femmes	%
Commissaire	Simple	221	66%	114	34%
	Principal	596	85%	115	15%
	Divisionnaire	571	92,5%	46	7,5%
Hauts fonctionnaires	Contrôleurs généraux	75	93,75%	5	6,25%
	Inspecteurs généraux	16	100%	0	0%
	Directeurs	12	99,5%	1	0,5%
Total		1491	84,2%	281	15,8%

Il ne s'agit pas de désigner ces observations comme étant les résultantes d'une simple discrimination. En effet, au-delà des constatations habituelles sur les disparités de carrière entre les hommes et les femmes (notamment à propos de l'avancement retardé par les choix et les charges liées à la famille), le « retard » des femmes dans la police peut s'expliquer, en partie, par le fait qu'elles aient eu accès aux corps actifs bien plus tardivement que les hommes : 1975 pour les commissaires, 1978 pour les gardiennes de la paix et 1983 pour les officiers de la paix.

De surcroît on observe une évolution positive depuis 1994, avec entre autres un doublement de la proportion de femmes commissaires et un triplement de la proportion de femmes officiers.

• **Ministère de l'Education nationale**

L'Education nationale est largement féminisée à hauteur de plus de 62% avec un corps enseignant composé de 63% d'enseignantes. Toutefois, s'il y a 77% de femmes dans l'enseignement public du premier degré, seulement 17% des professeurs d'université et 39% des maîtres de conférence sont des femmes. Quant à l'accès au corps des professeurs agrégés, on peut noter que dans le vivier des promouvables pour 2003, les femmes représentaient un peu plus de 58% pour l'accès au corps alors que 45% d'entre elles ont été promues.

D'autre part, l'Education nationale ne présente que 7 femmes au poste de rectrice pour un total de 30 recteurs.

Quant aux jurys de concours, on constate que leur féminisation est relative. Les femmes représentent 38% à 41% des membres de jurys de concours pour la session 2003. Ce pourcentage dépasse le pourcentage minimum prévu par le décret du 3 mai 2002, cependant il est largement inférieur à la proportion de femmes parmi l'ensemble des titulaires enseignants du second degré (53%). Par ailleurs, seul 1 président de jury sur 5 est une femme.

- **Ministère de la Défense**

Le ministère de la défense est engagé dans une politique volontariste de féminisation de son personnel. Les femmes représentent à ce jour 13% des effectifs militaires, contre 7% en 1995.

Le proportion des femmes progresse également parmi le personnel civil en passant de 36 à 40% de l'effectif global, notamment chez les cadres civils (titulaires de catégorie A passant de 25 à 27% et non titulaires de 23 à 25%.)

Qu'il s'agisse des emplois civils ou militaires, plus aucun obstacle juridique n'est susceptible d'entraver l'accès des femmes à l'ensemble des emplois du ministère y compris les postes à responsabilité. Seuls les postes à bord des sous-marins et dans les escadrons de gendarmerie mobile demeurent réservés aux militaires masculins en raison de leurs conditions d'exercice particulières (forte promiscuité, conditions d'hébergement précaires...)

La loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires ne comportait aucune restriction liée au sexe en ce qui concerne l'accès à une carrière militaire et consacre ainsi l'égalité statutaire entre les hommes et les femmes au sein des armées. Toutefois, jusqu'en 1998, les décrets portant statuts particuliers des différents corps d'officiers, de sous-officiers et d'officiers mariniers réglementaient l'accès à ces corps, soit en instaurant des quotas, soit en laissant aux arrêtés annuels le soin de répartir la proportion d'hommes et de femmes admis à intégrer les différents corps concernés.

Depuis, la féminisation des armées a connu, en 1998, une avancée particulièrement significative à la suite de la suppression de ces limitations d'accès dans les statuts particuliers et, en 2000, une réduction significative des emplois spécifiquement réservés aux hommes.

- **Ministère de la Justice / Magistrature**

Parmi les agents de l'État, l'évolution de la féminisation de la magistrature constitue un exemple particulièrement intéressant.

Environ 51% des magistrats sont aujourd'hui des femmes, mais la répartition des emplois n'est pas égale. On peut constater que les magistrates sont concentrées dans certaines fonctions⁵¹ :

- juge des enfants (72%)
- juge en tribunal de grande instance (68%)
- juge d'instance (63%)
- juge d'application des peines (62%)...

Elles ne sont présentes dans les fonctions de juge d'instruction ou de substitut qu'à 48%, ce qui correspond approximativement au taux de féminisation de l'ensemble des magistrats.

⁵¹ Anne Boigeol, *Les magistrates de l'ordre judiciaire : des femmes d'autorité*, Les cahiers du MAGE, 1/97

Par contre, on ne compte que 64 femmes parmi les 420 dirigeants de juridictions judiciaires territoriales, responsables du siège et du parquet des tribunaux de grande instance et cours d'appel, soit 15% de ces emplois. En 2001, elles n'en représentaient que 12%. On est loin de la parité puisque les femmes représentent 51% du potentiel, 39% du vivier mais seulement 17% des nominations intervenues en 2002.

La part des femmes est moindre parmi les présidents des juridictions administratives (5%) et de chambres régionales des comptes (12%), alors que les viviers d'emplois dirigeants comprennent respectivement 12% et 15% de femmes.

2) Fonction publique territoriale

Le pourcentage de femmes parmi les personnels territoriaux est en progression constante. Ainsi leur proportion est passée de 56,4% en 1983 à 59,3% en 2001.

Le taux de féminisation est respectivement de 56,6% pour les titulaires et 66,4% pour les non-titulaires. Il est bien moindre pour l'ensemble des emplois de catégorie A ; en effet, le pourcentage le plus élevé se situe dans cette catégorie autour de 20% pour la filière administrative (30,1% des emplois fonctionnels, 25,8% des emplois d'administrateurs, 56,2% parmi les attachés) et d'environ 60% pour la filière culturelle (56,1% des emplois de conservateurs de patrimoine, 79,5% des conservateurs de bibliothèque.)

Globalement, la fonction publique territoriale, en raison notamment de l'autonomie des collectivités territoriales, ne dispose pas d'un système statistique permettant d'identifier le degré de féminisation des emplois supérieurs. Le rapport fait en 2000 du sénateur René Garrec⁵² fait état d'une seule femme directrice générale dans une région et cinq seulement dirigeraient les services des conseils généraux.

L'insuffisance des informations plaide pour une analyse plus complète de la situation des collectivités selon leur niveau (régional, départemental, communal) et leur taille.

3) Fonction publique hospitalière

La fonction publique hospitalière est assez fortement féminisée. En 2002, les femmes représentent en moyenne 77,4% des effectifs titulaires et non titulaires.

Elles sont très largement majoritaires dans les filières administratives (88%) principalement composées des secrétaires médico-sociales, dans les filières soignantes (84,3%) et dans une moindre mesure dans les filières médico-techniques (76%).

Mais cette forte féminisation de la fonction publique hospitalière recouvre des disparités car, dans la hiérarchie, les femmes sont moins nombreuses au sommet, notamment parmi les médecins-praticiens hospitaliers (qui sont d'ailleurs des contractuels et non des fonctionnaires.) Le taux de féminisation a tendance à augmenter dans les facultés de médecine, mais pas dans toutes les spécialités : on compte ainsi très peu de femmes chefs de service en chirurgie.

Dans l'administration, la situation est identique : les femmes ne représentent que 34% de l'ensemble du corps des directeurs. Même si le corps se féminise, seules 2 femmes sont directrices générales de CHU pour 28 postes occupés par des directeurs hommes.

D'une manière générale, le nombre de femmes est plus important dans les postes d'adjoint (37%) que dans les emplois de chef d'établissement (18%). A noter toutefois, le directeur général de l'AP-HP est une femme.

⁵² Avis n°1 du 2 octobre 2000 de la commission des Lois constitutionnelles du Sénat sur la proposition de loi relative à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes du sénateur René Garrec

3.3.2.5 Recensement non exhaustif des bonnes pratiques à l'égard de la parité

- **des plans d'action volontaristes**

La Défense a adopté un plan triennal qui doit lui permettre d'améliorer la représentation féminine au sein des emplois et postes d'encadrement supérieur du ministère de la défense.

Au terme de 3 années d'application, les objectifs quantifiés de taux de féminisation à atteindre pour les emplois de chefs de service, de sous-directeur et de chef de bureau ont été remplis.

Un nouveau plan pluriannuel a été lancé (2003-2006) consistant :

- pour les chefs de service, à maintenir la représentation sexuée constatée au 1^{er} juillet 2003 (6 hommes et 2 femmes)
- pour les sous-directeurs, à améliorer le taux de 19,4% de femmes, supérieur au « vivier juridique » (13,2%)
- pour les chefs de bureau, à maintenir le taux de féminisation au sein de ces emplois qui a dépassé très largement celui de l'année 2000 (25% contre 10%)

Au terme de la première année d'application du plan, on constate d'une part, que la proportion de femmes occupant l'emploi de chef de service a été maintenue (25%). Il apparaît d'autre part que le taux de sous-directeurs féminins atteint 24,1% au 1^{er} juillet 2004 soit près de 5 points de plus qu'au 1^{er} juillet 2003 (19,4%). Enfin, le taux de féminisation des postes de chef de bureau s'élève à 36,8% à cette même date contre 25% précédemment.

- **accompagnement de la mobilité**

Le ministère des Affaires étrangères mène depuis plusieurs années une politique active en faveur des conjoints de ses agents. Les actions conduites concernent entre autres :

- la reconnaissance des conjoints, organisée à 3 niveaux : financière (supplément familial), protocolaire (association sans obligation du conjoint aux activités sociales du poste) et juridique
- l'emploi des conjoints à l'étranger, avec la conclusion d'accords bilatéraux facilitant l'accès au marché du travail dans les pays situés hors de l'espace européen
- la formation, l'information et le dialogue
- la scolarisation des enfants
- l'action sociale, par une politique de conseil familial

Le ministère de la Défense a également développé des actions liées à l'accompagnement de la mobilité qui sont bénéfiques aux femmes : aide à la reconnaissance d'une nouvelle affectation, accompagnement vers l'emploi du conjoint.

- **commissions paritaires et jurys de concours**

Le ministère de la Défense s'efforce, depuis 1999, d'accroître la participation féminine aux commissions administratives paritaires (CAP) et aux jurys de concours compétents à l'égard du personnel civil.

En ce qui concerne les CAP, le ministère s'attache à faire appel essentiellement à des attachés, en limitant autant que possible le recours à des administrateurs civils. En effet, dans la mesure où la population des attachés est plus nombreuses (1076 contre 188) et plus fortement féminisée (47% contre 19%) que celle des administrateurs civils, il devient ainsi possible de désigner des représentants de l'administration féminins dans les CAP du

ministère et d'augmenter sensiblement la représentation des femmes au sein de ces organismes consultatifs (31,5% en 2003 contre 20% en 1999.)

S'agissant des jurys de concours de recrutement de personnel civil, il est veillé à ce que soit respectée une proportion d'un tiers de membres féminins. Cet objectif, généralement atteint dans les concours de recrutement des fonctionnaires de l'ordre administratif (42% en 2003) et paramédical (45% en 2003), est souvent difficile à remplir pour les concours de recrutement de fonctionnaires de l'ordre technique compte tenu de la nécessité de faire appel à des corps majoritairement masculins.

- **aide à la garde des jeunes enfants**

Le ministère de la Défense a développé des actions dédiées à la garde des jeunes enfants comme l'accueil de jeunes enfants dans des établissements « petite enfance » propres à la défense, la réservation de berceaux dans des structures d'accueil municipales ou associatives, une prestation financière ministérielle en cas d'horaires atypiques ou l'accueil d'enfants dans des centres de loisirs sans hébergement.

- **suivi statistique**

Le ministère de la Défense a retenu comme action prioritaire le développement de l'Observatoire de féminisation dans les armées et la conduite d'études sur l'évolution de carrière des femmes.

L'Observatoire social de la défense met en place des statistiques sexuées et mène des études sociologiques et démographiques qui permettent d'éclairer les travaux à conduire pour favoriser l'égalité des femmes et des hommes dans l'institution militaire.

Si la réalisation d'un état des lieux de la situation des femmes dans les trois fonctions publiques ne se heurte à aucune difficulté de comptage, permettant ainsi d'engager des actions volontaristes de promotion des femmes, il en va tout autrement de la question, jugée « sensible », de la représentation des catégories socioprofessionnelles défavorisées et des populations d'origine immigrée, dont le manque de visibilité, dû notamment à une carence statistique, empêche toute mesure de l'effectivité de l'ascenseur social.

