

La gestion de la diversité dans le secteur public : pratiques et conditions de succès

Annie CORNET
Professeure, HEC Ecole de Gestion de l'Université de Liège
annie.cornet@ulg.ac.be

Manal EL ABBOUBI,
Professeur Associé, Sup de Co La Rochelle, France
&
Chercheur, Université catholique de Louvain
elabboubim@esc-larochelle.fr

Revue Gestion Hec Montréal
2012/4 - Vol. 37
pages 57 à 66
ISSN 0701-0028

Résumé

Cet article cible les pratiques de gestion de la diversité dans le secteur public. Le secteur public semble, à priori, un terrain favorable à la mise en œuvre de politiques et de pratiques de gestion de la diversité, en regard de ses préoccupations sociales et de ses principes de base qui s'appuient notamment sur l'égalité de droit et de traitement et sur la nécessaire représentativité de la population dans le personnel de la fonction publique. Une analyse des pratiques montre de fait une préoccupation d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations. Toutefois, on voit que cela se traduit généralement par des actions ciblées sur les publics-cibles (formation, sensibilisation) et des actions de sensibilisation et de formation axées sur le changement des comportements individuels des fonctionnaires (sensibilisation aux stéréotypes, par exemple), avec peu d'actions visant à des changements structurels (organisation du travail, approche des usagers, politiques de gestion des ressources humaines, procédures administratives). Peu d'actions sont construites autour du « business case » de la diversité et de son impact potentiel sur l'efficacité et l'efficience du service public. Nous allons présenter certaines de ses pratiques mais aussi les difficultés et les facteurs de succès dans la mise en œuvre de telles politiques.

Mots clés : gestion de la diversité, discrimination, services publics, bonnes pratiques, facteurs de succès

La gestion de la diversité dans le secteur public : exemples de pratiques et conditions de succès

De nombreux services publics s'engagent dans des politiques de gestion de la diversité, pourtant l'analyse empirique de ces pratiques reste rare. Il existe une littérature, essentiellement normative, qui vise à encourager les services publics à initier des actions liées à la gestion de la diversité mais très peu d'études décrivent ce qui se passe réellement sur le terrain. A partir d'un inventaire des pratiques en gestion de la diversité dans le secteur public, en Belgique¹ et dans quelques pays européens, nous allons tenter d'y voir plus clair. Quelles actions sont choisies et privilégiées ? Pour quels publics-cibles ? Quels sont les objectifs ? Qui en prend l'initiative ? Qui sont les acteurs visés et impliqués ? Quels sont les difficultés rencontrées et les facteurs de succès ? Notre objectif est d'apporter un éclairage descriptif mais aussi analytique sur les pratiques rencontrées en nous centrant sur leur objet et leur public mais aussi sur les raisons évoquées pour justifier leur mise en œuvre et leurs objectifs. Nous terminerons par une analyse des facteurs de succès, tel qu'identifiés par les acteurs, et des difficultés rencontrées. Ceci permet de montrer à la fois les spécificités des services publics mais aussi leurs similarités avec les actions menées dans le secteur privé. L'étude principale a été réalisée à partir des services publics belges avec une recherche complémentaire de pratiques mises en œuvre dans d'autres pays européens et au Québec.

1. La gestion de la diversité dans les services publics : un discours essentiellement normatif

La gestion de la diversité regroupe les politiques et les pratiques de gestion qui visent, pour certains, à lutter contre les discriminations dans l'emploi; pour d'autres, à créer de la valeur ajoutée en utilisant au mieux les différences et compétences individuelles. Les publics-cibles sont généralement les femmes, les personnes d'origine étrangère, les personnes handicapées. Certains y ajoutent des actions ciblées sur l'âge, le plus souvent sur les seniors et des actions de lutte contre l'homophobie. Dans une vision réactive, les actions et les plans d'action 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

¹ Recherche réalisée grâce au soutien financier du service diversité de P&O, SPF chargé de la gestion des ressources humaines pour la fonction publique belge - <http://www.diversite.belgium.be> / diversite@p-o.belgium.be

exclusion). Dans une vision pro-active, l'enjeu devient de reconnaître et valoriser les différences liées à la diversité (mixité des métiers et des fonctions, diversité culturelle, etc.) dans l'optique d'améliorer l'efficacité (utilisation des ressources et buts de système) et l'efficacité (buts de mission) de l'administration publique. La gestion de la diversité s'inscrit dans les principes d'égalité des chances et de traitement et de lutte contre toutes les formes de discrimination, elle vise à offrir à chacun et chacune des opportunités d'emploi et de carrière en lien avec ses compétences et aspirations. La gestion de la diversité s'articule aussi autour de valeurs susceptibles d'affecter la culture organisationnelle: respect des différences et rejet de tout comportement d'exclusion, de repli et de jugement (Cornet & Warland, 2008). Ces objectifs semblent à priori fortement en phase avec l'éthique des services publics, 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 neutralité (Chanlat, 2003). De fait, dans la littérature normative qui présente des bonnes pratiques des services publics en matière de gestion de la diversité (OCDE, 2009), ces politiques sont souvent liées à des objectifs sociaux tels que l'inclusion professionnelle de différents groupes minoritaires (minorités ethniques, personnes handicapées, seniors) dans l'emploi public, la volonté de mieux représenter la population environnante, la volonté comme service public d'être un lieu d'inclusion sociale basé sur l'égalité de traitement et le refus de toute forme de discrimination directe (Toews, 2008), le respect des lois et l'exemplarité des services publics (Naff & Kellough, 2003; Riccucci, 2009). Quelques documents (Institut de la gestion publique et du développement économique, 2007) présentent, en outre, le « business case » de la diversité en mettant en avant les gains potentiels d'une politique de gestion de la diversité en regard de préoccupations liées à une plus grande efficacité et efficacité des services publics *“valuing and using people's competences, experience, and perspectives to improve government efficiency and effectiveness, and to meet public servants' professional expectations”* (OCDE, 2009). Nous avons donc essentiellement des objectifs sociaux, complétés parfois par des objectifs liés à la mission et à l'efficacité des services publics (McDougall, 1996).

