

GÉRER LA DIVERSITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC : PRATIQUES ET CONDITIONS DE SUCCÈS

Annie Cornet et Manal El Abboubi

HEC Montréal | *Gestion*

2012/4 - Vol. 37
pages 57 à 66

ISSN 0701-0028

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-gestion-2012-4-page-57.htm>

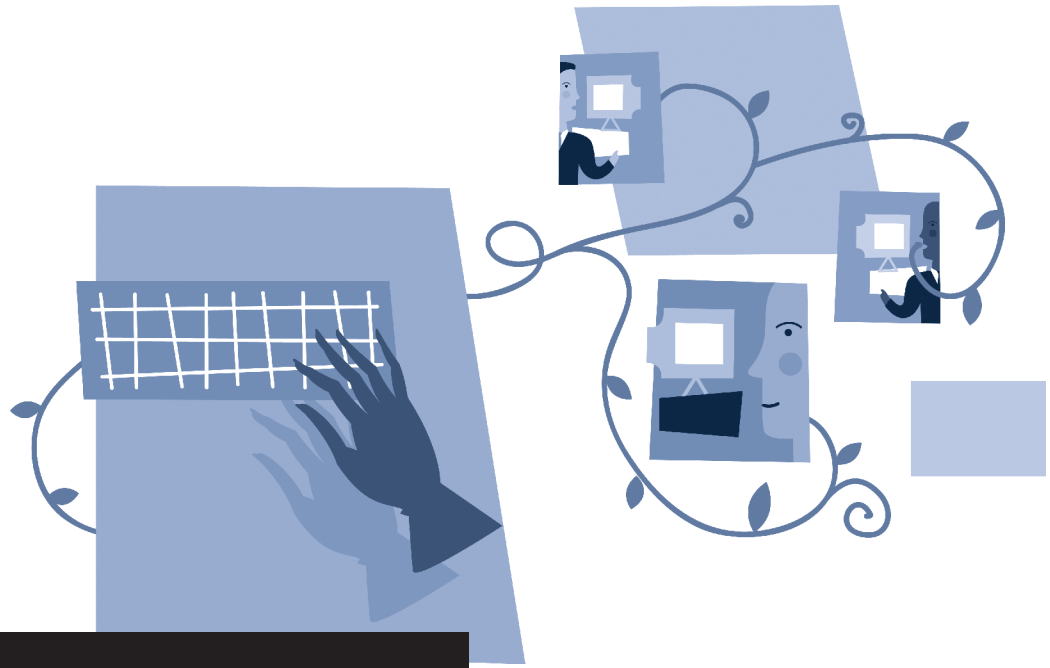
Pour citer cet article :

Cornet Annie et Abboubi Manal El, « Gérer la diversité dans le secteur public : pratiques et conditions de succès », *Gestion*, 2012/4 Vol. 37, p. 57-66. DOI : 10.3917/riges.374.0057

Distribution électronique Cairn.info pour HEC Montréal.

© HEC Montréal. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Article général

GÉRER LA DIVERSITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC : pratiques et conditions de succès

Par Annie Cornet et Manal El Abboubi

RÉSUMÉ

Cet article analyse les pratiques de gestion de la diversité dans le secteur public, les difficultés relativement à leur mise en œuvre ainsi que les facteurs de succès associés à ces pratiques. On constate qu'une préoccupation liée à l'égalité des chances et à la lutte contre toutes les formes de discrimination se traduit généralement par des actions de sensibilisation et de formation axées sur le changement des comportements individuels des fonctionnaires (une sensibilisation aux stéréotypes, par exemple) et par des actions encore trop rares visant des changements structurels (l'organisation du travail, l'approche des usagers, les politiques de gestion des ressources humaines, les procédures administratives).

Annie Cornet est professeure ordinaire à HEC École de Gestion de l'Université de Liège, annie.cornet@ulg.ac.be.

Manal El Abboubi est professeure associée à la Sup de Co La Rochelle et chercheur à l'Université Catholique de Louvain, elabboubim@esc-larochelle.fr.

La gestion de la diversité s'inscrit dans les principes d'égalité des chances et de lutte contre toutes les formes de discrimination. Elle vise à offrir à chaque personne des possibilités d'emploi et de carrière en lien avec ses compétences et ses aspirations. Au-delà du respect des lois, des motifs sociaux sont souvent mis en avant pour améliorer la gestion de la diversité dans le secteur public, notamment l'intégration professionnelle de groupes minoritaires, une meilleure représentation de la population environnante et l'exemplarité des services publics¹. En effet, les objectifs de respect des différences et de rejet de tout comportement d'exclusion, de repli et de jugement² sont cohérents avec l'éthique, à savoir le bien commun et la volonté d'assurer à tous les citoyens une égalité de service et de traitement dans un souci de neutralité³. En plus de ces motifs sociaux et de cet alignement sur la mission de l'État, quelques documents⁴ soulignent les gains potentiels des politiques de diversité en ce qui concerne l'efficacité (buts de mission) et l'efficience (utilisation des ressources et buts de système) des services publics⁵.

