

Table des matières

Introduction générale :	
« Il n'y a pas assez d'enfants d'immigrés dans la fonction publique de l'État ».....	7
De qui parlons-nous ?	7
La statistique publique et les « personnes issues de l'immigration »	7
Les « enfants d'immigrés » dans la fonction publique : une définition manifestement <i>ad hoc</i>	8
Quel est le problème ?	10
L'origine de la question posée.....	10
Les enjeux de la question posée	12
 PREMIÈRE PARTIE	
La clarification des fins poursuivies.....	15
Introduction	17
 Chapitre 1	
Démocratiser la fonction publique	19
SECTION 1 – Le blocage d'un ascenseur social.....	19
La nostalgie de l'âge d'or	19
– L'essor de la fonction publique républicaine	19
– Les Dix Glorieuses	20
Le mouvement de fermeture	21
– L'élévation du taux de sélectivité des concours externes	21
– L'élévation du niveau de qualification des postes proposés.....	21
SECTION 2 – L'impact sur les « enfants d'immigrés ».....	22
L'hypothèse d'un impact particulièrement négatif.....	22
– Des parents trop souvent ouvriers	22
– Des parents trop rarement salariés de l'État.....	23
Une hypothèse non confirmée.....	24
SECTION 3 – Une variante de l'objectif de démocratisation :	
la réaffirmation de la fonction intégratrice de l'administration	27
Fonction publique et « creuset républicain »	27
Un discours dépassé	28

Sommaire

Chapitre 2	
Contribuer à la lutte contre les discriminations	29
SECTION 1 – Être un employeur exemplaire.....	29
L'hypothèse d'un fonctionnement discriminatoire des mécanismes de recrutement	30
– La rareté des études empiriques	30
– Le caractère peu concluant des études empiriques	31
La nécessité d'infirmer ou de confirmer l'hypothèse	31
– L'ethnicisation des instruments de mesure	31
– La mobilisation des instruments existants	34
SECTION 2 – Enculer un cercle vertueux	36
Diffuser des modèles d'identification positive.....	36
Faire évoluer les représentations collectives	38
Chapitre 3	
Accroître la « représentativité » de la fonction publique	39
SECTION 1 – Un modèle étranger à la culture administrative française	40
La théorie de la bureaucratie représentative	40
La diffusion de la théorie	41
SECTION 2 – L'importation du modèle	42
Les effets attendus	42
– Une administration plus proche des usagers	43
– Une administration plus performante	43
Les obstacles à une bonne réception du modèle	45
– L'objectif de diversification ethnique, un objectif juridiquement irrecevable	45
– La figure de l'Arabe de service, une figure singulièrement répulsive	46
DEUXIÈME PARTIE	
Le choix des moyens	47
Chapitre 1	
Les expériences étrangères de discrimination positive dans la fonction publique	49
SECTION 1 – L'élaboration d'un programme de discrimination positive : parcours type	49
Première étape : l'analyse de la composition ethno-raciale du service	49
– Les techniques et les procédures de collecte des données	50
– Les méthodes d'analyse des résultats	52
Deuxième étape : l'établissement d'objectifs quantifiés de recrutement et de promotion	53
Troisième étape : le choix d'une technique d'action positive	54
– Les emplois réservés, les quotas et les concours distincts : la suspension des règles de concurrence	54
– L'aménagement des règles de concurrence	54

SECTION 2 – Le régime juridique des mesures de discrimination positive dans la fonction publique.	57
Les conditions générales d'admissibilité (aperçu de droit comparé)	57
– La préférence accordée ne doit pas être permanente	57
– La préférence ne doit pas être excessive	57
– La préférence doit être flexible	58
– La préférence ne doit pas être exclusive	58
Les exigences du droit communautaire	59
Chapitre 2	
La situation de la France	61
SECTION 1 – Le cadre juridique	61
Le droit de l'accès à la fonction publique et les mesures de discrimination positive	61
– Les principes	61
– L'aménagement des principes	62
Le principe de cécité à l'origine	63
SECTION 2 – Les solutions envisageables	65
Des mesures de discrimination positive indirecte	65
– Favoriser le recrutement des emplois-jeunes	65
– Intensifier les mesures de discrimination positive territoriale	66
Des mesures plus globales d'attractivité et de démocratisation de la fonction publique	67
– Des mesures de sensibilisation au risque de discrimination	67
– Des mesures de lutte contre la surqualification des candidats aux concours de la fonction publique	67
Références bibliographiques	69

■

Introduction générale : « Il n'y a pas assez d'enfants d'immigrés dans la fonction publique de l'État »

L'affirmation selon laquelle les enfants d'immigrés seraient « trop peu nombreux » dans la fonction publique de l'État forme le point de départ de la réflexion soumise à l'auteur du présent rapport.

Deux questions, à l'orée de cette réflexion, s'imposent d'elles-mêmes : de qui parlons-nous, et quel est le problème ?

De qui parlons-nous ?

La statistique publique et les « personnes issues de l'immigration »

L'appareil statistique public saisit les immigrés en combinant deux critères purement objectifs : le franchissement d'une frontière d'une part, la nationalité de naissance dans le pays de naissance d'autre part. Les immigrés sont des personnes nées à l'étranger, entrées sur le territoire avec une nationalité étrangère, et résidant en France depuis un an au moins.

« *Délibérément a-sociologique* » [Héran, 2002], cette définition a été proposée en 1991 par le Haut Conseil à l'intégration [HCI, 1991], puis adoptée et systématiquement appliquée par l'Insee. Elle présente l'avantage de se fonder sur deux caractéristiques immuables, et elle permet de collecter, sur la population concernée, un certain nombre de données relativement fiables : on connaît par exemple [Insee, 2001] sa part dans la population métropolitaine (7,4 %), sa part dans la population active (8,6 %), ou encore la proportion des ménages immigrés au sein de l'ensemble des ménages (11 %). On sait aussi – et cela permet de ramener à sa juste mesure les appels à une meilleure « *acculturation des jeunes immigrés* » [HCI, 2001] – que les jeunes, dans cette population, ne sont pas légion : 8 % seulement des immigrés, en 1999, avaient moins de 20 ans.

Introduction générale :
« Il n'y a pas assez d'enfants d'immigrés dans la fonction publique de l'État »

Les enfants d'immigrés, sont – toujours au sens de la statistique publique – des enfants nés en France de parents immigrés, ou d'au moins un parent immigré. Pour être saisis en tant que tels par les données de recensement, ils doivent résider – quel que soit leur âge – dans un ménage où l'un des parents au moins est immigré. Leur trace se perd lorsqu'ils ont quitté le foyer parental.

Conçue et menée conjointement par l'Insee et par l'Institut national des études démographiques dans le cadre du recensement de 1999, l'enquête « Étude de l'histoire familiale »¹ a toutefois permis de recueillir, sur cette population, des données qui confirment les résultats obtenus à la fin des années 1980 au terme d'une recherche plus étroitement dépendante du choix d'un mode de calcul et d'une série d'hypothèses de travail [Tribalat, 1991]. Il résulte de ces travaux récents [Tribalat, 2004] que 24 % de la population de France métropolitaine (59 millions) serait aujourd'hui d'origine étrangère. Cette population se compose d'immigrés (environ 4,3 millions), d'enfants d'immigrés (environ 5,5 millions) et de petits-enfants d'immigrés (environ 4 millions).

Les « enfants d'immigrés » dans la fonction publique : une définition manifestement ad hoc

La littérature administrative et l'actuel discours politique prônant une « plus grande ouverture de la fonction publique aux personnes issues de l'immigration » visent une population qui n'a pas grand-chose à voir avec les « Français d'origine immigrée » au sens strict du terme. S'il n'est pas certain qu'on sache très bien de qui on parle, il va de soi que nul ne songe à soutenir que près d'un Français sur quatre se trouve, *de facto*, exclu de l'accès à la fonction publique de l'État.

Il semble en réalité que ces enfants d'immigrés qui sont « trop peu nombreux » dans la fonction publique forment un sous-ensemble (flou) de la population issue de l'immigration. Pour les définir, six séries de critères au moins sont implicitement mobilisés (de façon tantôt cumulative, tantôt alternative) :

- **Le critère de l'origine nationale.** Il recoupe – très approximativement dans certains cas – celui de l'ancienneté du courant migratoire et conduit à exclure de la définition du public cible les personnes originaires du sud de l'Europe (Italie, Espagne et Portugal). Il s'agit là de la plus forte composante des personnes « issus de l'immigration », puisqu'elles forment 40 % de cette population.
 - **Un critère historico-politique.** Il conduit à centrer la définition – à l'instar du débat public contemporain relatif au « problème de l'intégration » – sur les personnes originaires des anciennes possessions coloniales de la France. Il vise, au premier

1. Lors du recensement de mars 1999, 380 000 personnes vivant « en domicile ordinaire » et 6 600 personnes vivant en collectivité (dont 1 700 détenus) ont été invitées à remplir un questionnaire portant sur leurs origines, leurs périodes de vie en couple, leurs enfants, leur parcours social et les langues parlées dans leur foyer.

Introduction générale :
« Il n'y a pas assez d'enfants d'immigrés dans la fonction publique de l'État »

chef, les originaires du Maghreb (22 % de la population d'origine immigrée), mais il extrait de cet ensemble les pieds-noirs d'Algérie et leurs descendants (1,37 million de personnes, contre 1,36 million issu de l'immigration algérienne *stricto sensu*) [Tribalat, 2004].

- **Un critère démographique.** Il est destiné à appréhender les classes d'âge les plus jeunes, et amène à centrer la définition du groupe cible sur les courants les plus récents. Dans six cas sur dix, en effet, les parents des enfants d'immigrés scolarisés dans l'enseignement primaire et secondaire sont maghrébins, africains ou turcs. Parmi les enfants nés en France entre 1991 et 1998, un sur six peut être défini comme un « enfant d'immigrés », les couples mixtes (un parent est immigré et l'autre non) faisant jeu égal avec les couples où les deux sont immigrés (respectivement 8,5 % et 8,6 % des naissances) [Toulemon, 2004].
- **Le critère du lieu de résidence.** La catégorie administrative « jeunes des quartiers sensibles » a permis au cours des dernières années, la mise en place de diverses mesures de discrimination positive. Il s'agit d'une catégorie « à double fond », qui permet aux politiques publiques d'intégrer implicitement un critère de désignation des individus qui, dans d'autres pays, serait qualifié d'*« ethnique »*. Le critère de la localisation géographique cible une population définie par des caractéristiques socio-économiques, mais il fonctionne aussi comme un mot de code qui permet de désigner, de manière implicite et non exclusive, les jeunes issus de l'immigration [Calvès, 2004].
- **Un critère phénotypique.** Il désigne ceux qu'on appelait dans les années 1990 les « Beurs » et les « Blacks » et conduit à inclure dans le public cible des personnes qui n'ont pas de rapport direct avec l'immigration, notamment les DOMiens [*cf.* pour un exemple : HCI, 2001]. Ce critère, s'il était appelé à se diffuser plus largement, pourrait conduire à l'acclimatation en France de la notion québécoise de « minorités visibles », déjà adoptée par une partie de la classe politique à la suite d'un rapport de l'Institut Montaigne abondamment distribué au sein de l'Assemblée nationale [Sabeg et Méhaignerie, 2004].
- **Un critère plus « sociologique », ou « interactionniste ».** Il déplace la recherche d'un critère d'identification vers l'attitude qu'adopte la société globale vis-à-vis des membres du groupe cible. Lors du débat sur la nomination d'un préfet « musulman » qui, au cours de l'hiver 2003, a marqué une étape importante dans la constitution du problème de la « représentativité » de la fonction publique, il est ainsi apparu que l'adjectif « musulman » ne désigne pas l'adepte d'une religion particulière. Le ministre de l'Intérieur, par exemple, a précisé que « *“musulman” n'est pas un critère religieux* ». Pour lui, « *le terme désigne toutes les personnes issues de l'immigration maghrébine, turque ou d'Afrique noire, même si elles sont athées. Car on est musulman comme on est juif : dans le regard de l'autre* »¹.

1. Libération du 4 décembre 2003.

Introduction générale :
« Il n'y a pas assez d'enfants d'immigrés dans la fonction publique de l'État »

Selon le critère ou la combinaison de critères que l'on retient, les contours de la population cible se modifient sensiblement, et son poids dans la population globale varie de quelques dizaines de milliers à rien moins que dix millions de personnes [Sabeg et Méhaignerie, 2004]. Il convient également de préciser d'emblée (mais nous y reviendrons) que, **selon le critère ou la combinaison de critères que l'on retient, le problème de la « sous-représentation des enfants d'immigrés » dans la fonction publique de l'État existe un peu, beaucoup ou pas du tout.**

Il en va de même, *a fortiori*, pour les solutions qu'il serait envisageable d'apporter à cet éventuel problème. Il est bien certain en effet que la catégorie « jeunes issus de l'immigration » est, depuis l'origine, une catégorie de l'action publique dont le caractère flou n'a jamais hypothéqué l'efficacité¹. Dans le cadre d'une action publique « de proximité » (travail social, action culturelle, soutien au secteur associatif...), le fait de disposer de catégories plastiques et adaptables à la variété des contextes locaux s'avère même une force plutôt qu'une faiblesse.

Mais le droit de la fonction publique tolère moins bien le flou, et l'ambiguïté qui grève la définition *ad hoc* des « enfants d'immigrés » retentit sur la formulation du « problème » de leur intégration dans la fonction publique de l'État.

Quel est le problème ?

L'origine de la question posée

La demande d'une meilleure « représentation » dans la fonction publique des personnes issues de l'immigration ne provient pas des personnes potentiellement concernées : les groupes qui, avec l'aide des pouvoirs publics, se sont récemment constitués en porte-parole de cette population réclament plutôt une « visibilité » accrue dans les médias, ou les partis politiques, ainsi qu'une application plus vigoureuse de la législation anti-discriminatoire.

Les très nombreux rapports publics et travaux scientifiques consacrés à la question de l'intégration des jeunes issus de l'immigration n'évoquent pas plus le problème. Les travaux sur l'intégration se sont longtemps polarisés [Lebon, 1982 ; Lorreyte, 1989 ; Dubet, 1989] sur la socialisation des enfants de migrants (école, formation professionnelle), dans une perspective qui mettait souvent l'accent sur la « crise identitaire », la « différence culturelle », etc. Les débats de la fin des années 1980 ont amené les chercheurs à s'intéresser également aux conditions d'accès à la nationalité française et au fonctionnement global du « *modèle français d'intégration* ».

1. « Depuis l'assistante sociale jusqu'au sociologue, en passant par les multiples employés des organismes créés pour les besoins de la cause, il y a désormais des milliers de personnes qui examinent, diagnostiquent, étudient et, parfois, résolvent les "problèmes des jeunes d'origine immigrée", alors que les précédentes générations se sont intégrées dans l'indifférence. Ainsi une "réalité" sociale qui était invisible jusqu'ici est-elle devenue une évidence, principalement parce qu'il y a maintenant des gens pour la désigner, des gens qui vivent même de cette désignation » [Noiriel, 1988b].

Introduction générale :
« Il n'y a pas assez d'enfants d'immigrés dans la fonction publique de l'État »

[Commission de la nationalité, 1988 ; Schnapper, 1991]. Dans la période plus récente, l'analyse s'est déplacée vers l'étude des discriminations [HCI, 1998 ; Belorgey 1999 ; Silberman 2002] et des différents mécanismes d'exclusion économique et sociale [Fitoussi, 2004].

Il semble en réalité que le « problème » du nombre insuffisant d'« enfants d'immigrés » dans la fonction publique ait jailli du sein même de l'administration. **Il ne prend sens qu'au regard des difficultés spécifiques auxquelles celle-ci est confrontée.**

C'est dans le cadre de la fonction publique militaire qu'il a d'abord été formulé. Dès 1990, le rapport du colonel Yves Biville [Biville, 1990] élaborait, à la demande du ministre de la Défense, cinquante propositions destinées à favoriser l'intégration dans les armées d'une population dite « à problèmes » : les jeunes français d'origine maghrébine (JFOM). Il s'agissait essentiellement, dans le cadre de la conscription universelle, de trouver des solutions aux difficultés que posait à l'institution l'appel sous les drapeaux des jeunes maghrébins, généralement binationaux (taux anormalement élevés de dispenses accordées par l'autorité militaire, mais aussi de désertions ou de refus d'obéissance...). En 1995, dans le contexte profondément renouvelé de la professionnalisation des armées, un rapport d'information sénatorial¹ abordait le thème sous un angle beaucoup plus large qui préfigure une série de préoccupations aujourd'hui communes à l'ensemble de la fonction publique de l'État. « L'élargissement du recrutement des armées aux communautés issues de l'immigration » est en effet présenté dans ce rapport comme « **une solution aux difficultés de recrutement auxquelles sont confrontées les armées professionnelles** ».

Des justifications annexes viennent se greffer sur cette justification centrale. Elles méritent d'être soulignées car elles formeront par la suite – sous une forme légèrement transposée – l'épine dorsale du discours prônant « une plus grande ouverture de la fonction publique aux populations issues de l'immigration ». Les avantages d'une telle ouverture s'y trouvent présentés de la façon suivante :

- « *accroître la représentativité de l'armée professionnelle, dont d'aucuns craignent qu'elle ne mette un terme au lien armée-Nation* » ;
- « *contribuer à atténuer la fracture sociale dont souffre la France* » ;
- « *[faire] jouer à nos armées le rôle de creuset républicain que le service national ne leur permet plus actuellement de tenir de manière satisfaisante* ».

La police nationale, dans la seconde moitié des années 1990, a prolongé cette première réflexion, en réponse là encore à des difficultés très spécifiques. La police se trouvait en effet, soumise à une triple pression :

- une pression européenne d'abord, qui s'est manifestée dès 1994 [Conseil de l'Europe, 1994] et n'a cessé de s'exercer depuis – dans le cadre de la lutte contre le racisme à laquelle le Conseil de l'Europe se montre particulièrement attaché ;
- une pression, ensuite, qu'on pourrait qualifier de concurrentielle, sur un « marché de la sécurité » qui a négocié, au cours de cette période, un véritable « tournant ethnique » : dans le secteur privé de la sécurité [Hug, 2000] comme dans le cadre des

■ ■ ■
1. Rapport d'information sénatorial n° 349, 1995-1997, *L'avenir du service national*.

Introduction générale :
« Il n'y a pas assez d'enfants d'immigrés dans la fonction publique de l'État »

emplois aidés affectés par les collectivités locales à diverses missions de gestion d'un lien social « *ethnicisé* » [Calvès, 2001], le critère du phénotype et/ou de l'appartenance ethnique pèse d'un poids considérable et, parfois, ouvertement assumé ;

- une pression, enfin, induite par les nécessités du maintien de l'ordre, qui incite à rechercher des solutions innovantes pour détendre un peu, dans les quartiers « difficiles », les relations entre la police et la population.

Cette réflexion interne à l'institution policière a été relayée par les instances spécialisées dans la lutte contre les discriminations [HCI, 1998] mais aussi, sur le plan politique, par l'action spectaculaire du ministre de l'Intérieur de l'époque, Jean-Pierre Chevènement, appelant en 1999 à « *diversifier les recrutements et [...] permettre l'accueil, au sein des services de police, des jeunes issus de l'immigration* » [in Calvès, 1999]. Cet objectif a été réaffirmé par tous les ministres de l'Intérieur qui lui ont succédé.

Un tel discours est aujourd'hui généralisé à l'ensemble de la fonction publique de l'État, pour de multiples raisons dont nous verrons qu'elles demandent à être soigneusement analysées. Les objectifs avancés (de façon tantôt cumulative, tantôt alternative) s'avèrent aussi divers et hétérogènes entre eux que le sont les critères d'identification de la population cible. On rencontre aussi bien :

- un objectif de *démocratisation* de l'accès à la fonction publique ;
- un objectif de *lutte contre les discriminations et/ou l'exclusion* ;
- un objectif de « *diversification* » de la fonction publique ;
- la volonté *d'anticiper les effets de la « crise des vocations »* qui menace de frapper la fonction publique de l'État dans les prochaines années, en favorisant la constitution de nouveaux « viviers » et en expérimentant de nouvelles méthodes de recrutement.

Les enjeux de la question posée

Le constat d'une présence « insuffisante » des « enfants d'immigrés » au sein de la fonction publique débouche naturellement sur la formulation d'un objectif : **il faut faire un effort particulier pour en recruter davantage**. Il convient, en d'autres termes, de développer en direction de cette population une politique de recrutement sinon préférentielle, du moins *ciblée*. C'est une logique d'action positive qui se trouve ainsi envisagée.

L'action positive (ou *affirmative action*, ou encore discrimination positive), s'inscrit dans une démarche *dérogatoire* : elle est instituée à titre provisoire, par dérogation au principe d'égalité de traitement. Dans tous les pays qui l'ont instituée, elle découle d'une perception de la discrimination comme phénomène polymorphe, tenace, systémique, profondément ancré dans les structures sociales et dans les mentalités. Elle vise, pour reprendre une formule de la Commission européenne, à « *éliminer et prévenir la discrimination, ou à compenser les désavantages résultant d'attitudes, de comportements et structures existantes* ». Dans sa forme la plus radicale, elle s'analyse comme une « mesure d'apparence discriminatoire » visant à « favoriser spécialement » certains groupes, aux fins « d'éliminer ou de réduire des

Introduction générale :
« Il n'y a pas assez d'enfants d'immigrés dans la fonction publique de l'État »

inégalités de fait pouvant exister dans la réalité de la vie sociale » (CJCE – Cour de justice des Communautés européennes –, arrêt *Kalanke* du 17 octobre 1995).

