

CONSEIL D'ORIENTATION DES POLITIQUES DE RESSOURCES HUMAINES

1^{re} session du 26 avril 2017

**« Mixité sociale, diversité et principe d'égal accès aux emplois publics :
quelle ouverture des recrutements dans la fonction publique ? »**

Le conseil d'orientation des politiques de ressources humaines de la DGAFP institué par l'article 4 du décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 a tenu sa première session le 26 avril 2017 sous la présidence de M. Thierry Le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique.

Cette première réunion de l'instance avait vocation à traiter d'un sujet majeur de la politique de ressources humaines, celui du recrutement dans la fonction publique, en s'interrogeant sur son degré d'ouverture vis-à-vis de la société française.

Le questionnement sur les stratégies de recrutement est récurrent : de nombreuses réformes ou ajustements sont venus modifier les orientations en matière de cibles, de professionnalisation des méthodes ou de correction de biais dans ce domaine. Si l'objectif premier de la politique de recrutement reste d'apporter au service public les compétences et aptitudes requises, de manière adaptée aux types de mission et de métiers, le Conseil d'Orientation a choisi de porter son regard plus particulièrement sur les objectifs de diversité et de mixité sociale qui sont assignés à la politique du recrutement.

Comme tout employeur, les administrations publiques cherchent à assurer une certaine diversification des profils de recrutement afin d'assurer un brassage des expériences et une confrontation des points de vues qui sont à l'origine de l'innovation et de l'amélioration de la performance du service public. Cet impératif d'efficacité est d'autant plus fort pour faire face aux enjeux de la transition numérique et de la transformation du service public à rendre aux citoyens. Parce que les emplois publics sont financés par les contributions des citoyens, parce que tous sont égaux devant la loi et parce que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen a fait de la conquête du principe d'égal accès de tous les citoyens aux emplois publics un des corollaires de la démocratie en France, la politique de recrutement dans la fonction publique doit plus que tout autre employeur faire en sorte que la fonction publique soit à l'image de la société française.

L'enjeu consiste bien à faire en sorte que nos modes de recrutement garantissent tout à la fois le niveau optimal de compétences et la plus grande mixité sociale des personnels recrutés.

Le conseil a eu des échanges, sur la base d'un dossier documentaire préparé par la DGAFP.

Il a en particulier structuré les débats autour de deux axes de réflexion :

- « Quelles évolutions du concours pour améliorer la mixité sociale ? », avec des propos introductifs de M. Yannick L'Horty, auteur d'un rapport relatif aux discriminations dans l'accès à l'emploi public ;
- « D'autres modalités d'accès à l'emploi public favorisent-elles la mixité sociale, et comment pourraient-elles être développées ? », avec des propos introductifs de Mme Carine Chevrier, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Les préconisations du conseil d'orientation sont les suivantes :

1. Les membres du conseil, dans leur majorité, recommandent de renforcer les processus ainsi que les modalités du recrutement par concours dans le but d'améliorer la mixité sociale et l'efficacité du recrutement de la fonction publique.

A titre liminaire, le conseil a relevé qu'il existe de nombreuses modalités différentes derrière la notion de concours, qui exige *a minima* qu'un jury souverain se prononce sur une liste de candidats admis à intégrer la fonction publique en qualité de fonctionnaires stagiaires. C'est pourquoi les critiques nombreuses adressées au concours renvoient le plus souvent aux biais liés aux modalités actuellement retenues (nombre d'épreuves, type d'épreuves, mise en situation professionnelle et entretien de personnalité ou validation de savoirs plus académiques). Les concours permettent de sélectionner des candidats aptes à répondre aux épreuves qui leur sont soumises, mais ne garantissent pas suffisamment que les lauréats disposent bien des compétences qu'ils devront exercer sur les postes auxquels leur réussite les destine. C'est pourquoi si la plupart des membres du conseil ont souligné leur attachement au principe du concours, certains d'entre eux ont également souligné que, dans sa forme actuelle, il était sans doute en partie « dépassé ».