Les auteurs insistent surtout sur les actions positives dans le secteur public destinées à certains publics cibles, surtout les femmes⁶, les minorités ethniques⁷, les personnes handicapées, les homosexuels⁸ et, de plus en plus, les seniors⁹. Dans une **vision réactive**, les actions visent à réduire les dysfonctionnements liés à la diversité croissante de la main-d'œuvre et des usagers (problèmes de communication, conflits et tensions, discrimination, harcèlement et exclusion). Dans une **vision proactive**, l'enjeu consiste à reconnaître et à valoriser les différences liées à la diversité (mixité des métiers et des fonctions, diversité culturelle, etc.) dans l'optique d'améliorer l'efficience et l'efficacité de l'administration publique.

Récemment, des auteurs ont analysé l'intégration de certains publics cibles dans la fonction publique, comme les personnes handicapées¹⁰, les femmes¹¹, les personnes d'origine étrangère¹², les personnes homosexuelles¹³. D'autres textes décrivent des expériences de gestion de la diversité dans les services publics, notamment les services de police, la défense nationale, les hôpitaux publics et les secteurs de la santé et de l'enseignement. Quelques écrits traitent des problèmes de mise en œuvre des politiques de gestion de la diversité dans les services publics, comme la difficulté à disposer d'indicateurs chiffrés permettant de dresser un diagnostic et des objectifs¹⁴, le manque de compréhension des objectifs recherchés et d'adhésion à ceux-ci, le manque

de moyens financiers et de ressources, la rigidité du cadre légal et administratif¹⁵, alors que d'autres écrits dressent un bilan de l'impact de telles politiques¹⁶.

Cet article analyse ce qui se passe sur le terrain et tente de trouver des réponses aux questions suivantes : quelles actions de gestion de la diversité sont privilégiées dans le secteur public ? Pour quelles catégories de personnel ? Quels sont les objectifs des actions retenues et qui en prend l'initiative ? Qui sont les acteurs visés ? Quels sont les problèmes éprouvés et les facteurs de succès ? Nous appuyant sur une étude que nous avons menée en Belgique¹⁷ (voir l'encadré 1), auprès de pays européens et au Canada, nous visons à décrire ce qui se fait et à comprendre le choix des pratiques relatives à la gestion de la diversité dans le secteur public. L'article se termine par une analyse des facteurs de succès, tels que désignés par les acteurs, et des difficultés éprouvées. Cela permet de montrer les spécificités des services publics de même que leurs similitudes avec les actions menées dans le secteur privé en matière de gestion de la diversité.

QUELLES ACTIONS LES SERVICES PUBLICS adoptent-ils pour gérer la diversité ?

Les pratiques adoptées dans les services publics belges et ceux de quelques autres pays (la France, l'Angleterre, les Pays-Bas et le Canada) portent sur des aspects comme le diagnostic, le plan de gestion de la diversité, la communication, le recrutement et la sélection, la description de fonctions, l'accueil et la socialisation, les conditions de travail et la rémunération, l'évaluation, la mobilité et la gestion des carrières, la formation, la culture organisationnelle et les relations avec les syndicats. Ainsi, la gestion de la diversité concerne différentes dimensions de la gestion des ressources humaines (GRH) qui sont parfois intégrées dans un plan global de gestion de la diversité, dans ce cas le plus souvent piloté par le service des ressources humaines de la fonction publique ou la direction générale. Par contre, nous avons relevé aussi beaucoup de pratiques émergentes, lancées par des membres du personnel, relayées avec plus ou moins de succès dans les autres administrations.

Encadré 1

À propos de l'étude

Notre étude¹⁸ est basée sur un inventaire des bonnes pratiques en gestion de la diversité dans le secteur public belge, français et canadien. Nous avons recensé plus de 140 pratiques classées en fonction des publics cibles (hommes-femmes, personnes handicapées, personnes d'origine étrangère, seniors) et de 10 thèmes, couvrant les différentes dimensions de la gestion des ressources humaines mais aussi le diagnostic et l'élaboration d'un plan d'action. Les pratiques ont été recensées dans un manuel qui englobe des fiches techniques présentant les pratiques et des conseils (par exemple, des conseils pour gérer un entretien d'embauche).

Les pratiques de gestion de la diversité recensées sont classées en trois catégories d'objectifs : celles qui sont orientées sur des changements chez les personnes, celles qui visent à faire des changements structurels et celles qui veulent générer des changements de l'environnement externe.

Changer les personnes, notamment les groupes protégés, le personnel et les clients

La plupart des pratiques recensées visent à changer les représentations, les attitudes et les comportements des personnes : les groupes cibles à protéger mais aussi les professionnels des ressources humaines, les collègues, la hiérarchie, les partenaires de l'action publique et, quoique plus rarement, les usagers des services publics.

Les actions et les pratiques dans les services publics qui ciblent les comportements et les compétences des personnes faisant potentiellement l'objet de discrimination sont fondées sur le constat que certaines personnes ont des difficultés d'intégration dans les services publics en raison d'un manque de scolarisation et de formation, de qualification, de maîtrise de la langue du pays d'accueil, de motivation et de maîtrise des codes comportementaux (distance culturelle par rapport au pays d'immigration). En conséquence, ces pratiques visent à aider ces personnes à compenser leurs handicaps (tableau 1).