Quel que soit le domaine concerné (enseignement supérieur, marchés publics, emploi privé ou fonction publique), la mise en œuvre d'une action positive est, partout, soumise à **une forte contrainte de justification**.

Plus le principe d'égalité de traitement dont l'application est aménagée ou suspendue exprime des valeurs tenues pour fondamentales, plus cette contrainte est forte. En matière d'accès à la fonction publique, l'égalité de traitement se dédouble en deux sous-principes : le recrutement au mérite et l'égale admissibilité aux emplois publics. Consacrés l'un et l'autre par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'homme de 1789, ils sont posés comme complémentaires l'un de l'autre, ce qui n'est pas le cas dans tous les systèmes de fonction publique [Ziller, 1988]. Mais, en France, le principe selon lequel tous les citoyens « *sont également admissibles à toutes places ou emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* » est bien davantage qu'un simple principe juridique ; il revêt, dans le système des valeurs collectives et dans l'adhésion au modèle d'un État impartial, un caractère véritablement structurant.

Sur le terrain juridique, la contrainte de justification qui pèse sur les mesures d'action positive est inhérente aux exigences du contrôle juridictionnel qui leur sont applicables. Ces exigences – qu'elles résultent du droit interne ou du droit communautaire – conduisent l'auteur de la mesure à justifier le choix de la population cible d'une part, l'adéquation entre la fin poursuivie et les moyens retenus d'autre part.

Les exigences tenant au critère d'identification du public cible

– Dans l'**ordre juridique interne**, il est clair qu'aucun des critères envisagés plus haut – à l'exception possible du critère du lieu de résidence – ne peut être retenu pour fonder une différence de traitement entre candidats aux emplois publics. Des principes constitutionnels fermement énoncés, relayés sur le plan législatif par des dispositions non moins explicites, interdisent d'accorder le moindre contenu positif à la notion d'« origine ». Il en va de même pour l'appartenance « ethnique » ou « raciale » que des critères phénotypiques ou sociologiques sont censés permettre de cerner. La République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion » (article 1 de la Constitution). Cela signifie, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel en s'opposant à l'inscription dans la loi de la notion de « peuple corse », que « *la Constitution ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français, sans distinction d'origine, de race ou de religion* » (décision n° 91-290 du 9 mai 1991, *Statut de la Corse*). Une politique de discrimination positive peut ainsi accorder toute une série de traitements préférentiels aux habitants de la Polynésie française, mais certainement pas aux personnes « **nées en Polynésie française** », ou « **dont l'un des parents est né en Polynésie française** » (Conseil constitutionnel, décision n° 2004-491 du 12 février 2004, *Statut de la Polynésie française*).

Introduction générale :
« Il n'y a pas assez d'enfants d'immigrés dans la fonction publique de l'État »

- Le **droit communautaire** ne comprend pas de prohibition aussi radicale. Dans la phrase « *il n'y a pas assez d'enfants d'immigrés dans la fonction publique* », il impose toutefois une traduction très précise de « *pas assez* » par « *sous-représentés* ». La **légalité communautaire d'une action positive est en effet subordonnée à la reconnaissance d'une sous-représentation effective**, qui laisse présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Pour adopter une politique favorisant le recrutement ou la promotion, dans la fonction publique, de telle ou telle catégorie de personnes, il faut avoir préalablement *établi* que ces personnes sont « *sous-représentées* » sur le fondement (vraisemblable) de leur sexe ou de « *la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ».

Le contrôle de l'adéquation entre la fin poursuivie et les moyens retenus

- Le **droit communautaire** admet et même encourage les actions positives destinées à prendre en compte la situation réelle des groupes afin, comme l'indique l'article 141-4 du traité CE dans sa rédaction issue du traité d'Amsterdam, « *d'assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle* ». La même logique volontariste a été étendue, par deux directives de juin et décembre 2000 adoptées sur le fondement du nouvel article 13 TCE (traité sur la Communauté européenne), aux victimes de discrimination à raison de « *la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ».

Mais la Cour de justice a encadré assez strictement le régime juridique des actions positives qu'il est loisible aux États membres de mettre en œuvre. Elle s'assure qu'une « *mesure prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle* » (article 141-4 TCE et droit dérivé) ou à « *prévenir ou compenser des désavantages* » spécifiques (directives de 2000) n'accorde pas à ses bénéficiaires un traitement excessivement favorable au regard du but poursuivi. La Cour pratique un contrôle de proportionnalité qui l'amène à analyser le caractère « *raisonnable* » et adapté de la mesure d'action positive.

- Le contrôle exercé **en droit interne** recouvre une démarche globalement similaire. Le principe d'égalité ne s'oppose pas, selon une formule du Conseil constitutionnel transposée du contentieux administratif, « *à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* ». La différenciation, on le voit, doit être fondée sur un critère qui ne soit pas prohibé par la Constitution – cela va sans dire – mais qui soit également objectif et *pertinent au regard du but poursuivi* : sans le reconnaître explicitement, le juge vérifie que le but poursuivi est légitime, et que les moyens mis en œuvre pour l'atteindre ne sont pas disproportionnés.

La contrainte de justification est donc une contrainte forte, et il semble nécessaire, avant d'envisager les moyens d'intégrer en plus grand nombre des agents « issus de l'immigration » (deuxième partie), de clarifier les fins poursuivies par une telle politique (première partie).



Première partie

La clarification des fins poursuivies



Introduction

Il ressort de l'analyse des différentes déclarations d'intention formulées depuis que le sujet est sur la place publique qu'une politique de recrutement volontariste des personnes issues de l'immigration se voit assigner toute une série d'objectifs distincts et, peut-être, incompatibles entre eux. Leur explicitation et leur hiérarchisation répondraient à une nécessité tant juridique que politique.

La circulaire de novembre 2000 relative à la mise en œuvre expérimentale de préparations rémunérées aux concours d'accès de la fonction publique dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville¹ comprend un exposé des motifs assez largement typique du discours qui circule actuellement dans les milieux administratifs (décrets, circulaires, communication externe des ministères) et politiques (déclarations ministérielles, débats parlementaires). Le point de départ est désormais rituel : « *Les habitants des quartiers en difficulté sont peu présents dans la fonction publique* ». La volonté de permettre à ces « habitants » d'être présents en plus grand nombre dans la fonction publique, répond à un triple objectif :

- « renforcer le rôle essentiel joué par la fonction publique en termes d'intégration et de promotion sociale » ;
- inscrire la politique de recrutement de la fonction publique dans le cadre d'un « *objectif général de lutte contre les discriminations [...] et de prévention et de lutte contre les exclusions* » ;
- faire en sorte que « *le service public soit davantage à l'image de la population* ».

Nous envisagerons successivement chacun de ces trois objectifs. Notre ambition est d'en expliciter les présupposés et les enjeux, mais aussi d'identifier les différents « publics cibles » qui s'y trouvent visés.

1. Circulaire DGEFP/DIV/DIIJ/n° 2000/29 du 20 novembre 2000.



Chapitre 1

Démocratiser la fonction publique

« Pour jouer pleinement son rôle de promotion sociale,
[la fonction publique] doit attirer à elle, dans les années à
venir, des jeunes de tous horizons, de toutes formations »,
Comité interministériel pour la réforme de l'État,
15 novembre 2001.

SECTION 1 – Le blocage d'un ascenseur social

Si la fonction publique de l'État entre aujourd'hui dans une phase de profond renouvellement démographique qui ouvre à l'évidence de nouvelles perspectives de démocratisation, elle émerge à peine d'une longue période d'immobilisation de l'ascenseur social qu'elle incarne traditionnellement.

La nostalgie de l'âge d'or

Le recrutement de la fonction publique a toujours été socialement sélectif. La stratification interne de l'administration est en effet « *indissociable de la stratification sociale globale, qu'elle tend à reproduire* » [Chevallier, 2002].

L'accès aux emplois publics n'en a pas moins été, sur le long terme, un instrument crucial de promotion et de mobilité sociales. Deux périodes font aujourd'hui figure, dans l'imaginaire collectif, d'âge d'or de la démocratisation : les premières années de la III^e République et les années 1950-1960, deux périodes qui ont correspondu à des phases d'expansion de l'emploi public.

L'essor de la fonction publique républicaine

À travers la fonction publique, la III^e République a offert aux Français un véritable projet de promotion sociale [Charle, 1991]. L'idéal d'une ascension par le mérite – cristallisé dans certaines grandes figures de « petits-fils de paysans, fils d'instituteurs et Président du Conseil » – a contribué à affirmer l'assise sociale et politique de la République.

On estime qu'il s'est produit, entre 1858 et 1896, un doublement du nombre de fonctionnaires. Cette croissance massive tient à l'apparition de nouvelles fonctions de l'État : « *l'État éducateur, l'État unificateur de la nation par les postes, les télégraphes et téléphones, les routes et la conscription universelle, l'État colonisateur, l'État protecteur de l'économie et, timidement, de la société* » [Charle, 1991]. Les instituteurs et les agents des postes (avec respectivement 80 000 et 50 000

recrutements au cours de la période) sont les fers de lance de cette expansion, et tous les historiens confirment la fonction de promotion sociale de chacun de ces deux corps. Le premier attire « *les enfants les plus doués des éléments supérieurs du peuple (artisans, ouvriers qualifiés, boutiquiers) et des classes moyennes en difficulté (petits patrons, petits commerçants connaissant des problèmes financiers)* » [Charle, 1991]. Le second offre un débouché très convoité aux ruraux disposant d'un minimum d'instruction primaire.

Mais la croissance démographique n'explique pas tout : les corps qui connaissent une faible croissance, comme celui des professeurs de l'enseignement secondaire, jouent également un rôle d'ascenseur social, grâce notamment aux bourses de licence et d'agrégation. Les deux milieux dont sont issus les professeurs sont ainsi ceux de l'artisanat et du commerce – les fils d'employés, de professeurs ou d'instituteurs arrivant au second rang.

Le mouvement de démocratisation de la haute fonction publique est plus modéré mais non moins réel, aussi bien pour les corps sélectionnés par des processus scolaires que pour des corps à nomination discrétionnaire [Charle, 1991]. 10 % des préfets en poste en 1901 étaient d'origine modeste (contre moins de 4 % sous le Second Empire) ; 20 % des inspecteurs des Ponts et Chaussées étaient dans la même situation en 1901 (contre 8 % en 1860). L'élargissement du vivier de bacheliers et le caractère plus rigoureux de la sélection par concours ouvrent la haute administration aux éléments les plus brillants issus des classes moyennes.

Les Dix Glorieuses

Sur fond, ici encore, de croissance des effectifs, la fonction publique a connu un deuxième grand mouvement de démocratisation de son recrutement. « *L'ouverture sociale qui marque cette période n'est pas le fruit d'une concurrence réussie des membres des classes populaires et moyennes contre la bourgeoisie, mais d'un retrait de celle-ci, qui préfère investir d'autres lieux* » [Bodiguel, 1992]

La fonction publique a en effet traversé, entre 1955 et 1965, une grave crise de recrutement dont le paroxysme se situe au tournant de la décennie, entre 1958 et 1961 [Bodiguel, 1992 ; Bodiguel, 2001]. Le nombre de candidats aux postes de catégorie A et même de catégorie B s'est révélé, dans certains corps, inférieur au nombre de postes à pourvoir. En guise de palliatif, l'administration reporte sur les concours internes les postes non pourvus par la voie des concours externes. « *Ce fut une époque favorable pour les candidats originaires des classes moyennes et modestes : ils purent, avec une relative facilité, accéder à des emplois importants dans la fonction publique [...]. La période 1955-1962 marque ainsi le moment où les fils (et quelques filles) d'ouvriers et d'employés sont entrés en plus grand nombre à l'Ena* » [Bodiguel, 2001].

C'est ainsi qu'au recensement de 1982 les enfants d'ouvriers formaient 45 % des employés civils et agents de service des administrations, 28 % des professions administratives intermédiaires et 16 % des cadres de la fonction publique : « *L'ouverture est incontestable* » [Bodiguel, 1992]. Une analyse des niveaux de diplômes moyens

dans chaque catégorie montre en outre que la mobilité interne est très forte. En 1986 encore, on pouvait constater que « *38 % des membres des grands corps, de par leurs origines sociales, ne font pas partie des catégories dirigeantes. Ce pourcentage est important* » [Kessler, 1986].

Le mouvement de fermeture

Le mouvement de fermeture se marque de façon particulièrement nette dans le cas de la haute fonction publique : à partir du milieu des années 1960, les bases sociales de son recrutement se rétrécissent inexorablement [Rouban, 1994]. Cette donnée lourde explique que le débat sur la démocratisation de la fonction publique tende en France, contrairement à ce qu'on a pu constater dans d'autres pays européens [Ziller, 1988], à se polariser sur la question du mode d'accès à l'Ena puis, quelques années plus tard, sur la réforme de l'examen d'entrée à l'IEP de Paris, établissement au recrutement social très sélectif qui dispose d'un quasi-monopole pour préparer aux « grands concours », dont celui de l'Ena.

Mais le mouvement de fermeture est plus général. Il se traduit par deux tendances dont la progression ou même l'inversion débute à peine :

L'élevation du taux de sélectivité des concours externes

Le taux de sélectivité moyen des concours externe tend aujourd'hui à amorcer une décrue [Observatoire de l'emploi public, 2002], mais celle-ci intervient après une décennie de hausse continue (après un pallier entre 1984 et 1992). Il demeure très élevé.

Cette donnée globale recouvre un phénomène de sur-sélection des candidats aux concours externes : lorsqu'elle procède à des remplacements ou nouveaux recrutements, la fonction publique a recours à des nouveaux venus possédant un niveau de formation plus élevé que celui de leurs ainés [Audier, 1997]. Toutes les données statistiques attestent d'une élévation du niveau de diplôme des candidats reçus.

Le phénomène de surqualification qui en résulte entraîne un certain nombre d'effets pervers sur le fonctionnement des services (démotivation des agents, difficultés relationnelles diverses). Du point de vue qui nous occupe ici, ce phénomène a une double conséquence négative. Il ferme les voies de la promotion interne à ceux qui sont entrés dans la carrière avec le diplôme correspondant à leur emploi (ils n'arrivent plus à concurrencer les sur-qualifiés dans les concours internes) ; il implique un rétrécissement des bases sociales du recrutement, dans la mesure où une sélectivité scolaire accrue recoupe, dans l'état actuel du système d'enseignement, une sélectivité sociale accrue.

L'élevation du niveau de qualification des postes proposés

La fonction publique de l'État, à partir du début des années 1980, a vu sa structure hiérarchique se modifier progressivement au profit de la catégorie A. En vingt ans,

sa part au sein des agents civils est passée de 32 % à 48 % (51 % chez les titulaires) [Observatoire de l'emploi public, 2003]. Ce phénomène est imputable à la création, en 1990, du corps des professeurs des écoles et à l'augmentation du nombre relatif d'enseignants, mais il recouvre également une augmentation des cadres A parmi les non enseignants (18,4 des agents non enseignants étaient, en 2001, en catégorie A). À l'autre extrémité, la part des agents de catégorie C (hors enseignants), reste prépondérante (58,8 % des titulaires), mais tend à décliner (elle s'élevait à 64,7 % en 1990). Ces emplois, en outre, échappent aux candidats auxquels ils sont « naturellement » destinés, en vertu du phénomène de sur-sélectionné précédemment rappelé : en 1991, seules 9 % des personnes recrutées sur ces postes étaient non diplômées, et 16 % d'entre elles étaient de niveau BEP, CAP ou brevet.

SECTION 2 – L'impact sur les « enfants d'immigrés »

Dans ce contexte général, la question de savoir si l'ascenseur social que représente l'accès à la fonction publique est **spécifiquement bloqué** pour les enfants d'immigrés est évidemment une question centrale.

L'hypothèse d'un impact particulièrement négatif

Cette hypothèse semble dictée par le bon sens, tant les caractéristiques moyennes des enfants d'immigrés semblent les éloigner de la fonction publique : ils sont dotés de parents trop souvent ouvriers d'une part, trop rarement fonctionnaires d'autre part.

Des parents trop souvent ouvriers

90 % des immigrés aujourd'hui présents sur le territoire national sont entrés dans le monde du travail en qualité d'ouvriers, et d'ouvriers non qualifiés dans deux cas sur trois [Glaude et Borrel, 2002]. Après vingt ou vingt-cinq ans de travail, près des trois quarts d'entre eux étaient encore ouvriers [*ibidem*].

Les enfants d'immigrés sont donc, massivement, des enfants d'ouvriers.

Cette origine sociale pèse sur le niveau de diplôme auquel ils ont pu accéder. Si en effet les enfants d'immigrés, comme on sait, ne réussissent pas moins bien à l'école que leurs camarades dont les parents sont français depuis plus longtemps [Caille et Vallet, 2000], cette donnée, bien entendu, n'est vérifiée que toutes choses égales par ailleurs : elle signifie simplement qu'ils ne réussissent pas moins bien que les autres enfants d'origine ouvrière. Or l'horizon qui s'ouvre devant ces jeunes s'est considérablement assombri, car leurs chances relatives d'obtenir un diplôme non dévalorisé (grandes écoles et troisièmes cycles universitaires) n'ont cessé de s'amenuiser [Albouy et Wanecq, 2003]. La datation du mouvement de fermeture varie selon la définition dont on se dote : s'agissant de l'accès à l'élite scolaire au sens large, la démocratisation s'interrompt pour les personnes nées après 1968 ; pour l'élite

scolaire au sens restreint (grandes et très grandes écoles), le mouvement s'inverse pour les cohortes nées après 1958.

En toute hypothèse et quel que soit le type de causalité privilégiée (revenu des parents, niveau de diplôme des parents, modalités de la sélectivité proprement scolaire...), les enfants des classes populaires, depuis une vingtaine d'années, ne partent pas gagnants dans une course aux diplômes dont l'issue s'avère décisive, au cours de la même période, pour entrer dans la fonction publique.

Ils souffrent en outre d'un second handicap : leurs parents sont trop rarement salariés de l'État.

Des parents trop rarement salariés de l'État

L'autorecrutement, on le sait depuis longtemps [Thélot, 1982], est une caractéristique forte de la fonction publique. Il est plus marqué dans certains métiers que dans d'autres (postiers, ingénieurs, policiers) et « *il s'amplifie à mesure que l'on monte dans la hiérarchie* » [Rouban, 1996].

Il s'agit bien d'une hérédité professionnelle dont les effets **s'ajoutent** au phénomène d'hérédité sociale relevé plus haut : des travaux récents [Audier, 2000] ont démontré l'existence d'un « effet fonction publique » qui s'exerce de façon relativement autonome, indépendamment de l'effet de structure qui tient, par exemple, à la supériorité de la fonction publique en matière de niveau de formation (supériorité qui, par ailleurs, se transmet d'une génération à l'autre : les enfants d'agents publics sont plus diplômés que les autres). Plus que leur niveau de formation ou de revenu, c'est bien le statut des ascendants qui intervient de façon déterminante dans la probabilité d'être salarié de la fonction publique, plutôt que salarié du privé ou travailleur indépendant.

Des travaux plus qualitatifs permettent d'analyser les ressorts de cet « effet fonction publique ». Une recherche récente menée auprès de jeunes issus de la classe ouvrière montre à quel point l'univers des concours et du service public leur apparaît lointain, étrange et vaguement inquiétant [Beaud, 2002]. Si le mouvement de « banalisation » de la fonction publique, a sans doute atténué, au fil du temps, les différences culturelles qui séparent les « gens du public » des « gens du privé » [Singly et Thélot, 1988], le choix du public exprime encore un ensemble de valeurs, d'attitudes et de comportements qui se transmettent d'une génération à l'autre. Les fonctionnaires continuent d'ailleurs, dans leur grande majorité, à recommander à leurs enfants d'entrer dans l'administration [Sadran, 1997].

Or les immigrés, dans la fonction publique, ne sont pas très nombreux. Les données du recensement de 1999 indiquent ainsi que, parmi les 2 700 823 « salariés de l'État »¹, moins de 5 % étaient des immigrés (4,67 %), alors que leur part dans la population active s'élevait, au même moment, à 8,6 %.

1. Cette catégorie statistique ne recoupe pas la définition juridique de l'emploi dans la fonction publique de l'État, mais elle reste pertinente pour notre propos : l'écart de mesure avec le chiffre avancé, pour la même année, par l'Observatoire pour l'emploi public [OEP, 2003] est inférieur à 160 000.

La clarification des fins poursuivies

Ce faible taux s'explique vraisemblablement par le faible niveau de qualification des immigrés des décennies d'après-guerre. Il est sans doute également imputable, pour partie, à la condition de nationalité imposée pour l'accès à de nombreux corps de la fonction publique : les immigrés qui ont acquis la nationalité française sont, en général, deux fois **moins** nombreux que les immigrés restés étrangers¹, sauf dans la fonction publique où ils sont deux fois **plus** nombreux (80 490, contre 45 654 demeurés étrangers).

L'accès des immigrés à la fonction publique, on peut le souligner au passage, tend aujourd'hui à se normaliser : les immigrés de moins de quarante ans, **qui ne sont donc pas les parents des jeunes qui nous occupent ici**, intègrent désormais la fonction publique dans des conditions similaires à celles des personnes non immigrées.