La plupart des écrits normatifs insistent sur l'importance du diagnostic : *“Before embarking on a program of change, a “diversity audit” should be carried out to identify and acknowledge the feelings and perceptions of the workforce about the ways in which they believe that the organisation (a) supports or (b) undermines their cultural values, needs and aspirations. The audit should address not only issues of race, gender and disability, but also factors such as age, and it should probe both organisational and behavioural issues”* (OCDE, 2009). La littérature normative, essentiellement composée de « bonnes pratiques », propose

des actions positives à destination de certains publics-cibles: les femmes (Wegge, Roth, Neubach, Schmidt, & Kanfer, 2008), les minorités ethniques et les personnes d'origine étrangère (Itts & Jarry, 2009), les personnes handicapées, les homosexuel-le-s (Colgan, Wright, Creegan, & McKearney, 2009) et, de plus en plus, les seniors (OCDE, 2007). Un accent important est mis sur la sensibilisation et la formation, sur les aménagements possibles, sur l'importance des réseaux.

2. Quelques travaux analytiques

Certains écrits vont au-delà des principes normatifs. Les auteurs tentent alors de poser des diagnostic sur l'intégration des publics cibles dans la fonction publique, comme les personnes handicapées {Binamé, 2004b #185}, les femmes (Pillsbury, Capozzoli, & Ciampa, 1989), les personnes d'origine étrangère (Itts & Jarry, 2009), les personnes homosexuelles (Colgan et al., 2009; De Biolley & Aslan, 2007). Certains travaux décrivent des expériences concrètes de gestion de la diversité. Les services publics les plus documentés sont les services de police, la défense nationale, les hôpitaux publics et le secteur de la santé, le secteur de l'enseignement. Parmi les actions analysées, on retrouve surtout des actions visant à améliorer les processus de recrutement, l'évaluation de programmes de sensibilisation et de formation. Il y a peu d'écrits, comme le constate Pitts (Pitts, 2007), sur les autres dimensions de la politique de gestion des ressources humaines. La littérature analytique pointe aussi les difficultés de mise en œuvre des politiques de gestion de la diversité dans les services publics comme la difficulté de disposer d'indicateurs chiffrés qui permettent de dresser un diagnostic et des objectifs (Gravel et al., 2010), le manque d'adhésion et de compréhension des objectifs recherchés et manque de moyens financiers et de ressources, la rigidité du cadre légal et administratif (Department of Public Service and Administration, 1997; Guajardo, 1999; McDougall, 1996; OCDE, 2009; Pitts, 2007; Wise & Tschirhart, 2000). Quelques écrits plus récents tentent de dresser un bilan sur l'impact de telles politiques (Naff & Kellough, 2003).

3. Que nous apprennent les actions menées sur le terrain ?

Nous proposons une analyse des actions menées dans les services publics belges et quelques pays utilisés comme données complémentaires, à savoir, la France, l'Angleterre, les Pays-Bas et le Canada.

Encadré 1 : A propos de l'étude

La Belgique a inscrit la diversité dans ses priorités tant au niveau de l'administration fédérale que régionale (Cornet & Zanoni, 2009). Au niveau fédéral, plusieurs actions sont menées en concertation par le Centre pour l'Egalité des chances, l'Institut pour l'Egalité des Femmes et des Hommes, le SPF Personnel et Organisation (service RH de la fonction publique fédérale), le Ministère de la Fonction publique et le Ministère de l'Emploi et de l'Egalité des chances.

La présente recherche est basée sur un inventaire des bonnes pratiques en gestion de la diversité dans le secteur public belge, français et canadien. L'objectif de cet inventaire était d'offrir un outil de travail aux responsables diversité des institutions fédérales belges et, plus largement, à tout acteur impliqué dans des projets visant à valoriser la diversité dans l'emploi dans le secteur public.

Nous avons recensé plus de 140 pratiques classées en fonction des publics cibles visés (H/F, personnes handicapées, personnes d'origine étrangères, seniors et gestion des âges) et de 10 thèmes, couvrant les différentes dimensions de la GRH mais aussi le diagnostic et l'élaboration d'un plan d'action. Les pratiques ont été recensées dans un manuel² qui englobe des fiches techniques qui présentent les pratiques mais aussi des conseils (ex : conseil pour gérer un entretien d'embauche).

Les pratiques identifiées ont été classées en 10 sous-thèmes : diagnostic, plan de gestion de la diversité, communication, recrutement et sélection – description de fonctions, accueil et socialisation, conditions de travail et rémunérations, évaluation, mobilité et gestion de carrière, formation, culture organisationnelle, relations avec les syndicats. On voit clairement que la gestion de la diversité concerne différentes dimensions de la GRH. Les pratiques sont parfois intégrées dans un plan global de gestion de la diversité, dans ce cas, le plus souvent piloté par le service ressources humaines de la fonction publique et/ou la direction générale mais nous avons relevé aussi beaucoup de pratiques émergentes, lancées par l'un ou l'autre membre du personnel, relayées avec plus ou moins de succès dans les autres administrations.