Les pratiques de gestion de la diversité orientées sur les personnes tentent aussi de changer le comportement et les représentations du personnel de la fonction publique à l'égard de leurs collègues appartenant à un groupe cible et des usagers appartenant aux catégories visées par les plans

d'action. Ces programmes veulent sensibiliser les fonctionnaires aux effets directs et indirects de leurs stéréotypes, normes et valeurs sur leurs comportements envers certains publics cibles. On retrouve ainsi la sensibilisation du personnel à l'importance d'une plus grande diversité et aux raisons qui amènent l'administration publique à refuser toute forme de discrimination. D'autres programmes sont centrés sur l'habilitation à la communication interculturelle : mise en évidence de l'existence de différents codes culturels touchant le rapport à l'autorité, le rapport au temps et à l'espace, les modalités de relation et d'interaction souhaitables et souhaitées entre individus, l'importance accordée à l'individu et au groupe, les attentes et les normes dans les relations hommes-femmes et entre générations, etc. On trouve aussi la diffusion d'information sur le contexte légal et son implication dans les pratiques quotidiennes, sur l'aide disponible et les adaptations possibles au regard de certains publics cibles, notamment les personnes handicapées. Enfin, quelques actions sont centrées sur la formation à la gestion d'équipes diversifiées, à la communication interpersonnelle et interculturelle ainsi qu'à la gestion des conflits (tableau 2).

Changer les structures et les politiques de gestion des ressources humaines

Certains services publics visant l'égalité de traitement¹⁹ vont plus loin en adoptant des pratiques qui ciblent la discrimination systémique et la discrimination indirecte (organisation du travail et politiques de gestion du personnel) et les outils de gestion. Il s'agit, entre autres, de passer d'un mode arbitraire à un mode objectivant, perçu comme

Tableau 1

Exemples de pratiques de gestion de la diversité au sein de divers organismes publics

Organisme	Pratiques
Police fédérale	Des programmes de formation permettent aux personnes d'origine étrangère d'acquérir les compétences linguistiques, comportementales et cognitives nécessaires pour réussir les examens de sélection dans la police. Ces formations sont réalisées à l'interne ou en partenariat avec d'autres acteurs du secteur public ou associatif ou à travers des stages.
Centres régionaux d'intégration	Ces services publics régionaux ont pour objectif d'augmenter l'insertion socioprofessionnelle des personnes d'origine étrangère. Ils peuvent fournir des prestations et intervenir en tant que soutien aux intervenants de première ligne des secteurs du bien-être et de la santé, de l'enseignement, de l'emploi et du logement social. Le but est de permettre aux usagers ne parlant pas ou parlant peu une des langues nationales d'avoir accès aux services collectifs et d'exercer leurs droits économiques, sociaux et culturels.
Service de recrutement de la fonction publique	Selor a mis en place un dispositif pour encourager les personnes handicapées à postuler pour un emploi public. Toute personne handicapée peut demander un aménagement des modalités de l'examen pour lui permettre de participer à celui-ci. Il existe également des fiches sur la façon de recruter des candidats ayant un handicap.
Administration fédérale belge	Une campagne de communication vise à encourager les groupes cibles à postuler pour l'emploi public, notamment les personnes d'origine étrangère et les personnes handicapées.

Tableau 2	
Exemples de pratiques de gestion de la diversité au sein de divers organismes publics	
Organisme	Pratiques
Association « Retravailler Liège », en collaboration avec le service public de l'emploi	Réalisation d'une brochure qui vise à examiner l'impact des stéréotypes liés au sexe dans la division du travail. Cette brochure a été utilisée dans plusieurs formations des agents de la fonction publique, notamment des services de l'emploi.
Service public de l'emploi	Lancement d'une campagne de lutte contre le sexisme et l'homophobie dans le monde du travail en sensibilisant notamment les délégués syndicaux. Une brochure réalisée dans ce cadre vise à mettre fin aux clichés relatifs à l'homosexualité, à faire émerger une prise de conscience sur la discrimination subie et à présenter les outils et les expériences positives existants.
Ministère de la Défense	Nombreuses actions de sensibilisation aux stéréotypes liés au sexe, à l'origine, à l'orientation sexuelle à travers des supports de communication de l'administration.
Plusieurs administrations	Liste de contrôle pour les services de communication reprenant les principaux points d'intérêt afin de renvoyer une image diversifiée de l'administration et d'éviter de reproduire des stéréotypes dans les politiques de communication. Il s'agit de s'interroger sur les photos, les images, les illustrations et le langage adopté.
VRT – Radio-télévision flamande (Belgique)	Communication interne et externe au sujet des actions en matière de diversité : <ul style="list-style-type: none"> • Expliquer la politique de diversité au personnel. • Informer sur la politique de diversité et la diffuser à l'extérieur. • Stimuler les jeunes des groupes minoritaires à se lancer dans une formation orientée vers les médias ou à postuler pour un emploi. • Motiver les jeunes ayant un handicap ou d'origine étrangère.

plus équitable, de GRH²⁰, pour le recrutement, l'évaluation et les promotions des personnes. Certaines actions cherchent aussi à repérer les biais dans les systèmes de GRH perçus comme neutres et objectifs. Certains programmes de formation mettent en évidence la discrimination enracinée dans les procédures, comme la discrimination salariale liée aux systèmes de classification de fonctions ou les biais sexistes ou raciaux existant dans les tests de recrutement.