Le tableau 1, construit à partir de l'enquête « Étude de l'histoire familiale » de 1999, montre qu'un immigré arrivé en France après l'âge de 10 ans (c'est-à-dire un immigré au sens sociologique du terme, qui a lui-même décidé de s'expatrier), a, s'il a acquis la nationalité française, à peu près autant de chance qu'un Français né en France de deux parents nés en France d'accéder à la fonction publique.

Tableau 1 – Proportion des immigrés qui sont salariés de l'État

	Hommes	Femmes
Immigrés arrivés après l'âge de 10 ans – étrangers	5,27	6,28
Immigrés arrivés avant l'âge de 10 ans – étrangers	4,00	7,21
Immigrés arrivés après l'âge de 10 ans – Français	10,31	7,34
Immigrés arrivés avant l'âge de 10 ans – Français	6,80	9,28
Né en France de deux parents nés en France	11,01	12,99
Total	10,58	12,41

Champ : salariés âgés de 18 à 40 ans.

Source : Insee, EHF (étude de l'histoire familiale), 1999.

Tableau adapté de Meurs, Pailhé et Simon [2005].

Une hypothèse non confirmée

L'hypothèse selon laquelle les enfants d'immigrés, en tant qu'enfants d'ouvriers massivement concentrés dans le secteur privé, auraient particulièrement pâti du mouvement de fermeture de la fonction publique ne semble pas confirmée par les données statistiques actuellement disponibles.

Ces données permettent de confirmer que les enfants d'immigrés, envisagés dans leur globalité, sont **légèrement** « sous-représentés » dans la fonction publique : leur taux

1. En 1999, 35 % des actifs immigrés étaient détenteurs de la nationalité française (ce pourcentage est légèrement supérieur – 36 % – pour les immigrés inactifs).

d'accès à ce secteur d'emploi est inférieur d'un peu plus de deux points à celui des autres salariés nés en France de parents nés en France. Mais une partie d'entre eux se trouve au contraire « sur-représentée » : il s'agit des enfants d'immigrés dont l'un des parents n'est pas immigré : la mixité du couple parental – qui est par ailleurs corrélée à une plus grande probabilité d'être diplômé de l'enseignement supérieur (cas de 29 % de ces jeunes, contre 25,8 en moyenne pour les 18-40 ans, et 20,3 quand les deux parents sont immigrés) – semble encourager ce type d'orientation professionnelle.

C'est ce que montre le tableau 2, qui ne retient que les 18-40 ans afin de neutraliser les effets de structure tenant au caractère plus ou moins ancien des différents courants migratoires.

Tableau 2 – Proportion des enfants d'immigrés qui sont salariés de l'État

	Hommes	Femmes
Personne née en France de deux parents immigrés	8,72	10,84
Personne née en France d'un seul parent immigré	12,71	12,39
Personne née en France de deux parents nés en France	11,01	12,99
Total	10,58	12,41

Champ : salariés âgés de 18 à 40 ans.

Source : Insee, EHF, 1999.

Tableau adapté de Meurs, Pailhé et Simon [2005].

Ces données globales recouvrent un certain nombre de disparités en fonction de l'origine nationale. L'exploitation de l'enquête « Étude de l'histoire familiale » permet d'affiner ce résultat en précisant le pays d'origine des parents. Cet élément de précision, compte tenu de la polarisation du débat sur certaines composantes de la population issue de l'immigration, présente un intérêt certain.

Tableau 3 – Part des enfants d'immigrés (18-40 ans) actifs occupés travaillant dans la fonction publique

Né en France d'au moins un parent né en Turquie	6
Né en France d'au moins un parent né en Algérie	14
Né en France d'au moins un parent né au Maroc	12
Né en France d'au moins un parent né au Portugal	6
Né en France d'au moins un parent né en Espagne	13
Né en France d'au moins un parent né en Afrique	11
Population totale	14

Champ : salariés âgés de 18 à 40 ans.

Source : Insee, EHF, 1999.

Tableau non publié, aimablement communiqué par P. Simon (Ined).

Certains groupes, on le voit, semblent moins attirés que d'autres par la fonction publique. C'est le cas des personnes d'origine turque ou portugaise et, dans une

moindre mesure, des originaires d'Espagne et d'Afrique. Les Maghrébins, en revanche, connaissent des taux d'accès normaux ou très proches de la normale, c'est-à-dire, compte tenu des obstacles qu'ils ont à surmonter du fait de la position sociale et professionnelle de leurs parents, **un taux d'accès « anormalement élevé »**. Cela semble surtout vrai pour les plus diplômés d'entre eux. Les données de l'enquête « Génération 98 » réalisée par le Céreq (Centre d'études et de recherches sur les qualifications) en 2001 pour analyser l'insertion professionnelle des 370 000 jeunes sortis trois ans plus tôt du système scolaire et universitaire font apparaître que les titulaires d'un bac +5 sont fonctionnaires pour 4,1 % d'entre eux lorsqu'ils sont nés de deux parents nés en France, mais à 4,4 % lorsqu'un de leur parent est originaire du Maghreb [Frickey *et al.*, 2004].

Au regard de l'objectif d'une plus grande ouverture de la fonction publique à des enfants d'immigrés présentés comme « trop peu nombreux », ces données sont quelque peu embarrassantes. Il convient d'en souligner une double limite : elles sont trop globales ; elles comportent un certain nombre de biais :

- leur globalité dissimule vraisemblablement des déséquilibres dans l'accès aux différentes catégories d'emploi, aux divers statuts, ou d'un corps à l'autre. On le sait : les disparités de situation entre hommes et femmes dans la fonction publique ont longtemps été masquées par des données statistiques dont le degré d'agrégation était trop élevé... ;
- ces données sont partiellement biaisées – celle du tableau 3 tout au moins – car elles présentent la situation des actifs occupés, ce qui exclut du champ de l'analyse les personnes au chômage depuis un certain temps. Or, le taux de chômage des enfants immigrés est plus élevé que celui des actifs issus de parents nés en France [Silberman et Fournier, 1999 ; Silberman, 2002]. Il est en outre avéré que certains, au sein de la population « enfants d'immigrés », sont plus exposés que d'autres au risque de chômage : c'est le cas des enfants d'Algériens, qui rencontrent sur le marché de l'emploi des difficultés d'insertion anormalement persistantes, même si on les compare avec celles qui attendent les hommes d'une autre origine maghrébine [Gaymu et Parant, 1996 ; Tribalat, 2004]. Les données collectées en 1999, en outre, ignorent par définition les personnes qui ont décidé d'émigrer vers le pays d'origine de leurs parents. Or, ce mouvement est d'une ampleur non négligeable pour certaines destinations, notamment le Portugal et l'Algérie [Richard, 2004].

Ces données doivent donc être confirmées, corrigées et affinées. **La tendance générale qu'elles dessinent permet toutefois de penser que la fonction publique de l'État exerce, sur les jeunes issus de l'immigration et plus particulièrement de l'immigration maghrébine, une très forte attraction.**

Dans ces conditions, l'intérêt d'une politique de recrutement qui les « ciblerait » plus particulièrement ne s'impose pas avec la force de l'évidence.

SECTION 3 – Une variante de l’objectif de démocratisation : la réaffirmation de la fonction intégratrice de l’administration

Cet objectif semble assez impropre à justifier une politique d’action positive cohérente : on ne voit pas bien en quoi il pourrait fournir un critère permettant d’identifier la population cible d’une politique de recrutement volontariste.

La réaffirmation de la fonction intégratrice de l’administration affleure toutefois à la surface d’un certain nombre de discours prônant une ouverture accrue de la fonction publique, et se trouve parfois explicitement revendiquée. Même lorsqu’elle ne l’est pas, elle forme un arrière-plan idéologique qui hypothèque selon nous la crédibilité des mesures d’ouverture actuellement envisagées.

Illustration parfaite du risque de malentendu que recèle un tel discours : le projet de « parcours d’accès à la fonction publique territoriale, hospitalière et de l’État » a pu être présenté par la presse comme « *une mesure de discrimination positive à destination des immigrés de la deuxième ou troisième génération* »¹. Le caractère absurde de l’expression (qui prétend désigner des gens qui n’ont jamais immigré de nulle part...) a le mérite involontaire de souligner le caractère dépassé (et déplacé) du discours intégrationniste.

Fonction publique et « creuset républicain »

L’intégration nationale est très largement le produit, en France, d’une action de l’État. Les historiens du XIX^e siècle et du premier XX^e siècle recourent, pour caractériser ce processus, à des expressions diverses : « *nationalisation de la société* » [Noiriell, 1988a], « *institution du social* » [Rosanvallon, 1990], « *francisation de la France* » [Weber, 1983]. Elles renvoient toutes au vaste mouvement d’acculturation (notamment linguistique) d’un peuple marqué, à divers égards, par un très fort degré d’hétérogénéité.

Dans cette vaste entreprise d’intégration – entendue, classiquement, comme intériorisation de valeurs communes, de normes culturelles et de modèles de comportement – les services publics ont joué un rôle essentiel. L’œuvre des « hussards noirs de la République » est bien connue ; celle de l’armée l’est aussi, mais l’action des autres services publics n’en a pas moins été importante. Marceau Long a bien décrit ce rôle historique de l’administration dans l’affirmation d’une identité collective [Long, 2001] : « *Dans chaque commune le gendarme, l’agent du fisc, l’instituteur, le responsable de la voirie rappellent au citoyen l’unité de l’État* » – et donc, aurait pu ajouter Marceau Long, l’unité de la nation.

1. *Libération* du 30 juin 2004.

Plus spécifiquement – au sens où le mot « *intégration* » tend, depuis une trentaine d’années, à être associé au devenir des étrangers dans la société française – la fonction publique a indéniablement joué un rôle d’« incorporation » dans la nation de Français des marges, comme les Corses ou les DOMiens, ou encore des citoyens issus de groupes confessionnels minoritaires, comme les protestants ou les juifs, la possibilité pour les juifs d’accéder à la haute fonction publique sans se convertir étant, comme le rappelle Pierre Birnbaum, un phénomène presque unique dans la première période de l’histoire contemporaine [Birnbaum, 1992].

Un discours dépassé

Il l’est, à l’évidence, si l’on se place au plan macro sociologique de construction d’une « identité » nationale.

Au sens plus spécifique où il vise « les immigrés », il est tout à la fois dépassé et déplacé. L’affichage d’un tel objectif fait fi de la réalité sociale contemporaine. Il n’a pas de consistance autre qu’idéologique. Comme l’explique Smaïn Laacher [Laacher, 1998] : « *Il y a dans la notion d’insertion l’idée d’accession, d’accéder à : on entre dans le monde de l’école, du travail, de la consommation, etc. Les politiques d’insertion obéissent à des discriminations positives, elles sont toujours mises en place pour des populations particulières et des espaces particuliers. L’intégration [...] renvoie quant à elle à de grands équilibres, à la cohésion entre les groupes, au national, au territoire national et en définitive à l’État-Nation. Quand on parle d’intégration à propos de certains publics (les immigrés notamment), on pense, à tort ou à raison, à une incomplète universalisation, à un défaut de ‘nationalisation’(que l’on regrette) .* ».

Or, les spécialistes de l’immigration se querellent sur bien des points, mais il en est un sur lequel ils tombent d’accord : « l’intégration » (sociologique, culturelle, sociale...) n’est pas à construire ou à précipiter, **elle est faite**. Ignorer cela, c’est ignorer le problème majeur qui se pose actuellement : celui du découplage de deux processus traditionnellement perçus comme allant de pair : l’assimilation à la communauté nationale d’une part, l’ouverture des voies de l’insertion professionnelle et de la mobilité sociale d’autre part. Certains chercheurs proposent même de parler d’une « *assimilation segmentée* » pour désigner cette co-existence entre assimilation culturelle (ou acculturation) et infériorisation persistante sur le marché du travail [Silberman, 2002].

En toute hypothèse et quelles que puissent être par ailleurs les divergences qui demeurent dans l’analyse de ces processus sociaux, le fait est que le vocabulaire de l’intégration, au même titre que des expressions comme « *deuxième génération* » ou – pis encore – « *immigrés de la deuxième génération* » se trouve rejeté par toute une partie des jeunes (et des moins jeunes...) qui sont censés être concernés. Il semble peu judicieux de formuler en ces termes une politique d’ouverture qui les viserait plus particulièrement. L’un des enquêtés de Philippe Bernard [Bernard, 2004] exprime à cet égard un sentiment trop largement répandu pour ne pas tenir lieu de conclusion : « *Nous n’avons jamais immigré et on nous répète que nous devons nous intégrer, alors que nous pensons déjà faire partie d’un tout. C’est un truc de fou* ».



Chapitre 2

Contribuer à la lutte contre les discriminations

« Ouvrir la possibilité d'être gendarme pour tous, en fonction de ses seuls mérites objectifs, c'est donner un signal fort en direction des jeunes qui vivent des situations de discriminations plus ou moins clairement affichées ».

Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville,
Gend'Info, n° 232, janvier 2001.

SECTION 1 – Être un employeur exemplaire

L'existence, dans divers domaines de la vie sociale, de discriminations frappant les individus à raison de leur origine, a fait l'objet, en France, d'une prise de conscience tardive [Fassin, 2002]. Dans les rapports publics et les travaux scientifiques portant sur la question de l'intégration, le problème était passé sous silence, ou simplement signalé au passage [par exemple Hessel, 1988, pp. 83-84].

C'est le Haut Conseil à l'intégration qui, dans son rapport de 1993, a le premier attiré l'attention sur le sur-chômage des Français d'origine immigrée et sur la possibilité de l'expliquer par « *une politique d'embauche discriminatoire pratiquée par certaines entreprises* » [HCI, 1993]. Le Conseil d'État a ensuite relevé, dans son rapport de 1996 consacré au principe d'égalité, divers « *indices de l'existence d'une discrimination ethnique à l'embauche* » [Conseil d'État, 1997]. Le Haut Conseil à l'intégration a finalement, dans son rapport de 1998 intitulé *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité*, durablement inscrit le problème sur l'agenda politico-administratif.

Un véritable champ d'études tend, depuis lors, à se constituer. Mais les progrès sont lents. L'ampleur et surtout la logique des discriminations à l'emploi [Silberman, 2002], au logement [Maguer et Barou, 2003], ou devant le service public – de l'éducation notamment [Van Zanten, 2001] – demeurent fort mal connues.

S'agissant de l'accès à l'emploi public, la réflexion s'est d'abord portée sur la question des emplois fermés aux étrangers [HCI, 1998 ; GED, 2000] mais aussi – plus près de notre sujet – sur les discriminations dont sont victimes les femmes dans le cadre d'un droit de la fonction publique pourtant dominé par le principe d'égalité [Colmou, 1999].

C'est cette réflexion qui doit être étendue aux Français issus de l'immigration, qu'ils soient candidats aux emplois publics ou déjà membres de l'administration.

L'hypothèse d'un fonctionnement discriminatoire des mécanismes de recrutement

90 % des agents civils de l'État sont recrutés par concours. Le déroulement des épreuves et les modalités d'appréciation de la valeur des candidatures sont encadrés par des règles précises qui, sous le contrôle de juge, garantissent la neutralité et le caractère non-discriminatoire du recrutement. Au stade des épreuves écrites d'admissibilité, par exemple, la règle de l'anonymat des copies s'impose de la manière la plus stricte : son non-respect (fût-ce par une seule copie) porte au principe d'égalité une atteinte telle que le concours doit être annulé (CE, 20 février 1985, *Fontaine*). La règle du concours national offre le modèle même d'un recrutement méritocratique qui ne tient aucun compte d'éléments étrangers aux vertus et aux talents des individus.

Mais le respect scrupuleux de l'égalité formelle n'empêche pas, on le sait, la production d'effets qui, sans l'être **intentionnellement**, n'en sont pas moins objectivement discriminatoires, c'est-à-dire différenciés selon les groupes qu'ils touchent. La question du caractère *de facto* discriminatoire des procédures de recrutement et des modes de gestion du personnel dans la fonction publique doit donc être posée.

La rareté des études empiriques

Effectuée pour le compte de la DPM (Direction de la population et des migrations) en 2003, une enquête portant sur « L'accès aux fonctions publiques des jeunes Français d'origine immigrée » [Peres, 2004] a fait porter l'analyse sur trois centres de préparation aux concours de catégorie A situés à Montpellier, Grenoble et Bordeaux. La proportion d'étudiants issus de l'immigration semble statistiquement normale (40 % si l'on remonte à la troisième génération, 12 % si l'on s'en tient aux parents). Elle est toutefois affectée d'un fort déséquilibre entre les sexes, les hommes étant presque totalement absents de la population enquêtée. Une étude réalisée en 2004 à l'Institut universitaire de formation des maîtres de Créteil, réalisée selon la méthode patronymique et non par passation de questionnaires, aboutit à un résultat du même ordre : près de 12 % des stagiaires de deuxième année (futurs professeurs des écoles) porteraient un prénom « caractéristique d'Afrique du Nord ». Il s'agirait, là encore, d'étudiantes plutôt que d'étudiants (127 sur 153). Enfin, une recherche menée sur le recrutement des gardiens de la paix et des ADS (adjoints de sécurité) à Lille et Marseille [Duprez et Pinet, 2002] ne débouche pas sur des résultats quantitatifs très parlants, dans la mesure où les auteurs avouent ne pas être en mesure de faire le départ, pour expliquer le nombre relativement peu élevé de jeunes Maghrébins recrutés, entre effets de structure et effet propre de l'origine.

Les résultats qualitatifs atteints par cette étude – qui doit donc être accueillie avec précaution – n'en confirment pas moins la conclusion dégagée par les deux autres enquêtes : ils tendent à établir l'absence de discrimination au cours de la sélection, même si le traitement des différents « types » de candidats n'est pas complètement identique. Il ressort ainsi de l'observation des épreuves orales qu'*« on est assez loin d'attitudes qui correspondent à des formes de racisme caractérisé, mais les*

candidats ethnicisés et/ou issus des quartiers sensibles sont plus que d'autres mis dans des situations extrêmes. Que feront-ils face à l'accusation d'être un "traître" [...] ? Pourront-ils arrêter des personnes qu'ils connaissent ? Ces questions semblent traduire une préoccupation courante du jury » [Duprez et Pinet, 2002].

L'étude montpelliéenne dément quant à elle l'idée reçue selon laquelle ces jeunes seraient victimes d'un phénomène d'autocensure ou d'autodécouragement (« *les concours ce n'est pas pour nous* », « *on n'y arrivera jamais* »...). Elle fait état au contraire de leur très forte motivation, et confirme l'attrait particulier qu'exerce la sécurité de l'emploi sur des jeunes qui ont souvent vu leurs parents frappés par le chômage, et qui, plus spécifiquement, perçoivent le caractère objectif et impersonnel des procédures de recrutement comme l'antithèse des discriminations dont ils craignent de faire l'objet dans le secteur privé. L'auteur de l'étude souligne qu'il s'agit là d'un élément « capital » pour comprendre à quel point les concours de la fonction publique constituent « *une découverte attrayante et protectrice pour les individus porteurs d'une différence visible* ».

Le caractère peu concluant des études empiriques

Ces études – auxquelles on aurait pu ajouter l'enquête sur les « parcours d'intégration » publiée en 2001 par le HCI [HCI, 2001] – portent sur des échantillons de très faible taille. Leur représentativité n'est jamais contrôlée (au sens statistique du terme), et il est donc difficile d'en analyser les résultats « *toutes choses égales par ailleurs* », c'est-à-dire en neutralisant les effets de structure qui permettent de distinguer entre les facteurs exogènes (tenant par exemple au niveau ou au type de diplômes) et les mécanismes discriminatoires endogènes.

La nécessité d'infirmer ou de confirmer l'hypothèse

Pour s'assurer que les procédures de recrutement de la fonction publique ne produisent pas, par-delà leur neutralité affichée, une série d'effets « ethniquement » discriminatoires, il est parfois proposé – au niveau notamment de l'Union européenne – de modifier radicalement les instruments de mesure des inégalités d'accès aux emplois publics.

L'ethnicisation des instruments de mesure

Certains auteurs [par exemple Simon, 2004] prônent l'importation en France d'un système adopté par quelques pays voisins du nôtre dans leur politique de lutte contre les discriminations : le *monitoring ethnique* (sur ces expériences étrangères, cf. *infra* pp. 52-53).

Le recours à l'outil statistique pour mesurer les inégalités d'accès à la fonction publique et les inégalités de traitement en son sein ne constituerait pas une nouveauté radicale. La publication régulière de tableaux de bord présentant la situation respective des hommes et des femmes s'est ainsi imposée, dans la période récente, comme une nécessité. Le rapport annuel de l'Observatoire de l'emploi public, le rapport

La clarification des fins poursuivies

biannuel sur la place des femmes dans la fonction publique de l'État, les « Points statistiques » de la DGAPF rendent désormais publiques des données de plus en plus détaillées. Créé par un arrêté du 10 novembre 2000, le comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques synthétise et analyse ces informations statistiques et promeut le progrès des recherches dans ce domaine.