3.3.3 Diversité sociale : un manque de visibilité pour mesurer la réalité de l'ascenseur social

Par diversité sociale, nous entendons l'origine sociale, c'est-à-dire les catégories socioprofessionnelles, mais aussi, bien que le sujet soit délicat, les origines nationales des agents puisque, depuis un an, l'INSEE a intégré, avec l'accord de la CNIL, la donnée de l'origine nationale des parents des personnes interrogées dans l'échantillon démographique permanent (EDP). Le sujet est tabou au sein de la fonction publique, les statistiques quasi inexistantes, mais en même temps la question de l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'immigration est au cœur des interrogations politiques, économiques et sociales. Il était important d'analyser cette question afin de dégager un état des lieux objectif sur une question qui provoque des débats passionnés.

3.3.3.1 Les évolutions juridiques du cadre international traduisent une conception de plus en plus extensive de la diversité...

Les évolutions du cadre juridique international en matière de diversité, entendue comme représentation de chacun des sous-groupes composant la population active, traduisent une conception de plus en plus extensive de la diversité.

Trois textes fondamentaux, inclus dans la Charte universelle des droits de l'homme, prohibent les discriminations basées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune et la naissance :

- la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948),
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)

S'y ajoutent la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965) et celle sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979).

D'autres textes reprennent le principe de non-discrimination, en particulier dans le monde de l'emploi, avec les conventions de l'Organisation internationale du travail concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (1958), d'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes (1951) et de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées (1983).

Le traité instituant la Communauté européenne traite du principe de non-discrimination en particulier dans son article 13, qui habilite le Conseil européen à « prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ». L'ensemble de ces critères apparaît dans la directive 2000/78 du 27 novembre 2000 relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, élaborée dans la même optique que l'article 13.

A la lecture des textes européens apparaît, au fil du temps, une conception de plus en plus extensive de la diversité : sont particulièrement intéressantes à cet égard la Convention européenne de sauvegarde des droits fondamentaux (1950) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000).

L'article 14 de la Convention dispose que « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre situation », ce qui interdit toute distinction arbitraire de traitement dans l'exercice des droits et libertés protégés par la Convention.

L'article 21 de la Charte européenne élargit la portée du principe de non-discrimination, d'une part, en l'incluant dans le chapitre « Égalité », d'autre part, en enrichissant la liste des motifs de non-discrimination (« le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle »).

Si l'on ajoute l'article 22, selon lequel « l'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique », et l'article 23, sur l'égalité hommes – femmes, qui précise que « le principe de l'égalité n'empêche pas le maintien ou l'adoption de mesures prévoyant des avantages spécifiques en faveur du sexe sous-représenté », on prend la mesure de cette extension, qui va jusqu'à autoriser des mesures destinées à remédier à une insuffisante diversité.

3.3.3.2 ... alors que les évolutions au sein de la fonction publique révèlent un ascenseur social en panne

La fonction publique a longtemps symbolisé en France les vertus de l'ascenseur social, en permettant à des générations d'enfants d'ouvriers et de paysans d'accéder à une catégorie socioprofessionnelle supérieure. Le relatif immobilisme de l'ascenseur social, qui caractérise la fonction publique aujourd'hui, et la limitation des possibilités de promotion et de mobilité sociales par l'accès aux emplois publics se traduisent par une faible diversité sociale au sein des effectifs de la fonction publique.

Dans son rapport à la DGAFP⁵³, G. Calvès distingue deux périodes⁵⁴ qui « font aujourd'hui figure, dans l'imaginaire collectif, d'âge d'or de la démocratisation [de l'accès à la fonction publique] : les premières années de la IIIe République et les années 1950-1960 » correspondant toutes deux à des cycles d'expansion de l'emploi public. Il existe en effet une relation très nette entre croissance des emplois publics offerts sur le marché du travail et diversification des profils sociaux des agents au sein des administrations.

La fonction publique a constitué l'un des principaux piliers de la promotion sociale au mérite durant la IIIe République. La démultiplication des fonctions étatiques (développement de l'enseignement public, construction et extension des infrastructures de transport, mise en place d'un service de postes et de télégraphes, mise en place de la conscription universelle), s'est associée à un doublement du nombre de fonctionnaires entre 1858 et 1896, en particulier par le recrutement massif d'enseignants et d'agents des postes, véritables « fers de lance de cette expansion »⁵⁴. Notons à titre d'exemple que les professeurs de l'enseignement secondaire étaient à l'époque majoritairement issus des milieux de l'artisanat et du commerce. Les bourses de licence et d'agrégation étaient un puissant instrument d'ascension sociale pour ces fils d'artisans et de commerçants qui se distinguaient au cours de leurs études primaires et secondaires, mais dont les ressources financières étaient insuffisantes pour permettre la poursuite d'études supérieures jusqu'au niveau de la licence ou de l'agrégation. Les classes moyennes, de plus en plus nombreuses à décrocher le baccalauréat, accèdent également progressivement à la haute fonction publique (fonctions préfectorales, Ponts et Chaussées, etc.), même si ce mouvement reste sans comparaison avec les évolutions observables dans les métiers de l'enseignement public.

Les années 1950-1960 ont également été marquées par une croissance très forte de l'emploi public. Cette situation a permis le recrutement d'un nombre d'autant plus important de fonctionnaires issus de milieux modestes, que la classe bourgeoise avait à l'époque plutôt tendance à investir la sphère privée au détriment de la fonction publique, confrontée dès lors à une crise aiguë de recrutement (1955-1965).

Si cette crise de recrutement a concerné l'ensemble des catégories d'emplois publics, ce sont les catégories A et B qui ont été les plus touchées, certains concours offrant même un nombre de postes à pourvoir supérieur au nombre de candidats. La voie du concours interne a ainsi permis à de nombreux fonctionnaires issus de milieux modestes et de catégorie C d'accéder relativement facilement à des emplois de haute responsabilité, en bénéficiant de ce surplus de postes offerts. La mobilité interne était donc très forte.

Cette période a ainsi correspondu à une ouverture sociale du recrutement des concours les plus prestigieux, dont notamment celui de l'ENA. L'impact de cette ouverture sociale de la fonction publique sur la composition sociologique des effectifs d'agents publics était encore largement décelable dans la plupart des corps de fonctionnaires, y compris ceux de catégorie A, au début de la décennie 1980. Le recensement de 1982 faisait apparaître en effet des pourcentages relativement élevés d'enfants d'ouvriers parmi les fonctionnaires :

⁵³ Gwénaële Calvès, *Renouvellement des fonctionnaires et intégration d'agents issus de l'immigration*, op.cit.

⁵⁴ Gwénaële Calvès, op.cit.

45% parmi les employés civils et agents de service de l'administration, 28% parmi les professions administratives intermédiaires et 16% parmi les cadres de la fonction publique⁵⁵.

Après cette période d'expansion de l'emploi public et de diversification massive du recrutement des fonctionnaires, la fonction publique est entrée dans une nouvelle phase marquée par le rétrécissement de la base de son recrutement, notamment dans la haute fonction publique et ce, dès 1965. L'accès à la fonction publique par la voie du concours externe devient beaucoup plus difficile pour les personnes issues de classes sociales modestes et titulaires d'un faible niveau de qualification. Les candidats aux concours externes de la fonction publique sont, en effet, de plus en plus nombreux relativement au nombre de postes à pourvoir, ce qui a eu pour effet d'accroître sensiblement le taux de sélectivité de ces concours. Parallèlement à cette élévation du taux de sélectivité des concours, s'observe un phénomène de surqualification privilégiant les candidats dont le niveau de diplôme est supérieur au niveau requis pour être admis à concourir, ce qui a tendance à écarter les candidats dont aux niveaux de qualification inférieurs.

La fonction publique est donc devenue socialement plus sélective, dans la mesure où la sélection opérée par l'enseignement supérieur, et plus particulièrement dans les grandes écoles, coïncide de plus en plus avec une sélection sociale des individus.

Les modifications structurelles intervenues au sein de la fonction publique d'État notamment, avec l'augmentation du nombre de cadres appartenant à la catégorie A (et pas seulement parmi les enseignants) couplée à une diminution relative des agents de la catégorie C, qui reste toutefois la catégorie numériquement la plus importante, expliquent également ce mouvement de fermeture sociale de l'accès à la fonction publique.

3.3.3.3 Comme le secteur privé, la fonction publique ne peut pas éluder la question de la présence en son sein des français issus de l'immigration

La représentation des Français issus de l'immigration au sein des services publics prend aujourd'hui une importance particulière en raison du contexte socio-historique général que connaît notre pays. La décolonisation, la crise économique et sociale consécutive à la fin des Trente Glorieuses, le développement et la mutation des phénomènes migratoires, la décentralisation et la démocratisation des pratiques publiques, sont des circonstances qui, bien que de nature différente, posent à la France et à son Administration une question importante, celle de la réalité du principe d'égalité d'accès aux charges publiques. Cette question comporte un corollaire, la nécessité pour les pouvoirs publics d'être à l'image du peuple qu'ils ont pour mission de servir. Cette exigence est tout entière contenue dans l'article 2 de la Constitution de 1958, qui pose le principe de la République française : «gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

Cependant, la problématique posée doit être appréciée au regard de la spécificité française du principe du recrutement des fonctionnaires par la voie du concours. Le concours a été conçu pour garantir les deux impératifs fondamentaux auxquels doit obéir l'entrée dans la fonction publique : l'égalité entre des candidats qui ne se distingueront que par leur mérite, assurant ainsi le meilleur niveau de service public à leurs concitoyens.

En 2001, sur les 91500 personnes intégrées à la fonction publique d'État, 57 742 l'ont été par la voie des concours externes. On notera, au surplus, que 67% de ces agents relevaient de la catégorie A⁵⁶. Ces chiffres indiquent clairement que c'est dans ce segment de l'administration qu'il s'agit de se poser la question de la présence ou non des français issus de l'immigration.

Les discriminations à l'embauche, apparentes ou non, sont une réalité quotidienne du monde du travail. Pourtant, le législateur a longtemps été plus concerné par la lutte contre les discriminations dans la sphère de l'entreprise que dans la sphère administrative. La loi Auroux du

⁵⁵ Gwénaële Calvès, op.cit.

⁵⁶ Point stat 2003

4 août 1982 intègre ainsi dans le Code du travail un nouvel article L122-45 qui prohibe la sanction ou le licenciement d'un salarié fondé sur "son origine, son appartenance à une ethnie, une nation ou une race". Par ailleurs, les pratiques discriminatoires sont sérieusement réprimées par la loi portant droits et obligations des fonctionnaires du 13 juillet 1983, qui interdit l'inégalité de traitement imposée à des fonctionnaires en raison de « leur appartenance ethnique ».

L'arsenal juridique contre les discriminations, l'accès principal à la fonction publique par la voie du concours, mais aussi et surtout les valeurs qui sous-tendent l'engagement personnel des fonctionnaires au service de l'intérêt général, sont de sérieux obstacles à l'existence et au développement de pratiques discriminatoires au sein de l'administration.

Malgré les difficultés entourant cette question, nous avons essayé de l'appréhender sur la base des éléments les plus objectifs possibles et en analysant toutes les démarches visant à faciliter l'intégration dans la fonction publique des jeunes issus des catégories sociales défavorisées et notamment ceux issus de l'immigration.

3.3.3.4 Un domaine peu investigué par la statistique du fait du droit français et des tabous sur le sujet

Un état des lieux de la diversité des origines sociales et nationales des agents des fonctions publiques peut s'avérer particulièrement utile pour mesurer l'impact du mouvement de rétrécissement de la base sociale des fonctionnaires. Mais ce domaine reste peu investigué par la statistique, du fait des limites imposées par le droit français, des nombreux tabous entourant la question des origines nationales et de la prévalence d'un modèle français d'intégration tendant à « l'oubli des origines ». Les études statistiques faisant intervenir le critère de l'origine nationale sont donc encore peu nombreuses et concernent généralement des échantillons relativement réduits. Celles portant spécifiquement sur la fonction publique sont encore plus rares, ce qui en fait un champ d'investigation encore nouveau pour la statistique.

Tout débat portant sur les moyens pouvant être utilisés pour atteindre une plus grande diversité est inévitablement rendu stérile par l'absence d'outils permettant de mesurer l'objet même du débat : la diversité sociale, c'est-à-dire les origines sociales et nationales.

Le débat sur la mesure de la diversité est avant tout un débat sur les statistiques. La connaissance statistique des générations issues de l'immigration est donc rendue très difficile, la CNIL interdisant, jusqu'en 2002, la collecte de données sur l'origine nationale des parents des personnes interrogées.

Rappelons que la loi de janvier 1978 sur l'informatique et les libertés considère comme « sensibles » toutes les informations faisant apparaître directement ou indirectement des appartenances de caractère racial, religieux, politique, syndical, philosophique ou des données relatives à l'état de santé et aux mœurs de la personne. Des données décrivant l'origine nationale des parents peuvent être collectées mais uniquement si elles sont utilisées pour les besoins d'une étude particulière, si elles n'ont pas vocation à être consolidées dans une nomenclature standardisée d'usage universel et si elles ne sont pas isolées des autres variables, ce qui tendrait à en faire un facteur explicatif de premier rang.