La plupart de ces actions portent sur le recrutement et la sélection, quoique certains organismes publics s'intéressent aussi à la gestion des carrières, aux processus d'évaluation de la performance et à la détermination des salaires. En ce qui concerne le climat de travail, plusieurs pratiques de diversité recensées visent à faciliter l'intégration des candidats des groupes cibles dans l'administration, ce qui se traduit par des documents encourageant les aménagements de postes de travail et du temps de travail ou de télétravail en raison du handicap de même que certaines pratiques d'accommodement liées à la religion. De telles actions englobent aussi les dispositifs qui tentent de prévenir et de sanctionner toute pratique de harcèlement (tableau 3).

Changer l'environnement externe

Certains services publics prennent des mesures dans leur environnement local afin de permettre une meilleure insertion professionnelle et sociale de certains groupes

cibles. Des partenariats sont aussi mis sur pied pour créer des infrastructures qui faciliteront l'accès à l'emploi et les carrières des femmes, comme des services de garde pour enfants et pour personnes dépendantes.

Ces actions regroupent aussi des partenariats établis avec diverses associations, comme des associations d'intégration pour les personnes handicapées ou les migrants. D'autres actions visent à simplifier l'accès des minorités à l'emploi public, à mieux reconnaître leurs diplômes et à faciliter l'accès à un permis de travail (tableau 4).

UN PARCOURS semé d'embûches

La résistance des fonctionnaires

Plusieurs soulignent que les arguments d'égalité professionnelle, d'inclusion sociale et de lutte contre la discrimination ont sans doute un écho chez certains fonctionnaires mais que ce n'est pas suffisant pour obtenir l'adhésion du plus grand nombre, notamment de la direction. Peu de fonctionnaires perçoivent que la gestion de la diversité pourrait améliorer l'efficacité des services publics et constituer un

Tableau 3

Exemples de pratiques de gestion de la diversité visant les structures et les politiques de gestion des ressources humaines

Organisme	Actions
Service d'emploi public de la Flandre	Analyse des fiches « Répertoires de compétences et professions pour le marché du travail » afin de revoir, sous l'angle du genre, les exigences des professions et les compétences exigées afin de débusquer les stéréotypes.
Ministère Personnel & Organisation	Nouvelle politique de communication sur l'image de l'administration publique en vue de valoriser l'image d'une administration publique fédérale qui se veut le reflet de la société et d'encourager les personnes de certains groupes cibles à poser leur candidature.
Service public de transport en commun	Diversification des canaux de recrutement pour diffuser les offres d'emplois, de stages et de travaux d'étudiants : création de partenariats avec des associations ayant des relations privilégiées avec des personnes d'origine étrangère et des personnes handicapées.
Hôpital de santé mentale, Belgique	Formation à la diversité des responsables du recrutement et des jurys : sensibilisation aux biais de genre dans les procédures de sélection et à l'importance de recruter plus d'employés masculins dans le secteur des soins pour accroître la mixité des équipes.
Emploi-Québec	Techniques d'entrevue sans biais discriminatoire.
P&O – service RH de la fonction publique fédérale	Vérification des tests : <ul style="list-style-type: none"> • Lors de l'appel d'offres pour les nouveaux tests de recrutement, Selor précise que la neutralité du test est un des éléments pris en compte dans le choix final. • Les nouveaux instruments de test pour le recrutement et la sélection dans la fonction publique sont vérifiés par la cellule « Diversité ». • Les fournisseurs doivent prévoir des groupes de contrôle de validation du test, composés de personnes dont la langue maternelle n'est ni le français ni le néerlandais. • Les tests sont évalués par un groupe composé de personnes d'origine étrangère; la rétroaction du groupe vise à éliminer la discrimination ethnique.
Institut de formation de la fonction publique	Intégration des notions liées à la diversité dans l'ensemble des formations : <ul style="list-style-type: none"> • Révision de toutes les fiches de formation du catalogue afin qu'y soient intégrées les notions liées à la diversité dans les formations qui s'y prêtent. • Rencontre avec les formateurs pour discuter de la mise en œuvre durant la formation des nouveaux aspects liés à la diversité présentés dans les fiches de formation.
Service de recrutement de la fonction publique	Mobilité interne : révision des conditions nécessaires aux promotions (biais liés à l'âge, au temps de travail, etc.). Évaluation : <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de procédures objectivantes • Sensibilisation des évaluateurs aux biais pouvant influencer leur jugement • Inclusion dans les objectifs annuels et l'évaluation des objectifs liés à la diversité
Administration Fédérale	Objectifs du Réseau FELINK : <ul style="list-style-type: none"> • Soutenir les femmes au sein de l'administration fédérale dans le développement de leurs réseaux et dans leur épanouissement personnel et leur carrière • Attirer l'attention sur l'égalité hommes-femmes dans le contexte professionnel et sensibiliser les femmes au management • Offrir aux fonctionnaires féminins un réseau pour établir des contacts

outil de bonne gouvernance (une meilleure utilisation des ressources disponibles) et de gestion de la qualité.