² Ref. sera mentionnée dans la version finale pour garantir anonymat.

Les pratiques rencontrées peuvent être classées en trois grandes catégories :

- Celles qui visent des changements de représentations, d'attitudes et de comportements chez les individus : les publics-cibles mais aussi les acteurs de la GRH, les collègues, la hiérarchie, les partenaires de l'action publique, les usagers des services publics, qui visent généralement les discriminations directes et les stéréotypes.
- Celles qui sont ciblées sur des changements structurels (organisation du travail, approche des usagers, politiques de gestion des ressources humaines, procédures administratives), beaucoup plus rares et qui s'attaquent aux discriminations indirectes ou systémiques.
- Celles qui veulent générer des changements de contexte externe (normes et législations, et/ou infrastructures) qui renvoient aussi aux discriminations indirectes ou systémiques.

4. Changer les individus (compétences, représentations, comportements)

La plupart des pratiques recensées visent à changer les représentations, attitudes et comportements chez les individus : les publics-cibles mais aussi les acteurs de la GRH, les collègues, la hiérarchie, les partenaires de l'action publique, plus rarement les usagers des services publics.

Plusieurs ciblent les comportements et compétences des personnes potentiellement discriminées. Ces actions et pratiques sont fondées sur le constat que certaines personnes ont des difficultés d'intégration dans les services publics en raison de déficits personnels tels qu'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), avec, enfin, des déficits de capital social (théorie du capital social). En conséquence, certaines pratiques rencontrées dans les services publics ont pour objectif d'aider ces personnes à « compenser leurs handicaps ».

Tableau 1 : Exemple de pratiques visant les personnes potentiellement discriminées

Organismes	Pratiques
Police fédérale	Mise en place de programmes de formation permettant aux personnes d'origine étrangère d'acquérir les compétences nécessaires pour réussir les examens de sélection dans la police : compétences linguistiques (connaissances des langues nationales), comportementales (apprentissage des codes formels et informels liés aux emplois publics), cognitives (révision de notions de base intégrées dans les examens de recrutement). Ces formations sont réalisées en interne ou en partenariat avec d'autres acteurs du secteur public ou associatif. Ces apprentissages peuvent aussi se réaliser au travers de stages, ouvert prioritairement à ces publics-cibles, de jobs d'étudiants ou encore par du volontariat. http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/broch_po_diversite_bonnes_pratiques_FR_tcm119-113680.pdf
Les Centres Régionaux d'Intégration	Les centres régionaux sont des services publics régionaux ayant pour objectif d'augmenter l'insertion socio-professionnelle des personnes d'origine étrangère. Ces centres possèdent des départements d'interprétariat social (SeTIS) qui peuvent fournir des prestations et intervenir en tant que soutien aux intervenants de 1 ^{er} ligne des secteurs du social, 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 peu une des langues nationales, d'avoir accès aux services collectifs et de pouvoir exercer leurs droits économiques, sociaux et culturels. Ces services facilitent la communication et la compréhension entre le prestataire et le bénéficiaire. Certains centres ont en outre des cours d'apprentissage des langues nationales et des séances d'information sur le mode de fonctionnement du monde économique et du système administratif. lic.guidesocial.be/associations/centres-regionaux-integration-wallonie-cri-1667.html
Selor (Service de recrutement de la fonction publique)	Selor a mis en place tout 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 « comment recruter des lauréats ayant un handicap ». http://www.selor.be/media/132096/fiches%20ar_2011.pdf
Administration fédérale belge	Campagne de communication: « L'administration fédérale, un employeur pluriel », SPF P&O. Cette campagne visait à encourager les groupes-cibles à postuler pour l'emploi public, notamment les personnes d'origine étrangère et les personnes handicapées. http://www.pourladiversite.be/

Une autre partie des pratiques visent à changer le comportement et les représentations du personnel de la fonction publique à l'égard de leurs collègues appartenant à l'un ou l'autre groupe cible mais aussi des usagers appartenant à l'une ou l'autre des 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 à l'égard de certains publics cibles. On retrouve ainsi la sensibilisation du personnel à l'intérêt de plus de diversité et aux raisons qui amènent l'administration publique à refuser toute forme de discrimination et à valoriser la diversité croissante du personnel. Certains programmes de formation, beaucoup moins nombreux, veulent mettre en évidence les discriminations systémiques, enracinées dans les systèmes et les procédures (ex : la discrimination salariale liée aux systèmes de classification de fonction ou les biais sexistes ou raciaux existants dans les tests de recrutement). Des programmes sont centrées sur l'habilitation à la communication interculturelle : mise en évidence de l'existence de différents codes culturels qui portent sur le rapport à l'autorité et la hiérarchie, 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 normes dans les relations hommes / femmes et entre générations, etc. . On retrouve aussi la diffusion d'information sur le contexte légal et son implication dans les pratiques quotidiennes, sur les aides disponibles et les adaptations possibles en regard de certains publics-cibles, notamment les personnes handicapées. Et enfin, quelques actions sont centrées sur la formation à la gestion d'équipes diversifiées, à la communication interpersonnelle et interculturelle, à la gestion des conflits.