La définition statistique des personnes immigrées apparaît relativement restrictive et rigide. Rappelons la définition donnée par le HCl des immigrés : « *personnes résidant en France de façon durable, nées à l'étranger de nationalité étrangère, aujourd'hui étrangères ou françaises par acquisition* ».

Comme le note Gwénaële Calvès⁵⁷, « *l'appareil statistique public saisit les immigrés en combinant deux critères purement objectifs : le franchissement d'une frontière d'une part, la*

⁵⁷ Gwénaële Calvès, *Renouvellement des fonctionnaires et intégration d'agents issus de l'immigration*, op.cit.

nationalité de naissance dans le pays de naissance d'autre part ». La définition des enfants d'immigrés repose sur des critères tout aussi immuables : ce sont des enfants nés en France de parents immigrés ou d'au moins un parent immigré. Mais les enfants d'immigrés définis statistiquement ne forment en réalité qu'un sous-ensemble de la catégorie plus large des personnes issues de l'immigration.

Le droit français de la fonction publique ne retient que la définition statistique stricte des personnes immigrées, toute donnée statistique relative aux origines nationales des personnes ne pouvant faire directement l'objet d'une utilisation à des fins de politique publique, en vertu de l'article premier de la Constitution de 1958 qui « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». L'éventuelle prise en compte de ces critères de distinction par l'État est donc très étroitement contrôlée par le Conseil constitutionnel.

La nécessité de construire un outil statistique de mesure de la diversité est très clairement formulée dans le rapport de Yazid Sabeg pour qui la reconnaissance par la France de l'existence de minorités ethniques au sein de sa population est la condition première de la mise en place de politiques publiques inclusives et de la mise en œuvre d'une vraie politique d'égalité des chances.

Concernant la question spécifique de l'accueil des immigrants et de l'intégration des populations issues de l'immigration, les politiques publiques sont confrontées à une insuffisance statistique⁵⁸. Or la connaissance statistique des populations issues de l'immigration et la quantification objective des discriminations, qui seules permettent une description fiable de la situation des immigrés et de leurs enfants, sont indispensables à la mise en œuvre de toute politique adaptée d'accueil et d'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration.

La question de la mesure statistique de l'immigration et de l'intégration s'est posée lors de la création du HCI en 1990 qui a constitué en son sein un groupe permanent chargé des statistiques. Mais les données statistiques collectées se focalisaient essentiellement sur l'entrée des étrangers en France et les services statistiques ministériels méconnaissent assez largement ces publics dans leurs enquêtes et leurs analyses.

La situation de la génération des enfants d'immigrés a toutefois fait l'objet, en 1992, d'une grande enquête intitulée « Mobilité géographique et insertion sociale », réalisée par l'INED en collaboration avec l'INSEE.

Une évolution est cependant perceptible avec l'annonce, le 3 décembre 2003, par le Premier ministre, de la nécessité de réaliser « une grande enquête statistique et sociologique sur la question de l'intégration et des inégalités parce qu'il n'y a rien de complet aujourd'hui ». La création par le HCI, le 2 juillet 2004, d'un Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, chargé de collecter les données sur les flux migratoires et d'élaborer des outils pour mieux évaluer l'application des politiques d'intégration, va dans le même sens.

Parmi les propositions de la Cour des Comptes, figure notamment la nécessité « de définir une politique de l'observation de l'immigration, de l'intégration et des discriminations » afin d'en améliorer la connaissance. L'une des solutions serait déjà « d'harmoniser les critères utilisés dans la statistique publique (INSEE, INED, DREES et DARES) pour étudier la génération des enfants d'immigrés ».

Notons qu'avec la nouvelle enquête emploi en continu de l'INSEE, dont le recueil a commencé en 2003, et la dernière enquête sur la formation et la qualification professionnelle (FQP) de 2003, l'INSEE collecte désormais dans ses enquêtes régulières, avec l'accord de la CNIL, des données relatives à la nationalité de naissance de la mère et du père des

⁵⁸ Rapport de la Cour des Comptes, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, op.cit.

personnes interrogées, ce qu'elle n'avait jamais fait auparavant. Ces enquêtes récentes permettent donc d'identifier les Français appartenant à ce qu'il est devenu habituel d'appeler la « seconde génération » issue de l'immigration. La possibilité d'inclure, dans les questionnaires de l'INSEE, une question relative à l'origine nationale des parents constitue une évolution statistique notable.

3.3.3.5 Quelques rares études menées sur des échantillons réduits analysent les parcours d'accès à la fonction publique des jeunes issus de l'immigration

1) Etude sur « la discrimination des jeunes d'origine étrangère diplômés de l'enseignement supérieur » : la fonction publique est perçue comme moins discriminante

Dans une étude menée en 2002, pour le compte du FASILD, portant sur « l'identification des discriminations dans l'accès à l'emploi des diplômés du supérieur issus de l'immigration », la question des discriminations fondées sur l'origine ethnique a été analysée au stade de la recherche d'un premier emploi, pour les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur issus de l'immigration⁵⁹.

Cette étude a comporté un volet quantitatif (2500 questionnaires adressés à des jeunes de la région PACA ayant terminé leurs études en 1998) permettant « d'identifier, pour un niveau de diplôme donné, la nature des difficultés rencontrées par les jeunes issus de l'immigration, en comparant les conditions d'accès à l'emploi et les parcours d'insertion selon l'origine géographique ou nationale des jeunes saisie à partir des pays de provenance des parents (France, Europe du Sud, Maghreb) », ainsi qu'un volet qualitatif portant sur la perception du phénomène de discrimination par les jeunes issus de l'immigration et les professionnels du recrutement.

Concernant les jeunes diplômés du supérieur issus de l'immigration (notamment maghrébine), l'étude statistique a fait apparaître : une suprématie des filles à tous les niveaux de l'enseignement supérieur (même si cette primauté fléchit au degré le plus élevé), un recours important aux dispositifs d'insertion et aux contrats aidés (un jeune d'origine maghrébine sur cinq a intégré le marché du travail par le biais d'un contrat aidé), la fréquence du temps partiel pour les filles et des missions d'intérim pour les garçons, une exposition au chômage supérieure à la moyenne pour les jeunes originaires du Maghreb avec une durée de chômage encore plus importante pour les femmes de cette origine, et un accroissement progressif des positions de cadres et de professions intermédiaires, parmi les fonctions de travail occupées par les jeunes diplômés du supérieur issus de l'immigration.

L'étude qualitative a quant à elle révélé, chez les jeunes issus de l'immigration maghrébine, une « conviction partagée d'appartenir à un groupe exposé à un risque permanent de discriminations n'offrant aucune prise à la dénonciation publique ». On notera que cette perception des discriminations diffère en fonction des situations : ainsi, les jeunes diplômés ayant un profil rare et recherché et ceux optant pour une carrière de fonctionnaire disent rarement avoir rencontré des difficultés liées à des discriminations, dans leur accès à l'emploi. Il existerait ainsi un préjugé, chez les jeunes interrogés, selon lequel la fonction publique serait exempte de discrimination.

2) Etude sur « l'accès aux fonctions publiques des jeunes d'origine immigrée » : 10% de jeunes d'origine immigrée dans les IPAG-CPAG

Une étude réalisée en 2003 pour le compte de la Direction de la population et des migrations, portant sur « l'accès aux fonctions publiques des jeunes d'origine immigrée », a

⁵⁹ Alain Frickey, *Identification des discriminations dans l'accès à l'emploi des diplômés du supérieur issus de l'immigration* (synthèse), Migrations Etudes, n°124, juillet 2004

permis, à partir d'une enquête effectuée dans trois sites (les Centres de Préparation à l'Administration Générale rattachés aux Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux et de Grenoble, et l'Institut de Préparation à l'Administration Générale de l'Université de Montpellier I), de préciser « d'une part, la proportion des jeunes Français d'origine immigrée dans les centres préparant aux concours des trois fonctions publiques, d'autre part, la façon dont les métiers de la fonction publique et leurs voies d'accès leur sont présentées par les conseillers d'orientation professionnelle »⁶⁰.

Les questionnaires de 200 items passés auprès de l'ensemble des étudiants inscrits dans ces centres de préparation comportaient des questions relatives au lieu de naissance et à la nationalité (actuelle et à la naissance) des étudiants interrogés et de chacun de leurs parents, ainsi que des questions portant sur le lieu de naissance de chacun de leurs grands-parents.

Le premier constat est celui d'une faible représentation des jeunes d'origine immigrée dans les centres de préparation (un étudiant sur dix peut être considéré comme un enfant d'immigré, c'est-à-dire que l'un au moins de ses parents est immigré). Les parents de ces jeunes appartiennent également à une catégorie socioprofessionnelle « nettement plus populaire » (28,6% des pères sont employés ou ouvriers). L'étude fait également apparaître la faiblesse relative du capital scolaire accumulé par ces jeunes et l'éventail plus restreint de leurs sources d'information (essentiellement les enseignants et Internet). Le volet qualitatif de l'étude, qui a consisté en une centaine d'entretiens réalisés auprès des jeunes, des conseillers d'orientation et des enseignants, a permis de mettre en évidence l'attractivité de la fonction publique pour les jeunes d'origine immigrée, même si le projet d'intégrer la fonction publique est généralement le résultat d'un long tâtonnement qui n'aboutit qu'au cours des études universitaires. L'étude constate le rôle insuffisant joué par les conseillers d'orientation dans la construction de ce projet. La fonction publique est considérée comme protectrice, de par la garantie de la sécurité de l'emploi, et valorisante, car elle permet souvent à ces jeunes de s'élever par rapport à la situation socioprofessionnelle des parents.

3) Etude portant sur des professeurs des écoles stagiaires à l'IUFM de Créteil : 20% sont issus de ZEP et 11,5% sont porteurs de prénoms d'origine maghrébine

Une étude menée par Jean-Louis Auduc, directeur adjoint de l'IUFM de Créteil, et portant sur le parcours scolaire des professeurs des écoles stagiaires présents en deuxième année à l'IUFM de Créteil, a permis de mettre en évidence que, sur les 1562 fonctionnaires-stagiaires interrogés en 2003-2004, auxquels il avait été demandé de remplir un questionnaire comportant une question relative au collège et au lycée dans lesquels ils avaient été scolarisés, 269 avaient été antérieurement scolarisés en ZEP (soit un stagiaire sur cinq)⁶¹. En 2004-2005, sur les 1660 professeurs stagiaires interrogés, 287 étaient issus d'un lycée de ZEP. Afin de savoir si les stagiaires issus de collèges et de lycées de ZEP étaient représentatifs des élèves scolarisés dans ces établissements et de voir plus précisément si le concours de professeur des écoles était un débouché pour les jeunes de la seconde ou troisième génération venue d'Afrique du Nord, l'étude a également recensé les prénoms de ces stagiaires afin de mesurer le nombre de prénoms caractéristiques des pays de l'Afrique du Nord et a obtenu le résultat suivant : en 2003-2004, 153 professeurs des écoles stagiaires de l'académie de Créteil apparaissaient comme porteurs de prénoms d'origine maghrébine, soit 11,53%. Le résultat est sensiblement le même pour 2004-2005 : 11,51%. Un professeur des écoles stagiaire sur huit semble donc être, dans l'académie de Créteil, enfant de l'immigration. Les collèges et lycées de ZEP si souvent stigmatisés sont donc aussi des établissements où se construisent des parcours de réussite.

⁶⁰ Hubert Peres, *L'accès aux fonctions publiques des jeunes d'origine immigrée* (synthèse), Migrations Etudes, n°122, avril 2004

⁶¹ Jean-Louis Auduc, Etude menée sur des professeurs stagiaires en 2^{ème} année à l'IUFM de Créteil, 2003-2004 et 2004-2005

Une enquête qualitative, menée sous la forme d'échanges en groupes, d'entretiens individuels et de questionnaires, a également été effectuée en complément de cette étude quantitative afin d'examiner les réalités concrètes derrière ces chiffres afin d'avoir des informations sur l'environnement social, culturel et familial des professeurs des écoles stagiaires. 23 stagiaires ont été choisis parmi les stagiaires ayant été scolarisés en ZEP et apparaissant comme étant des enfants de l'immigration. 16 d'entre eux ont été reçus sur la liste principale du concours de juillet 2003, tandis que les 7 autres ont été inscrits sur la liste complémentaire, ce qui reflète la situation de la totalité des stagiaires de l'IUFM. Il ressort principalement de cette étude que ces stagiaires d'origine maghrébine sont issus, dans leur totalité, d'une catégorie socioprofessionnelle défavorisée (père ouvrier ou au chômage, mère sans profession), appartiennent à des familles de plus de cinq enfants, parlent pour certains d'entre eux une langue autre que le français à la maison (berbère ou kabyle), apparaissent pour la plupart comme la première génération née en France et ont majoritairement fait des études au niveau licence dans les universités de l'académie. Enfin, il ressort d'une typologie originale classifiant les stagiaires en quatre catégories (« en réussite individuelle », « hussards de la République », « hussards communautaires », « France plus »), suivant les motivations décelées au cours des entretiens individuels, que ceux-ci apparaissent globalement comme étant fortement motivés par rapport aux missions exercées par un professeur des écoles.