Un diagnostic complexe de la discrimination ou de la diversité

Le diagnostic est nécessaire, mais il est perçu par tous comme une opération difficile et complexe. Une des

difficultés éprouvées par plusieurs administrations est de faire un diagnostic permettant de découvrir la discrimination directe, et surtout la discrimination indirecte et systémique, et de poser la question de la représentativité des publics cibles dans l'organisation et comme bénéficiaires des politiques de GRH. Beaucoup se plaignent de la difficulté d'accès à des données fiables et centralisées sur les

Tableau 4		Actions de gestion de la diversité ayant une portée sur la société et l'environnement externe	
Service d'emploi public de la Flandre		Forum des associations ou des parties prenantes : création d'un forum d'associations qui représentent les groupes cibles sur les politiques de diversité.	
Hôpitaux publics		Mise en place d'une crèche tenant compte des horaires atypiques des travailleurs.	
Défense, Conseil régional Seine-Saint-Denis		Communication sur la diversité du personnel de la fonction publique : <ul style="list-style-type: none"> • Organisation du concours de photos où il est demandé aux membres du personnel de mettre en image la diversité de l'organisation. • Campagne d'affichage de photos de membres du personnel appartenant aux groupes cibles avec leurs noms et le service pour lequel ils travaillent. 	

caractéristiques du personnel et de la façon dont ils sont ou non bénéficiaires de certaines politiques de GRH, comme la formation ou les promotions.

Si le diagnostic de la discrimination est déclaré important²¹, il existe toutefois peu de recommandations sur la manière de le réaliser et peu d'écrits qui s'interrogent sur les indicateurs à choisir. Pourtant, poser un diagnostic est une opération complexe²² au regard des contextes nationaux. Ainsi, plusieurs pays européens, comme la France et la Belgique, interdisent les statistiques ciblant l'origine nationale, hormis le traitement de la variable nationalité. Toute mesure de la diversité culturelle dans l'administration devient alors difficile²³. Les statistiques au sujet des personnes handicapées sont aussi très peu fiables et reflètent rarement la situation vécue par le personnel. Par ailleurs, il est difficile de bénéficier de l'appui d'experts capables de traiter les statistiques existantes et de débusquer les biais existants dans les outils de gestion.

Peu de moyens ou d'appui manifeste des dirigeants

La plupart des administrations ont élaboré un plan d'action pour répondre à une demande des autorités politiques et administratives. Toutefois, faute de moyens suffisants et de réel engagement de la direction, ce plan d'action reste parfois une déclaration d'intention, avec des actions ponctuelles, sans évaluation ni suivi. En outre, les plans d'action en matière de diversité élaborés par les équipes dirigeantes ou des experts sont parfois perçus comme trop éloignés des réalités du terrain.

Comme nous l'avons signalé, plusieurs initiatives locales sont lancées, le plus souvent portées par une personne convaincue que l'égalité et la diversité sont des valeurs importantes pour l'administration. Cependant, ces initiatives restent dans bien des cas assez confidentielles. En effet, les acteurs travaillent souvent seuls sans obtenir de reconnaissance à l'interne, même s'ils ont une visibilité à l'externe. Il y a peu de valorisation interne de ces initiatives et expertises, peu de partage d'expériences, sauf parfois de la part de réseaux de responsables de la diversité ou

de l'égalité. L'investissement consenti dans ces projets est rarement intégré dans les évaluations annuelles et dans les objectifs mis en place dans les nouveaux modes de management des services publics. Comme la mobilité dans l'administration est forte, la durée de vie d'un projet est souvent limitée. Si la personne change d'affectation, le projet disparaît ainsi que toute l'expertise accumulée.

Les conflits entre les prémisses d'égalité, d'équité et de laïcité

Les lenteurs administratives dans la mise en place de certaines actions, comme les aménagements pour les personnes handicapées, constituent également un frein à la mobilisation et à l'action. On sent aussi un malaise en relation avec la question des accommodements liés aux pratiques religieuses. D'un côté, il existe un discours de tolérance et de respect d'autrui, mais, de l'autre, on relève une affirmation des principes de laïcité des services publics impliquant le refus de toute manifestation visible de signes religieux. Par contre, on voit plusieurs initiatives visant à mieux connaître les cultures en présence, souvent sous l'aspect des signes tangibles d'une culture, comme les pratiques culinaires.

Plusieurs programmes sont basés sur les principes de l'égalité des chances, et surtout sur des actions positives (ciblant un public), voire une discrimination positive, avec parfois des objectifs proches des quotas, qui alimentent les réticences. Certains pensent que les quotas sont contraires au principe d'égalité et de reconnaissance des compétences, d'autres estiment qu'ils peuvent stigmatiser les membres des groupes cibles, voire les instrumentaliser. L'histoire de la formation dans le recrutement dans la police est révélatrice de ce débat. Initialement, la formation visait les personnes d'origine étrangère, car des études avaient montré que leur taux de réussite aux examens était plus faible que la moyenne. Après quelques années de fonctionnement, plusieurs parties prenantes ont réagi au fait que réserver ces examens à ce public était stigmatisant et défavorable à d'autres qui pourraient bénéficier de cette préparation. Cette formation est maintenant ouverte à tous.