Si le concours reste en volume le principal mode de recrutement dans la fonction publique, le conseil s'est interrogé sur la pérennité à long terme du modèle actuel au regard des critiques qui lui sont adressées qui concernent, en premier lieu, les risques de discrimination dont il n'est pas exempt, en deuxième lieu, sa contribution insuffisante à l'amélioration de la mixité sociale dans la fonction publique, enfin son orientation parfois encore insuffisante sur l'identification des savoir être et des savoir-faire au-delà des savoirs.

Le conseil a pris connaissance de l'analyse des risques de discrimination dans l'accès à l'emploi public effectuée par le rapport L'Horty de juin 2016, qui conclut que, parmi les différents modes d'accès à l'emploi public, le concours est celui qui présente le plus faible risque de discrimination, mais que ce risque n'est pas nul.

Dans ces conditions, face aux risques que comportent les autres modes d'accès à l'emploi public, la majorité des membres du conseil estime que le concours reste la forme de recrutement permettant la meilleure traduction du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics. Néanmoins, les processus qui l'entourent doivent faire l'objet d'une attention particulière pour tenir compte des critiques qui lui sont adressées.

Le travail sur les processus de recrutement est donc primordial.

Le conseil a examiné, au titre des processus de recrutement, la politique de labellisation, le travail d'animation incombant aux acteurs des ressources humaines et la mobilisation des meilleurs talents. Il a estimé qu'il faut reconsidérer l'approche du concours, non plus seulement comme un point dans le temps correspondant à l'organisation des épreuves, mais comme un processus long comportant une phase amont d'identification des viviers.

Le conseil considère que les **processus de labellisation** (Labels Diversité et Egalité professionnelle) doivent être poursuivis et amplifiés afin de mieux lutter contre les biais discriminants qui peuvent s'insérer aux différents stades des opérations de recrutement.

Le conseil souligne que le **rôle des directions des ressources humaines** est essentiel, pour **mobiliser les meilleurs viviers de recrutement et travailler à améliorer l'attractivité de la fonction publique**. Si le mode de recrutement par concours permet de recruter les meilleurs talents parmi les candidats, c'est en amont qu'il faut travailler afin d'amener les meilleurs talents à entreprendre la démarche de candidature. De ce point de vue, les attentes des jeunes générations interrogent la fonction publique : elles sont très attentives aux perspectives d'évolution et de mobilité tous secteurs d'activité confondus et réticentes à l'idée d'une carrière trop cloisonnée. Ces attentes dépassent les seules réflexions sur les processus de recrutement et encouragent non seulement à développer les passerelles interministérielles et inter-versants de la fonction publique mais aussi à étudier les moyens de ne pas pénaliser les allers-retours entre secteurs public et privé.

Le rôle des DRH est également très important dans la prévention des discriminations et devrait être davantage appuyé et les travaux relayés en lien avec les acteurs interministériels nationaux et territoriaux. Expliquer davantage les processus de discrimination et former les acteurs du recrutement devraient favoriser une prise de conscience propre à en réduire l'occurrence et les impacts.

L'identification des freins et des leviers en la matière devrait être favorisée par la poursuite des travaux de la mission L'Horty, qui livrera prochainement une étude dédiée au risque de discrimination liée au lieu de résidence, à l'origine, au sexe et à la situation familiale dans les concours de la fonction publique de l'Etat, comprenant également les discriminations subies par les agents publics au cours de leur carrière.

Les modalités du concours doivent encore évoluer, notamment en ce qui concerne la place du diplôme, la part consacrée au 3^e concours et la prise en compte des compétences requises.

Le conseil formule trois objectifs à prendre en compte :

- Simplicité et stabilité des règlements et procédures ;
- Adéquation aux besoins des employeurs publics ;
- Adaptation à la qualité et aux compétences des viviers.