3.3.3.6 L'étude menée par D. Fougère et J. Pouget sur un large échantillon, analyse pour la première fois l'emploi public au regard des origines sociales et nationales⁶²

Les deux chercheurs se sont appuyés, pour la réalisation de cette étude, sur deux enquêtes régulières de l'INSEE :

- l'enquête sur l'emploi collectée annuellement par l'INSEE qui permet, depuis 1984, de connaître la catégorie socioprofessionnelle des parents des personnes interrogées
- la dernière enquête Formation Qualification Professionnelle (FQP) de 2003, s'articulant autour de cinq volets (mobilité professionnelle, formation initiale, formation continue, origine sociale et revenus du travail) et contenant, depuis 2003, une question relative à la nationalité, à leur naissance, de la mère et du père de la personne interrogée, permettant ainsi d'identifier les Français appartenant à la « seconde génération » de l'immigration. L'enquête emploi en continu n'ayant intégré cette question qu'en 2004, l'étude n'a donc pu exploiter que les résultats de l'enquête FQP pour ce qui concerne l'analyse des origines nationales des personnes interrogées.

L'échantillon retenu pour la réalisation de cette étude représente 37 162 personnes, de nationalité française, âgées de 18 à 65 ans et résidant en France métropolitaine dans un logement ordinaire.

La présente étude a également pris soin de distinguer deux grandes catégories d'âge, les personnes de plus de 45 ans et celles de moins de 35 ans afin de comparer les évolutions des catégories sociales au sein des deux générations, ce qui permet d'appréhender la réalité de l'ascenseur social d'une génération à l'autre.

⁶² Denis Fougère (CNRS, CREST-INSEE, CEPR et IZA) et Julien Pouget (CREST-INSEE et IZA), L'emploi public s'est-il diversifié ? – Sexe, niveau d'études, origine sociale et origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales, 2004

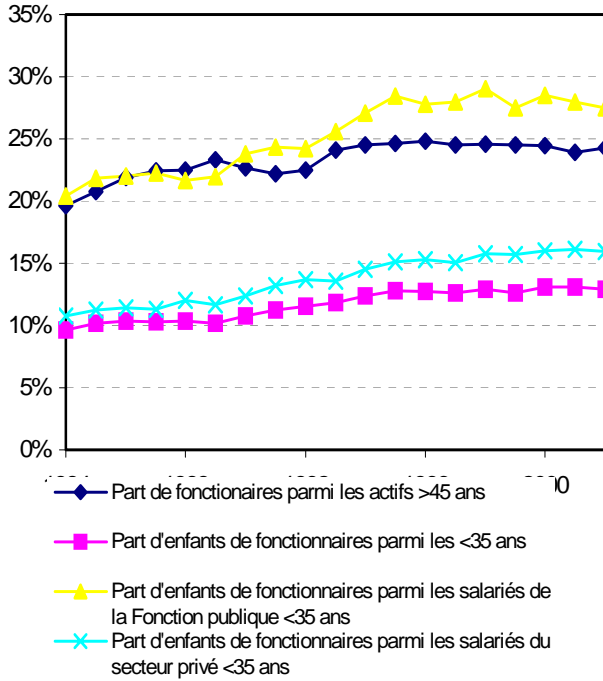
1) L'origine sociale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales

- **La comparaison entre les deux générations fait apparaître des évolutions similaires, tous secteurs confondus :**

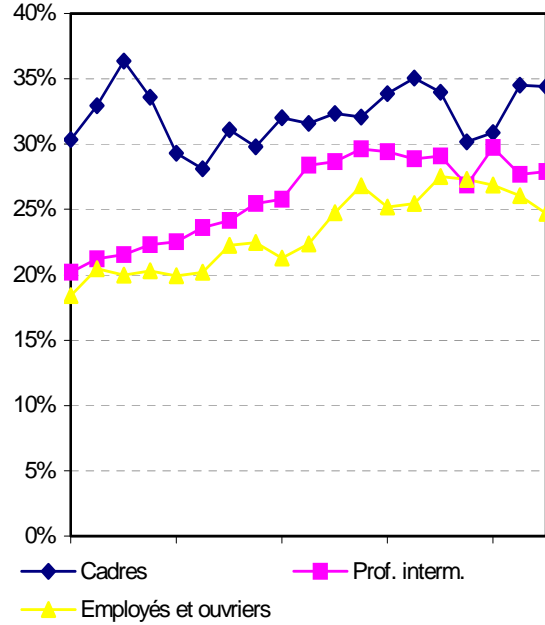
- la part des cadres de plus de 45 ans est passée de 6% à 11% entre 1984 et 2002 ; parmi les moins de 35 ans, la part des enfants de cadres a augmenté d'autant, passant de 8% à 13%.
- la part des personnes de plus de 45 ans employées dans les professions intermédiaires est passée de 12 à 15% ; parmi les moins de 35 ans, la part des enfants des catégories intermédiaires a également augmenté légèrement, passant de 13 à 16%.
- la part d'employés parmi les plus de 45 ans est passée de 18 à 24% ; celle des enfants d'employés parmi les moins de 35 ans, passée de 11 à 16%
- les deux seules catégories socioprofessionnelles qui ont vu leur proportion diminuer au cours des dix-huit dernières années sont les ouvriers et les agriculteurs

1. **L'analyse des origines sociales (catégories socioprofessionnelles des parents), en distinguant fonction publique et secteur privé, montre que depuis 18 ans, les enfants de fonctionnaires principalement, mais aussi ceux de cadres, et dans une moindre mesure les enfants d'employés et des catégories intermédiaires, sont sur-représentés parmi les salariés de la fonction publique.**
2. On observe que les enfants de fonctionnaires sont relativement plus nombreux parmi les salariés jeunes de la fonction publique (27 % d'entre eux en 2002, contre 20% en 1984) que parmi les salariés jeunes du secteur privé (16% en 2002, contre 11% en 1984).
3. A l'inverse, les enfants d'ouvriers sont sous-représentés parmi les salariés jeunes de la fonction publique (32% dans le public contre 41% dans le privé) ; ils l'étaient déjà en 1984 (34 contre 46%)
4. Les personnes dont le père est membre d'une profession intermédiaire sont de plus en plus représentées parmi les cadres jeunes de la fonction publique. Ainsi, les cadres dont le père est membre d'une profession intermédiaire représentaient 20% des cadres en 1984, mais ils étaient 28% en 2002.
5. En 2002, parmi les cadres (catégorie A) de moins de 35 ans de la fonction publique, 34% sont enfants de fonctionnaires (contre 22% dans le secteur privé) ; 28% de ces cadres ont un père membre d'une profession intermédiaire, tandis que 16% sont enfants d'ouvriers
6. Parmi les salariés de moins de 35 ans de la catégorie B de la fonction publique, 28% sont enfants de fonctionnaires ; 24% sont enfants de professions intermédiaires, tandis que 18% sont enfants d'employés
7. Parmi les salariés de moins de 35 ans de la catégorie C de la fonction publique, 25% sont enfants de fonctionnaires, 14% sont enfants des catégories intermédiaires, tandis que 23% sont enfants d'employés.

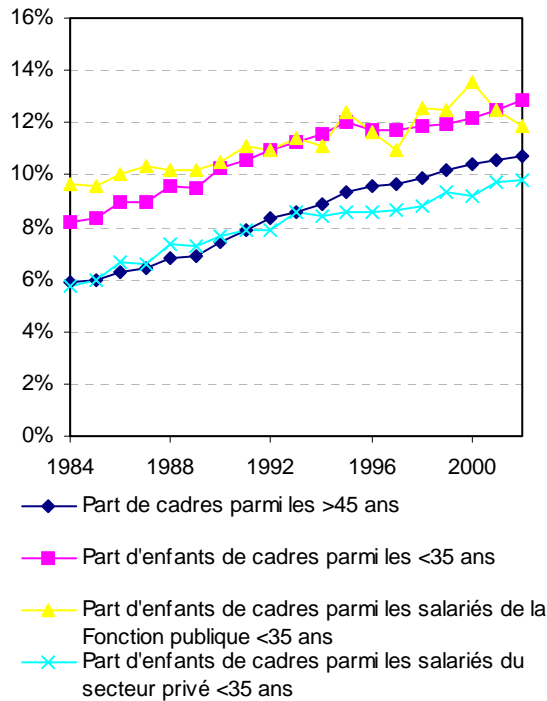
Proportions de fonctionnaires et d'enfants de fonctionnaires



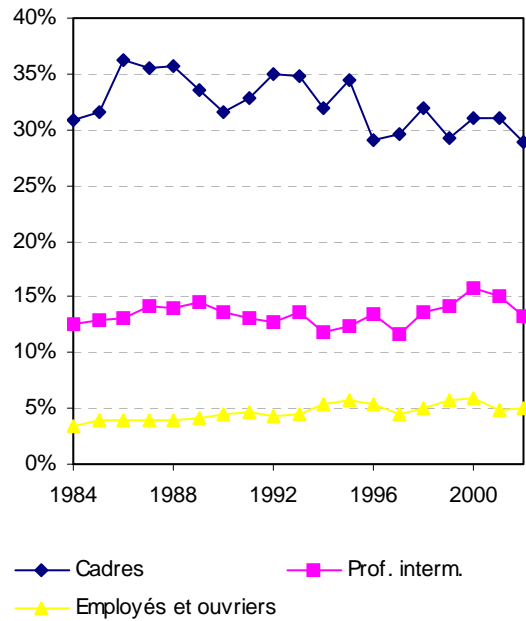
Part des enfants de fonctionnaires parmi les salariés de l'État et des collectivités locales (moins de 35 ans)



Proportions de cadres et d'enfants de cadres



Part des enfants de cadres parmi les salariés de l'État et des collectivités locales (moins de 35 ans)



Source : Enquêtes sur l'Emploi, 1984-2002, Insee

2) L'origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales

L'observation à partir de l'échantillon des origines nationales des parents des personnes de nationalité française entre 18 et 65 ans révèle **cinq faits majeurs** :

- dans 83,1%, le père et la mère étaient tous deux de nationalité française à leur naissance
- dans 7,3% des cas, l'un des deux parents est originaire d'un pays européen autre que la France, l'autre pouvant être soit français, soit originaire d'un pays européen ou d'un pays hors d'Afrique ou d'Asie du Sud-est
- dans 2,7% des cas, l'un au moins des deux parents est originaire d'un pays du Maghreb
- dans 0,6% des cas, l'un au moins des deux parents est originaire d'un pays d'Afrique (hors Maghreb)
- dans 0,3% des cas, l'un au moins des parents est originaire d'un pays d'Asie du Sud-est (Laos, Cambodge et Vietnam)

L'analyse de la situation professionnelle en 2003 des personnes interrogées au regard de l'origine nationale de leurs parents fait apparaître que :

- le groupe des personnes dont l'un au moins des parents est originaire du Maghreb est celui qui est le plus touché par le chômage : parmi ces personnes, qui représentent 2,7% de l'échantillon, 17,6% sont en effet chômeurs, alors que, parmi celles dont les deux parents sont nés français, 6,8% sont au chômage
- parmi les personnes d'origine maghrébine, cette sur-représentation en chômage touche particulièrement les jeunes non qualifiés : 29,9% d'entre eux sont au chômage, alors que seuls 12,4 % des jeunes français non qualifiés dont les deux parents sont nés français sont dans la même situation
- mais les études supérieures ne protègent que partiellement de ce sur-chômage : 18,1% des jeunes français qualifiés d'origine maghrébine sont au chômage, alors que seuls 6,5 % des jeunes français qualifiés dont les deux parents sont nés français sont dans la même situation ; les études supérieures ne leur permettent donc pas de combler leur handicap en matière d'accès à l'emploi, celui-ci étant toutefois largement compensé dans la classe d'âge 36-50 ans
- au total, **les jeunes français d'origine maghrébine sont ainsi deux fois et demi plus souvent au chômage que les jeunes français d'origine française, quel que soit leur niveau d'études**

L'analyse effectuée au sein des emplois salariés de la fonction publique et du secteur privé montre une sur-représentation dans les emplois précaires et une sous-représentation dans les emplois de cadres des Français d'origine étrangère (Maghreb et Afrique) :

- alors que les français d'origine maghrébine représentent 4,5% du groupe des personnes non qualifiées de moins de 35 ans, ils ne représentent que 3,1 % des salariés non qualifiés du même âge au sein de la fonction publique ; de ce point de vue, la fonction publique est au même niveau que le secteur privé (3,4%)

- les salariés du secteur public dont les parents sont d'origine étrangère (et en particulier, maghrébine) sont relativement plus jeunes que les autres, notamment les moins diplômés ; cela signifierait que les emplois de la fonction publique leur ont été plus accessibles au cours des années récentes.
- les femmes salariées de la fonction publique dont l'un au moins des parents est d'origine maghrébine sont sur-représentées parmi les fonctionnaires titulaires de catégorie C et parmi les personnels contractuels. Ainsi, alors qu'elles représentent 1,6% des salariées de l'Etat et des collectivités locales, elles sont 3,3% parmi les femmes contractuelles du secteur public, et 2,1% des femmes titulaires de catégorie C. Dans l'échantillon, elles semblent par contre sous-représentées dans les emplois de catégorie A.
- la situation est quelque peu différente pour les hommes de même origine ; ceux-ci restent très sur-représentés parmi les personnels contractuels, mais ils sont correctement représentés parmi les titulaires de catégorie A de la fonction publique et des collectivités territoriales. Ainsi, alors qu'ils représentent 2,1% des hommes salariés de l'Etat et des collectivités locales, ils sont 5,3% parmi les contractuels du secteur public, et 2,5% parmi les personnels masculins de catégorie A.
- cette sur-représentation dans les emplois précaires, associée à une sous-représentation dans les emplois de cadres, des personnes (hommes comme femmes) d'origine étrangère se retrouve également dans le secteur privé.