On vise à faire évoluer les personnes alors que les structures doivent évoluer

D'aucuns soulignent aussi que le fait de changer les individus (sensibilisation aux stéréotypes et aux préjugés) sans rien changer aux structures s'avère insuffisant. Il y a peu de remise en cause des procédures, des modes d'organisation du travail, des politiques de GRH, de la communication interne et externe et des modes de relations avec les usagers et les clients. Cela implique de mettre en place un réel partenariat avec les organisations syndicales, de les associer à la définition du diagnostic (indicateurs, analyse des problèmes et des causes), à la détermination des pistes d'action prioritaires, à la construction d'indicateurs de suivi et à l'évaluation des actions menées.

L'absence de responsabilité claire

Il apparaît important de désigner une personne ou un service à l'interne qui sera chargé de la politique de gestion de la diversité et qui aura pour mission de mettre en œuvre des actions, de les coordonner et de les diffuser. Il faut toutefois veiller à ne pas susciter la déresponsabilisation des autres fonctionnaires et de la direction, où ces personnes se diraient que puisque quelqu'un s'occupe de cette politique, cela ne les concerne pas.

La faiblesse du suivi et de l'évaluation des progrès

L'évaluation des politiques de gestion de la diversité dans les services publics renvoie à la question des objectifs de même qu'à la construction des indicateurs qui doivent permettre de mesurer les progrès réalisés et de réajuster au besoin les actions menées. On constate très peu de pratiques d'évaluation et de suivi dans les services publics. Lorsque l'évaluation existe, elle se décline le plus souvent sous l'angle de l'augmentation de la représentativité statistique de certains publics cibles dans le personnel de l'administration, avec la difficulté du comptage des publics cibles, comme les personnes d'origine étrangère et les personnes handicapées.

CONDITIONS DE SUCCÈS des actions à l'égard de la gestion de la diversité

Une politique de gestion de la diversité est un projet de changement organisationnel. On retrouve ainsi plusieurs facteurs de succès liés au suivi de tout processus de changement comme un soutien clair de l'équipe dirigeante.

La diversité en tant que priorité stratégique

Les objectifs de la diversité et les activités qui y sont liées devraient figurer dans les orientations stratégiques et les contrats de gestion pour éviter que ces actions ne soient perçues comme accessoires. Cela passe par une clarification et une diffusion des raisons qui poussent à agir. Plusieurs soulignent que les arguments d'égalité professionnelle, d'inclusion sociale et de lutte contre la discrimination sont significatifs pour certains fonctionnaires mais que pour pouvoir obtenir l'adhésion, notamment de la direction et des gestionnaires, il faut articuler la politique de gestion de la diversité aux notions d'efficacité (un meilleur service aux usagers) et d'efficience (une meilleure utilisation des ressources disponibles) ainsi qu'aux préoccupations de bonne gouvernance et de qualité. Il est également important de disposer des ressources financières et humaines suffisantes.

Des banques de données sur le personnel complètes et à jour

Pour ce qui est du diagnostic, il est essentiel d'avoir des bases de données centralisées, qui permettent d'analyser l'impact des politiques de GRH sur différents groupes cibles. Il faut aussi que les administrations bénéficient de l'appui d'experts pouvant traiter les statistiques existantes et repérer les biais présents dans les outils de gestion, comme les tests et les procédures de recrutement, les grilles et les procédures d'évaluation, les programmes de formation, les systèmes de rémunération et les politiques de mobilité et de promotion.

Pour pouvoir obtenir l'adhésion, notamment de la direction et des gestionnaires, il faut articuler la politique de gestion de la diversité aux notions d'efficacité (un meilleur service aux usagers) et d'efficience (une meilleure utilisation des ressources disponibles) ainsi qu'aux préoccupations de bonne gouvernance et de qualité.

Communication, sensibilisation et formation du personnel

Il est nécessaire d'élaborer une politique de communication interne et externe qui permette de casser les stéréotypes, de renvoyer une image positive de la diversité, de viser les acquis et les gains pour l'administration et le soutien de la direction à de tels projets. La sensibilisation doit utiliser plusieurs types de supports. Une combinaison de supports ludiques (théâtre-action, événements, etc.) et d'informations plus structurées semble appropriée. Il s'agit aussi d'assurer un programme de formation dont le but est de donner les compétences nécessaires à la conduite de tels projets et une meilleure connaissance des obligations légales et des pièges à éviter. La formation doit également amener les personnes à s'interroger sur leurs représentations, stéréotypes, attitudes et comportements par rapport à leurs collègues ainsi qu'aux usagers des services publics.

Consultation des acteurs et participation de ces derniers

Quelques fonctionnaires tentent de mettre en place une structure participative qui donne la parole aux publics cibles et les associe à l'élaboration et à l'application des plans d'action. Cette décision vient de la volonté de tourner le dos aux actions paternalistes et éloignées des attentes et des besoins de ces groupes. Ces pratiques sont surtout mises en place pour les femmes.