Tableau 2 : Exemples de pratiques visant les employés de la fonction publique

Organismes	Pratiques
Association « Retravailler-Liège », en collaboration avec le service public de l'emploi.	Réalisation d'une brochure : « STERE/O : faire la chasse aux stéréotypes de sexe dans l'Europe élargie » (2006) qui vise à examiner l'impact des stéréotypes liés au sexe dans la division du travail. La brochure comprend un outil de déconstruction des stéréotypes de sexe présents dans le monde du travail. Chaque stéréotype identifié est analysé, confronté aux faits et mis en regard d'opinions contradictoires. Les actions réalisables pour supprimer l'impact des stéréotypes pointés sont ensuite répertoriées. Cette brochure a été utilisée dans plusieurs formations des agents de la fonction publique, notamment des services de l'emploi. http://www.retravailler.org/reseau/
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 a pour objectif de faire sortir des clichés relatifs à l'homosexualité, de faire émerger une prise de conscience sur les discriminations subies, et de présenter les outils et expériences positives existantes. Plusieurs délégués de la fonction publique ont suivi cette sensibilisation. « Je suis homo, je vaudrais moins qu'un-e hétéro ? Construire ensemble l'égalité », Téléchargement possible à partir du site : http://www.fgtb-liege.be/
Ministère de la Défense	Nombreuses actions de sensibilisation aux stéréotypes liés au sexe, à l'origine, à l'orientation sexuelle au travers des supports de communication de l'administration. <ul style="list-style-type: none"> • sur base d'articles réguliers au sujet des différents aspects de la diversité • publication mensuelle d'une bande dessinée réalisée spécialement pour la Défense (coopération avec le dessinateur Marco Paulo son scénariste) autant que possible basée sur des situations réelles. Les clichés et stéréotypes sont souvent accentués afin de faire réfléchir et de susciter les réactions des lecteurs.
Plusieurs administrations	Check-list pour les services communication reprenant les principaux points d'attention 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, images, illustrations et sur le langage adopté. Concrètement, on suggère de regarder si les personnes mises en scène reflètent la diversité, notamment en ce qui concerne l'âge, l'origine, le sexe, le handicap. Au-delà de l'image, il faut aussi s'interroger sur les scènes que représentent ces images. Ne risquent-elles pas de renforcer des stéréotypes relatifs à l'un ou l'autre public-cible comme la ségrégation des métiers et des fonctions (par exemple, une image de secrétaire systématiquement féminine), la ségrégation verticale (par exemple, des chefs toujours représentés par un homme blanc) ou encore, une situation de dépendance d'une personne "différente" par rapport à une autre (par exemple: une personne blanche qui vient en aide à une personne d'une autre origine ou à une personne handicapée). La formulation des phrases et le choix des mots sont aussi mis en évidence. C'est toute la question de la féminisation des textes mais cela peut aller au-delà par l'usage de certains mots systématiquement associés à certains publics.
VRT – Radio et 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 • Rendre visible la politique de diversité vers le monde extérieur • Stimuler les jeunes des groupes minoritaires (handicap, origine étrangère) à se lancer dans une formation orientée vers les médias ou à se porter candidat pour un job • Motiver les jeunes avec un handicap ou d'origine étrangère.
Hôpital public	Création d'une base de données qui reprend tous les dialectes et langues parlées par un des membres du personnel. Cette base de données est utilisée par le service de médiation interculturelle pour trouver des traducteurs en regard des nombreuses langues parlées par les patients.

Les pratiques centrées sur les individus visent surtout des changements comportementaux au travers d'un travail sur les comportements, les stéréotypes, représentations, préjugés et

valeurs. Il s'agit souvent de s'attaquer aux discriminations directes, certes importantes, mais qui ne constituent qu'une partie de l'iceberg des discriminations.

5. Changer les structures et politiques de GRH

Certains services publics vont plus loin en visant l'égalité de traitement (Laufer, 2008). Ces pratiques ciblent les discriminations systémiques et indirectes qui se trouvent dans les systèmes organisationnels (organisation du travail et systèmes de GRH) et les outils de gestion. Certaines pistes d'action ont pour objectif le passage d'un mode de GRH arbitraire à un mode de GRH objectivant (Pichault & Nizet, 2000), perçu comme plus équitable, notamment pour le recrutement, l'évaluation, les promotions. Certaines actions visent aussi à identifier les biais dans les systèmes identifiés comme neutres et objectivant.

La plupart de ces actions s'intéressent au processus de recrutement et de sélection. Toutefois, certains organismes publics s'intéressent aussi à d'autres étapes du processus RH comme la gestion des carrières, les processus d'évaluation, la fixation des salaires. Au niveau du climat de travail, plusieurs pratiques recensées visent à faciliter l'intégration des candidats de ces groupes-cibles dans l'administration ce qui se traduit par des documents visant à encourager les aménagements du poste de travail et les possibilités d'aménagement du temps de travail ou de télétravail en raison du handicap mais aussi certaines pratiques d'accommodement liées à la religion. A ceci s'ajoute un renforcement des dispositifs visant à prévenir mais aussi sanctionner toute pratique de harcèlement.