Il est proposé, sur ce modèle, de développer un système de collecte de données qui permette d'évaluer la situation respective des différents « groupes ethniques » dans la fonction publique. Plusieurs arguments étayent cette proposition :

- Mieux vaut assurer la transparence que laisser prospérer des idées fausses ou des informations partielles. Des données statistiques fiables permettraient de contrôler efficacement les résultats dégagés par les recherches monographiques dont nous avons souligné plus haut les limites, ainsi que les données excessivement globales présentées au précédent chapitre.
- La collecte régulière de ces données (qui devrait même, idéalement, s'opérer « en continu »), aurait pour effet de stimuler la mobilisation des acteurs concernés. Patrick Simon explique ainsi que « *l'implication des opérateurs dans le monitoring fait progresser leur conscience de la réalité des discriminations (awareness) et les rend comptables et responsables (accountable) des progrès accomplis. La simple réalisation du monitoring accélère la prise de conscience et la compréhension des mécanismes à l'œuvre dans les discriminations. Elle enclenche un cercle vertueux d'inspection et de révision des pratiques et instaure une sensibilité à l'égard des groupes minoritaires et de leur participation à la société* » [Simon, 2004].
- Enfin et surtout, l'ethnicisation des instruments de mesure est présentée comme la condition *sine qua non* de la lutte contre la discrimination **indirecte**. Cette notion communautaire (*cf.* l'encadré *infra*) est destinée à débusquer des dispositions en apparence neutres mais qui produisent des effets négatifs sur les membres des groupes « protégés ». La discrimination indirecte, en dépit des formulations prudentes imposées par le gouvernement français lors de la négociation de la directive « race » [Guiraudon, 2004], est en effet intrinsèquement liée à la statistique. Ses présupposés comme ses modalités de mise en œuvre sont exclusivement quantitatifs : elle presuppose en effet une situation de non-discrimination identifiée à une situation de répartition **proportionnelle** des postes ; elle vise à saisir des discriminations appréhendées comme autant **d'écart statistiques** par rapport à cette situation idéale. Pour caractériser une discrimination indirecte, il faut donc, à l'évidence, procéder à des comparaisons entre groupes. Il s'agit de révéler des écarts de situation, en construisant des indicateurs de « sous-utilisation » et des indices de concentration ou de ségrégation.

La notion communautaire de discrimination indirecte

La discrimination **directe**, qui consiste à traiter moins bien – à situation égale – une ou plusieurs catégories de personnes, est explicitement inscrite dans une réglementation ou une pratique, par opposition aux mesures « *indistinctement applicables* », ou « *formulées de façon neutre* » (CJCE, arrêt *Kor ding* du 2 octobre 1997). Elle peut donc être repérée indépendamment de toute application pratique, « *sur la base d'analyses purement juridiques* » (CJCE, arrêt *Defrenne II* du 8 avril 1976).

La notion de discrimination indirecte a été élaborée par la Cour de justice dans un arrêt *Sotgiu* du 12 février 1974, qui énonce que « *le droit communautaire prohibe non seulement les discriminations ostensibles [...] mais encore toutes les formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat* ». Des critères comme le lieu d'origine ou le domicile d'un travailleur peuvent par exemple, « *selon les circonstances, constituer, dans leur effet pratique, l'équivalent d'une discrimination à raison de la nationalité* », et se trouvent à ce titre prohibés. De même, le recours à un critère apparemment neutre comme le fait de travailler à mi-temps peut aboutir, dans les faits, à un résultat très proche de celui qui aurait été obtenu si on s'était fondé sur le sexe : il s'agit alors d'une discrimination indirecte. La discrimination indirecte est donc recherchée à partir d'une analyse des situations concrètes, une règle de prime abord irréprochable pouvant faire naître, *de facto*, une situation de déséquilibre. La définition complète désormais en vigueur (directive 2002/73 du 23 septembre 2002, transposable à d'autres motifs de discrimination que le sexe) la décrit comme « *une situation dans laquelle une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre désavantagerait particulièrement des personnes d'un sexe par rapport à des personnes d'un autre sexe, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soient objectivement justifiés par un but légitime et que les moyens pour parvenir à ce but soient appropriés et nécessaires* ».

Il va de soi que ce « *monitoring ethnique* » appliqué aux recrutements ou aux progressions de carrière dans l'administration n'a de sens que si **l'ensemble de l'appareil statistique** intègre la variable de l'origine. La « sous-utilisation » par la fonction publique des enfants de Portugais, par exemple, ne saurait être sans précaution interprétée comme l'indice d'une discrimination dont ceux-ci font l'objet. Elle doit être analysée à la lumière des caractéristiques propres de la population concernée (forte préférence pour les études courtes et les filières professionnelles, concentration des parents dans certains secteurs professionnels, etc.). La production statistique de données socio-économiques relatives aux différents groupes s'impose comme une nécessité. L'introduction du *monitoring ethnique* suppose donc une réforme de très grande ampleur, qui viserait au premier chef les modalités du recensement de la population.

Une telle réforme, sur le plan juridique, requiert l'intervention d'une loi modifiant la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informative, aux fichiers et aux libertés. Le Conseil

constitutionnel, s'il était saisi, s'opposerait vraisemblablement à cette « reconnaissance » par l'appareil statistique public de catégories de population définies par une « origine » commune (*cf. infra* pp. 63-65), d'autant plus que le critère du lieu ou la nationalité de naissance des parents ou des grands-parents demande à être combiné, dans un pays comme le nôtre, au critère de l'appartenance confessionnelle des parents. Au-delà même de l'obstacle juridique, la construction de catégories ethniques se heurte à des obstacles sociologiques de première grandeur. Si une partie des statisticiens, des sociologues et des politiques déplorent rituellement « l'invisibilité » des Français issus de l'immigration, il semble en revanche que les individus concernés s'en accommodent fort bien. L'échec, dans le champ politique et associatif français, des quelques tentatives de mobilisation « ethnique », est à cet égard très éloquent. De nombreux signes témoignent de la réticence des Français à apparaître dans l'espace public sous une étiquette ethno-raciale. On se bornera ici à mentionner le taux de non-réponse au questionnaire administré (sous enveloppe nominative et avec toutes les garanties de confidentialité requises) dans le cadre d'une enquête commanditée par le HCI en 2001 [HCI, 2001] : 65 % des personnes interrogées (cadres du secteur public et du secteur privé) ont refusé de répondre à la question : « *Êtes-vous français par acquisition, enfant d'étrangers, petit-enfant d'étranger ?* ». Dans un autre registre, l'énorme succès rencontré, en 2004 par l'ouvrage *Je suis noir et je n'aime pas le manioc*¹, publié par un auteur inconnu, édité par une petite maison d'édition, et presque totalement ignoré par la critique, souligne la profondeur d'une résistance sur laquelle les sociologues (et les politiques) devraient peut-être s'interroger.

La mobilisation des instruments existants

Bien utilisés, ils permettraient de répondre à la question posée. Les procédures de recrutement et de gestion des personnels produisent-elles des effets discriminatoires sur des candidats ou des agents caractérisés par une « origine » commune ? Des recherches systématiques permettraient d'en avoir le cœur net, en recourant à des méthodes aussi bien quantitatives que qualitatives.

Une approche quantitative est, en l'état actuel du droit, parfaitement envisageable. La loi de 1978 n'interdit pas, et la Cnil (Commission nationale de l'informatique et des libertés) ne s'oppose pas, à ce que soient menées, sous certaines conditions, des enquêtes spécialisées intégrant des données dites « sensibles », c'est-à-dire « *des données nominatives qui, directement ou indirectement, font apparaître les origines raciales [...]* » des enquêtés. Sans entrer dans le détail d'une jurisprudence qui distingue entre « données sensibles » et « variables spécifiques » [sur ce point, *cf.* Héran, 2002], on se bornera à souligner qu'il est possible de mener des enquêtes tenant compte de « l'origine » (et donc de produire des données chiffrées sur les « personnes issues de l'immigration »), mais à une triple condition :

- l'intégration de ce critère doit être pertinente, c'est-à-dire proportionnée aux objectifs de l'enquête. Dans le cadre d'une enquête sur les discriminations à raison

1. Gaston Kelman, *je suis noir et je n'aime pas le manioc*, Max Milo Éditions, Paris, 2003.

de l'origine, une question sur l'origine des enquêtés est, cela va sans dire, éminemment pertinente ;

- l'accord exprès des enquêtés doit être recueilli ;
- les conditions de confidentialité et d'anonymat doivent être respectées.

Un certain nombre d'enquêtes quantitatives – notamment celles dont nous faisions état dans l'introduction et dans le précédent chapitre – ont ainsi pu être menées sur la mobilité géographique et l'insertion sociale des familles immigrées [Tribalat, 1995], sur l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'immigration (enquête « Génération 1998 »), ou encore sur l'histoire familiale d'un échantillon de 300 000 foyers recensés en 1999 [Tribalat, 2004].

« Ni mystère à préserver ni tabou à lever », résume le directeur de l'Ined [Héran, 2002], « l'étude des origines peut remonter au lieu de naissance des parents à condition de s'effectuer dans le cadre d'une étude anonyme et spécialisée où sa pertinence scientifique et sociale est avérée. L'appréciation de cette pertinence ne dépend pas seulement des sociologues ou des démographes qui conçoivent l'enquête, elle doit émaner aussi d'institutions telles que le Cnis (Conseil national de l'information statistique) et la Cnil qui représentent à leur manière l'ensemble du corps social. "Science et conscience" vont de pair. En matière de migrations et d'intégration, la statistique publique s'accroche à ce principe. Elle n'a aucune raison de s'en détourner dans les années à venir ».

Mais l'étude des discriminations, contrairement à ce que porte à croire l'engouement actuel pour la notion de discrimination indirecte, ne se résume pas à la collecte et au traitement de données quantitatives.

Il est clair, par exemple, que l'hypothèse de l'auto-évitement, sur laquelle repose toute une partie de l'actuelle politique d'attractivité de la fonction publique en direction des « jeunes issus de l'immigration » ne peut être confirmée que par des recherches de type qualitatif : Comment se manifeste, s'il existe, cet auto-découragement des candidats potentiels ? Vaut-il pour tous les concours ou pour certains seulement ? Quels en sont les ressorts, l'origine, les manifestations ? Pour répondre à ces questions, le vaste champ de recherche que forme la sociologie des agents du service public [pour un exemple récent et percutant, cf. Cartier 2003], dispose d'une vaste panoplie d'outils méthodologiques (exploitation de matériaux ethnographiques et d'archives écrites ou orales, récits de vie, observation directe du déroulement des épreuves ou de leur préparation, enquêtes auprès des étudiants...).

Quant à l'aspect plus endogène du problème, l'éventuelle mise en évidence d'effets déséquilibrés produits par les mécanismes de recrutement et de promotion pose simplement un premier jalon dans l'analyse. Une fois établi que, toutes choses égales par ailleurs, telle ou telle catégorie de population, est « particulièrement désavantagée » par l'application de procédures en apparence neutres, il reste à comprendre **pourquoi**. D'autre part, l'hypothèse de comportements purement et simplement racistes (lors du déroulement des épreuves orales, ou au sein des écoles de formation lorsqu'elles existent) ne peut pas être écartée d'un simple revers de main. À cet égard, le programme de recherche patronné en 2000 par l'IHESI (Institut des hautes

études de la sécurité intérieure) sur le recrutement par les services de police français de personnes d'origine étrangère¹ offre un modèle d'auto-analyse qui est resté ponctuel et, surtout, très singulier.

En tout état de cause, il est plus urgent que jamais, pour la fonction publique de l'État, d'être un employeur exemplaire et d'être perçue comme tel. Cet impératif, sur le plan des principes, se justifie de lui-même. Dans une perspective plus pragmatique, on rappellera que le secteur privé, en anticipant l'aggravation de l'actuelle pénurie de main-d'œuvre, a déjà commencé à jouer la carte du recrutement « non-discriminatoire » [cf., *inter alia*, la stratégie commerciale des agences d'intérim ou le « rapport Bébéar » rendu public en décembre 2004]. Sur ce terrain plus aisément que sur d'autres, la fonction publique peut et doit se donner les moyens de soutenir la comparaison. La création, sur le modèle du comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, d'un Observatoire de l'égalité des chances dans la fonction publique constituerait à cet égard un « signal fort ».

SECTION 2 – Enclencher un cercle vertueux

Dans la réflexion actuelle sur l'ouverture de la fonction publique aux jeunes « issus de l'immigration », le registre anti-discriminatoire n'est pas seulement mobilisé par l'État employeur, il est aussi manié par l'État « instituteur du social ». La fonction publique est présentée comme un lieu stratégique pour organiser la diffusion de modèles d'identification positive d'une part, pour faire évoluer les représentations collectives d'autre part.

Diffuser des modèles d'identification positive

La théorie du modèle d'identification positive (*role model*) a été formalisée, dans le contexte de la lutte contre le racisme, pour lutter contre l'autodévaluation, l'autodénigrement et même la haine de soi qui sévissent au sein des groupes confrontés par la société à une image de soi particulièrement négative. Cette théorie, issue de la psychologie sociale et des sciences de l'éducation, a joué un rôle important, aux États-Unis, dans le développement des luttes collectives (« *Black is beautiful* »). Elle a également été avancée pour justifier l'adoption de programmes de discrimination positive, mais la Cour suprême a considéré que la volonté de fournir des modèles d'identification positive à une communauté donnée ne constitue pas un intérêt général de nature à justifier une différence de traitement dans l'accès à des emplois publics (arrêt *Wygant* de 1984, il s'agissait de postes de professeurs).

■ 1. Les résultats ont été publiés dans un rapport intitulé *Policiers et médiateurs. Sur le recrutement et les appartenances*, consultable au centre de documentation de l'IHESI.

Dénuee de portée juridique, la théorie du modèle d'identification positive n'en reste pas moins mobilisée, outre-Atlantique, dans le discours de justification de l'*affirmative action* : pour aider les membres des minorités à surmonter les obstacles intérieurs érigés par des décennies ou des siècles d'infériorisation, il faut susciter de manière volontariste la promotion, à des postes prestigieux, de personnes « qui leur ressemblent ».

Cette théorie peut sembler spécifiquement américaine en ceci qu'elle présuppose, on le voit, qu'un Noir « qui a réussi » **ressemble toujours** – aux yeux des Blancs comme aux yeux des Noirs – à un Noir qui n'a pas réussi. Elle présuppose, en d'autres termes, qu'un jeune Noir pauvre et sans instruction s'identifiera plus aisément à un Noir fils de diplomate ou Prix Nobel de physique, qu'à un *self-made man* blanc. Par-delà les différences culturelles, sociales, économiques etc., le noyau dur de l'identification reste la couleur de peau.

En dépit de cette spécificité forte, la théorie du modèle d'identification positive s'est répandue en France comme une traînée de poudre. Elle est de plus en plus présente dans les politiques de lutte contre la discrimination, comme en témoignent le programme « Talents des cités », les opérations « Ambassadeurs de la réussite » ou la stratégie d'intégration « Par le toit » prônée par le HCI dans son rapport pour 2003. Elle consiste à enclencher un mécanisme d'émulation en mettant en valeur « *ceux qui ont connu une promotion sociale exemplaire* ». Certaines actions menées au sein du milieu associatif reposent sur le même principe, qui inspire également la littérature savante [Santelli, 2002] ou journalistique [Bernard, 2004].

La volonté de diffuser des modèles d'identification positive joue, dans le cadre des politiques de diversification du recrutement dans la fonction publique, un rôle très prégnant mais non dénué d'ambiguïté. Appliquée, au cours de l'hiver 2003-2004, à la nomination d'un préfet, la théorie du modèle d'identification « fonctionne » correctement, puisqu'il s'agit d'un poste prestigieux et porteur d'enjeux symboliques forts. Mais il en va différemment pour le corps de fonctionnaires auquel elle est appliquée avec le plus de vigueur : le corps des policiers. Le discours de l'identification positive apparaît ici légèrement décalé (le prestige du métier de policier n'a jamais été, en France, très solidement garanti) et, surtout, il s'avère quelque peu glissant. Deux citations éloquentes montrent qu'**on risque ici, à trop insister, de renforcer les stéréotypes qu'on cherche à dissoudre** :

- « *il est temps de donner à la jeunesse des quartiers des modèles d'identification positive, en rupture avec le modèle négatif du "petit caïd"* » (Jean-Pierre Chevènement, invitant les préfets à ouvrir largement le recrutement des ADS [in Calvès, 1999]) ;
- il faut « *aller vers eux, leur prendre la main, cheminer avec eux. Et ça changera tout [car] aujourd'hui leur choix, c'est soit de rouler en grosse cylindrée en gagnant 10 000 € par mois grâce au trafic de drogue, soit de rester au chômage* » (Dominique de Villepin, présentant dans un journal populaire le projet « cadets de la police » d'intégration volontariste de jeunes « notamment issus de l'immigration »¹).

1. *Le Parisien* du lundi 13 septembre 2004.

Faire évoluer les représentations collectives

Ce second objectif s'inscrit dans le prolongement du premier ; il réoriente vers la société dans son ensemble l'entreprise de démontage des stéréotypes relatifs aux destins sociaux des enfants d'immigrés. L'État entend exercer une fonction pédagogique en signifiant à tous qu'un Arabe n'a pas nécessairement vocation à « *rouler en grosse cylindrée en gagnant 10 000 € par mois grâce au trafic de drogue* » : il peut aussi être contrôleur des impôts ou commissaire de police.

L'objectif assigné à la fonction publique est de faire évoluer les représentations collectives et de contribuer ainsi – indirectement, par la seule vertu de la composition ethnique de ses effectifs – à la lutte contre les discriminations qui sévissent dans divers domaines de la vie sociale. Le pouvoir de l'image (ou de la « représentation passive », cf. *infra* p. 41) est crédité d'une force qui dispense, semble-t-il, de s'interroger sur le contenu des missions. Il est frappant à cet égard de constater que le service public de l'emploi, dont le rôle dans la lutte contre les discriminations à l'embauche pourrait être déterminant, échappe presque complètement à une réflexion qui tend à se polariser sur le service public de l'audiovisuel.

Plus généralement, l'idée selon laquelle la composition ethnique des effectifs de la fonction publique doit être aménagée de façon à redresser les stéréotypes négatifs impliquerait, si elle était vraiment prise au sérieux, de distinguer entre métiers prestigieux et non prestigieux, mais aussi entre les métiers où la présence d'enfants d'immigrés est « attendue » (métiers du social par exemple) et ceux où elle ne l'est pas.

Autant dire que si la politique de recrutement de l'État doit évidemment être irréprochable au regard des exigences du principe d'égalité, il est illusoire d'imaginer qu'elle pourra, à elle seule, enclencher un cercle vertueux conduisant à l'éradication des préjugés racistes.

Chapitre 3

Accroître la « représentativité » de la fonction publique

« La police doit aussi être plus représentative de la diversité ethnique des quartiers. Le souhait de mon ministère est d'agir pour promouvoir l'intégration des jeunes Beurs au sein des forces de l'ordre »,
Éric Raoult, ministre chargé de l'Intégration et de la Lutte contre l'exclusion, *InfoMatin*, 6 novembre 1995.

L’administration française, classiquement, n’est pas au service de la population mais de l’intérêt général. Elle ne prétend nullement « ressembler » à une société civile qu’elle a plutôt vocation à surplomber. Le modèle britannique d’une police immmergeée dans une communauté dont elle émane visiblement (*community policing*) est, par exemple, tout à fait étranger au système policier français [Emsley, 1989]. Dans le même esprit, l’Ena n’apparaît pas comme le reflet du peuple ni même des élites, mais – selon la formule heureuse de Jean-Michel Gaillard – comme « *le miroir de l’État* » [Gaillard, 1995].

Chacun connaît les manifestations d’une idéologie administrative perçue comme un corollaire du principe d’égalité devant le service public et comme une garantie de l’impartialité de l’Etat¹ : un fonctionnaire français est recruté par la voie d’un concours national, il est soumis à des règles de mobilité, il ne communique pas en patois avec les administrés, il sert l’État, et le fait qu’il soit « trop souvent » originaire d’un département du sud de la France n’a jamais donné matière à la formulation d’un problème politique. Au sein des grandes valeurs du service public (égalité, neutralité, compétence), l’aspiration à la « représentativité » n’a pas sa place.

Le thème de la « diversification » du recrutement et l’idéal d’une fonction publique « à l’image de la population » sont pourtant devenues, en quelques années, un véritable leitmotiv de la littérature administrative française et des propositions de « modernisation » des procédures de recrutement.

1. Cette idéologie n’exclut pas certains accommodements avec le réel. Pour le corps des instituteurs, cf. par exemple [Chanet, 1996].

SECTION 1 – Un modèle étranger à la culture administrative française

La théorie de la bureaucratie représentative

La théorie de la bureaucratie représentative, en dépit de ses origines britanniques¹, est fondamentalement américaine. Elle est l'expression d'une culture administrative et politique qui n'a jamais vraiment intégré une conception « wébérienne » de la fonction publique. Dans les trois fonctions publiques états-uniennes (fédérale, étatique et locale), une partie des agents est certes recrutée selon des procédures méritocratiques et protégée contre les révocations politiques, mais l'introduction du *merit system*, à la fin du XIX^e siècle, n'a été « *acceptée qu'à contrecœur, comme un expédient auquel il faut se résigner pour des raisons pratiques* » [Conac, 1958]. La philosophie sous-jacente au système des dépouilles reste profondément ancrée dans la mentalité collective, et l'on se résigne mal, dans un pays où les fonctionnaires sont réputés servir non pas l'État mais le peuple, à les voir échapper à toute sanction électorale directe ou indirecte.