L'importance du partenariat avec le secteur associatif et d'autres parties prenantes est fréquemment soulignée. Les associations peuvent servir de relais pour repérer et attirer des candidats potentiels, mais aussi pour aider l'individu dans son processus d'intégration professionnelle. Certaines associations se sont par ailleurs spécialisées dans l'aide administrative, comme l'obtention de permis de travail, la reconnaissance de diplômes ou l'obtention de primes pour des aménagements de postes de travail. De même, il semble essentiel que s'établisse un partenariat plus soutenu entre les structures administratives chargées de l'égalité et de la diversité et les services publics. Ces structures lancent régulièrement des plans d'action et des campagnes à l'intention d'employeurs privés, alors que le service public constitue un employeur important!

L'évaluation et la reconnaissance des progrès

Plusieurs plaident pour la valorisation des investissements consentis dans de tels projets et des initiatives locales, nombreuses dans l'administration publique. Il y a là un vivier de bonnes pratiques et d'initiatives novatrices que beaucoup souhaiteraient partager dans des communautés de pratique. Par ailleurs, il est important de reconnaître de telles pratiques dans la fixation des objectifs annuels et des évaluations du personnel, mises en place dans plusieurs services publics, dans le cadre du renouvellement des modes de GRH de ces derniers.

Réussir une politique de gestion de la diversité, c'est aussi l'évaluer et utiliser les résultats de l'évaluation en vue de l'améliorer. Certains ont formulé des objectifs de représentativité précis et disposent de tableaux de bord qui leur permettent de suivre les progrès réalisés, le plus souvent pour la représentativité des femmes à des postes de responsabilité. Quelques administrations ont tenté un processus évaluatif à travers des audits. Cela rejoint les recommandations de Peretti et Saüt (2007), qui proposent un schéma pour des audits sur la diversité pouvant répondre à trois objectifs : relever l'absence des risques liés aux carences en matière de respect de la réglementation contre les formes de discrimination, vérifier l'existence et la mise en œuvre de politiques formalisées de gestion de la diversité, avoir des indicateurs de résultats. Il faudrait, en outre, décrire les bonnes pratiques et les diffuser dans l'ensemble de l'administration en encourageant les autres à s'en inspirer.

MOT DE LA FIN

L'inventaire des bonnes pratiques en gestion de la diversité dans le secteur public notamment en Belgique permet d'améliorer notre compréhension des politiques mises en place dans ce domaine. Ces pratiques s'inspirent largement de ce qui se passe dans le secteur privé. Le modèle dominant de GRH, basé sur des pratiques objectivantes, peut d'une certaine façon favoriser des politiques de GRH plus équitables et transparentes, mais il ne faut pas oublier que la gestion de la diversité cherche à valoriser les différences et à reconnaître les compétences individuelles, ce qui nécessite aussi des outils de gestion des ressources humaines individualisants, parfois plus difficiles à implanter dans les services publics.

La gestion de la diversité peut s'appuyer sur les valeurs de base des services publics, comme l'égalité de traitement, la justice et l'équité. Elle doit aussi se fonder, comme nous l'avons vu, sur des arguments d'efficacité et d'efficacités.

Les actions à mener sont multiples. Il apparaît essentiel de mettre en œuvre des actions qui visent à changer les comportements en travaillant sur les stéréotypes, les représentations, les valeurs et les préjugés. Il est également nécessaire de se pencher sur la discrimination systémique, répandue dans les organisations bureaucratiques qui ont énormément de procédures et de systèmes de gestion dont on interroge rarement les valeurs et les représentations qui les sous-tendent.

L'engagement des parties prenantes internes mais aussi externes, à travers des partenariats avec le secteur associatif notamment, apparaît comme un facteur de succès incontestable. La gestion de la diversité suppose aussi la gestion d'un processus de changement organisationnel dans toutes ses composantes. Cela nécessite d'obtenir l'adhésion autour du projet de changement et de ses objectifs mais aussi d'affronter les résistances, de mobiliser les acteurs, de reconnaître et valoriser ceux qui œuvrent dans le sens espéré.

NOTES

1. Naff et Kellough (2003), Riccucci (2009).
2. Cornet et Warland (2008).
3. Chanlat (2003).
4. Institut de la gestion publique et du développement économique (2007).
5. OCDE (2009).
6. Wegge *et al.* (2008).
7. Itts et Jarry (2009).
8. Colgan *et al.* (2009).
9. OCDE (2007).
10. Mercier et Binamé (2004).
11. Pillsbury *et al.* (1989).
12. Itts et Jarry (2009).
13. Colgan *et al.* (2009), De Biolley et Aslan (2007).
14. Gravel *et al.* (2010).
15. Department of Public Service and Administration (1997), Guajardo (1999), McDougall (1996), OCDE (2009), Pitts (2007), Wise et Tschirhart (2000).
16. Naff et Kellough (2003).
17. La Belgique a inscrit la diversité dans ses priorités tant dans l'administration fédérale que dans l'administration régionale (Cornet et Zaroni, 2009).
18. Cette recherche a été réalisée grâce au soutien financier du Service diversité de P&O, SPF chargé de la gestion des ressources humaines pour la fonction publique belge, www.diversite.belgium.be/diversite@p-o.belgium.be.
19. Laufer (2008).
20. Pichault et Nizet (2000).
21. Guajardo (1999).
22. Cornet et Cecchini (2010).
23. Gravel *et al.* (2010), Simon (2003), Zuber (2007).