Tableau 3 : Exemples de pratiques visant les structures et politiques de GRH

Organismes d'application	Actions
VDAB (service d'emploi public de la Flandre, Belgique)	Analyse des fiches "Répertoires de compétences et professions pour le marché du travail" : Analyse du contenu des fiches décrivant les exigences de base des professions et les compétences associées (connaissances, aptitudes et attitudes) sous l'angle du genre, pour débusquer les stéréotypes sexués.
Ministère SPF Personnel & Organisation – fonction publique fédérale	Nouvelle politique de communication sur l'image de l'administration publique : Travail de fond pour modifier les appels à candidature pour les postes de la fonction publique en étant attentif dans les textes et les images à valoriser l'image d'une administration publique fédérale qui se veut le reflet de la société et à encourager les personnes de certains groupes cibles à poser leur candidature. Cela comprend un message clair sur la politique d'égalité des chances et de diversité de l'Administration fédérale.
Service Public de transport en commun	Diversification des canaux de recrutement : Ouverture à de nouveaux canaux de communication pour diffuser les offres d'emploi, mais aussi les offres de stages et de jobs d'étudiants : création de partenariats avec des associations ayant des relations privilégiées avec des personnes d'origine étrangère et avec des personnes handicapées.
Hôpital de santé mentale, Belgique	Formation à la diversité pour les responsables du recrutement et les jurys : Sensibilisation à la dimension de genre dans les procédures de sélection avec une sensibilisation de l'importance de recruter plus d'employés masculins dans le secteur des soins pour améliorer la mixité des équipes.
Emploi-Québec	Techniques d'entrevue sans biais discriminatoire basées avec une liste des questions discriminatoires et de principe pour éviter toute forme de discrimination
SPF P&O – service RH de la fonction publique fédérale	Testons les tests – <ul style="list-style-type: none"> • Lors de l'appel d'offre 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". • Obligation pour les fournisseurs de prévoir des groupes-contrôles 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; le feed-back du groupe permet d'éliminer les éventuelles discriminations ethniques.
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"> • Toutes les fiches de formation du catalogue ont été revues afin d'y intégrer les notions liées à la "diversité" (préjugés, stéréotypes,...) dans toutes les formations qui s'y prêtent. Ces adaptations ont été apportées tant au niveau des objectifs de la formation, que du contenu même. • "train the trainer" - rencontre avec les formateurs pour discuter de la manière dont les nouveaux aspects "diversité" présentés dans la fiche de formation peuvent pratiquement être mis en œuvre durant la formation.
	Mobilité interne - Révision des modalités et conditions nécessaires pour les promotions (biais liés à l'âge, au temps de travail, etc.)
Selor	Évaluation - <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de procédures objectivantes, • sensibilisation des évaluateurs aux biais éventuels pouvant influencer leur jugement. - ex : disponibilité pour heures supplémentaires, degré de maîtrise de la langue nationale, etc. • Inclusion dans les objectifs annuels et l'évaluation des objectifs liés à la diversité ;
Administration Fédérale	Le Réseau FELINK a pour objectifs: <ul style="list-style-type: none"> • de soutenir toutes les femmes au sein de l'administration fédérale dans le développement de leurs réseaux ainsi que dans leur épanouissement personnel et leur carrière • d'attirer l'attention sur l'égalité homme/femme dans le contexte

	<ul style="list-style-type: none"> professionnel et de sensibiliser les femmes au management d'offrir aux fonctionnaires féminins un réseau - Networking - pour se rencontrer, établir des contacts et échanger des expériences.
--	--

6. Agir sur son environnement

Certains services publics posent des actions visant leur environnement local afin de permettre une meilleure insertion non seulement professionnelle mais aussi sociale de certains groupes-cibles. Des partenariats sont mis aussi sur pied pour développer des infrastructures permettant de faciliter l'accès à l'emploi et les carrières des femmes tels que des crèches et services de garde pour enfants et/ou personnes dépendantes.

Des partenariats se mettent en place avec le secteur associatif (associations de personnes handicapées, de personnes d'origine étrangère) mais aussi des associations de quartier.

Des actions sont lancées aussi pour essayer de simplifier l'accès à l'emploi public, la reconnaissance des diplômes et pour certaines catégories d'emploi, l'accès à un permis de travail.

Les principes de bonne gouvernance incluent la transparence accrue des processus de décisions politiques (critères, acteurs, priorités,...) et de leurs impacts. Les acteurs politiques sont ainsi susceptibles d'être confrontés à leurs engagements et responsabilités en regard d'une société plus égalitaire. La bonne gouvernance suppose aussi une implication plus grande de la société civile dans la gestion de l'Etat: acteurs politiques mais aussi fonctionnaires et représentants des besoins des groupes-cibles (secteurs associatifs,...).

Tableau 4: actions en lien avec la société

VDAB (service d'emploi public de la Flandre, Belgique)	Forum des associations ou des "parties prenantes" : Création d'un forum d'associations qui représentent les groupes-cibles des politiques de diversité.
Hôpitaux publics	Mise en place d'une crèche qui tient compte des horaires atypiques des travailleurs
Défense, Conseil Régional Seine st Denis	Communication sur la diversité du personnel de la fonction publique. <ul style="list-style-type: none">• Organisation du concours de photos « La diversité en images à la Défense » : concours de photos pour tous les membres du personnel de la Défense, auquel il est demandé de mettre en image la diversité de l'organisation. Les meilleures photos sont utilisées dans le calendrier Diversité.• Campagne d'affichage de photos de membre du personnel appartenant aux groupe-cibles avec leurs noms et le service pour lesquels ils travaillent.