Dans un tel contexte, la théorie de la bureaucratie représentative constitue une réponse au lancinant problème du contrôle politique de l'administration. Samuel Krislov le souligne très clairement : « *Plus la bureaucratie dispose d'un pouvoir étendu et de fonctions importantes, plus nous avons besoin du type de contrôle (accountability) et du sentiment de responsabilité qui sont inhérents à l'exigence de représentativité* » [Krislov, 1974]. De manière plus lapidaire, un autre père de la théorie, Frederick Mosher, pose que seule une fonction publique « *qui représente largement toutes les catégories de la population* » « *peut être considérée comme répondant aux prescriptions de Lincoln sur le gouvernement “par le peuple”* » [Mosher, 1968].

Une fonction publique « représentative de la population » remplit plusieurs fonctions : elle offre à tous « *un symbole d'ouverture et d'égalité des chances au sein du service public* » [Mosher, 1968] ; elle accroît les qualités d'expertise de l'administration car les agents relaient auprès de leur hiérarchie les aspirations et les intérêts de leur communauté d'origine ; elle bénéficie, surtout, d'une **légitimité** véritablement démocratique, dans la mesure où chaque communauté peut s'identifier à une fraction au moins du personnel administratif qui apparaît, implicitement ou explicitement, comme le porte-parole de ses intérêts.

Les critères de « représentativité » ont d'abord été entendus très largement. Dans l'étude pionnière de Kenneth J. Meier [1975], les critères retenus sont l'âge des agents, leur niveau d'instruction, leur classe sociale, leur région d'origine et la

1. Une première formalisation de la théorie apparaît sous la plume de l'Anglais J. Donald Kingsley, (*Representative Bureaucracy*, 1944). Elle est centrée sur les élites administratives, dont l'auteur explique qu'elles sont d'autant plus « réactives » aux décisions politiques qu'elles sont issues des mêmes milieux sociaux que les dirigeants du parti au pouvoir.

profession de leur père. Mais les travaux contemporains tendent à se focaliser sur le sexe et l'appartenance ethno-raciale des agents [Dolan et Rosenbloom, 2003].

La théorie de la bureaucratie représentative, contrairement à celle du *role model* envisagée au précédent chapitre, ne considère pas qu'une fonction publique « à l'image de la population » produise, en tant que telle, des effets sociaux ou politiques. Elle opère une distinction entre une représentativité purement statistique, qualifiée de « représentation passive », et une « représentation active », qui se manifeste par le développement de politiques reflétant effectivement les intérêts et les aspirations du peuple [Mosher, 1968 ; Meir, 1993].

Cette distinction entre « représentation passive » et « représentation active » est au cœur d'une théorie dont l'objectif est bien de réconcilier le « fait bureaucratique » et le respect de la volonté du peuple. Elle présuppose une chaîne causale qui se déroule de la façon suivante [Krantz, 1976] :

- les membres des groupes ethno-raciaux (ou « les hommes et les femmes ») sont soumis à des formes de socialisation initiale très fortement différenciée ;
- ces expériences de socialisation conduisent à la formation de différents systèmes d'attitudes et de valeurs ;
- ces différences culturelles influent sur le comportement des agents et le contenu des décisions qu'ils sont amenés à prendre.

Il a été objecté que cette chaîne causale peut se trouver interrompue par l'acquisition d'une « culture professionnelle » qui, commune à tous les agents, abolit ou estompe les différences tenant à leurs origines [Meier et Nigro, 1976]. Mais cette hypothèse n'est pas confirmée empiriquement : une enquête comme celle de David Rosenbloom et Jeanette Featherstonhaugh, menée auprès d'agents de la fonction publique fédérale [1977], montre que les fonctionnaires noirs conservent un système de valeurs plus proche de celui des Noirs en général, que de celui des fonctionnaires blancs. Ces résultats ont été confirmés, en 1994, par une enquête qui atteste de la détermination des agents issus des minorités à assurer, au sein de l'administration, un rôle de porte-parole de leur communauté.

Des études empiriques confirment également qu'une composition ethnique bien dosée (« représentation passive ») produit des effets tangibles sur la qualité du service rendu à l'usager (« représentation active »). En matière d'enseignement par exemple, les progrès scolaires des élèves noirs sont favorisés par la nomination de professeurs noirs [Meir et Stewart, 1992], et le même constat vaut pour les hispaniques [Meir, 1993]. L'application des programmes sociaux (distribution de bons de nourriture notamment) semble également être améliorée par une harmonisation de la couleur de peau respective des agents et des administrés [Goodsell, 1985].

La diffusion de la théorie

Pour être spécifiquement américain, le thème de la « représentativité » de la fonction publique (généralement traduit par « diversité ») ne s'en est pas moins diffusé dans le monde entier.

Sur le continent européen, il s'est d'abord épanoui dans le cadre du Conseil de l'Europe. Les travaux menés en son sein, à partir de 1989, sur la « démocratie paritaire », ont intégré dès l'origine une réflexion sur la place des hommes et des femmes dans la haute fonction publique et ont conduit à préconiser le « rééquilibrage » de leur part respective. Au cours de la même période, l'aide à la transition démocratique en Europe centrale et orientale a mis à l'ordre du jour, dans le contexte du développement du droit des minorités nationales et linguistiques, la question du « management public de la diversité ethnique » dans la fonction publique (surtout locale). De manière plus générale, les organes du Conseil de l'Europe affirment leur conviction que « *la composition [...] de toute administration publique doit normalement être représentative de la collectivité qu'elle sert* », afin d'instaurer « *un climat plus confiant* » et de donner à l'administration « *une vision plus juste, plus respectueuse et plus sensible des divers groupes ethniques ou raciaux* » [Conseil de l'Europe, 1994].

Le thème de la diversité a ensuite été développé, lorsque la lutte contre les discriminations a été intégrée à la liste des compétences communautaires, par la Direction générale emploi et affaires sociales. Il figure au tout premier rang du programme d'action élaboré pour la période 2001-2006, ainsi que dans la campagne d'information lancée en juin 2003, éloquemment baptisée « Pour la diversité. Contre les discriminations ».

SECTION 2 – L'importation du modèle

Dans sa formulation classique, l'idéologie de la fonction publique ne ménage aucune place et même exclut la prise en compte de l'origine et des caractéristiques sociologiques des agents. Mais cette idéologie tend aujourd'hui à s'épuiser : « *Le discours sur l'intérêt général et le service de l'État disparaît [...]. Une transformation culturelle s'opère, faisant de l'État un employeur et de l'administration un prestataire de service [...]. Les fonctionnaires sont moins appelés à représenter l'État qu'à gérer le lien social et réduire les confrontations entre intérêts opposés* » [Rouban, 1996].

Dans un tel contexte, des considérations pragmatiques d'ordres divers ont conduit à développer un discours prônant une meilleure « représentativité » de la fonction publique.

Les effets attendus

Derrière l'image de la « diversité » et la métaphore du reflet, le lecteur attentif de la littérature administrative reconnaît sans difficulté l'expression de deux objectifs étroitement liés entre eux : rapprocher l'administration des usagers et améliorer la qualité du service rendu.

Une administration plus proche des usagers

Depuis une vingtaine d'années, la question du rapport entre l'administration et les administrés occupe une place centrale dans la réflexion sur la « modernisation » du service public [pour une synthèse, *cf.* Weller, 1998]. Le « facteur ethnique », pour autant, reste presque entièrement ignoré de travaux de recherche et d'initiatives institutionnelles centrés pour l'essentiel sur les conditions d'accueil du public et l'analyse de la relation de guichet. Même les enquêtes de terrain menées en milieu « ethnicisé » ignorent l'aspect « ethnique » d'un face-à-face dont elles soulignent pourtant l'aspect inégalitaire, normatif et chargé de violence symbolique [Dubois, 2003]. Le problème – s'il existe – est par exemple passé sous silence par Annie Maguer et Jean-Marc Berthet, qui concluent leur passionnante étude sur les agents des services publics dans les quartiers en difficulté par dix recommandations dont aucune n'a trait aux caractéristiques ethno-raciales des agents concernés [Maguer et Berthet, 1997].

Il semble en réalité que la constitution de services publics qui « ressemblent » à la population apparaisse comme une nécessité dans un contexte spécifique où les agents sont rejetés par les usagers et/ou sont accusés de racisme. C'est ce qui explique que l'institution policière se soit trouvée placée, dans de nombreux pays, au centre de la réflexion sur le recrutement volontariste de membres des minorités. En Angleterre, notamment, les grands rapports publics préconisant une intensification du « recrutement ethnique » ont été publiés à la suite d'émeutes raciales (rapport Scarman en 1981, propositions de Douglas Hogg en 1985) ou de crimes racistes que la police n'est pas parvenue à élucider (rapport Macpherson de 1998). L'objectif est de réduire la distance sociale entre les policiers et la population, mais aussi de désamorcer les accusations de racisme ou de « discrimination institutionnelle ». Celle-ci est définie par le rapport Macpherson comme une forme de racisme non intentionnel et même inconscient qui se manifeste par un « manque d'égards » imputables à l'ignorance et à la prédilection de stéréotypes raciaux ; elle s'analyse comme « *la faille collective d'une organisation à fournir un service approprié et professionnel à des personnes en raison de leur couleur, de leur culture, ou de leur origine ethnique* » [Macpherson, 1998].

L'enjeu de (re)légitimation de la fonction publique est ici étroitement lié à un objectif purement pragmatique de bonne exécution du service. Comme le résume parfairement un Jean-Pierre Chevènement alors ministre de l'Intérieur [*in* Calvès, 1999] : « *Si nous voulons que la police fasse bien son travail, elle doit faire corps avec nos concitoyens de ces quartiers. Si nous voulons qu'elle soit reconnue comme un service public, elle doit apparaître aussi proche que possible de cette population* ».

Une administration plus performante

La théorie états-unienne de la bureaucratie représentative postule qu'une administration qui « ressemble » aux administrés mène auprès d'eux une action d'autant plus efficace que les agents issus du même milieu que les administrés sont mieux à même de saisir leurs attentes, et donc de les servir. Outre une amélioration de la relation de guichet et du lien de confiance qui est censé s'y nouer, la diversité des agents

La clarification des fins poursuivies

est censée permettre une meilleure adéquation des prestations à la diversité des besoins de la population. Mais le passage d'une représentation « passive » à une représentation « active » presuppose, nous l'avons rappelé plus haut, que la diversité « ethnique » des agents est l'indicateur fiable (*proxy*) d'une diversité des comportements et des valeurs qui se traduira, une fois les agents en poste, par une diversité dans le style et le contenu de l'exécution des missions de service public.

Ce double présupposé est, aux États-Unis (comme dans d'autres pays), empiriquement fondé. La politiste Lani Guinier le rappelait dans son important ouvrage sur la démocratie représentative : « *La race, dans notre pays, définit les identités individuelles, les options qui s'offrent à chacun, les cadres de référence et le réseau de relations sociales. Parce que son importance historique a été essentielle et parce qu'elle continue à jouer un rôle non négligeable, l'appartenance à un groupe racial est souvent l'indicateur politique d'une expérience partagée et d'intérêts communs* » [Guinier, 1994].

La France, à l'évidence, n'a pas connu cette expérience historique : ces identités collectives solidement constituées et ouvertement affirmées, la conscience d'intérêt communs et l'existence même de structures de socialisation séparées lui font manifestement défaut.

À quelles « compétences culturelles spécifiques » l'origine des agents pourrait-elle être liée ? Rares sont les chantres de la « représentativité » qui s'aventurent à répondre. Ils se bornent en général à invoquer la « richesse de nos différences » et célèbrent en termes abstraits « l'atout de la diversité »... Deux séries de compétences spécifiques sont parfois mentionnées, dans le contexte surtout des missions de maintien de l'ordre : la familiarité avec la « culture des cités » et la maîtrise d'une langue étrangère pratiquée sur le territoire national (portugais, arabe, kabyle...). Or, le fait d'être issu de parents immigrés s'avère, dans le premier cas et surtout dans le second, un critère pour le moins approximatif (la déperdition des langues d'origine est en France un phénomène rapide – une génération –, massif, et solidement attesté).

Aucun travail sérieux n'a encore établi, à notre connaissance, que « les jeunes issus de l'immigration » ou, de manière moins générale, « les jeunes issus de l'immigration maghrébine », ou « africaine », ou « turque », seraient porteurs d'une quelconque « différence culturelle ».

Or il y a là un réel problème du point de vue de l'admissibilité des actions positives.

Indépendamment de toute volonté de réparation de la discrimination passée ou actuelle, l'objectif de « diversification ethno-raciale » constitue en effet un objectif classiquement admis par les juges des pays qui pratiquent l'*affirmative action*. L'idée selon laquelle les différents groupes cultivent des valeurs, des points de vue et des visions du monde qui seraient spécifiques à chacun d'eux est même, aux États-Unis, la première justification des traitements préférentiels que la Cour suprême ait été amenée à valider (arrêt *University of California v. Bakke*, 438 US 265, 1978, admissions prioritaires à l'université). De la même façon, la « diversification raciale » du paysage audiovisuel forme un objectif d'intérêt général dont la

Cour considère qu'il est de nature à justifier l'adoption d'une politique de discrimination positive en matière d'attributions des autorisations d'émettre : l'autorité administrative est autorisée à postuler qu'*« un nombre accru de radios possédées par des membres des minorités débouchera, globalement, sur une plus grande diversité audiovisuelle »*, sous réserve toutefois que ce postulat *« ne constitue pas une hypothèse inflexible sur la façon dont chaque propriétaire de radio se comportera »* (arrêt *Metro Broadcasting v. F.C.C.*, 497 US 547, 1990).

Les obstacles à une bonne réception du modèle

L'objectif de diversification ethnique, un objectif juridiquement irrecevable

En l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, on voit mal qu'un objectif de diversification de l'origine des agents puisse être de nature à justifier une différenciation des modalités de recrutement.

Le principe d'égal accès aux emplois publics, s'il impose que, *« dans les nominations de fonctionnaires, il ne soit tenu compte que de la capacité, des vertus et des talents »*, ne s'oppose évidemment pas à la poursuite d'un objectif de diversité, ni à un objectif de « représentation équilibrée » entre les hommes et les femmes : les règles de recrutement peuvent être différencieres *« pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public »*¹. Le Parlement peut **présumer** que certains citoyens (les élus locaux, les responsables associatifs...) disposent d'une forme d'expérience ou d'un type de compétence dont il souhaite que la fonction publique bénéficie davantage. Il lui est ainsi loisible de privilégier l'accès aux emplois publics de ces catégories de personnes, sous réserve que son choix *« ne procède pas d'une appréciation manifestement erronée »* : le contrôle qui peut lui être appliqué est donc (théoriquement) un contrôle restreint. Mais les distinctions ainsi opérées ne peuvent **jamais** être fondées sur *« l'origine, la race ou la religion »* (article 1 de la Constitution).

La série d'inférences qui justifie, dans la théorie de la bureaucratie représentative, la recherche d'une représentation « passive », est purement et simplement impossible à dérouler : on ne peut pas tenir compte de la confession musulmane d'un candidat à un emploi public, on ne peut pas présumer qu'un fonctionnaire de confession musulmane se comportera « comme un musulman » et du reste, s'il s'y risquait, il serait inévitablement frappé par une sanction disciplinaire ou juridictionnelle.

1. 82-153 DC, cons. 5., *Troisième voie d'accès à l'Ena* (souligné par nous). Dans le même sens, voir 84-179 DC (institution d'un tour extérieur dans les corps d'inspection et de contrôle) et 85-204 DC (intégration dans le corps des ministres plénipotentiaires de personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaires).

La figure de l'Arabe de service, une figure singulièrement répulsive

Il est bien certain que la notion de « représentativité ethnique » de la fonction publique demande à être appréhendée globalement : c'est la composition **d'ensemble** de l'administration (ou du corps, du service, du grade...) qui doit refléter la « diversité » de la population. L'objectif de représentativité n'en charrie pas moins une forme d'assignation identitaire dont les individus peuvent difficilement s'abstraire.

Ce type d'assignation identitaire rompt, en France, avec un modèle de socialisation très largement dominé par des valeurs universalistes. Il peine à trouver l'oreille des principaux intéressés. Rares sont, par exemple, les personnalités d'envergure nationale qui acceptent d'endosser la veste du « Beur qui a réussi ».

Dans le cadre du service public, certaines analyses de cas laissent penser qu'une volonté d'adapter le « profil » des agents à celui des administrés risque d'être perçue comme une forme de racisme larvé ou de paternalisme à forts relents néo-coloniaux. Ce risque semble avéré dans le secteur de la « médiation sociale » [Billion, 2004] ou dans l'éducation nationale [Charlot, Emin et Peretti, 2002], où les personnels recrutés en raison de leur origine ne vivent pas sans malaise leur position d'« Arabes alibi » ou de « harkis du travail social ». Dans certains métiers de la fonction publique, le problème est aggravé par le poids du passé colonial. La figure du « supplétif », quelles que puissent être par ailleurs les ratées dans la transmission de la mémoire algérienne de la France, reste présente dans la plupart des esprits, et ses contours sont ceux d'une plaie mal refermée. Dans ces conditions, « lorsque les agents issus d'une minorité sont affectés de préférence aux zones où cette dernière est majoritaire, [on risque d'aboutir] à une police spécialisée selon l'origine ethnique au lieu d'une police diversifiée, reproduisant ainsi une relation de type colonial » [Lévy et Zauberman, 1999].

Philippe Bataille, dans son ouvrage pionnier sur le racisme dans le monde du travail, remarquait qu'« une caractéristique de la fonction publique est que les expressions du racisme [entre collègues] provoquent chez ceux qu'elles atteignent une plus grande indignation que dans le secteur privé » [Bataille, 1997]. Si le racisme apparaît ici comme plus scandaleux qu'ailleurs, c'est parce que le caractère impersonnel et objectif des règles de recrutement est perçu par de nombreux jeunes issus de l'immigration – nous l'avions souligné – comme une protection contre les discriminations. Mais c'est aussi parce que les modalités d'exécution du service et les valeurs qu'elles expriment (égalité, neutralité, compétence) apparaissent comme radicalement incompatibles avec la prise en compte des caractéristiques personnelles des agents.

Le mot d'ordre de diversité, l'injonction de représentativité et la mise en exergue d'identités particulières jurent singulièrement, dans ces conditions, avec une culture du service public qui demeure prégnante et apparaît même, à de nombreux égard, comme un refuge et une espérance.



Deuxième partie

Le choix des moyens



Chapitre 1

Les expériences étrangères de discrimination positive dans la fonction publique

Dans tous les pays qui la pratiquent, la discrimination positive au sens strict – c'est-à-dire instituée au bénéfice de certains groupes « ethno-raciaux », ou des femmes en général – trouve son principal terrain d'application dans l'accès aux emplois publics (ainsi qu'à l'enseignement supérieur, mais selon des modalités quelque peu distinctes).

Dans la perspective qui est ici la nôtre, nous voudrions souligner d'emblée que ces politiques de discrimination positive dans la fonction publique supposent **toujours** :

- une définition précise d'une population cible dont la « sous-utilisation » est clairement établie ;
- la quantification d'un objectif de résorption de cette sous-utilisation ;
- le choix, pour atteindre cet objectif, des moyens adaptés, c'est-à-dire susceptibles de subir avec succès une forme plus ou moins sévère de contrôle de proportionnalité.

SECTION 1 – L'élaboration d'un programme de discrimination positive : parcours type

Quelle que puisse être par ailleurs la diversité des contextes nationaux, l'élaboration d'un programme de discrimination positive comprend nécessairement trois étapes : l'analyse de la composition ethno-raciale du service ; l'établissement d'objectifs quantifiés de recrutement et de promotion ; le choix d'une méthode pour atteindre ces objectifs.

Première étape : l'analyse de la composition ethno-raciale du service

Avant d'adopter un programme d'action positive, les administrations doivent dresser un état initial de la composition de leur personnel. Elles doivent examiner la part relative qu'occupent dans le service les différents groupes protégés ; les données produites doivent être suffisamment fines pour permettre de débusquer leur éventuelle concentration à certains postes ou niveaux hiérarchiques.

Mais cette étape décisive suppose évidemment que le pays soit doté d'un système statistique qui enregistre les appartenances de type ethno-racial. Ce sont bien les

Le choix des moyens

données nationales (fournies par le recensement ou, comme aux Pays-Bas, par les registres de population) qui forment le cadre d'analyse sans lequel les données collectées par les administrations sont dénuées de tout sens. On ne peut rien déduire du faible nombre d'agents d'origine cap-verdienne à l'échelon x du grade y dans le corps z si on ignore leur part dans la population du bassin de recrutement, ainsi que leurs caractéristiques moyennes (âge, niveau de diplôme, profession des parents....).

Il est donc indispensable que les administrations analysent la composition de leur personnel en utilisant des catégories identiques à celles qui sont utilisées pour étudier la population globale.

Les techniques et les procédures de collecte des données

Deux grands systèmes d'enregistrement sont utilisés aujourd'hui.

Le premier – qui est aussi le plus répandu – repose sur l'autodéclaration. Les chefs de services demandent aux agents de remplir un questionnaire reproduisant la nomenclature en vigueur au niveau national ; les personnes doivent choisir la catégorie dont elles estiment relever. Cette procédure de collecte suppose remplies un certain nombre de conditions. Il faut d'abord que les catégories d'identification soient suffisamment stabilisées pour que les individus soient en mesure de s'identifier aisément (ce qui n'est en réalité jamais tout à fait le cas, le volume de personnes se déclarant de telle ou telle origine s'avérant assez sensible aux effets de conjoncture et de formulation de la question). Il faut ensuite, pour que la procédure d'autodéclaration ne se heurte pas à un taux excessif de non-réponses, que les individus admettent la légitimité et le bien-fondé de la question qui leur est posée. La démarche, enfin, n'a de sens que dans un contexte où les critères d'autoidentification coïncident assez précisément avec les modalités de perception par les tiers : si une proportion importante de personnes déclarent appartenir à une minorité mais ne se sont pas perçues comme telles dans leur vie quotidienne, la justification antidiscriminatoire du dispositif se trouve nettement fragilisée¹.