Les membres du conseil partagent le constat d'**une fonction publique de surdiplômés**, en particulier pour les corps ou cadres d'emploi de catégorie C ou B, phénomène constant depuis la fin des années 1990. Pour mémoire, le rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2016) publié par la DGAFP, précise par exemple que les niveaux de diplômes des lauréats aux concours de catégorie C en 2014 étaient pour 11,4% d'un niveau égal ou supérieur à Bac+4, pour 25,9% au moins d'un niveau bac+2 ou bac+3 et pour 30,7 % d'un niveau Bac alors que le niveau exigé est un niveau équivalent au brevet. Pour la catégorie B, le niveau des lauréats en 2014 était supérieur à Bac +4 pour 22% des admis, de niveau Bac+ 2 ou Bac+3 pour 30 % des admis alors que le niveau requis est le niveau bac. Cette réalité devrait également se retrouver dans le cadre des recrutements sans concours. A cet égard, les membres du conseil ont insisté sur le fait que des études portant sur l'ensemble des univers professionnels démontrent que, si la qualification initiale est corrélée positivement à la productivité pour des niveaux de qualification élevés, elle peut être indifférente voire négativement corrélée pour les niveaux de qualification les plus bas.

Or, le conseil considère que l'exigence de **niveau de diplôme** peut sembler inadaptée pour le recrutement de certaines filières professionnelles, au regard d'un objectif de plus grande mobilisation des viviers.

Cette réflexion sur le niveau de diplôme n'épuise pas la question du diplôme requis : elle devrait être conduite de façon différenciée entre plusieurs catégories de métiers et de niveaux de responsabilité car les exigences attendues des candidats peuvent différer : requérir une compétence technique ou scientifique nécessite que cette compétence soit vérifiée soit au stade du diplôme, soit lors des épreuves – ce qui peut être un moyen de lutter contre le phénomène des surdiplômés en catégorie C ; requérir des aptitudes professionnelles et comportementales nécessite seulement une vérification lors d'épreuves. Une nouvelle refonte des épreuves ou leur réduction en nombre nécessiterait donc un travail de **diagnostic des compétences requises** et la détermination du stade auquel leur vérification est effectuée.

Pour les membres du conseil, ce travail devrait lui-même ne pas être déconnecté du mouvement de professionnalisation des enseignements dans l'enseignement supérieur.

Une professionnalisation des épreuves des concours a été conduite depuis 2008. La réflexion sur le choix à effectuer en ce qui concerne l'exigence d'une condition de diplôme et l'adaptation des compétences et des épreuves pourrait être éclairée par un bilan de mouvement de « désacadémisation » des concours.

Pour compléter un tel bilan, le conseil estime que la **communauté des chercheurs** pourrait être davantage mobilisée afin de déterminer les compétences devant être privilégiées et l'adaptation des épreuves qu'il conviendrait d'effectuer en conséquence, selon une démarche prospective. Il semble nécessaire de développer une analyse méthodologique complète des liens entre cibles de recrutements en termes d'aptitudes personnelles, de compétences techniques et de diversité des viviers, et modalités techniques de combinaison d'épreuves. Cette analyse pourrait être fondée sur un échantillon représentatif de concours.

2. Le conseil recommande d'étudier les conditions du développement d'autres modalités d'accès à l'emploi public qui pourraient favoriser la mixité sociale

Sans préjudice des calibrages prévisionnels sur lesquels les recruteurs directs n'ont que peu d'emprise, le conseil considère que l'assouplissement des possibilités de recrutement hors concours et leur professionnalisation pourraient permettre de donner aux recruteurs davantage d'agilité.

Le conseil constate que les modes de recrutement hors concours doivent être maintenus, notamment parce qu'ils sont nécessaires pour certaines professions mais également parce qu'ils apportent une plus grande souplesse de gestion.

Le recours au contrat constitue le mode dominant pour certaines fonctions émergentes (nouveaux métiers liés à la transition numérique) voire plus anciennes (médecins de prévention), fonctions pour lesquelles une concurrence forte existe avec le secteur privé. Il s'agit en outre d'un mode qui pourrait être développé, notamment au titre du pré-recrutement sur contrat, articulé à de nouvelles modalités d'accès à l'emploi titulaire.

Le conseil estime que si ces voies alternatives au concours devaient être davantage ouvertes, il conviendrait de les accompagner de deux garanties.