7. Un parcours semé d'embûches

Plusieurs soulignent que les arguments d'égalité professionnelle, d'inclusion sociale et de lutte contre les discriminations peuvent sans aucun doute faire écho pour un certain nombre de fonctionnaires mais que ce n'est souvent pas suffisant pour obtenir l'adhésion du plus grand nombre, notamment de la ligne hiérarchique. Peu perçoivent, de plus, que la gestion de la diversité pourrait être un outil pour une meilleure efficacité des services publics mais aussi un outil de bonne gouvernance (meilleure utilisation des ressources disponibles) et de gestion de la qualité.

Le diagnostic est nécessaire mais est perçu par tous comme une opération très difficile et complexe. Une des difficultés rencontrées par plusieurs administrations est de poser un diagnostic qui permette d'identifier les discriminations directes, mais aussi et surtout indirectes et systémiques, et de poser la question de la représentativité des publics cibles dans l'organisation et comme bénéficiaires des politiques de GRH. Plusieurs se plaignent de la difficulté d'accès à des données fiables et centralisées sur les caractéristiques du personnel et la façon dont ils sont ou non bénéficiaires de certaines politiques de GRH, comme, par exemple, la formation ou les promotions. Si le diagnostic est énoncé comme important (Guajardo, 1999), il existe toutefois peu de recommandations concrètes sur la manière de le réaliser et peu d'écrits qui s'interrogent sur les indicateurs à choisir. Ceci est d'autant plus surprenant que faire un diagnostic est une opération complexe (Cornet & Cecchini, 2010), en regard des contextes nationaux. Ainsi, plusieurs pays européens, comme la France et la

Belgique, interdisent toute statistique ciblée sur l'origine nationale, hormis le traitement de la variable nationalité. Ceci rend très difficile toute mesure de la diversité culturelle dans l'administration (Gravel, Germain, & Leclerc, 2010; Simon, 2003; Zuber, 2007). Les statistiques au sujet des personnes handicapées sont aussi très peu fiables et rarement le reflet de la situation vécue par le personnel. Plusieurs mettent aussi en avant la difficulté de bénéficier de l'appui d'experts capable de traiter les statistiques existantes mais aussi de débusquer les biais existants dans les outils de gestion.

La plupart des administrations ont élaboré un plan d'action car cela correspondait à une demande des autorités politiques et administratives. Plusieurs soulignent toutefois que ce plan d'action, faute de moyens suffisants et de réelle implication des directions, reste parfois au stade de la déclaration d'intention, avec des actions ponctuelles, sans réelle évaluation et suivi. Les plans élaborés par les équipes dirigeantes ou des experts sont parfois perçus comme trop éloignés des réalités de terrain.

Comme nous l'avons signalé, plusieurs initiatives locales sont lancées, le plus souvent portées par l'une ou l'autre personne convaincue que l'égalité et la diversité sont des valeurs importantes pour l'administration. Le problème est que ces initiatives restent souvent assez confidentielles. En effet, les acteurs impliqués travaillent souvent seul sans beaucoup de reconnaissance en interne, même si ils ont de la visibilité en externe. Il a peu de valorisation interne de ces initiatives et expertises, peu de partage d'expériences hormis parfois des réseaux de responsables diversité ou de responsabilité égalité. L'investissement consenti sur ces projets est rarement intégré dans les évaluations annuelles et dans les objectifs mis en place dans le cadre des 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 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. Certains de nos interlocuteurs se plaignent du peu de soutien et d'écoute sur les difficultés rencontrées et les résistances au changement.

On sent aussi un malaise en rapport avec la question des accommodements liés aux pratiques religieuses. D'un côté, on a un discours de tolérance et de respect de l'autre, mais de l'autre,

on sent clairement une affirmation des principes de laïcité des services publics avec tout refus de manifestation visible de signes religieux. Par contre, on voit plusieurs manifestations visant à mieux connaître les différentes composantes des cultures en présence, plus souvent sous l'aspect des signes visibles d'une culture comme les pratiques culinaires.

Plusieurs programmes sont basés sur les principes de l'égalité des chances, mais aussi et surtout, sur des actions positives (ciblant un public), voire des discriminations positives, avec parfois des objectifs qui sont fort proches des quotas. On sent une certaine réticence face à ces pratiques d'actions et de discriminations positives. Certains pensent que c'est contraire au principe d'égalité et de reconnaissance des compétences, d'autres pensent que cela peut stigmatiser les membres de ces groupes-cibles, voir les instrumentaliser. L'histoire des formations au recrutement dans la police, ciblée au départ sur les personnes d'origine étrangère est tout à fait révélatrice de ce débat. Initialement la formation était ciblée sur 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, il y a eu des réactions de plusieurs parties prenantes sur le fait que réserver ces examens à ce public était stigmatisant et défavorable à d'autres qui pourraient bénéficier de cette préparation. La formation préparatoire est maintenant ouverte à tous. Certains pointent aussi que la gestion de la diversité passe par une forme d'individualisation des pratiques de GRH, ce qui rentre parfois en conflit avec le modèle de gestion des ressources humaines dominant (modèle objectivant).

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

Il apparaît important de désigner une personne ou un service en interne chargé de la politique de gestion de la diversité avec pour mission d'initier des actions mais aussi et surtout de coordonner les actions menées et de les rendre visibles. Il faut toutefois être attentif à ne pas créer un processus de déresponsabilisation des autres fonctionnaires et de la ligne hiérarchique, basé sur l'idée que puisque quelqu'un s'en occupe, "cela ne me concerne pas"!