Le second système d'enregistrement – utilisé essentiellement aux États-Unis – est un système d'identification visuelle (*sight survey*). Un responsable désigné par l'administration procède « à l'œil nu » à l'identification ethnique des agents présents dans le service et remplit lui-même les formulaires établissant le nombre de membres des minorités et leur répartition au sein du service. Ce système est moins coûteux que le précédent ; il exclut la possibilité de non-réponses et produit des données relativement homogènes puisqu'émanant d'un seul individu. Son principal inconvénient est de produire des résultats qui ne sont pas nécessairement congruents avec les données du recensement (qui sont, elles, recueillies par voie d'autodéclaration). Il comporte

1. C'est pourquoi les formulaires utilisés par l'*Equal Employment Opportunity* australienne soulignent le caractère cumulatif des critères d'auto – et d'hétéro-perception. La question : « *Relevez-vous d'un groupe racial, ethnique ou ethno-religieux qui est considéré comme un groupe minoritaire dans la société australienne* » s'y trouve explicitée de la façon suivante : « *Il vous est demandé d'indiquer que vous relevez d'un groupe minoritaire si vous vous considérez, et êtes considérés par les autres dans la communauté, comme appartenant à un groupe minoritaire dans la société australienne* » (souligné par nous).

en effet un certain nombre de biais liés à l'inégale capacité des individus à « reconnaître » les membres des minorités : nombre d'italo-américains sont ainsi régulièrement classés par leur employeur dans la catégorie « hispanique ».

La procédure de collecte des données a pour caractéristique importante de faire intervenir un organisme indépendant chargé de centraliser et contrôler les données. À titre d'exemple, l'encadré ci-dessous fait apparaître le rôle que joue, au Québec, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse dans l'établissement des rapports d'analyse des effectifs.

Extrait de la loi québécoise sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics (1^{er} avril 2001)

« SECTION II –

3. Tout organisme public visé par la présente loi doit procéder à l'analyse de ses effectifs afin de déterminer, pour chaque type d'emploi, le nombre de personnes faisant partie de chacun des groupes visés par la présente loi¹. Les types d'emploi sont déterminés par l'employeur et appariés aux groupes de base de la Classification nationale des professions du Canada édictée en 1993 par le ministre fédéral de l'Emploi et de l'Immigration.

4. L'organisme public peut procéder à l'analyse de ses effectifs par établissement si des disparités dans le nombre de personnes compétentes pour un type d'emploi par zone appropriée de recrutement le justifient.

De même, l'organisme peut ne pas inclure le personnel temporaire ou à temps partiel si les circonstances le justifient.

5. Le rapport d'analyse des effectifs est transmis, après consultation du personnel ou de ses représentants, à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, avec mention du nombre et de la proportion des effectifs que représente, pour chaque type d'emploi, chacun des groupes visés par la présente loi.

Le rapport indique également, pour chaque type d'emploi, les compétences et l'expérience requises ainsi que la zone appropriée de recrutement de l'organisme.

6. La Commission peut imposer à tout organisme un délai pour la transmission du rapport d'analyse d'effectifs.

À défaut pour l'organisme de se conformer à ce délai, la Commission peut s'adresser au Tribunal des droits de la personne, lequel peut ordonner à l'organisme de transmettre le rapport dans le délai qu'il fixe. [...] »

1. Les groupes définis par la loi sont « les femmes, les autochtones, les personnes qui font partie d'une minorité visible en raison de leur race ou de leur couleur de peau et les personnes dont la langue maternelle n'est pas le français ou l'anglais ».

Les méthodes d'analyse des résultats

Elles consistent à comparer les résultats constatés aux résultats attendus, puis à **qualifier** l'écart l'éventuel qui les sépare. Contrairement à une idée très répandue, les opérations qui interviennent à chacune de ces deux étapes ne sont nullement mécaniques.

- La première opération, dite de *benchmarking*, implique la construction des « résultats attendus » auxquels seront comparés les résultats obtenus. Or le découpage de cette population de référence suppose toute une série de choix :
 - la délimitation du bassin de recrutement pertinent (compte tenu de la répartition des populations, de l'état des transports publics ou du réseau routier, etc.) ;
 - la délimitation de la population des candidats potentiels, c'est-à-dire qualifiés pour le poste.

Les évaluations s'opèrent toujours ici de manière très concrète, sans exclure toutefois une part d'analyse prospective. La loi québécoise sur l'accès à l'égalité en emploi (précitée) comprend à cet égard des formulations particulièrement éclairantes : « *Afin de déterminer s'il y a sous-représentation d'un groupe visé par la présente loi dans un type d'emploi, la Commission compare la représentation de ce groupe au sein des effectifs concernés de l'organisme avec sa représentation au sein des personnes compétentes ou aptes à acquérir cette compétence dans un délai raisonnable pour ce type d'emploi à l'intérieur de la zone appropriée de recrutement* » (section 2, al. 7, souligné par nous).

En toute hypothèse, le *benchmarking*, comme nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, est inenvisageable en l'absence de données statistiques fiables, périodiquement mises à jour et portant sur des zones géographiques précises.

- Une fois établi, l'écart entre les résultats constatés et les résultats attendus demande à être qualifié. Cette seconde étape est essentielle puisque, selon que l'écart est susceptible ou non de s'analyser comme une **sous-représentation**, l'administration concernée devra engager, ou non, une démarche de « rééquilibrage » de la composition ethnique de ses effectifs.

Or un écart brut entre deux pourcentages (10 % de minorités dans la population de référence, 5 % dans le service considéré) ne traduit pas nécessairement une sous-représentation :

- il existe plusieurs méthodes statistiques permettant de contrôler le caractère significatif de ces écarts, *ie* de s'assurer qu'ils ne peuvent pas résulter du hasard. Le choix entre ces méthodes varie d'un pays à l'autre. Les Commissions indépendantes chargées du *monitoring* ethnique dans l'administration, ou, en cas de contentieux, les juridictions compétentes, s'en remettent sur ce point à une expertise extérieure ;
- une situation de sous-représentation n'est pas nécessairement constitutive d'une discrimination indirecte demandant à être corrigée par une modification des modes de recrutement. Elle crée simplement une **présomption** de discrimination, que l'administration pourra lever si elle parvient à justifier le mode de recrutement en vigueur.

Deuxième étape : l'établissement d'objectifs quantifiés de recrutement et de promotion

Une fois établie la « sous-représentation » du groupe cible et une fois attesté son caractère « anormal », l'administration concernée doit fixer des objectifs quantifiés de recrutement et de promotions (*goals* en anglais américain, *targets* en anglais britannique).

En Grande-Bretagne par exemple, toutes les administrations et tous les services publics sont tenus d'adopter, depuis le *Race Relations Amendment Act* de 2000, des programmes d'égalité entre groupes raciaux (*Race equality schemes*). C'est le ministère de l'Intérieur (*Home Office*) qui, en 1999, a ouvert la voie à cette politique en soumettant les quarante-trois forces de police britanniques au respect d'« objectifs chiffrés » qui varient en fonction de l'importance des minorités ethniques sur leur territoire d'intervention. La démarche adoptée est progressive, puisqu'il s'agit d'un plan sur dix ans dont le degré de réalisation est évalué chaque année. Les objectifs sont réajustés tous les trois ans afin de tenir compte des évolutions démographiques. Les objectifs fixés sont des objectifs de recrutement, mais aussi de maintien et de progression dans le corps. Le tableau ci-dessous ne porte que sur le premier point.

Tableau 4 – Objectifs de recrutement ethnique du ministère de l'Intérieur britannique (en %)

Objectif		Pourcentages effectifs			Paliers intermédiaires		
		1999	2002	2003	2002	2004	2009
Personnels du ministère de l'Intérieur (services pénitentiaires exclus)							
Londres et Croydon	25	20,0	32,6	31,1	23,0	25,0	25,0
Liverpool et Mersyside	2	1,7	2,3	1,8	1,8	1,9	2,1
Service de l'immigration	7	7,0	14,2	22,5	7,0	7,0	7,0
Service des passeports	7	8,6	15,3	15,3	8,6	8,6	8,6
Service de la médecine légale	7	6,2	10,1	13,3	6,5	7,0	7,0
Forces de police							
Agents de police	7	3,0	3,5	3,8	3,6	4,6	7,0
Officiers de police	7	2,0	2,6	2,9	3,0	4,0	7,0
Commissaires	7	2,9	3,6	4,4	4,0	5,0	7,0
Personnel administratif	7	5,0	5,3	5,5	5,0	6,0	7,0

Source : *Home Office, Race Equality – Home Secretary's Employment targets*, juin 2004.

La fixation d'objectifs chiffrés est assortie d'échéanciers. Les résultats obtenus font l'objet d'une évaluation périodique, fondée sur les « tableaux de bord » que les administrations sont tenues de maintenir à jour. Les données sont rendues publiques.

Ce *monitoring* ethnique constitue un élément décisif dans le succès de politiques d'action positive qui, nous allons le voir, relèvent pour l'essentiel d'une « mobilisation positive » et d'une démarche incitative.

Troisième étape : le choix d'une technique d'action positive

La palette des techniques disponibles est relativement large. Deux grandes options s'offrent aux employeurs publics : ils peuvent suspendre les règles de mise en concurrence des emplois ; ils peuvent se borner à aménager les règles de concurrence.

Les emplois réservés, les quotas et les concours distincts : la suspension des règles de concurrence

Dans cette première hypothèse, seuls les membres du groupe protégés sont admis à concourir ; la compétition ne joue qu'entre eux.

- La technique de l'emploi réservé consiste à soustraire totalement à la concurrence un certain nombre d'emplois, qui ne seront accessibles qu'à certaines catégories de candidats. Traditionnellement mise en œuvre, en Europe et aux États-Unis, au bénéfice des anciens combattants et victimes de guerre, cette technique a été étendue, dans la période récente, aux handicapés (en combinaison parfois avec la méthode du quota). Elle est massivement privilégiée dans un pays comme l'Inde, où la politique de discrimination positive s'identifie littéralement, dans les secteurs de l'emploi public et de l'enseignement supérieur, à une politique de « places réservées » (*reservations*).
- La technique du quota diffère de celle du poste réservé en ceci que les emplois qui doivent être alloués aux membres du groupe favorisé ne sont pas prédéterminés ; on en fixe simplement, pour donner plus de souplesse au dispositif, le **volume global**. Le plan d'action adopté en juin 2000 par le gouvernement canadien prévoit par exemple que « *dans le domaine du recrutement extérieur, les ministères [fédéraux] doivent, au plus tard en 2003, afficher un rapport d'une personne provenant d'un groupe de minorités visibles pour toutes les cinq personnes recrutées et, au plus tard en 2005, ils devront atteindre cette même proportion pour les nominations aux postes de haute direction* ».
- La technique du concours distinct consiste à aménager, au bénéfice des membres du groupe protégé, une voie d'accès spéciale à des emplois sur lesquels ils ne bénéficient d'aucune forme de priorité. La part des postes qu'ils parviendront à obtenir par cette voie n'est pas déterminée au préalable ; il s'agit simplement de ne pas les engager dans une concurrence perdue d'avance. Le modèle de cette différenciation des règles de sélection est à rechercher, très prosaïquement, du côté des épreuves sportives distinctes pour les hommes et les femmes.

Ce premier ensemble de techniques se caractérise apparemment par une certaine rigidité, mais la possibilité de ne pas respecter aveuglément les quotas ou de ne pas pourvoir les postes réservés est très généralement assurée. Moyennant justification et sous le contrôle du juge ou de la commission compétente, l'administration peut toujours être dispensée d'une obligation jugée trop contraignante.

L'aménagement des règles de concurrence

Les bénéficiaires de la mesure d'action positive sont, dans cette seconde hypothèse, en compétition avec l'ensemble des autres concurrents, mais ils se trouvent placés

dans des conditions plus favorables : on pourrait dire que tous participent à la même course, mais qu'il s'agit d'une course à handicap.

À l'assouplissement sélectif des conditions d'admissibilité à concourir (dispense, par exemple, des conditions de diplôme, d'aptitude physique ou d'âge) sont généralement préférées des mesures *d'outreach*, c'est-à-dire de démarchage et de soutien des candidatures issues des groupes « sous-représentés ». L'encadré ci-dessous offre un bon exemple de ce type de politique.

Promouvoir l'égalité des chances : plan en dix points

- 1) Développer un programme d'égalité des chances qui porte à la fois sur le recrutement, la promotion et la formation.
 - 2) Établir un plan d'action doté d'objectifs précis afin d'avoir une idée claire du résultat à atteindre, et du calendrier fixé.
 - 3) Former l'ensemble du personnel, y compris les cadres, pour s'assurer qu'ils comprennent l'importance de l'égalité des chances. Former plus particulièrement les responsables du recrutement, de la sélection et de la formation des agents.
 - 4) Dresser un état des lieux de la situation initiale, et évaluer en continu (*monitor*) le progrès accompli dans la réalisation des objectifs.
 - 5) Analyser régulièrement les procédures de recrutement, de sélection, de promotion et de formation pour s'assurer qu'elles vont dans le sens du programme.
 - 6) Établir des critères de sélection clairs et justifiables, dont on puisse démontrer l'objectivité et l'adéquation au poste proposé.
 - 7) Adopter, le cas échéant, des mesures de pré-recrutement pour préparer les candidats potentiels aux tests de sélection et aux entretiens d'embauche. Les agents appartenant à des minorités ethniques devraient également pouvoir bénéficier d'actions positives de formation pour postuler dans de meilleures conditions aux emplois dans lesquels ils sont sous-représentés.
 - 8) Analyser l'image offerte par l'institution : encourage-t-elle les candidatures des groupes sous-représentés ? Les campagnes de recrutement présentent-elles des femmes, des agents issus de minorités ethniques, des personnes handicapées ? L'institution peut-elle être perçue comme un employeur indifférent à ces groupes ?
 - 9) Développer la flexibilité du temps de travail, les interruptions de carrière, les services de garde d'enfant etc., pour aider les femmes (notamment) à faire face à leurs charges domestiques tout en poursuivant leur carrière ; développer les infrastructures et services adaptés aux besoins des personnes handicapées.
 - 10) Établir des liens, localement, avec des organisations et des écoles communautaires, afin d'atteindre le maximum de candidats potentiels issus de ces communautés.
-

Source : *Commission for Racial Equality, Equal Opportunities policies*, 2004.

Le choix des moyens

Le point dix est particulièrement développé par les services publics britanniques, mais aussi canadiens, australiens, ou états-unis. L'établissement de liens avec les groupes minoritaires est surtout recherché pour les corps qui se heurtent à l'hostilité d'une partie de ces populations, au premier rang desquels figure la police. L'institution policière développe avec vigueur (et parfois humour : voir encadré *infra*) des campagnes publicitaires dans les médias communautaires, des journées de sensibilisation, des « semaines de la diversité », des conférences de « policiers ethniques » dans les « lycées ethniques », des stages de « lycéens ethniques » dans les services de police, ou encore le suivi personnalisé des « policiers ethniques » récemment recrutés.

Tract publicitaire du SPVM (service de police de la ville de Montréal)

Recto



Verso

SECTION 2 – Le régime juridique des mesures de discrimination positive dans la fonction publique

Les conditions générales d'admissibilité (aperçu de droit comparé)

L’instauration de mesures préférentielles destinées à améliorer la représentation dans la fonction publique des groupes minoritaires est soumise au respect de conditions dont le contenu, la formulation et la sévérité varient d’un pays à l’autre. De telles disparités, au regard des lignes de force qui structurent l’ensemble du droit de la discrimination positive, apparaissent toutefois comme relativement mineures. La lecture des textes les plus récents témoigne d’un véritable phénomène de « capitalisation des acquis » : entre l’Inde, l’Afrique du Sud, les États-Unis et le Canada – terres d’élection de la discrimination positive dont les systèmes juridiques entretiennent par ailleurs des relations de proche cousinage – les solutions circulent, s’adaptent et se transforment. Les cours suprêmes de ces pays, appelées à interpréter des textes législatifs et constitutionnels pourtant très différents, n’hésitent pas à s’inspirer ouvertement les unes des autres. La Cour suprême indienne, par exemple, qui a développé depuis 1951 une jurisprudence aussi créative que subtile, ne dédaigne pas d’analyser longuement les raisonnements conduits par son homologue américaine.

Quatre conditions, différemment hiérarchisées d’un système à l’autre et appliquées avec une rigueur variable, forment la base du régime juridique de la discrimination positive.

La préférence accordée ne doit pas être permanente

Le programme de discrimination positive peut chercher à résorber une « sous-représentation » ou un « déséquilibre racial ou sexuel manifeste », mais jamais à maintenir une répartition pré-établie entre membres des différents groupes. Les objectifs chiffrés que se fixe l’administration concernée sont assortis d’un échéancier et donnent lieu à une évaluation périodique qui tient compte des obstacles rencontrés et qui valorise autant l’effort consenti que le résultat effectivement atteint.

La préférence ne doit pas être excessive

Appliquant une forme ou une autre de contrôle de proportionnalité, le juge évaluera le caractère excessif de l’atteinte aux droits ou intérêts des individus qui, n’appartenant pas au groupe favorisé par la mesure préférentielle, sont appelés à subir les conséquences de sa mise en œuvre. Le juge indien a ainsi décidé de limiter à 50 % le volume global des postes réservés dans la fonction publique, en soulignant que « *les places réservées aux communautés inférieures ne doivent pas atteindre une proportion excessive qui porterait atteinte aux aspirations légitimes des autres communautés* » (arrêt *Devadasan* de 1963). Dans le même esprit, la loi québécoise de 2001 charge une Commission des Droits de la personne de veiller au « *caractère raisonnable* » des

Le choix des moyens

objectifs quantitatifs que se fixent les administrations en matière de recrutement des femmes et de membres des « minorités visibles ».

Sur un plan plus qualitatif, certains types de dommage subis par les individus « non préférés » sont universellement jugés excessifs. Il en va ainsi de la suppression de poste qui, dans la plupart des systèmes de fonction publique anglo-saxons, entraîne le licenciement de l'agent. Le licenciement, parce qu'il « fait supporter à quelques individus la totalité des sacrifices imposés par la recherche de l'égalité raciale », offre l'exemple même du préjudice jugé inacceptable (Cour suprême des États-Unis, arrêt *Wygant* de 1986 relatif à la suppression d'emplois dans les lycées publics). La totalité des juridictions considèrent, en outre, que les membres du groupe « non préféré » ne doivent pas être absolument exclus de la compétition.

La préférence doit être flexible

Le quota strict est généralement interdit, à l'exception non moins généralement admise du quota de recrutement imposé par un juge aux fins de démanteler une structure profondément marquée par des pratiques ségrégatives passées ou présentes (le cas reste fréquent, aux États-Unis, pour la fonction publique locale). Dans la plupart des autres situations, la préférence accordée doit s'accompagner d'une approche flexible, au cas par cas, où la « race » et le sexe apportent un simple « plus » dans l'évaluation des candidatures individuelles (Cour suprême des États-Unis, arrêt *Bakke* de 1978).

La préférence ne doit pas être exclusive

L'appartenance au groupe ne peut jamais être l'unique critère d'attribution du poste soustrait aux règles « normales » de la compétition. L'enjeu ici est de préserver, autant que faire se peut, le caractère méritocratique du recrutement. On pourra à cette fin chercher à limiter le champ d'application des politiques préférentielles. C'est ce qu'a fait par exemple la Cour suprême indienne, en décidant en 1993 que la pratique des postes réservés, admissible en matière de recrutement dans la fonction publique, est exclue pour un certain nombre de services (recherche et développement, défense nationale, pilotes d'Air India...) et, surtout, ne peut jamais jouer en matière de promotion interne : une fois admis dans les différentes administrations, les membres des groupes « préférés » doivent se mesurer aux autres selon les règles communes. De façon moins radicale, on tentera de **concilier** le critère de l'appartenance au groupe et le critère de la compétence ou du mérite. L'éventail des solutions nationales est ici largement ouvert. Dans certains cas (en Afrique du Sud par exemple), la priorité sera accordée aux membres du groupe cible dès lors qu'ils font état d'une « qualification suffisante » pour le poste : le mérite est ici apprécié de manière absolue (il suffit d'être compétent pour obtenir le poste) et non relative (il faut être plus compétent que les autres pour obtenir le poste). Dans cette seconde hypothèse, la discrimination positive sera admise tantôt à compétences strictement égales entre les postulants (Union européenne), tantôt à compétences inégales (Etats-Unis dans certains domaines, Canada...), sous réserve toutefois que l'écart de qualification ne soit pas excessif.

« L’objection méritocratique » adressée aux mesures préférentielles est donc partout prise au sérieux, et le cadre juridique dans lequel s’insère la discrimination positive s’applique à conférer au dispositif un caractère aussi concurrentiel que possible : la préférence ne joue qu’à compétences égales, globalement équivalentes ou en tout cas minimales ; le respect inconditionnel d’un objectif chiffré est totalement exclu ; le dispositif doit faire l’objet d’une évaluation périodique ; le juge, dans tous les cas, veille à ce que le dommage subi par les membres des groupes non préférés ne soit pas excessif. Ce cadre juridique, en toute hypothèse, permet de s’assurer que la mesure d’apparence discriminatoire dont il s’agit s’analyse bien comme une discrimination positive, c’est-à-dire qu’elle se distingue radicalement, par son inspiration et ses conditions de mise en œuvre, de la discrimination illégitime et arbitraire qui vise à opprimer, exclure ou humilier, mais aussi de la discrimination à rebours dont ne doivent pas être victimes les « hommes blancs innocents ».