Premièrement, une garantie de simplicité et de clarté. L'attractivité de la fonction publique nécessite d'adopter une politique de recrutement suffisamment lisible et compréhensible pour nos futurs candidats et pour les acteurs de l'orientation professionnelle. Elle nécessite également d'améliorer la communication à l'égard de nos viviers pour délivrer une information plus accessible, offrant des perspectives et correspondant à leurs interrogations.

Deuxièmement, une garantie de maîtrise des risques de discrimination lors du recrutement par contrat, en prenant en compte ses spécificités. Les travaux de la mission confiée à Yannick L'Horty ont montré, sur la base d'un échantillonnage, que le risque de discrimination n'est pas totalement absent du recrutement par concours, mais qu'il est significativement plus élevé lors d'un recrutement hors concours. Le conseil considère que les causes et les mécanismes des biais de discrimination dans le recrutement hors concours devraient faire l'objet d'une analyse approfondie.

Le conseil considère que l'apprentissage qui a récemment été développé de manière conséquente dans la fonction publique pourrait être amplifié.

Le conseil constate que l'apprentissage, conçu comme une voie de formation et, dans une moindre mesure d'insertion, s'inscrit également pour la structure d'accueil dans une logique forte de recrutement, sans possibilité toutefois de maintien sur le poste à l'issue de l'apprentissage. Une étude devrait être menée afin de déterminer s'il est opportun de le transformer en voie de pré-recrutement et selon quelles modalités dans la fonction publique.

Le conseil estime nécessaire de mesurer la présence du risque de discrimination dans l'accès à l'apprentissage, afin d'orienter la politique d'attractivité de ce mécanisme vers les populations aujourd'hui exclues du vivier, au-delà des actions nécessaires destinées à mobiliser davantage autour de ce dispositif.

Par ailleurs, le conseil souligne l'intérêt de promouvoir l'apprentissage à tous les niveaux d'emplois et de de diplômés en identifiant les métiers et les postes pour lesquels cette phase transitoire serait en outre profitable à long terme pour l'employeur.

*

* *

Au vu de ces considérations, la DGAFP formule les recommandations suivantes :

1. Réviser certaines modalités des concours comme voie d'accès principale à la fonction publique, en les axant sur une meilleure appréciation des compétences recherchées, dans un double souci d'efficacité et de mixité sociale accrue des recrutements :
 - a. Revoir l'économie des concours pour en simplifier le nombre, l'organisation et s'assurer d'une meilleure sélectivité des candidats sur leur maîtrise des compétences professionnelles attendues ;
 - b. Amplifier les politiques de labellisation en obtenant l'adhésion de l'ensemble des recruteurs publics ;
 - c. Renforcer la diffusion de l'information et des outils de lutte contre les discriminations auprès de l'ensemble des administrations en s'appuyant notamment sur les réseaux interministériels ;
 - d. Etudier les modalités d'une certification des membres des viviers de jurys de concours ;
 - e. Renforcer l'information sur les voies d'accès et les métiers de la fonction publique ciblée sur les attentes des jeunes générations pour attirer les meilleurs talents et diversifier les viviers de recrutement ;
 - f. Favoriser l'attractivité de la fonction publique en valorisant davantage dans le déroulement de carrière les expériences professionnelles obtenues dans d'autres secteurs ;
 - g. Engager une étude intégrant une approche prospective sur la nature des compétences recherchées au stade du recrutement en fonction des métiers et des niveaux de responsabilité, pour adapter l'exigence de diplôme et la nature des épreuves dans un souci de simplification.

2. Etudier les conditions du développement d'autres modalités d'accès à l'emploi public qui pourraient favoriser la mixité sociale, par les actions suivantes :
 - a. Renforcer les garanties offertes aux candidats aux recrutements hors concours, en termes de simplicité et de maîtrise des risques de discrimination ;
 - b. Elargir l'accès à l'apprentissage par une information renforcée à destination de l'ensemble de la population visée, en lien avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ;
 - c. Développer une offre d'apprentissage plus variée en termes de niveaux d'emploi et de filières métiers ;
 - d. Etudier les modalités selon lesquelles l'apprentissage pourrait devenir, pour certains corps ou emplois de la fonction publique, une voie de pré-recrutement.