Il nous reste à traiter de la difficile question de l'évaluation des politiques de gestion de la diversité dans les services publics. Elle renvoie à la question des objectifs mais aussi de la construction des indicateurs qui doivent permettre de mesurer les progrès réalisés et de réajuster les actions menées, si nécessaire. On doit bien constater qu'on a rencontré peu de pratiques d'évaluation dans les services publics. L'évaluation, si elle existe, 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 toute la difficulté du comptage pour des publics-cibles, comme les personnes d'origine étrangère et les personnes handicapées. Il y a rarement un suivi et une évaluation des actions menées.

8. Facteurs de succès

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. Cela suppose que les objectifs et activités liés à la diversité soient inclus dans les orientations stratégiques et les contrats de gestion pour éviter que ces actions ne soient perçues comme accessoires et secondaires.

Cela passe par une clarification et une diffusion des raisons qui pousse à agir. Plusieurs soulignent que les arguments d'égalité professionnelle, d'inclusion sociale et de lutte contre les discriminations peuvent sans aucun doute faire écho pour un certain nombre de fonctionnaires mais que pour pouvoir obtenir l'adhésion, notamment des équipes de direction et de la ligne hiérarchique, il est nécessaire d'articuler la politique de gestion de la diversité aux notions d'efficacité (meilleur service aux usagers) mais aussi d'efficience (meilleure utilisation des ressources disponibles) et aux préoccupations de bonne gouvernance et de qualité. Se profile aussi l'importance de disposer des ressources suffisantes et adéquates, à la fois en termes financiers mais aussi humains.

Pour le 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 puissent bénéficier de l'appui d'experts capable de traiter les statistiques existantes mais aussi de débusquer les biais existants dans les outils de gestion tels que les tests et procédures de recrutement, les grilles et procédures d'évaluation, les programmes de formation, les systèmes de rémunération, les politiques de mobilité et de promotion.

Plusieurs soulignent l'importance de développer une politique de communication interne et externe qui permet de casser les stéréotypes, de renvoyer une image positive de la diversité, de visibilité les acquis et gains pour l'administration et le soutien de la direction à de tels projets. La sensibilisation doit utiliser plusieurs types de support. Une combinaison entre des supports ludiques (ex: théâtre action, évènements, cartoons,...) et des informations plus structurées semble être un bon scénario.

Il s'agit aussi d'assurer un programme de formation qui vise à donner les compétences nécessaires à la conduite de tels projets et à une meilleure connaissance des obligations légales et des pièges à éviter. La formation doit aussi amener les personnes à s'interroger sur leurs représentations, sur leurs stéréotypes et attitudes et sur leurs comportements par rapport à leurs collègues mais aussi aux usagers

Plusieurs plaident pour la reconnaissance et 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 plusieurs souhaiteraient partager dans des communautés de pratique. Par ailleurs, il y a un réel enjeu à reconnaître et valoriser 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 dans les services publics.

Quelques-uns, mais c'est encore rare, tentent de mettre en place une structure participative qui donne la parole aux publics-cibles et les associe à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'actions. Cette décision vient de la volonté de sortir d'actions paternalistes et éloignées des attentes et besoins des membres de ces groupes-cibles. Ces pratiques sont surtout mises en place pour les femmes, elles sont plus rares avec les autres publics cibles.

L'importance du partenariat avec le secteur associatif et d'autres parties prenantes est fréquemment mise en évidence. Les associations peuvent servir de relais pour aider à capter et identifier des candidats potentiels mais aussi aider l'individu et l'organisation 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 validation et reconnaissance de diplôme, l'obtention de primes pour des aménagements de poste de travail.

Il semble essentiel aussi qu'il y ait un partenariat plus soutenu entre les structures administratives en charge de l'égalité et de la diversité et les services publics. Ces structures lancent régulièrement des plans d'action et des campagnes à destination d'employeurs privés alors que le service public constitue un employeur important !

Réussir une politique de gestion de la diversité, c'est aussi l'évaluer et utiliser les résultats de l'évaluation pour s'améliorer. Certains ont formulé des objectifs de représentativité assez précis et dispose 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 au travers d'audit. Ceci rejoint les préconisations de Peretti & Saüt (Peretti & Saut, 2007) qui proposent un schéma pour des audits diversité qui peuvent répondre à trois objectifs : identifier l'absence des risques liés aux carences en matière de respect de la réglementation contre les discriminations, vérifier l'existence effective 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.

9. Conclusions

L'inventaire des bonnes pratiques en gestion de la diversité dans le secteur public en Belgique et dans quelques pays européens permet d'améliorer notre compréhension des différentes pratiques et politiques mises en place autour de la gestion de la diversité. 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 être favorable à des politiques de GRH plus équitables et transparentes mais il ne faut pas oublier non plus que la gestion de la diversité vise à valoriser les différences et à reconnaître les compétences individuelles, ce qui nécessitent 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 mais doit aussi s'appuyer sur des arguments d'efficacité (mieux utiliser les compétences et ressources existantes) et d'efficacité (meilleure satisfaction des usagers des services publics).

Les actions à mener sont multiples. Il apparaît essentiel de mener des actions qui ciblent les individus en vue de changer leurs comportements en travaillant sur les stéréotypes, les représentations, les valeurs, les préjugés. En rester là apparaît toutefois comme non satisfaisant car il est nécessaire de se pencher aussi sur les discriminations systémiques, nombreuses dans les organisations bureaucratiques qui ont énormément de procédures et de systèmes de gestion rarement questionnés sur les cadres de valeur et les représentations qui les sous-tendent.