Pour résumer, il ressort de cette étude que les enfants de fonctionnaires et de cadres, mais aussi, dans une moindre mesure, les enfants d'employés et des catégories intermédiaires sont sur-représentés parmi les salariés de la fonction publique de moins de 35 ans, cette sur-représentation étant plus marquée que dans le secteur privé pour chacune de ces quatre catégories.

Les Français d'origine étrangère sont sous-représentés dans les emplois de la fonction publique, mais cette sous-représentation est comparable à celle observée dans le secteur privé. Il semble cependant que ces emplois ont été plus accessibles à ces personnes au cours des années récentes, les salariés du secteur public dont les parents sont d'origine étrangère étant relativement plus jeunes que les autres. Les femmes d'origine maghrébine apparaissent, quant à elles, sur-représentées parmi les fonctionnaires titulaires de catégorie C et parmi les personnels contractuels.

Les chiffres donnés par cette étude constituent une première approche statistique sur un sujet difficilement mesurable ; néanmoins, ils confirment les impressions forcément subjectives rapportés par de nombreux observateurs.

3.3.3.7 Recensement non exhaustif de bonnes pratiques en matière de diversification sociale des recrutements

1) Ministère de la Défense nationale

- **Les différents dispositifs d'intégration**

Se classant parmi les premiers employeurs nationaux (plus de 35 000 recrutements annuels), le ministère de la défense participe activement à l'intégration des jeunes Français, en portant une attention toute particulière à la population dépourvue de qualification à l'issue de la formation scolaire. Cette intégration se fait par le biais de divers dispositifs :

- le dépistage initial des difficultés lors de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD)

A l'issue des tests de langue française réalisés à cette occasion, les jeunes repérés en difficulté de lecture sont reçus en entretien et orientés vers les structures d'aide les plus appropriées à leur situation.

- la sensibilisation aux activités de la défense et la promotion de la citoyenneté

Les réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté (RLJC), membres agréés de la réserve citoyenne, sont chargés de promouvoir la citoyenneté auprès de jeunes issus de milieux défavorisés tout en leur exposant les possibilités offertes par la défense en matière d'intégration

- le pré-recrutement par le volontariat dans les armées

Le volontariat, qui permet actuellement un recrutement annuel de plus de 13 000 jeunes, permet aux intéressés d'avoir une première approche du milieu militaire. D'une durée de 12 mois renouvelable 4 fois, le volontariat constitue une première expérience professionnelle. Adapté au niveau de qualification des volontaires, le volontariat peut être valorisé tant dans la perspective d'un engagement dans les armées (en particulier dans l'armée de terre et la gendarmerie qui assure une préparation au concours de gendarme) que dans celle d'un nouvel emploi dans le secteur civil.

- l'engagement dans les armées

Les militaires engagés (20 000 militaires du rang annuellement) bénéficient de formations qualifiantes dispensées leur permettant de valoriser ultérieurement leur expérience professionnelle dans le secteur civil.

Plus précisément, la marine propose des contrats d'engagés initiaux de courte durée (EICD). Les EICD sont destinés à occuper des postes n'exigeant qu'une qualification élémentaire. Cette filière a été créée par la marine en partenariat avec la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes de manière à remplacer les appelés dans les emplois à faible qualification. 70 % des intéressés occupent un emploi stable un an après avoir quitté la Marine.

Pour sa part, l'armée de l'air procède au recrutement de militaires techniciens de l'armée de l'air (MTA) ayant déjà un acquis professionnel, directement opérationnels sans longue formation complémentaire. Les MTA n'ont pas vocation à faire carrière mais cette première expérience professionnelle doit leur permettre d'améliorer des connaissances professionnelles qu'ils pourront valoriser dans le civil.

L'armée de terre assure quant à elle un recrutement de 20 % de jeunes dépourvus de qualification.

- la reconversion

Au-delà de 4 années de service, les militaires peuvent bénéficier d'une aide à la reconversion, notamment sous forme de stages, et ont accès aux centres de formation de l'Office national des anciens combattants.

- la réserve

Un intérêt particulier est porté au recrutement de militaires du rang dans la réserve opérationnelle qui permet aux jeunes d'acquérir des qualités recherchées par les employeurs civils.

- **Les bureaux de recrutement et les campagnes d'information de l'armée de terre**

La suspension de la conscription en 2002 a conduit les armées à dynamiser et à diversifier leur politique de recrutement. Dans cette optique, l'armée de terre se fixe pour objectif pratique de recruter annuellement au sein de ses militaires du rang au moins 20 % de personnes dépourvues de toute qualification (soit environ 2000 recrues).

Deux bonnes pratiques de l'armée de terre méritent d'être signalées :

- le rôle des bureaux de recrutement (centres d'information et de recrutement de l'armée de terre -CIRAT)

Chaque département disposant déjà d'un CIRAT, l'armée de terre a tenu à développer ses structures en Seine Saint-Denis, et, plus récemment, en Essonne, dans les Yvelines (dont Mantes la Jolie), dans les Bouches du Rhône et dans le Nord. Sur l'ensemble du territoire, ces organismes assurent annuellement 10.000 prestations de communication. Ils interviennent non seulement dans le cadre des forums sur l'emploi mais également dans les centres commerciaux (les Ullis, Belle Epine, Claye-Souilly...), lors des grandes foires et dans les lycées professionnels.

En 2004, une opération de grande ampleur a été montée à Villeneuve la Garenne dans un gymnase au cœur de la cité, en partenariat avec l'Education nationale. Des jeunes à partir de la classe de 3^e, conduits par bus toutes les heures depuis différents établissements puis en fin d'après-midi pouvaient rencontrer des militaires et découvrir leur matériel (dont un char Leclerc) tout en assistant à la projection d'un court métrage.

- les campagnes d'information

Des campagnes actives, s'adressant à des publics diversifiés, sont menées par voie d'affichage, de messages radiophoniques ou télévisés ou encore dans les cinémas. Plus originale est l'organisation de forums ciblés ("chats") sur Internet qui, à l'encontre des idées reçues, permet de toucher avec précision le public jeune défavorisé, avide d'échange et d'ouverture.

2) Ministère de l'Intérieur

- **Les Cadets de la Police nationale**

Annoncé le 14 janvier 2004 par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le lancement du programme des cadets de la police nationale traduit une approche résolument intégratrice des différentes composantes de la population française au sein de la police nationale et a pour objectifs de développer chez les jeunes une meilleure connaissance de l'institution policière, de diversifier le recrutement et de favoriser un rapprochement entre police et population. Notons que ce dispositif vise ouvertement une diversification des bases sociales du recrutement de la police nationale, en élargissant le champ de sélection du dispositif à des jeunes issus des 24 quartiers à politique de sécurité intégrée et à des jeunes issus des familles des anciens membres des formations supplétives, sans aucunement adopter pour autant une quelconque politique de quotas.

Les cadets sont des jeunes lycéens recrutés à partir de 17 ans avec l'Education Nationale pour se présenter au concours de gardien de la paix dans le cadre d'une formation en alternance effectuée sur une année scolaire (400h en lycée et 300h en école de police), dans le cadre de partenariats entre des écoles de police et des lycées professionnels. Ce dispositif concerne actuellement 220 jeunes dans 16 des 28 écoles de formation de la police

nationale, mais il est question en 2005 de l'étendre à l'ensemble des écoles de police afin d'intégrer 1000 cadets, au terme d'une campagne nationale de promotion.

Les 400 heures en lycée visent à préparer les cadets aux épreuves du concours de gardien de la paix, notamment dans le domaine de la maîtrise de la langue française, de la connaissance du monde contemporain, du raisonnement logique et de l'éducation physique. Les résultats sont à la hauteur des attentes puisque sur la dernière promotion de gardiens de la paix, le taux de réussite au concours a été de 8% sur l'ensemble des candidats et de 41% pour les cadets.

L'objectif à moyen terme du programme « Cadets de la Police nationale » est d'aboutir à la création, en 2006, d'un baccalauréat professionnel « Sécurité et prévention » qui serait préparé dans les filières habituelles de l'Education nationale, avec une alternance dans les écoles et services de police, le but étant de préparer des jeunes aux métiers de la sécurité publique (police nationale, gendarmerie nationale, sécurité civile, polices municipales), mais aussi privée.

- **Le dispositif des adjoints de sécurité (ADS)**

Le dispositif des ADS apparaît également comme un vecteur potentiel de diversification du recrutement dans la police nationale. L'objectif de diversification du recrutement apparaît très explicitement dans la circulaire du 16 août 1999, relative aux conditions d'emploi, de recrutement et de formation des ADS : il convient « d'adapter la police nationale à des missions en constante évolution qui nécessitent d'élargir les conditions d'accès à la police nationale afin que celle-ci soit à l'image de la population [...], pour que ces recrutements permettent d'intégrer des jeunes des quartiers sensibles, [...] dans une société qui promeut les valeurs républicaines, grâce à des parcours nouveaux rompant avec la fatalisme de l'échec ».

Déconcentré au niveau départemental et placé sous la responsabilité des préfets, le recrutement des ADS vise les jeunes de 18 à 26 ans de nationalité française, en position régulière au regard du code du service national. Aucune condition de diplôme n'est exigée. Le contrat dont bénéficient les jeunes recrutés en qualité d'ADS est un contrat établi pour une durée de cinq ans maximum et non renouvelable.

Dans les départements où existent des zones urbaines sensibles identifiées, ce dispositif a permis de recruter un certain nombre de jeunes résidant dans ces quartiers. Dans le département de Seine-Saint-Denis, par exemple, la part des jeunes issus de ZUS concerne 16% des ADS nouvellement recrutés. En ce qui concerne le niveau de diplôme des ADS, 6% sont non diplômés, 36% sont titulaires d'un CAP ou BEP et 47% ont un niveau bac ou équivalent. Il est particulièrement intéressant de noter qu'en sortie de contrat, 80% des ADS trouvent un emploi.

Lors de la mise en place du dispositif des ADS, il a également été prévu un certain nombre de dispositions visant à favoriser l'insertion professionnelle de ces agents au terme de leur contrat, comme par exemple des formations spécifiques et des préparations aux différents concours de la police nationale et de la fonction publique territoriale ou d'État. Ainsi, au 2 août 2004, il apparaît que parmi les jeunes ayant quitté le dispositif depuis 1997, 59% ont intégré un corps de la police nationale. Ajoutons que l'adjoint de sécurité a la possibilité de faire valider son expérience professionnelle par un diplôme "sûreté des espaces ouverts au public " de niveau CAP reconnu par l'Education nationale.

Les cadets de la Police nationale vont se voir reconnaître par décret le statut d'ADS, ce qui leur permettra de percevoir un défraiement et de se voir offrir une deuxième chance en cas d'échec au concours de gardien de la paix en pouvant passer le concours réservé aux ADS.

- **L'organisation de stages de découverte en école de police destinés à des jeunes demandeurs d'emploi**

A compter de 2005, ces stages organisés en partenariat avec une société d'intérim permettront à des jeunes demandeurs d'emploi de 18-25 ans de découvrir les métiers de la sécurité sur une durée d'une semaine.

3) « Préparer aux concours et informer les candidats aux métiers de la fonction publique » : la Mesure 37

Depuis 1999, il existe des possibilités de préparations rémunérées aux concours d'accès à la fonction publique d'une durée de un à trois mois au bénéfice des demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires de la politique de la Ville. Ce programme repose sur la mobilisation des SIFE (Stages d'insertion et de formation à l'emploi) collectifs. Les éléments de bilan disponibles montrent que les entrées effectives dans le programme sont en deçà des possibilités offertes (avec 423 entrées enregistrées en 2000 et 329 entrées en 2001).