RÉFÉRENCES

- Chanlat, J.-F. (2003), « Le managérialisme et l'éthique du bien commun : la question de la motivation au travail dans les services publics », dans Duvillier, T., Genard, J.L., Piraux, A. (dir.), *La motivation au travail dans les services publics*, L'Harmattan, p. 51-63.
- Colgan, F., Wright, T., Creegan, C., McKearney, A. (2009), « Equality and diversity in the public services : Moving forward on lesbian, gay and bisexual equality? », *Human Resource Management Journal*, vol. 19, n° 3, p. 280-301.
- Cornet, A., Cecchini, I. (2010), *Enjeux et difficultés du diagnostic pour la mise en œuvre d'une politique de gestion de la diversité*, document présenté au Colloque *Diversités – Regards croisés des chercheurs et des praticiens*, Paris.
- Cornet, A., Warland, P. (2008), *GRH et gestion de la diversité*, Dunod.
- Cornet, A., Zaroni, P. (2009), « Diversity policies in Belgium », dans Klarsfeld, A. (dir.), *Country Perspectives on Diversity and Equal Treatment*, Edward Elgar.
- De Biolley, I., Aslan, M. (2007), *Recherche exploratoire sur les représentations de l'homosexualité dans la fonction publique belge*, rapport final, Cap-Sciences Humaines.
- Department of Public Service and Administration (1997), « White paper on human resource management in the public service (in South Africa) », dans Staatskoerant (dir.), *Government Gazette*, n° 13594 3.
- Gravel, S., Germain, A., Leclerc, E. (2010), « Les données ethniques dans les services publics : dilemmes de gestion de la diversité et protection », dans Barth, I., Falcoz, C. (dir.), *Nouvelles perspectives en management de la diversité : égalité, discrimination et diversité dans l'emploi*, EMS, Management et société, p. 119-138.
- Guajardo, S.A. (1999), « Workforce diversity : Monitoring employment trends in public organizations », *Public Personnel Management*, vol. 28, n° 1, p. 63-86.
- Institut de la gestion publique et du développement économique (2007), « Diversité : un enjeu de performance dans les services publics », *Perspectives – Gestion Publique, IGPDE*, 22 février.
- Itts, D.W., Jarry, E. (2009), « Getting to know you : Ethnic diversity, time and performance in public organizations », *Public Administration*, vol. 87, n° 3, p. 503-518.
- Laufer, J. (2008), « Égalité professionnelle et GRH », dans Cornet, A., Laufer, J., Belghiti-Mahut, S. (dir.), *Genre et GRH*, Vuibert.
- McDougall, M. (1996), « Equal opportunities versus managing diversity : Another challenge for public sector management? », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 9, n° 5-6, p. 62-72.
- Mercier, M., Binamé, J.P., (2004), *Responsabiliser les employeurs? Opportunité et faisabilité en Belgique d'un dispositif promouvant l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire*, FUNDP, www.fundp.ac.be.
- Naff, K.C., Kellough, J.E. (2003), « Ensuring employment equity : Are federal diversity programs making a difference? », *International Journal of Public Administration*, vol. 26, n° 12, p. 1307-1336.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2007), « Ageing and the public service : Human resource challenges », dans OCDE (dir.), *Employment*, vol. 11.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2009), « Fostering diversity in the public service », vol. *Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee*, OCDE.
- Peretti, J.-M., Saüt, A. (2007), « Audit de la diversité », dans Peretti J.-M. (dir.), *Tous différents. Gérer la diversité dans l'entreprise*, Les Éditions d'Organisation, p. 279-283.
- Pichault, F., Nizet, J. (2000), *Les pratiques de gestion des ressources humaines. Approches contingente et politique*, Éditions du Seuil.
- Pillsbury, C.M., Capozzoli, L., Ciampa, A. (1989), « A synthesis of research studies regarding the upward mobility of women in public accounting », *Accounting Horizons*, mars, p. 63-70.
- Pitts, D.W. (2007), « Implementation of diversity management programs in public organizations : Lessons from policy implementation research », *International Journal of Public Administration*, vol. 30, n° 12-14, p. 1573-1590.

Riccucci, N.M. (2009), « The pursuit of social equity in the federal government : A road less traveled? », *Public Administration Review*, vol. 69, n° 3, p. 373-382.

Simon, P. (2003), « Les sciences sociales françaises face aux catégories ethniques et raciales », *Annales de démographie historique*, Politique des recensements, n° 2003-1, p. 111-130.

Wegge, J., Roth, C., Neubach, B., Schmidt, K.H., Kanfer, R. (2008), « Age and gender diversity as determinants of performance and health in a public organization : The role of task complexity and group size », *Journal of Applied Psychology*, vol. 93, n° 6, p. 1301-1313.

Wise, L.R., Tschirhart, M. (2000), « Examining empirical evidence on diversity effects : How useful is diversity research for public-sector managers? », *Public Administration Review*, vol. 60, n° 5, p. 386-394.

Zuber, M. (2007), « Une question de méthode. Bien utiliser les outils de la GRH », n° 423, *Cadres, La diversité en Actes*, revue de la CFDT, janvier.