L'implication des différentes parties prenantes internes mais aussi externes, au travers des partenariats avec le secteur associatif notamment, apparaît comme un facteur de succès incontestable. Gérer la diversité suppose aussi de gérer un processus de changement organisationnel dans toutes ses composantes. Cela suppose 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 oeuvrent dans le sens espéré.

On voit aussi émerger de plus en plus l'importance de construire de nouveaux savoirs collectifs et de nouvelles pratiques, au travers de l'échange d'expériences et de la mise en situation dans des contextes spécifiques. Cela passe par une reconnaissance des initiatives locales et l'intégration de ces actions dans les processus de reconnaissance interne comme l'évaluation du personnel.

Il apparaît essentiel aussi de faire le lien avec l'intérêt d'une politique de gestion de la diversité pour améliorer la relation avec les usagers des services publics : mieux comprendre leurs besoins et leurs attentes, mieux communiquer et être plus efficace.

10. Références

- Cavazza, S. (2003). Intégration de l'égalité des sexes dans une institution de formation : le cas du centre international de formation de l'OIT (texte en anglais). *Management Internal, Hec-Montréal*, 7(1), 89-93.
- Chanlat, J. F. (2003). Le managérialisme et l'éthique du bien commun : la question de la motivation au travail dans les services publics. In T. Duvillier, J. L. Genard & A. Piraux (Eds.), *La motivation au travail dans les services publics* (pp. 51-63). Bruxelles: L'Harmattan.

- 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*, 19(3), 280-301.
- Cornet, A., & Cecchini, I. (2010). *Enjeux et difficultés du diagnostic pour la mise en oeuvre d'une politique de gestion de la diversité*. Paper presented at the Diversités- Regards croisés des chercheurs et des praticiens, Paris.
- Cornet, A., & Warland, P. (2008). *GRH et gestion de la diversité*. Paris: Dunod.
- Cornet, A., & Zanoni, P. (2009). Diversity policies in Belgium. In K. A. (Ed.) (Ed.), *Country Perspectives on Diversity and Equal Treatment*. London: London, Edward Elgar.
- De Biolley, I., & Aslan, M. (2007). Recherche exploratoire sur les représentations de l'homosexualité dans la fonction publique belge, Rapport final. Louvain: Cap Sciences Humaines.
- Department of Public Service and Administration. (1997). White Paper on Human Resource Management in the Public Service (in South Africa). In STAATSKOERANT (Ed.), *Government Gazette* (Vol. No. 13594 3). Pretoria .
- Gravel, S., Germain, A., & Leclerc, E. (2010). Les données ethniques dans les services publics: dilemmes de gestion de la diversité et protection. In I. Barth & C. Falcoz (Eds.), *Nouvelles perspectives en management de la diversité: Egalité, Discrimination et diversité dans l'emploi* (pp. 119-138). Paris: EMS, Management et société.
- Guajardo, S. A. (1999). Workforce Diversity: Monitoring Employment Trends in Public Organizations. *Public Personnel Management*, 28(1), 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 organisations. . *Public Administration*, 87(3), 503-518.
- Laufer, J. (2008). Egalité professionnelle et GRH. In A. Cornet, Laufer, J., Belghiti-Mahut S. (Ed.), *Genre et GRH* (pp. chap.II). paris: Vuibert.
- McDougall, M. (1996). Equal opportunities versus managing diversity: Another challenge for public sector management? *International Journal of Public Sector Management*, 5, 62-72.
- Naff, K. C., & Kellough, J. E. (2003). Ensuring Employment Equity: Are Federal Diversity Programs Making a Difference? , *International Journal of Public Administration* (26), 12.
- OCDE. (2007). Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges. In OCDE (Ed.), *Employment* (Vol. 11). .
- OCDE. (2009). Fostering diversity in the public service (Vol. Public governance and territorial development directorte public governance comittee): OCDE.
- Peretti, J.-M., & Saut, A. (2007). Audit de la diversité. In J.-M. Peretti (Ed.), *Tous différents. Gérer la diversité dans l'entreprise* (pp. pp.279-283). Paris: Editions d'Organisation.
- Pichault, F., & Nizet, J. (2000). *Les pratiques de gestion des ressources humaines. Approches contingente et politiqu*. Paris: 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*(March), 63-70.
- Pitts, D. W. (2007). Implementation of Diversity Management Programs in Public Organizations: Lessons from Policy Implementation Research. *International Journal of Public Administration*, 30(12-14), 1573-1590.
- Riccucci, N. M. (2009). The Pursuit of Social Equity in the Federal Government: A Road Less Traveled? *Public Administration Review*, 69(3), 373-382.

- Rojek, J., & Decker, S. (2009). Examining Racial Disparity in the Police Discipline Process. *Police Quarterly*, 12 (4), 388-407.
- Simon, P. (2003). Les sciences sociales françaises face aux catégories ethniques et raciales, *Annales de Démographie Historique. Politique des recensements*(2003-1), 111-130.
- Toews, V. (2008). L'équité en emploi dans la fonction publique du Canada. In -. Rapport annuel au Parlement (Ed.): Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.
- 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*, 93(6), 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*, 60 (5), 386-394.
- Zuber, M. (2007). Une question de méthode. Bien utiliser les outils de la GRH. *Revue de la CFDT*, 423(Cadres, La diversité en Actes, Janvier).