Lors du Comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003, une première mesure a été annoncée afin d'aider les jeunes issus de milieux défavorisés et domiciliés dans des quartiers sensibles, à passer les concours de la fonction publique. Il s'agit de la Mesure 37 : « Préparer aux concours et informer les candidats aux métiers de la fonction publique », pilotée par la DGAFP (Ministère de la Fonction publique), la DGEFP (Ministère des Affaires sociales) et la DESCO (Ministère de l'Education nationale), chef de file de l'expérimentation. Cette mesure expérimentale vise les jeunes de 16 à 26 ans rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle et habitant les quartiers classés en zones urbaines sensibles de la politique de la Ville. Son objectif est double : délivrer une information individualisée et territorialisée sur les métiers offerts par les fonctions publiques et aider les jeunes à préparer les concours des catégories B et C des trois fonctions publiques.

Pour atteindre cet objectif, trois séries de mesures ont été prévues par le CII d'avril 2003 :

- multiplier les actions d'information et de promotion portant sur les métiers et les carrières de la fonction publique, notamment les professions de la fonction publique territoriale, les métiers de la Défense nationale et les professions de l'éducation, de l'animation culturelle, sociale et sportive, de la santé, les corps de police et les corps de techniciens
- mobiliser les différents relais d'information et de sensibilisation, à savoir : les établissements scolaires, les universités et les IUT, les journées d'appel de préparation à la défense, les centres d'information et d'orientation, les missions locales, le centre national de la fonction publique territoriale, etc.
- installer des centres de préparation aux concours de la fonction publique dans des collèges ou lycées situés en ZEP. Dix centres expérimentaux de préparation aux concours ont d'abord été désignés, dont cinq travaillent en partenariat avec les Instituts régionaux d'administration (IRA) : Bastia, Lille (3), Nantes, Metz, Lyon, Créteil, Versailles et Marseille. Leur mission est de préparer aux concours et procédures de recrutement des agents de catégories B et C des trois fonctions publiques, avec un effort particulier concernant la fonction publique territoriale et la filière administrative de la fonction publique hospitalière, l'objectif suivant étant d'étendre la préparation aux concours de la catégorie A. L'expérience a été poursuivie pour 2004-2005 avec 15 centres.

La phase d'information a connu un certain succès, témoignant de l'intérêt porté par les jeunes pour les filières proposées par les fonctions publiques, même si l'objectif n'a pas été pleinement atteint : alors qu'il était proposé 300 places rémunérées sur des SIFE, seulement 130 inscriptions ont été enregistrées.

Le bilan du volet formation est plutôt négatif puisqu'un seul participant au programme a été reçu à l'un des concours préparés. C'est peut-être justement le choix de faire porter l'expérimentation sur des jeunes demandeurs d'emploi qui explique le semi-échec du dispositif. La décision de se présenter à un concours de la fonction publique est en général, pour ces personnes, le résultat d'un long cheminement au cours duquel leur volonté de réussir peut risquer de s'affaiblir. La suppression de nombreux concours et les taux de sélectivité très élevés de certains concours, dans un contexte de surqualification générale des candidats, peuvent expliquer certaines situations de découragement des jeunes non qualifiés. Enfin, étant donné qu'un seul participant a été admis au concours au terme des 4 mois de préparation et que 1400 euros ont été attribués à chacun des jeunes préparant les concours, le coût du recrutement est manifestement excessif. L'expérience va toutefois être menée jusqu'à son terme cette année.

4) Ministère de la Fonction publique

- **Une expérimentation conduite par l'AFIJ dans un département-pilote**

Créée en 1994 pour faciliter l'insertion professionnelle de tous les jeunes issus de l'enseignement supérieur, diplômés ou non, l'AFIJ (Association pour Faciliter l'Insertion professionnelle des Jeunes diplômés) a commencé à partir de 1997 à entreprendre des politiques plus ciblées notamment en direction des jeunes des quartiers « Politique de la ville » et des jeunes issus de l'immigration. Disposant d'un réseau de près de 40 sites et présente à ce jour dans plus de 300 zones urbaines sensibles, soit plus de 40% de l'ensemble des quartiers dits difficiles, l'AFIJ a mis en place à destination des jeunes diplômés d'origine étrangère un dispositif d'accompagnement personnalisé. En 2003, le quart des inscrits de l'AFIJ était issu de l'immigration.

Sollicitée par l'État (Ministère de la Fonction publique) en 2004, l'AFIJ a engagé dans les Alpes-Maritimes, une action expérimentale d'accompagnement à la préparation aux concours administratifs de la fonction publique territoriale (catégories A et B) des jeunes diplômés issus des quartiers défavorisés. Ces jeunes seront à mi-temps en contrat emploi solidarité (ou nouveau type de contrat aidé) dans une collectivité territoriale et à mi-temps dans un organisme de formation (Greta) pour préparer les concours. Il s'agit d'une préparation de 6 mois non renouvelable. Une quarantaine de jeunes environ sont entrés dans le dispositif pour l'instant. Avec le soutien de la préfecture, du FASILD et de la DDT, l'AFIJ, porteur du projet, s'est chargée jusqu'à présent du repérage des jeunes avec la collaboration de toutes les missions locales du département. Elle participera prochainement au jury pour la sélection des jeunes.

- **Le PACTE Juniors et Seniors (actuellement en cours d'élaboration)**

Constatant que la fonction publique n'est plus représentative de la population qu'elle sert, le Ministre de la Fonction publique, Renaud Dutreil, a annoncé la création d'un « Parcours d'accès aux carrières de la territoriale, de l'hospitalière et de l'État » (PACTE). Ce dispositif de pré-recrutement constitue un nouveau mode de recrutement dans les trois fonctions publiques, qui proposerait au terme d'un engagement de professionnalisation d'une durée maximale de deux ans alternant formation et stage, d'intégrer la fonction publique en qualité de fonctionnaire titulaire par le biais d'un examen professionnel. Ce contrat de droit public serait principalement ouvert pour des corps et cadres d'emplois de catégorie C. Chaque

PACTE correspondrait à un emploi prévu dans le budget. Le recrutement se fera donc sur des postes ouverts, sous réserve de réussir l'examen professionnel.

L'objectif est de pouvoir consacrer à la conclusion de contrats PACTE près de 10% du primo recrutement des trois fonctions publiques. L'un des effets du PACTE, outre l'impact sur la composition sociologique de la fonction publique et sur le terrain de la lutte contre les discriminations, serait de modérer le recours au contrat de non titulaire par une voie dont l'objet est d'aboutir à un emploi de titulaire. Le PACTE sera destiné à deux types de publics bien distincts : le PACTE Juniors sera ouvert aux jeunes de 16 à 26 ans sortis sans diplôme du système scolaire et universitaire ou sans qualification professionnelle reconnue, ou chômeurs de longue durée, titulaires au plus d'un bac + 1 ; le PACTE Seniors s'adressera quant à lui aux personnes âgées de plus de 50 ans en situation de chômage de longue durée. Dans un souci de préserver la neutralité de la procédure de recrutement, les candidatures devront être adressées aux employeurs publics par le biais de l'ANPE et des missions locales pour l'emploi. Les candidats seront alors soumis à une procédure de sélection conduite par une commission impartiale et diversifiée. Notons que l'intérêt, pour les jeunes concernés, réside aussi dans la délivrance d'un diplôme au terme de la formation en alternance, et que les seniors suivront une formation d'adaptation à l'emploi qui prendra en compte l'expérience professionnelle de l'intéressé, ses qualifications et diplômes.

Il s'agit d'une formation qualifiante garantissant l'accès à un emploi de titulaire. En plus du PACTE signé par l'employeur et le salarié, une convention doit être conclue avec un centre de formation (CFA, IPAG, CPAG, IRA, lycée professionnel...), l'administration prenant en charge les frais de formation. Il faut ajouter qu'un tuteur, agent expérimenté, encadrera et accompagnera le parcours de formation des bénéficiaires du PACTE et que des exonérations de charges patronales sont prévues afin d'inciter les employeurs publics à recourir au PACTE.

5) Ministère de l'Education nationale

- **Convention ZEP/ Sciences-Po**

cf. supra 2.2.2.1

- **Convention ZEP/ Conférence des Grandes écoles (en cours d'élaboration)**

cf. supra 2.2.2.3

- **Les bourses de mérite et les bourses de service public**

Les bourses de mérite constituent un dispositif de soutien aux élèves les plus méritants mais peu favorisés économiquement, afin de leur permettre d'accéder aux filières d'excellence en leur donnant les moyens matériels de suivre un cursus long. Ces bourses spécifiques ont été créées en 1998 à destination des bacheliers ayant obtenu la mention Très Bien lors de leur première présentation à l'examen. Par ailleurs, seuls sont retenus les élèves correspondant aux critères d'attribution d'une bourse sur critères sociaux. L'attribution de ces bourses exige également que l'étudiant soit inscrit en faculté de médecine ou bien entreprenne des études supérieures permettant de se présenter aux concours d'entrée à l'ENA, à l'ENM ou bien à toute autre grande école scientifique, littéraire ou de sciences humaines. Les candidats à cette bourse doivent donc s'engager à suivre l'un de ces cursus et à se présenter aux concours correspondants. Ces bourses de mérite sont contingentées par académie et leur montant était de 6102 euros pour l'année 2003/2004. Ce dispositif traduit une volonté explicite, de la part des pouvoirs publics, d'aider les jeunes de milieux défavorisés ayant un

haut potentiel universitaire à intégrer des formations prestigieuses dont notamment les filières menant à la haute fonction publique. Un parrainage a été prévu pour aider les étudiants concernés à comprendre les mécanismes des grandes écoles et des concours : un parrain (le plus souvent, un haut fonctionnaire) est nommé pour accompagner chacun de ces étudiants dans leur intégration au sein de ces cursus d'excellence

Les bourses de service public s'adressent quant à elle exclusivement aux étudiants préparant les concours de la fonction publique de catégorie A. Ils peuvent faire partie des étudiants préparant le concours externe de l'ENA ou ayant choisi la licence ou la maîtrise d'administration publique dans les universités. Sont également concernés les étudiants inscrits dans les Instituts d'études politiques (IEP) ou les Instituts d'études juridiques (IEJ) et ceux inscrits dans les centres de préparation à l'administration publique (LAP) et générale (CPAG/IPAG). Les fonctionnaires préparant un concours interne de la fonction publique ne peuvent prétendre aux bourses de service public. Notons que ce dispositif repose sur un critère de mérite, dont l'évaluation est effectuée par le chef d'établissement de l'élève concerné, et aussi sur des critères sociaux, répondant au barème des bourses sur critères sociaux. Il s'agit donc d'un dispositif spécifique pouvant en particulier bénéficier aux étudiants de ZEP en levant l'obstacle financier que peut constituer le suivi d'un cursus long de préparation aux concours de la catégorie A.

- **Le dispositif d'aide à la reconversion vers les métiers de l'enseignement (IUFM de Lyon)**

Dans un contexte de baisse d'attractivité des métiers de l'enseignement chez les étudiants et face au nombre croissant de salariés du privé ou de chômeurs choisissant de se reconvertir dans l'enseignement, vers 35/40 ans, l'IUFM de Lyon a décidé, à la rentrée 2003, de mettre en place un dispositif d'aide à la reconversion, ouvert à des personnes ayant déjà travaillé au moins trois ans, d'un niveau licence ou équivalent. Ce dispositif expérimental, qui a été reconduit et étendu pour l'année universitaire 2004/2005, prévoit une formation adaptée d'un an dans l'optique de préparer les différents concours de l'enseignement primaire et secondaire. Le succès a été immédiat puisqu'il a intéressé 200 candidats, dont 75 ont été retenus pour la première promotion, alors que le projet prévoyait initialement une formation ouverte à 15 candidats.

La mise en place de ce dispositif d'aide à la reconversion vers les métiers de l'enseignement traduit donc une volonté d'engager une politique volontariste de mixité sociale du corps enseignant, afin de répondre aux besoins nouveaux nés de la diversification des besoins des élèves. Par ailleurs, le vivier étudiant traditionnel tendant à s'amenuiser, il est apparu nécessaire d'élargir la base du recrutement du corps enseignant. Ce dispositif permettra donc de diversifier le corps enseignant en recrutant des personnes appartenant à diverses classes d'âge, possédant des expériences professionnelles diverses et issus de milieux sociaux plus variés. Il s'agit donc d'une véritable action en faveur de la diversité dans la fonction publique qui mériterait d'être étendue à d'autres académies.

6) Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (DGEFP)

- **Le programme ESPERE, engagement du service public de l'emploi pour restaurer l'égalité**

Dans le cadre du programme d'initiative communautaire EQUAL, la DGEFP et la DPM, le service des droits des femmes et de l'égalité, le FASILD, l'INTEFP⁶³, l'ANPE et l'AFPA⁶⁴ ont

⁶³ INTEFP (Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle)

⁶⁴ AFPA (Association pour la formation professionnelle des adultes)

lancé le projet ESPERE : engagement du service public de l'emploi pour restaurer l'égalité. Son objectif est de réduire les actes discriminatoires flagrants ou induits, repérables auprès des agents et usagers, par le développement des compétences des agents, le changement de pratiques collectives du travail, la concertation et les échanges d'informations et de bonnes pratiques au sein des équipes locales du service public de l'emploi.