Les exigences du droit communautaire

Si le droit communautaire admet et même encourage les actions positives destinées à compenser les inégalités de fait, la Cour de justice des Communautés européennes a strictement encadré les conditions d’admissibilité de mesures qui relèvent selon elle d’une logique **dérogatoire** : l’action positive, a souligné la Cour à de nombreuses reprises, est instituée à titre d’exception, par dérogation au principe d’égalité de traitement. Les mesures destinées à « prévenir ou compenser les désavantages » spécifiques aux groupes victimes de discriminations sont caractérisées par le juge comme des mesures préférentielles et donc « d’apparence discriminatoire », même si elles sont destinées à « éliminer ou réduire des inégalités de fait pouvant exister dans la réalité de la vie sociale » en « améliorant la capacité [de leurs bénéficiaires] à concourir sur le marché du travail »¹.

À ce jour, la Cour de justice a rendu quatre arrêts indiquant aux juridictions nationales les conditions auxquelles un programme d’accès préférentiel à la fonction publique peut être considéré comme conforme à la légalité communautaire². Les programmes analysés par la Cour étaient institués au bénéfice des femmes, mais la transposabilité des solutions dégagées au cas d’autres groupes « sous-représentés » ne fait guère de doute [en ce sens : De Schutter, 2001].

En l’état actuel d’une jurisprudence qui est rarement citée comme un modèle de clarté, il semble qu’une règle nationale accordant au sexe sous-représenté une forme ou une autre de priorité ou de préférence doit, pour être conforme au droit communautaire, obéir à quatre séries de conditions :

1. Eckhard Kalanke *c/ Freie Hansestadt Bremen* du 17 octobre 1995, C-450/93, Rec. P. I-3051 pts 18 et 19.

2. Eckhard Kalanke *c/ Freie Hansestadt Bremen* du 17 oct 1995 (C-450/93, Rec. P. I-3051) ; Hellmut Marschall *c/ Land Nordrhein-Westfalen*, du 11 novembre 1997 (C-409/95, Rec. P. I-6363) ; Georg Badeck *c/ Land du Hesse* du 28 mars 2000 (C-158/97, Rec. P I-1875) ; Abrahamsson *c/ Fogelqvist* du 6 juillet 2000 (C-407/98, Rec. P I-5539).

Le choix des moyens

- La légalité communautaire de l'action positive est subordonnée à l'établissement préalable de la sous-représentation effective du groupe dont on souhaite promouvoir le recrutement.
- La priorité d'embauche ou de promotion ne peut être accordée qu'à des individus dotés de qualifications sensiblement égales à celles de leurs concurrents. Le programme de promotion prioritaire des femmes à l'université de Göteborg (Suède) a été jugé par la Cour « *disproportionné par rapport au but poursuivi* » (arrêt *Abrahamsson* du 6 juillet 2000) car il autorisait, ponctuellement, le recrutement de chercheuses qui, tout en étant qualifiées pour le poste, risquaient d'être moins qualifiées qu'un candidat masculin.
- La préférence ne doit être ni inconditionnelle ni automatique. Elle demande à être assortie d'une « clause d'ouverture » (*öffnungsklausel*) selon laquelle les femmes, si « [elles] sont en nombre inférieur aux hommes au niveau de poste concerné de la carrière, sont à promouvoir par priorité, à égalité de qualification, d'aptitude et des prestations professionnelles, à moins que des motifs tenant à la personnalité d'un candidat l'emportent ». (arrêt *Marschall* du 11 novembre 1997, pt. 24). Le respect de cette condition implique que le dispositif comprenne une procédure d'appréciation **objective et individualisée** de l'ensemble des candidatures, afin de permettre « *une appréciation objective qui tienne compte des situations particulières d'ordre personnel de tous les candidats* ».
- La mesure doit viser uniquement à promouvoir l'égalité des chances, et non chercher à établir une « *égalité de représentation* » ou « *égalité de résultat* » (arrêt *Kalanke* du 17 octobre 1995, pt. 23). Cette condition dont le contenu est pour le moins évanescence permet surtout au juge d'exercer sur la mesure un contrôle de proportionnalité. Elle ne l'a pas conduit à censurer des systèmes qui garantissent aux femmes qualifiées qu'elles seront convoquées aux entretiens d'embauche dans les secteurs où elles sont sous-représentées (arrêt *Badeck* du 28 mars 2000). Le juge admet même l'introduction de quota de femmes dans l'accès à un programme de formation car un tel quota n'a pas pour effet de réservé aux femmes des « postes de travail ».

En définitive (arrêt *Abrahamsson* du 6 juillet 2000), il semble que **trois traits caractérisent selon la Cour une bonne politique de recrutement « prioritaire »** : elle ne porte pas atteinte au principe du recrutement méritocratique (la sélection « *s'opère, en principe, par l'appreciation de la qualification des candidats au regard des impératifs du poste vacant ou de la fonction à exercer* ») ; elle est formulée en termes aussi neutres que possible (tout en étant conçue pour favoriser, **en pratique**, « *une égalité substantielle et non formelle en réduisant les inégalités de fait pouvant survenir dans la vie sociale* ») ; elle doit s'appliquer « *de manière transparente et pouvoir être contrôlée afin d'exclure toute appréciation arbitraire de la qualification des candidats* ».

Chapitre 2

La situation de la France

SECTION 1 – Le cadre juridique

Le droit qui régit l'accès à la fonction publique est une branche du droit de la fonction publique particulièrement accueillante aux mesures de discrimination positive. Leur instauration se heurte toutefois à une limite d'application générale en droit public français : le principe de cécité à l'origine.

Le droit de l'accès à la fonction publique et les mesures de discrimination positive

Les principes

Le droit de la fonction publique est dominé par deux principes complémentaires mais distincts [Ziller, 1988] :

- Le principe d'égale admissibilité aux emplois publics, qui trouve son fondement dans l'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 »), s'impose à l'autorité administrative comme au législateur [Fabre-Alibert, 1992 ; Mélin-Soucramanien, 1994].

Spécifié, comme dans d'autres branches du droit, en principe de non-discrimination, le principe d'égale admissibilité interdit d'utiliser un système de sélection fondé sur des critères étrangers à la capacité des candidats. Il est impossible, par exemple, de réservier l'accès à certains emplois à des personnes provenant d'une entreprise en difficulté¹. La loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations a élargi la liste (indicative) des motifs qui ne peuvent fonder une différence de traitement : le deuxième alinéa de l'article 6 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit désormais qu'« *aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle, 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* »².

1. CE, 14 février 1990, *Fédération syndicale FO de la défense*, DA, 1990, n° 146.

2. La notion de discrimination indirecte s'entend ici en son sens communautaire (pour une application au champ des emplois visés par l'article 5bis de la loi du 13 juillet 1983, cf. CE, 18 oct 2002, *Spaggiari, AJDA* 13 janvier 2003, concl. Schwartz).

Le choix des moyens

- Le principe du recrutement méritocratique, consacré par la même disposition du texte constitutionnel (l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen), se matérialise, pour la très grande majorité des recrutements, par le recours à la technique du concours. Le Conseil d'État a produit une jurisprudence abondante qui impose un degré très poussé de formalisation des recrutements opérés par cette voie [cf. par exemple Plantey, 2001].

Le recrutement par concours ne découle pas d'une exigence constitutionnelle, et un certain nombre d'emplois sont pourvus par une autre voie (recrutements directs pour les emplois ne nécessitant pas de qualifications particulières, nominations au tour extérieur, emplois à la décision du gouvernement, emplois-aidés, postes de contractuels...). Mais l'absence de recours à la technique du concours n'affranchit pas l'autorité administrative du respect de la règle méritocratique : elle doit veiller, au minimum, à ce que « *le choix des candidats soit effectué en fonction des capacités nécessaires à l'exercice des attributions qui [leur] seront confiées* »¹.

Cette règle a pour conséquence que les mesures de discrimination positive ne sont constitutionnellement admissibles qu'à la condition de s'appliquer « à mérites égaux ».

Il en va ainsi, par exemple, des emplois d'assistants d'éducation dans les collèges et lycées : le Conseil constitutionnel a indiqué aux chefs d'établissement appelés à pourvoir ces emplois qu'il leur appartiendra « *de fonder leurs décisions de recrutement sur la capacité des intéressés à satisfaire les besoins de l'établissement* », et que la priorité instituée par le législateur en faveur des étudiants boursiers qui briguent ces emplois ne pourra jouer « *qu'à aptitudes égales* »².

L'aménagement des principes

Le principe d'égal accès aux emplois publics ne s'oppose pas à ce que « *les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l'entrée dans une école de formation ou dans un corps de fonctionnaires soient différencierées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public* »³. Il va de soi en effet que nul n'est « capable », « vertueux » ou « talentueux » dans l'absolu et dans l'abstrait. L'exigence de capacité ne s'entend pas absolument, mais en fonction des besoins du service et en considération de l'intérêt général. S'agissant par exemple du recrutement des magistrats, le Conseil constitutionnel a rappelé (98-396 DC) que la règle méritocratique formulée par l'article 6 de la Déclaration s'identifie pour partie au principe de non-discrimination, en imposant « *qu'il ne soit tenu compte que des capacités, des vertus et des talents* », mais qu'elle implique également (en l'espèce)

1. 84-179 DC du 12 septembre 1984 (*Limite d'âge des fonctionnaires*). Pour une application par le juge administratif, cf. par exemple CE, sect., 16 décembre 1988, *Bléton*, Rec. p. 451.

2. 2003-471 DC du 24 avril 2003, cons. 10.

3. Conseil constitutionnel, 82-153 DC (*Troisième voie d'accès à l'Ena*), cons. 5.

« que les capacités, vertus et talents ainsi pris en compte soient en relation avec les fonctions de magistrats et garantissent l'égalité des citoyens devant la justice ».

Dans ces conditions, la diversification des voies d'accès à un même corps peut se trouver justifiée dans trois séries d'hypothèses :

- La diversification des voies d'accès peut correspondre à une diversification des mérites dont l'apport est recherché dans l'intérêt du service : « *Si le principe d'égalité impose que, dans les concours d'accès aux emplois publics, il ne soit tenu compte que des mérites des candidats, il ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation de [leurs] aptitudes et qualités soient différencierées pour tenir compte de la variété des situations, et en particulier des études suivies ou des expériences professionnelles antérieures* » (CE, Ass, 12 déc. 2003, M. Billiemaz et autres – légalité de régimes distincts d'accès à un même corps « *pour tenir compte de la diversité de la formation et des expériences des candidats* »). La création d'un « troisième concours » apparaît comme particulièrement adaptée à ce type de démarche. Applicable à l'Ena depuis 1990, aux Ira depuis 1991, la technique du troisième concours vise à faciliter l'accès à un corps ou une école de formation à des personnes dotées d'une expérience professionnelle, associative, élective etc. La loi 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique élargit considérablement cette possibilité.
- La diversification des voies d'accès peut découler de la poursuite d'un intérêt général plus global. Tel est classiquement le cas pour les priorités d'emploi ou les emplois réservés au profit d'anciens militaires, de certaines catégories de victimes de guerre ou de handicapés [Nguyen Quoc, 2000].
- La diversification des voies d'accès peut être destinée à compenser des inégalités de situation. Sont ainsi justifiées les mesures d'assouplissement des règles d'admissibilité à concourir instituées au bénéfice des sportifs de haut niveau, des personnes ayant à charge un ou plusieurs enfants handicapés, des mères de familles d'au moins trois enfants... Les avantages attribués à ces catégories de personnes (recul ou suppression de la limite d'âge, dispense de condition de diplôme) s'analysent comme la compensation d'un handicap objectif.

Le principe de cécité à l'origine

La dérogation à l'égalité de traitement que constitue l'*affirmative action* – dérogation aménagée par la Constitution dans les cas indien et sud-africain, organisée et encadrée, aux États-Unis, par le juge constitutionnel – est, en France, rendue inconcevable par la portée absolue qu'attribue au principe de non-discrimination l'article premier de la Constitution de 1958. En posant que la République « *assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* », cet article n'interdit pas seulement les discriminations, c'est-à-dire les distinctions qui désavantagent une catégorie de citoyens par rapport à une autre, mais bien toute « *distinction* ». Ce

Le choix des moyens

principe de cécité volontaire à certaines caractéristiques personnelles des citoyens offre à la prohibition des discriminations racistes et raciales un seul et même ancrage.

Cette « fiction d'ignorance légale » repose sur une construction juridico-politique extrêmement cohérente. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'en expliciter les composantes, en rappelant que le refus d'accorder toute sanction juridique à certains critères de distinction découle tout à la fois des principes d'indivisibilité de la République, de souveraineté nationale et d'égalité devant la loi. Ce triptyque issu de la Révolution a sans nul doute été profondément déstabilisé par les révisions constitutionnelles qui, au cours des dix dernières années, se sont succédé en rafales pour faire progresser la construction européenne, réaménager le statut des TOM ou instaurer la parité. La conclusion tirée de leur combinaison n'en reste pas moins valide : « *La Constitution ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français, sans distinction d'origine, de race ou de religion* »¹. Le principe constitutionnel d'unicité du peuple français s'oppose « *à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance* »². Cela explique que la France ne ratifie jamais les instruments européens ou internationaux qui, à l'instar de la charte européenne des langues régionales et minoritaires ou de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, consacrent juridiquement l'existence de minorités. Lorsque ces dernières sont visées par une partie seulement du texte, l'adhésion de la France est systématiquement accompagnée d'une réserve par laquelle « *le gouvernement de la République déclare, compte tenu de l'article premier de la Constitution de la République française, que l'article x n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République* ».

Cette indifférence de principe, qui repose sur une distinction radicale entre sphère publique et sphère privée, n'exclut pas de manière absolue la prise en compte par l'État des critères de distinction prohibés par le texte constitutionnel. Il est clair, par exemple, que la séparation des Églises et de l'État ne saurait être totale : lorsqu'elle aménage le fonctionnement des services publics, la République laïque ne peut ignorer certaines exigences formulées au nom de prescriptions religieuses différencierées (jours chômés, régime alimentaire, assistance d'un aumônier...). Indifférence n'est pas mépris, et la volonté d'assurer l'égalité devant la loi de tous les citoyens « sans distinction de religion » conduit parfois à admettre que certains d'entre eux **sont** religieux.

Le caractère absolu de l'interdiction qui pèse sur la prise en compte officielle de « l'origine » peut également céder – même en matière d'accès à la fonction publique –

1. Décision 91-290 DC du 9 mai 1991 (*Statut de la Corse*). Le nouvel article 73-1 de la Constitution n'affecte pas ce principe : s'il dispose que : « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* », le Conseil a précisé que les « populations » en questions ne pouvaient être définies qu'à partir du critère de lieu de résidence dans la collectivité d'outre-mer concernée (2004-491 DC du 12 février 2004, *Statut de la Polynésie française*).

² Décision 99-412 DC du 15 juin 1999 (*Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*), réaffirmée par la décision 2004-202 DC du 19 novembre 2004 (*Traité établissant une Constitution pour l'Europe*).

dans certaines circonstances exceptionnelles : ce fut le cas lors de la guerre d'Algérie (Conseil constitutionnel, 60-6 DC et 60-7 DC) ou en Nouvelle-Calédonie, vingt-cinq ans plus tard, dans le contexte du retour à la paix civile (Conseil constitutionnel, 84-178 DC et 99-410 DC).

Il est certain en revanche qu'en période normale, une mesure destinée à faciliter, sous une forme ou sous une autre, l'accès à la fonction publique de catégories de Français définis à raison de leur origine, de leur race ou de leur religion, serait invalidée par le juge constitutionnel ou administratif¹.

SECTION 2 – Les solutions envisageables

On l'aura déduit de tout ce qui précède : la voie d'un recrutement préférentiel ou prioritaire des « Français issus de l'immigration » (quelle que soit la manière dont on les définisse) est, au plan juridique, une voie sans issue. La prise en compte de l'origine des personnes, si elle est jugée opportune, ne pourra être qu'indirecte. Mais la conjoncture démographique actuelle invite peut-être à se fixer un objectif plus ambitieux de renouvellement des viviers de recrutement.

Des mesures de discrimination positive indirecte

L'assouplissement de la règle du concours comme voie d'accès de droit commun à la fonction publique de l'État apparaît comme une nécessité : l'urgence démographique à laquelle l'administration se trouve confrontée impose de « *diversifier les modes de recrutement pour mieux pourvoir les emplois* » [Observatoire de l'emploi public, 2002].

Dans ce contexte, pourraient être développées des mesures de discrimination positive indirecte, c'est-à-dire des mesures neutres et indifférenciées (*ie* respectueuses du principe de cécité à l'origine), mais dont l'application, *de facto*, avantage particulièrement les jeunes issus de l'immigration. Deux orientations semblent ici spécialement pertinentes.

Favoriser le recrutement des emplois-jeunes

Les emplois-jeunes sont massivement investis par les jeunes issus de l'immigration, notamment maghrébine : l'analyse de la cohorte 1998 [Frickey *et al.*, 2004] montre qu'ils sont deux fois plus nombreux que leurs camarades nés de parents français ou immigrés d'Europe du Sud à occuper ce type d'emploi. Pour les jeunes dotés d'un

1. Il en va de même pour les règles d'avancement ou de mutation. Est par exemple illégale une circulaire prévoyant que « *dans chaque département d'outre-mer, les emplois qui deviennent vacants sont réservés, en priorité, aux personnes qui sont originaires de ces départements ou dont le conjoint en est originaire* » (CE, 24 octobre 1990, *Vignon*, non publié au Rec.).

Le choix des moyens

niveau bac +5, l'écart est encore plus saisissant : si leurs parents sont originaires d'Europe du Sud, ils sont présents à moins de 1 % dans le dispositif ; ce pourcentage est légèrement supérieur à 2 pour les Français nés de parents français ; il atteint 9,3 % pour les originaires du Maghreb. Cela explique, notamment, que 59 % d'entre eux occupent des postes d'aides-éducateurs dans l'éducation nationale.

L'intégration des emplois-jeunes dans la fonction publique, dans ces conditions, apparaît bien comme une mesure de discrimination positive indirecte en direction des jeunes issus d'une partie de l'immigration.

En pratique, deux voies au moins sont envisageables, dans le cadre ouvert par la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique :

- le développement de troisièmes concours réservés aux candidats justifiant d'une expérience professionnelle valorisant l'expérience acquise dans le cadre du programme emplois-jeunes ;
- le développement – dans le même esprit – de procédures de validation des acquis de l'expérience, assorties le cas échéant de quotas d'emplois aux concours externes [en ce sens : Commissariat général du Plan, 2000b].

Intensifier les mesures de discrimination positive territoriale

Les politiques de discrimination positive territoriale peuvent, de manière générale, s'analyser comme des politiques de discrimination positive indirecte au bénéfice des personnes issues de l'immigration [Calvès, 2004]. Elles découpent, sur le territoire national, des zones prioritaires qui bénéficient de divers avantages, en matière notamment d'accès à l'éducation et à la formation. Des mesures de recrutement volontaristes dans la fonction publique peuvent aisément s'insérer dans le dispositif existant, comme le montrent les orientations actuelles qui pourraient être renforcées :

- Le développement de préparations rémunérées aux concours. Ce programme, lancé fin 2000¹, est destiné aux demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le partenariat avec l'éducation nationale, amorcé fin 2003², sera vraisemblablement renforcé dans les années à venir.
- Le développement des bourses de service public (bourses de mérite attribuées aux élèves de ZEP qui s'engagent à se présenter aux concours de la fonction publique³). Elles présentent l'avantage de ne pas freiner la mobilité géographique des jeunes.

1. Circulaire DGEFP. DIV/DIJ n° 2000-29 du 20 novembre 2000 (*BO du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*, n° 2000/23 du 20 décembre 2000, pp. 87-93).

2. Circulaire DGEFP/DPM n° 2003-32 du 5 décembre 2003 relative à la mise en œuvre de préparations (Sife collectifs) aux voies d'accès à la fonction publique pour les jeunes adultes demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires de la politique de la Ville. *BO du Travail*, 31 décembre 2003, pp. 199-202.

3. Circulaire du mai 2000 relative à l'accès à la citoyenneté et la lutte contre les discriminations (*JO* du 16 mai 2000).

- Plus largement, pourrait être accentué l'effort de communication des différents ministères dans les lycées et missions locales pour l'emploi situé dans les quartiers prioritaires des politiques de la ville.

Des mesures plus globales d'attractivité et de démocratisation de la fonction publique

La moitié des jeunes (51 %) pense, semble-t-il, que la fonction publique va recruter **moins** dans les années à venir¹. Entre les perceptions sociales et les perspectives démographiques qui s'ouvrent devant la fonction publique de l'État, le décalage est donc patent. Pour le résorber, le développement d'une politique d'attractivité des métiers de l'État est désormais largement admis.

Cet effort doit être placé sous le signe de **l'égalité des chances**, ce qui implique que la fonction publique manifeste ouvertement qu'elle est ouverte à tous. Deux séries de mesures apparaissent à cet égard comme particulièrement opportunes.

