

Fonction publique et diversité

Suite à la mission qui lui avait été confiée par le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat Mme Dominique VERSINI a remis son rapport sur la diversité dans la fonction publique.

Dans son rapport, Mme VERSINI note que 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 républicaine 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 d'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 amènent 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 d'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 ils 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.

Le rapport termine par une série de propositions.

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 « 3ème » 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), 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.

- 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».