Le programme d'initiative communautaire EQUAL

L'ambition d'EQUAL, programme d'initiative communautaire du Fonds social européen (FSE) pour la période 2000-2008, vise à lutter contre toute forme de discrimination dans la sphère du travail et de l'emploi en Europe, en impulsant et en soutenant des actions expérimentales. Le programme est géré en France par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. La contribution du FSE à l'initiative EQUAL s'élève à près de 3 milliards d'euros pour l'ensemble des États membres sur la période 2000-2008. En France, en 2001, 230 projets ont ainsi pu être cofinancés. Au total, ce sont plus de 1300 organismes français qui coopèrent actuellement dans le cadre de ce programme. Le programme EQUAL concerne aussi bien la sphère privée que la sphère publique. Parmi ces différents projets, on peut citer à titre d'exemple : « Développement des conditions favorables à l'activité des femmes en Finistère – Pour une meilleure conciliation des temps de vie » (Conseil général du Finistère), « SENIORS – Stratégie d'expérimentation de nouvelles formes d'intégration et d'orientation professionnelle en région pour les seniors » (OPCAREG – Organisme paritaire collecteur agréé régional interprofessionnel de Haute-Normandie) et « REAGIR – Réfléchir sur l'emploi et apprendre à gérer son insertion ou sa réorientation dans la région du Limousin » (Université de Limoges).

Un deuxième appel à projets a été lancé pour la période 2004-2008, impliquant les 25 États membres de l'Union européenne. Ces projets devront obligatoirement porter sur des thèmes préalablement définis, parmi lesquels : l'accès au marché de l'emploi (améliorer la qualité et l'efficacité des processus d'insertion sociale et professionnelle et le maintien dans l'emploi des publics en difficulté sur le marché du travail), la lutte contre les discriminations raciales et la xénophobie dans le monde du travail, et la formation tout au long de la vie (la mise en place d'une véritable « gestion des âges »).

Ce deuxième et dernier appel à projets a été clôturé le 15 juin 2004. 510 candidatures recevables ont été enregistrées, témoignant de l'intérêt que suscite le programme. Ce sont au final quelques 251 projets qui ont été retenus en 2004 pour la première phase du programme. S'il n'est pas possible de connaître à ce jour les caractéristiques précises des projets retenus dans le cadre de ce deuxième appel à projets, il est à noter que le thème de l'accès au marché de l'emploi concentre près de 30% des candidatures, avec une augmentation très importante du nombre de candidatures régionales, au détriment des candidatures nationales.

La mise en place de ce programme a déjà donné lieu à l'expérimentation d'une formation-action sur la problématique des discriminations raciales et sexistes, sur six territoires, avec l'élaboration d'un kit pédagogique de formation-sensibilisation destiné à former et à accompagner les équipes du service public de l'emploi. Il s'agit de développer les compétences des agents afin de les aider à mieux remplir leurs missions de service public. Ce programme s'inscrit donc au cœur de la problématique de la relation entre administration et usagers.

***Propositions pour une stratégie nationale
de la diversité dans la fonction publique***

4. PROPOSITIONS POUR UNE STRATEGIE NATIONALE DE LA DIVERSITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La stratégie nationale de la diversité a pour objectif de relancer l'ascenseur social et renouer un pacte d'équité avec la société française en rendant la fonction publique plus accessible et plus représentative de la diversité de l'ensemble de nos concitoyens.

Elle repose sur une définition globale de la diversité - Handicap, Parité et Diversité Sociale - et sur une démarche globale et transversale.

Cette démarche consiste à agir simultanément sur plusieurs leviers :

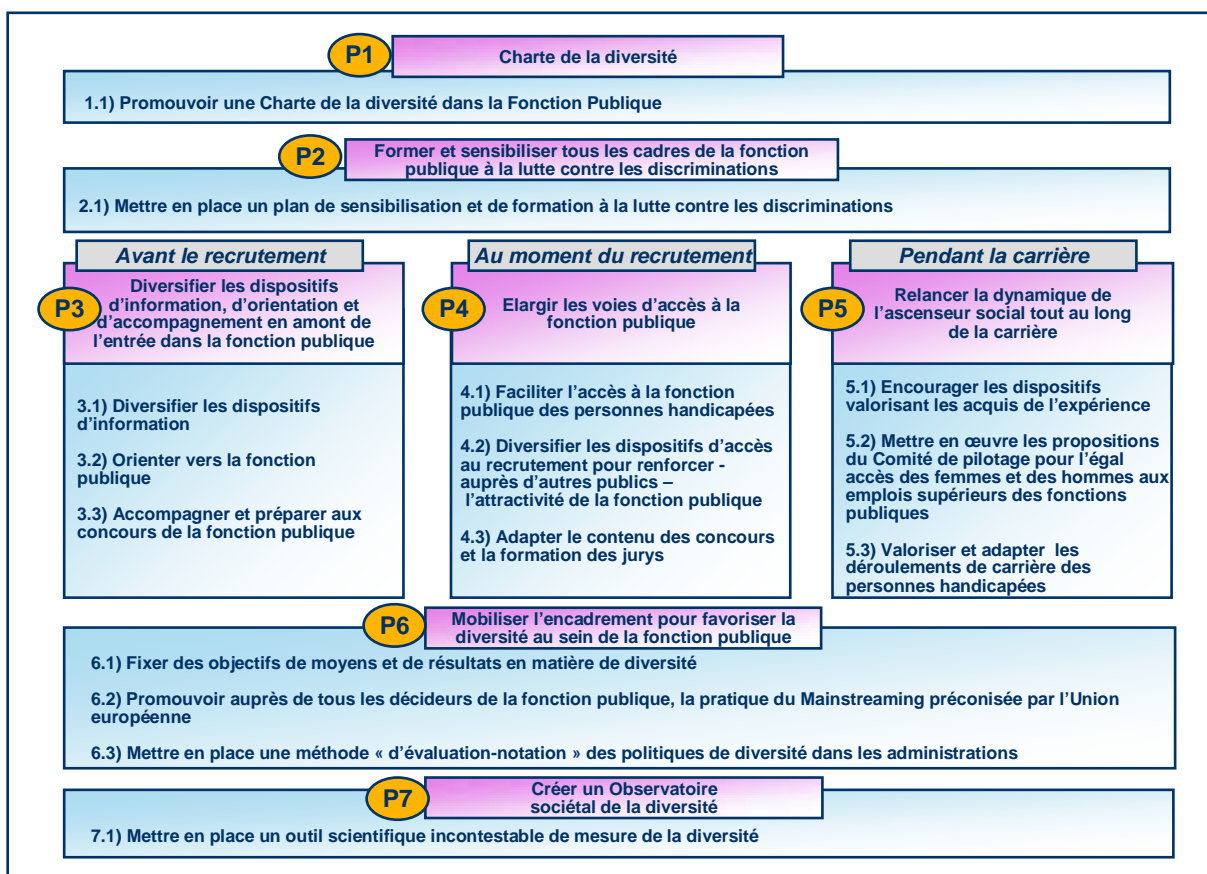
- la formation et la sensibilisation de tous les cadres des fonctions publiques à la lutte contre les discriminations
- la mise en œuvre d'actions opérationnelles aux trois étapes du parcours dans la fonction publique :
 - en amont de l'entrée dans la fonction publique
 - au niveau du recrutement
 - tout au long de la carrière
- la mobilisation de l'encadrement pour favoriser la diversité : fixation d'objectifs, pratique du mainstreaming et « évaluation-notation » des politiques de diversité
- la mesure de la diversité et de son évolution au travers d'enquêtes statistiques et d'études ponctuelles coordonnées par l'Observatoire sociétal de la diversité

La stratégie nationale de la diversité sera pilotée par le Ministre de la Fonction Publique pour les trois fonctions publiques et relayée par l'ensemble des ministres.

Le symbole en sera la signature et la diffusion d'une Charte de la diversité de la fonction publique qui devra naître d'un large consensus de tous les employeurs publics (Etat, Collectivités Territoriales et Fonction Publique Hospitalière) ainsi que des organisations syndicales.

Le graphique ci-dessous synthétise la stratégie nationale de la diversité

Stratégie nationale de la diversité dans la Fonction Publique



Proposition N°1 : Promouvoir une Charte de la diversité dans la Fonction Publique

A ce stade du rapport, nous suggérons quelques orientations pouvant servir de base aux discussions en vue d'élaborer une charte de la diversité commune aux trois fonctions publiques :

- former et sensibiliser l'ensemble des agents des trois fonctions publiques aux enjeux de la lutte contre les discriminations
- promouvoir la diversité au sein des administrations en élargissant l'accès à la fonction publique
- relancer la dynamique de l'ascenseur social en promouvant l'expérience professionnelle des agents, en favorisant l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs et en valorisant le déroulement de carrière des personnes handicapées
- mettre en œuvre, au sein de chaque administration, des plans d'action avec des objectifs pluriannuels en faveur de la diversité
- mettre en place une « évaluation-notation » de la diversité dans les administrations
- contribuer à la connaissance de la diversité à travers l'Observatoire sociétal de la diversité

Proposition N°2 : Former et sensibiliser tous les cadres de la fonction publique à la lutte contre les discriminations

Action 2.1 : Mettre en place un plan de sensibilisation et de formation à la lutte contre les discriminations

Pour que les agents des trois fonctions publiques s'approprient collectivement les orientations et engagements définis par la Charte de la diversité, il paraît indispensable de mettre en œuvre un plan de formation et de sensibilisation aux discriminations. Ce plan sera destiné dans un premier temps à l'encadrement de la fonction publique et aux membres des jurys de concours, et dans un deuxième temps, à l'ensemble des agents.

Cette formation permettra d'identifier et de comprendre le fonctionnement des discriminations, qu'elles soient d'ordre sexiste, racial ou bien visent le handicap ou l'âge d'une personne. Elle doit s'inscrire dans une démarche plus globale de diffusion systématique de lutte contre les pratiques discriminatoires à tous les niveaux, que ce soit au sein même des administrations ou dans les relations entre administration et usagers.

Description

- mettre en place une **formation à la lutte contre les discriminations** dans toutes les écoles de formation des trois fonctions publiques

- créer un **référentiel de lutte contre les discriminations** largement diffusé dans tous les services :
 - présentation du dispositif français de lutte contre les discriminations
 - rappel des sanctions pénales applicables en cas d'attitude discriminatoire à l'égard d'un agent ou d'un usager
 - guide répertoriant les bonnes pratiques déjà mises en œuvre dans certaines administrations en matière de lutte contre les discriminations
 - argumentaire décrivant les comportements à adopter face à des situations spécifiques de discrimination
 - information sur les dispositifs existants (114 et HALDE) et les voies de recours possibles

Proposition N°3 : Diversifier les dispositifs d'information, d'orientation d'accompagnement en amont de l'entrée dans la fonction publique

Action 3.1 : Diversifier les dispositifs d'information

L'objectif est d'élargir la connaissance de la fonction publique et de ses métiers à des publics peu informés.

Description

La Fonction Publique doit développer des actions d'information et de communication en privilégiant la démarche « d'aller vers » les publics potentiels représentant le vivier d'avenir, afin de leur transmettre l'envie de servir, la connaissance des métiers de la fonction publique et les différentes voies d'accès. L'exemple de la Défense Nationale qui a mis en place des démarches au plus près des publics a montré son efficacité.

Les actions suivantes sont proposées :

- « **aller vers** » **les élèves** en renforçant les partenariats avec l'Education Nationale pour mieux communiquer sur les métiers de la fonction publique
 - multiplier les partenariats entre l'Education nationale et l'ensemble des écoles de formation de la fonction publique afin de faire connaître aux élèves et à leurs parents les métiers de la fonction publique.
 - organiser une fois par an un « forum – chat » dans l'ensemble des lycées afin de permettre un dialogue direct des lycéens avec les élèves des écoles de la fonction publique.
- « **aller vers** » **les publics en innovant sur les modes de rencontre**
 - étendre les opérations de communication sur la fonction publique et ses métiers à des lieux « inhabituels » et non institutionnels (grands centres commerciaux des zones urbaines sensibles), l'objectif étant de montrer la volonté d'élargir le recrutement à l'ensemble des catégories socioprofessionnelles en communiquant dans des lieux où ces publics ont l'habitude de se rendre. Il s'agit en particulier d'aller au devant des jeunes qui n'auraient pas forcément l'idée d'entrer dans la fonction publique, en organisant des stands interactifs avec des recruteurs des fonctions

publiques et en impliquant les agences locales pour l'emploi, les missions locales, les associations de quartiers et les services municipaux.