Des mesures de sensibilisation au risque de discrimination

L'hypothèse d'un fonctionnement discriminatoire des mécanismes de recrutement doit impérativement être levée (*cf. supra* pp. 30-37) : dans un contexte de sensibilité accrue aux discriminations de tous ordres, la fonction publique doit être un employeur exemplaire, et apparaître comme tel.

Les membres des jurys de concours, les responsables et enseignants des centres de préparation et des écoles de formation doivent être appelés à la vigilance à l'égard de leurs propres stéréotypes (sexuels, sociaux, racisants...). Des formations adaptées pourraient leur être proposées pour les aider à identifier et combattre la misogynie ordinaire et le racisme de tous les jours (et compris le « racisme de classe ») dont il convient de s'assurer qu'il ne pollue pas les procédures de recrutement.

La connaissance du droit de la non-discrimination, par ailleurs, demande à être mieux diffusée auprès des agents. Ceux-ci ne peuvent plus ignorer les dispositions introduites par la loi du 16 novembre 2001 à l'article 6 du statut général des fonctionnaires de l'État ; ils doivent être mis en mesure de faire produire tous ses effets à l'article 40 du Code de procédure pénale (modernisé par la loi du 9 mars 2004).

Des mesures de lutte contre la surqualification des candidats aux concours de la fonction publique

- Le mécanisme de formation en alternance prévu par la formule du Pacte (« Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État »), qui devrait être incluse dans la prochaine loi de modernisation de la fonction publique, permettrait à des jeunes peu qualifiés de 16 à 26 ans (pour les « pactes

1. Sondage réalisé par Ipsos pour *La Gazette des communes* et *Le Monde* (*Le Monde* du 2 juin 2004).

Le choix des moyens

juniors ») de contourner l'obstacle des concours de catégories C ou même B. Les jeunes issus de l'immigration sont très largement sur-représentés parmi les jeunes sortis sans diplôme du système scolaire [pour la cohorte 1998, cf. Frickey *et al.*, 2004], mais cela est vrai des jeunes de milieu populaire en général. Cette mesure jouerait donc à la fois comme une mesure de discrimination positive indirecte et comme une mesure de démocratisation du recrutement.

- Le développement du pré-recrutement irait dans le même sens.

* * *

Dans un contexte très favorable à une démocratisation du recrutement dans la fonction publique, l'idéal d'égalité des chances doit être mis en avant de façon générale et universelle. Il faut ici écouter l'avertissement lancé conjointement par un des meilleurs spécialistes de la question ouvrière d'une part, de l'immigration d'autre part¹ : « *Comment combler (ou au moins atténuer) le fossé séparant les élites et les classes populaires ? Quels moyens mettre en œuvre pour que les jeunes issus des milieux les plus durement touchés par la crise puissent se réinsérer dans notre société et accéder à des positions sociales intermédiaires comme certains de leurs aînés ? Aujourd'hui comme hier, la seule façon de résoudre la question de "l'intégration", c'est de prendre à bras-le-corps le problème de la mobilité sociale, car l'immense majorité des enfants d'immigrés sont aussi des enfants d'ouvriers* ».

Le déblocage de cet ascenseur social qu'est la fonction publique ne saurait, sans risques majeurs, apparaître comme réservé aux « enfants d'immigrés ». Les chercheurs, depuis plusieurs années, mettent en garde les différents gouvernements contre les effets politiques d'une ethnicisation subrepticte des politiques publiques. Avec les auteurs d'un rapport enterré pendant trois ans [Charlot *et al.*, 2003], nous voudrions rappeler ici qu'en avril 2001 « *d'autres que les chercheurs, dans le secret des urnes, ont adressé un avertissement bien plus brutal aux politiques et à l'ensemble de la société française. Le débat est aujourd'hui lancé, dans toute son ampleur : la société française est travaillée par des processus de désespérance et de discrimination, les uns alimentant les autres, et réciproquement. [...] Le temps du rafistolage, des demi-mesures et des petites astuces est passé. Est venu, revenu, le temps du politique au sens noble du terme : du débat sur les fondements, le projet, le contrat, les droits* ».

1. Stéphane Beaud et Gérard Noiriel, « les nouveaux parias de la République », *Le Monde* du 19 février 2004.



Références bibliographiques

Valérie Albouy et Thomas Wanecq, « Les inégalités sociales d'accès aux grandes écoles », *Économie et statistique*, n° 361, pp. 27-52, 2003.

Florence Audier, « La fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés », *Économie et statistique*, n° 304-305, pp. 137-148, 1997.

Florence Audier, « La transmission du statut dans la fonction publique », *Économie et statistique*, n° 337-338, pp. 121-133, 2000.

Philippe Bataille, *Le racisme au travail*, La Découverte, 1997.

Stéphane Beaud, *80 % au bac... et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*, La Découverte, 2002.

Jean-Michel Belorgey, *Lutter contre les discriminations : stratégies institutionnelles et normatives*, éditions de la MSH (publié en 2001), 1999.

Jean-Michel Belorgey, « De quelques problèmes liés à la prohibition et à l'élimination des discriminations. Essai de clarification des concepts et éléments de droit comparé », *Droit social*, n° 7/8, pp. 683-689, juillet/août 2002.

Philippe Bernard, *La crème des Beurs. De l'immigration à l'intégration*, éditions du Seuil, 2004.

Pierre Billon, « Les travailleurs sociaux dits "issus de l'immigration". Enjeux et paradoxes de parcours professionnels », *Informations sociales*, n° 113, pp. 112-123, 2004.

Pierre Birnbaum, *Les fous de la République. Histoire politique des Juifs d'État de Gambetta à Vichy*, Points-Histoire, 1992.

Yves Biville, *Armées et population à problèmes d'intégration : le cas des jeunes Français d'origine maghrébine*, Centre d'études sur la sélection du personnel de l'armée de terre (CESPAT), dactyl, 1990.

Jean-Luc Bodiguel et Jean-Luc Quermonne, *La haute fonction publique sous la Ve République*, Puf, 1982.

Jean-Luc Bodiguel, « Une voie de la promotion sociale : la fonction publique ? », in Serge Bernstein et Odile Rudelle, *Le modèle républicain*, Puf, collection « Politique d'aujourd'hui », pp. 283-304, 1992.

Jean-Luc Bodiguel, « L'emploi public de 1955 à 1970 : problèmes et solutions », note d'orientation pour l'Observatoire de l'emploi public, in Rapport de l'Observatoire de l'emploi public, pp. 175-182, 2001.

Références bibliographiques

- Sophie Body-Gendrot et Catherine Wihtol de Wenden, *Police et discriminations raciales. Le tabou français. La police discrimine-t-elle ?* Les éditions de l'Atelier, 2003.
- Jean-Louis Borowski, « L'insertion sociale des immigrés et de leurs enfants », Insee, in *Données Sociales*, pp. 310-314, 1990.
- Jean-Paul Caille et Louis-André Vallet, « La scolarité des enfants d'immigrés », in Agnès Van Zanten (dir.), *L'école. L'état des savoirs*, La Découverte, 2000.
- Gwénaële Calvès (dir.), « Les politiques de discrimination positive », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 822, La Documentation française, 1999.
- Gwénaële Calvès, « Fin d'une hypocrisie ? Quelques remarques sur la discrimination positive “à la française” », in M. Wieviorka (dir.), *La différence culturelle. Une reformulation des débats*, Balland, pp. 461-468, 2001.
- Gwénaële Calvès, *La discrimination positive*, Puf, collection « Que sais-je ? », 2004.
- Marie Cartier, « Nouvelles exigences dans les emplois d'exécution des services publics. L'observation des épreuves orales du concours de facteur », *Genèses*, n° 42, pp. 72-91, 2001.
- Marie Cartier, *Les facteurs et leurs tournées : un service public au quotidien*, La Découverte, 2003.
- François Chanet, *L'école républicaine et les petites patries*, Aubier, 1996.
- Christophe Charle, *Histoire sociale de la France au XIX^e siècle*, collection « Points Seuil », 1991.
- Bernard Charlot, Laurence Emin et Olivier de Peretti, *Les aides-éducateurs. Une gestion communautaire de la violence scolaire*, Anthropos, 2002.
- Jacques Chevallier, *Science administrative*, Puf, collection « Thémis », troisième édition, 2002.
- Anne-Marie Colmou, *L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes*, rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, La Documentation française, 1999.
- Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, *Piloter l'accès des femmes aux emplois supérieurs*, La Documentation française, 2002.
- Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, *Promouvoir la logique paritaire*, La Documentation française, 2003.
- Commissariat général du Plan, *Immigrations : le devoir d'insertion*, rapport du groupe de travail immigration, dirigé par Stéphane Hessel, La Documentation française, 1988.

Références bibliographiques

- Commissariat général du Plan, *Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode*, La Documentation française, 2000 (a).
- Commissariat général du Plan, *Fonction publique : enjeux et stratégies pour le renouvellement*, La Documentation française, 2000 (b).
- Commissariat général du Plan, *Immigration, marché du travail, intégration*, La Documentation française, 2002.
- Commission de la nationalité, *Être français aujourd’hui et demain*, éditions « 10/18 », deux volumes, 1988.
- Gérard Conac, *La fonction publique aux États-Unis. Essai sur le régime du Civil Service fédéral*, Armand Colin, 1958.
- Conseil de l’Europe, *Formation de la police concernant les relations avec les migrants et les groupes ethniques. Directives pratiques*, éditions du Conseil de l’Europe, 1994.
- Conseil d’État, *Rapport public 1996*, EDCE n° 48, La Documentation française, 1997.
- Michel Crozier, *Petits fonctionnaires au travail*, éditions du CNRS, 1955.
- Michel Degoffe et al., *La protection constitutionnelle de la qualité de fonctionnaire*, Bruylants, Bruxelles, 2001.
- Julie Dolan et David H. Rosenbloom, *Representative Bureaucracy : classic readings and continuing controversies*, Armonk, New York, 2003.
- François Dubet, « Immigrations : qu’en savons-nous ? Un bilan des connaissances », La Documentation française, *Notes et études documentaires* n° 48-87, 1989.
- Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Économica, 1999.
- Dominique Duprez et Michel Pinet, « La tradition, un frein à l’intégration. Le cas de la police française », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 45, « Le temps des minorités », pp. 111-137, 2002.
- Clive Emsley, « La légitimité de la police anglaise : une perspective historique comparée », *Déviance et société*, vol. 3, n° 1, pp. 23-32, 1989.
- Véronique Fabre-Alibert, « Le principe d’égal accès aux emplois publics dans la jurisprudence constitutionnelle », *Revue du droit public*, 1992.
- Didier Fassin, « L’invention française de la discrimination », *Revue française de sciences politiques*, n° 4, 2002.
- Jean-Paul Fitoussi et al., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, La Documentation française, collection « Les rapports du Conseil d’analyse économique », 2004.

Références bibliographiques

- Alain Frickey, Jake Murdoch et Jean-Luc Primon, *Les débuts dans la vie active des jeunes issus de l'immigration après des études supérieures*, Céreq, notes Emploi Formation n° 9, 2004.
- Jean-Michel Gaillard, *L'Ena, miroir de l'État. De 1945 à nos jours*, éditions Complexe, 1995.
- Joëlle Gaymu et Alain Parant, « Les débuts dans la vie active des jeunes immigrés et des jeunes d'origine étrangère », *Espace, populations, sociétés*, n° 2-3, pp. 439-455, 1998.
- Michel Glaude et Catherine Borrel, *Les immigrés et leurs descendants sur le marché du travail : un regard statistique*, Commissariat général du Plan, pp. 105-119, 2002.
- Groupe d'étude sur les discriminations, *Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers (secteur privé, entreprises publiques, fonctions publiques)*, note du GED n° 1, 34 p., 2000.
- Lani Guinier, *The Tyranny of the Majority : Fundamental Fairness in Representative Democracy*, New York, Free Press, 1994.
- Virginie Guiraudon, « L'élaboration de la directive européenne “race” », *Sociétés contemporaines*, n° 53, pp. 11-32, 2004.
- Haut Conseil à l'intégration, *Pour un modèle français d'intégration. Premier rapport annuel*, La Documentation française, 1991.
- Haut Conseil à l'intégration, *Lutter contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité*, La Documentation française, 1998.
- Haut Conseil à l'intégration, *Les parcours d'intégration. L'accès des Français d'origine étrangère et originaires des Dom-Tom aux fonctions d'encadrement dans les entreprises et les administrations*, La Documentation française, 2001.
- Haut Conseil à l'intégration, *Le contrat et l'intégration*, La Documentation française, 2004.
- François Héran, « Les immigrés et leurs descendants dans le système statistique français : réflexions sur les pratiques et les principes » in Commissariat général du Plan, *Immigration, marché du travail, intégration*, La Documentation française, pp. 121-133, 2002.
- Pascal Hug, « Les agents de sécurité privée noirs : un exemple de discrimination dans le monde de la sécurité », *Cahiers de la sécurité intérieure*, pp. 95-117, 2000.
- IHESI, « Policiers et médiateurs. Sur le recrutement et les appartennances », consultable au centre de documentation de l'IHESI. *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 45, « Le temps des minorités », pp. 111-180, 2001.
- Insee, *Recensement de la population mars 1999, tableaux thématiques : population immigrée, population étrangère en France métropolitaine*, 230 p, 2001.

Références bibliographiques

- Odile Join-Lambert, *Le Receveur des postes, entre l'État et l'usager (1944-1973)*, Belin, 2001.
- Emmanuel Jovelin, « Le leadership ethnique dans le travail social : choix du métier et pratiques professionnelles », *Déviance et société*, volume XXIII, n° 3, pp. 291-312, 1999.
- Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'État*, Presses de la FNSP, 1986.
- Pan S. Kim, « Un aperçu théorique de la bureaucratie représentative : synthèse », *Revue Internationale des sciences administratives*, pp. 459-474, 1994.
- Harry Krantz, *The Participatory Bureaucracy : Women and Minorities in a more Representative Public Service*, Lexington, Ma, Lexington Books, 1976.
- Samuel Krislov, *Representative Bureaucracy*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1974.
- Smaïn Laacher et Abdelmalek Sayad, « Insertion, intégration, immigration : la définition des mots est toujours un enjeu dans les luttes sociales », in B. Charlot et D. Glasman, *Les jeunes, l'insertion, l'emploi*, Puf, p. 166-185, 1998.
- André Lebon et James Marangé, *L'insertion des jeunes d'origine étrangère dans la société française*, rapport au ministre du Travail, La Documentation française, 1982.
- Jean-Michel Lemoyne de Forges, *L'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire*, rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, Dalloz, collection « Thèmes et commentaires », 2003.
- René Lévy et Renée Zauberman, « De quoi la République a-t-elle peur ? Police, Blacks et Beurs », *Mouvements*, n° 4, 1999.
- Marceau Long, « La Fonction publique républicaine », *Pouvoirs*, n° 100, pp. 67-85, 2001.
- Bernard Lorreyte, *Les politiques d'intégration des jeunes issus de l'immigration*, CIEMI-L'Harmattan, 1988.
- William Macpherson, *Inquiry into the matters arising from the death of Stephen Lawrence on 22 April 1993 to date, in order particularly to identify the lessons to be learned for the investigation and prosecution of racially motivated crimes*, Home Office, Londres, 1998.
- Annie Maguer et Jean-Marc Berthet, *Les agents des services publics dans les quartiers difficiles. Entre performance et justice sociale*, rapport d'étude pour la DGAFP, La Documentation française, 1997.
- Annie Maguer et Jacques Barou, *Les difficultés d'accès ou de maintien dans un logement des jeunes immigrés ou issus de l'immigration : identification des discriminations*, in « Les discriminations des jeunes d'origine étrangère dans l'accès à l'emploi et l'accès au logement », Fasild/La Documentation française, 2003.

Références bibliographiques

- Kenneth J. Meier, « Representative Bureaucracy : An Empirical Analysis », *American Political Science Review*, volume 69, pp. 526-542, 1975.
- Kenneth J. Meier, *Politics and the Bureaucracy : Policymaking in the Fourth Branch of Government*, Pacific Grove, Ca, Brooks Cole, 1993.
- Kenneth J. Meier et Lloyd Nigro, « Representative Bureaucracy and Policy References : A Study in the Attitudes of Federal Executives », *Public Administration Review*, volume 36, pp. 458-469, 1976.
- Ferdinand Mélin-Soucramanien, « Le principe d'égalité en matière de fonction publique dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, 1994.
- Dominique Meurs, Ariane Pailhé et Patrick Simon, « Immigrés et enfants d'immigrés sur le marché du travail : une affaire de génération ? », *Cahiers de l'Ined*, à paraître, 2005.
- Frederick Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press (deuxième édition, 1982), 1968.
- Vinh Nguyen Quoc, « Emplois réservés », *JurisClasseur administratif*, fascicule n° 181-10, 2000.
- Gérard Noiriel, *Le creuset français. Histoire de l'immigration. XIX^e-XX^e siècles*, édition du Seuil, 1988 (a).
- Gérard Noiriel, « Les jeunes “d'origine immigrée” n'existent pas », in Lorreyte, 1988 (b).
- Observatoire de l'emploi public, *Rapport annuel 2001, Rapport annuel 2002, Rapport annuel 2003*, La Documentation française.
- Observatoire de la parité entre les hommes et les femmes, rapport 2003 (*Pourquoi la parité reste-t-elle un enjeu pour la démocratie française ?*), La Documentation française, 2003.
- Hubert Peres « L'accès aux fonctions publiques des jeunes d'origine immigrée », *Migrations Études*, n° 122, 2004.
- Alain Plantery, *La fonction publique. Traité général*, Litec, deuxième édition, 2001.
- Jean-Luc Richard et Maryse Tripier, « Quelle intégration ? Synthèse introductory », Commissariat général du Plan, pp. 285-295, 2002.
- Jean-Luc Richard, *Partir ou rester ? Destinées de jeunes issus de l'immigration*, Puf, collection « Le lien social », 2004.
- Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, éditions du Seuil, collection « Points Histoire », 1990.
- David H. Rosenbloom et Jeannette G. Feathstonhaugh, « Passive and Active Representation in the Federal Service : A Comparison of Blacks and Whites », *Social Science Quarterly*, volume 57, pp. 873-882, 1977.

Références bibliographiques

- Luc Rouban, *Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative*, La Documentation française, 1994.
- Luc Rouban, *La fonction publique*, La Découverte, collection « Repères », 1996.
- Yazid Sabeg et Laurence Méhaignerie, *Les oubliés de l'égalité des chances. Participation, pluralité, assimilation... ou repli ?*, Institut Montaigne, 2004.
- Pierre Sadran, *Le système administratif français*, Montchrestien, collection « Clefs », deuxième édition, 1997.
- Emmanuelle Santelli, *La mobilité sociale dans l'immigration. Itinéraires de réussite des enfants d'origine algérienne*, Presses universitaires du Mirail, 2001.
- Dominique Schnapper, *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*, Gallimard, collection « NRF », 1991.
- Olivier de Schutter, « Le concept de discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes : égalité de traitement et liberté de circulation », in E. Bribosia (dir.), *Union européenne et nationalités*, Bruxelles, Bruylant, pp. 11-44, 1999.
- Olivier de Schutter, *Discriminations et marché du travail. Liberté et égalité dans les rapports d'emploi*, Bruxelles, P.I. E-Peter Lang, 2001.
- Sally C. Selden, *The promise of Representative Bureaucracy. Diversity and Responsiveness in a Government Agency*, New York, M.E. Sharpe, 1997.
- Roxane Silberman, « Les enfants d'immigrés sur le marché du travail : les mécanismes d'une discrimination sélective », in Commissariat général du Plan, *Immigration, marché du travail, intégration*, La Documentation française, pp. 297-310, 2002.
- Patrick Simon, « Les jeunes issus de l'immigration se cachent pour vieillir. Représentations sociales et catégories de l'action publique », *VEI Enjeux*, n° 121, 2000.
- Patrick Simon, *Étude comparative de la collecte de données visant à mesurer l'étendue et l'impact de la discrimination aux États-Unis, Canada, Australie, Royaume-Uni et Pays-Bas*, rapport remis à la Commission européenne, Direction générale emploi et affaires sociales, appel d'offres VT/2003/01, 2004.
- François de Singly et Claude Thélot, *Gens du public, gens du privé. La grande différence*, Dunod, 1988.
- Claude Thélot, *Tel père tel fils ? Position sociale et origine familiale*, Dunod, réédition Hachette, 2004, 1982.
- Yves Thomas, *Histoire de l'administration*, La Découverte, collection « Repères », 1995.
- Laurent Toulemon, « La fécondité des immigrées : nouvelles données, nouvelle approche », *Population et Sociétés*, n° 400, avril, 2004.

Références bibliographiques

Michèle Tribalat (dir.), « Cent ans d'immigration. Étrangers d'hier, Français d'aujourd'hui », Travaux et documents, Cahier n° 131, Ined/Puf, 1991.

Michèle Tribalat, *Faire France*, La Découverte, 1995.

Michèle Tribalat, « Une estimation des populations d'origine étrangère en France en 1999 », *Population*, 59 (1), pp 51-82, 2004.

Eugen Weber, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, 1870-1914*, Fayard, 1983.

Jean-Marc Weller, « La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1896-1996) », *Sociologie du travail*, n° 3, pp. 365-392, 1998.

A. Van Zanten, *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, Puf, 2001.

Jacques Ziller, *Égalité et mérite : l'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne*, Bruylant, 1988.