- développer un dispositif de bus itinérant, en partenariat avec les conseils régionaux, les conseils généraux et les villes volontaires, afin d'aller au plus près des candidats potentiels.

- « **aller vers** » **les publics utilisant l'Internet** en développant un portail unique de l'emploi dans les trois fonctions publiques
- **rénover la bourse de l'emploi interministérielle** permettant d'afficher l'ensemble des postes offerts et les compétences et niveaux de qualification requis, en y insérant un volet spécifique pour les personnes handicapées
- « **aller vers** » **les personnes handicapées**, en développant des partenariats :
 - avec des centres de rééducation, sur le modèle de la mission « handicap » du Ministère de l'Economie et des Finances
 - avec les associations de personnes handicapées

Action 3.2 : Orienter vers la fonction publique

- **mettre en place un programme spécifique d'information sur les nouvelles opportunités d'accès à la fonction publique, à destination des conseillers d'orientation psychologues**
- **développer les stages de connaissance de la fonction publique à destination :**
 - des collégiens élèves de 3ème
 - des personnes handicapées
 - de jeunes demandeurs d'emplois dans les administrations qui ont besoin de recruter, en partenariat avec les intervenants locaux (service public de l'emploi, mission locale, association...).

Action 3.3 : Accompagner et préparer aux concours de la fonction publique

- **adapter la mesure 37 – en partenariat avec l'Education nationale – à destination des élèves des collèges et lycées des ZEP, pour préparer, sur des sessions courtes, les concours de la fonction publique, dès la fin de leur scolarité et l'obtention du diplôme requis**
- **conclure une convention entre l'Education nationale et les écoles de formation de la fonction publique sur le modèle du dispositif mis en place par l'ESSEC** afin d'offrir à des lycéens désireux d'entrer dans la fonction publique, la possibilité de suivre, de la seconde à la terminale, un programme de formation complémentaire en mettant à contribution des étudiants et des enseignants des écoles volontaires.
- **proposer aux Instituts d'Etudes Politiques de mettre en place avec des lycées de ZEP des Conventions éducation prioritaire sur le modèle de Sciences-Po Paris, ou sur le modèle du dispositif mis en place par l'ESSEC** pour développer des viviers à destination des écoles d'administration de la fonction publique

Proposition N°4 : Elargir les voies d'accès à la fonction publique

Action 4.1 : Faciliter l'accès à la fonction publique des personnes handicapées

L'objectif est d'atteindre les obligations légales en matière d'emploi des travailleurs handicapés.

Description

- **ouvrir plus largement le recrutement à la voie contractuelle**, y compris dans les écoles de formation
- **sensibiliser et former les cadres** à l'intégration des personnes handicapées dès la formation initiale
- **intégrer systématiquement les contraintes du handicap** dans l'organisation du travail (méthode du mainstreaming) : accessibilité et équipement du site de travail, conditions de travail.

Action 4.2 : Diversifier les dispositifs d'accès au recrutement pour renforcer - auprès d'autres publics - l'attractivité de la fonction publique

- **étendre la politique de déconcentration territoriale des recrutements de l'Etat :**

Alors que l'essentiel des recrutements dans la fonction publique territoriale et hospitalière sont organisés au niveau local, les opérations d'organisation de concours dans la fonction publique de l'Etat restent le plus souvent centralisées au niveau national, pour pourvoir des postes sur tout le territoire. Relancer la politique de déconcentration des recrutements de l'Etat permettra de rapprocher l'offre d'emploi des bassins locaux et de toucher d'autres candidats potentiels.

- **diversifier les modalités de recrutement vers une sélection plus centrée sur les compétences :**

Promouvoir la voie des « 3^{ème} » concours, mis en place par la loi du 3 janvier 2001 sur la modernisation du recrutement, ouverts à des candidats ayant acquis une expérience dans le secteur privé ou associatif ou dans l'exercice d'un mandat électif

- **ouvrir le recrutement à de nouveaux publics :**

- supprimer au maximum les limites d'âge :

Permettre l'accès à tout âge aux carrières de la fonction publique, selon la proposition de loi du député Serge Poignant tendant à supprimer les limites d'âge, sous réserves d'amendements destinés à préserver le cas des corps classés en service actif et le cas des concours d'accès à certaines écoles. Cette proposition de loi a été votée à l'unanimité lors de la séance d'initiative parlementaire à l'Assemblée nationale du 15 avril 2004 et devrait faire l'objet d'un examen au Sénat lors de la prochaine session parlementaire.

- développer le pré-recrutement :

Mettre en place le nouveau dispositif de recrutement, PACTE (Parcours d'accès aux carrières de la territoriale, de l'hospitalière et de l'Etat), proposé par le Ministre de la fonction publique destiné aux jeunes de 16 à 26 ans sortis du système scolaire sans qualification, ainsi qu'aux demandeurs d'emploi de longue durée, titulaires au plus d'un bac + 1. Le contrat comporte une période de formation en alternance, apportant une réelle qualification, et débouchant sur une possibilité de titularisation directe après examen professionnel.

Action 4.3 : Adapter le contenu des concours et la formation des jurys

- étudier la faisabilité d'introduire dans le contenu des concours, à côté des matières académiques, des épreuves permettant de valoriser des expériences professionnelles ou associatives
- élaborer un guide des bonnes pratiques du recrutement à destination des membres de jurys et des comités de sélection
- mettre en place un outil intranet d'auto-formation à destination des membres des jurys

Proposition N°5 : Relancer la dynamique de l'ascenseur social tout au long de la carrière

Action 5.1 : Encourager les dispositifs valorisant les acquis de l'expérience

Favoriser la promotion interne, en adaptant les modalités d'organisation des concours internes, par la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), qui feront partie des critères de sélection.

Action 5.2 : Mettre en œuvre les propositions du comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques

Il s'agit de mettre en œuvre les 16 propositions du comité de pilotage qui consistent à :

- constater les inégalités
- développer une stratégie globale de mise en œuvre de la logique paritaire
- stimuler la prise en compte de la logique paritaire dans la fonction publique
- suivre l'application des mesures et évaluer leur efficacité
- intéresser l'ensemble des services publics à la mise en œuvre de la logique paritaire

Le cadre d'action en est la Charte nationale de l'égalité.

Action 5.3 : Valoriser et adapter les déroulements de carrière des personnes handicapées

- les déroulements de carrière doivent faire l'objet d'une attention particulière, afin que les salariés handicapés ne restent pas enfermés, du fait des aménagements éventuels,

dans certains types de fonctions ou encore à des niveaux de responsabilité inférieurs à leur qualification, à leurs compétences et à leur expérience professionnelle

- étudier la faisabilité d'un temps partiel en partie compensé pour les agents handicapés dont la situation s'aggrave avec l'âge, afin d'éviter les mises en retraite anticipée.

Proposition N°6 : Mobiliser l'encadrement pour favoriser la diversité au sein de la fonction publique
--

Action 6.1 : Fixer des objectifs de moyens et de résultats en matière de diversité

Chaque Ministre présentera un plan « diversité » :

- indiquant les objectifs pluriannuels quantitatifs et qualitatifs couvrant les trois champs de la diversité (handicap, parité, diversité sociale) et notamment :
 - embauche ou promotion des personnes handicapées à hauteur de 6%
 - féminisation des emplois supérieurs de la fonction publique
- consolidant les engagements relatifs aux plans déjà existants (exemple : plan Handicap, plan pour l'égal accès des femmes aux emplois supérieurs de la fonction publique)
- proposant des actions visant à diversifier le recrutement et la gestion des carrières dans le cadre défini par la stratégie nationale de la diversité

Tous les directeurs d'administrations déclineront le plan diversité dans leurs administrations en cohérence avec les programmes d'actions déjà engagés.

Action 6.2 : Promouvoir auprès de tous les décideurs de la fonction publique la pratique du « mainstreaming » préconisée par l'Union européenne

Il s'agit d'évaluer, de prendre en considération, dans toutes les phases de l'organisation administrative, les impacts d'une mesure générale ou particulière sur les personnes entrant dans le champ de la diversité. Cette pratique permet de changer les mentalités en intégrant pleinement, et constamment, les problématiques propres à ces personnes à tous les dispositifs mis en place par les administrations. Cette pratique permet de mieux lutter contre les discriminations indirectes (c'est à dire celles qui se produisent lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre sont susceptibles d'entraîner un désavantage particulier pour certaines catégories de populations).

Action 6.3 : Mettre en place une méthode « d'évaluation-notation » des politiques de diversité dans les administrations

Il s'agit de faire analyser et évaluer les résultats des politiques mises en œuvre par les administrations à l'égard des agents relevant du périmètre de la diversité (handicap, parité, diversité sociale) à partir d'un référentiel commun à l'ensemble de la fonction publique, garantissant le respect des principes républicains.

Description

- définir la méthode avec l'aide d'experts de l'évaluation-notation sociale

- élaborer le référentiel d'évaluation à partir des critères relatifs aux 3 thèmes de la diversité : handicap, parité, diversité sociale, en conformité avec le droit français
- lancer des premières expérimentations, sur la base du volontariat, auprès d'administrations des trois fonctions publiques

Proposition N°7 : Créer un Observatoire sociétal de la diversité

Action 7.1 : Mettre en place un outil scientifique incontestable de mesure de la diversité

Si l'on veut relancer l'ascenseur social et mesurer sa progression, il faut bien disposer d'un outil scientifique de mesure de l'efficacité des politiques publiques en matière de diversification de l'emploi public et privé.

Description

Les différentes approches décrites dans l'état des lieux des bonnes pratiques (étude sur les prénoms, études sur les patronymes ou propositions d'auto-déclaration) montrent les limites des instruments de mesure et les difficultés éthiques du sujet.

S'il apparaît nécessaire d'élargir la connaissance de la diversité à l'origine sociale (catégories socioprofessionnelles des parents) et nationale des salariés, il n'en reste pas moins que ce type de données ne peut être légalement collecté ni stocké au sein des administrations et des entreprises.

Deux voies semblent envisageables :

- la première voie possible pour les pouvoirs publics de mesurer l'évolution globale de la diversité dans l'emploi, est de demander à l'INSEE de réaliser des études sur des échantillons représentatifs de la population française. L'INSEE est seul en mesure de réaliser des études de suivi de l'emploi public et privé qui intègrent les origines sociales et nationales des salariés et qui garantissent à nos concitoyens le respect des libertés individuelles par l'anonymisation systématique des données collectées. Dans le cadre des enquêtes ménages de l'INSEE « l'enquête emploi en continu » et l'enquête sur la Formation et la Qualification Professionnelle (FQP)⁶⁵, l'INSEE pose des questions relatives à l'origine sociale (depuis 1984) et nationale (depuis 2003) des parents des personnes interrogées, ce qui donne des tendances suffisantes pour apprécier l'évolution de l'ascenseur social.

C'est dans ce cadre qu'a été réalisée par Denis Fougère et Julien Pouget⁶⁶ la première étude sur le thème « l'emploi public s'est-il diversifié » ?

⁶⁵ Notons qu'avec la nouvelle enquête emploi en continu de l'INSEE, dont le recueil a commencé en 2003, et la dernière enquête sur la formation et la qualification professionnelle (FQP) de 2003, l'INSEE collecte désormais dans ses enquêtes régulières, avec l'accord de la CNIL, des données relatives à la nationalité de naissance de la mère et du père des personnes interrogées, ce qu'elle n'avait jamais fait auparavant. Ces enquêtes récentes permettent donc d'identifier les Français appartenant à ce qu'il est devenu habituel d'appeler la « seconde génération » issue de l'immigration. La possibilité d'inclure, dans les questionnaires, une question relative à l'origine nationale des parents constitue une évolution statistique notable.

⁶⁶ Denis Fougère (CNRS, CREST-INSEE, CEPR et IZA) et Julien Pouget (CREST-INSEE et IZA), L'emploi public s'est-il diversifié ? – Sexe, niveau d'études, origine sociale et origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales, 2004

- la deuxième voie possible consiste à mettre en place des études ponctuelles permettant de mieux connaître la sociologie des candidats à la fonction publique : en systématisant sur l'ensemble des concours de la fonction publique la diffusion d'un questionnaire anonyme et non obligatoire afin de connaître le sexe, l'âge, le handicap les origines sociales et nationales des candidats dans les différentes phases du recrutement (candidatures, admissibilité et admission). Ces études seront réalisées avec l'accord de la CNIL.

La création d'un Observatoire sociétal de la diversité pourrait être envisagé selon deux options :

- soit la création d'un large Observatoire sociétal couvrant la diversité sous tous les aspects de la vie en société (emploi, logement, transport, accès aux services publics...) et qui relèverait d'un pilotage interministériel
- soit la création d'un Observatoire spécifique à la fonction publique, à partir d'une extension de l'Observatoire de l'Emploi Public qui deviendrait « Observatoire de l'Emploi Public et de la Diversité ».