



...la proposition de loi pour

UN MEILLEUR ACCÈS DES JEUNES DANS LA FONCTION PUBLIQUE ET LES ENTREPRISES

Réunie le 19 mai 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a examiné le **rapport de Jacky Deromedi** (Les Républicains – Français établis hors de France) **sur la proposition de loi n° 311 (2020-2021) pour un meilleur accès des jeunes dans la fonction publique et les entreprises.**

Cette proposition de loi a été **déposée par Hélène Conway-Mouret** (Socialiste, écologiste et républicain – Français établis hors de France) et ses collègues du groupe Socialiste, écologiste et républicain (SER) qui l'a inscrite à l'ordre du jour de son espace réservé¹.

À l'issue de ses travaux, la commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi. En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, **la discussion portera en séance publique sur le texte initial de la proposition de loi.**

1. UNE INITIATIVE POUR RENFORCER L'ÉGALITÉ DES CHANCES DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT ET LES ENTREPRISES...

À l'heure où la jeunesse est particulièrement touchée par la crise sanitaire et les mesures de restriction d'activité qui en découlent, l'objectif des auteurs de la proposition de loi de permettre *« un meilleur accès des jeunes dans la fonction publique et les entreprises »* peut être partagé par tous.

Le Sénat consacre d'ailleurs actuellement trois missions d'information sur des problématiques proches : les conditions de la vie étudiante en France, la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse, ainsi que l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français.

La proposition de loi comporte **des dispositifs ciblés sur les jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et des zones de revitalisation rurale (ZRR)** pour faciliter leur accès dans l'administration publique et les entreprises qui refléteraient ainsi davantage la **diversité de la société française.**

S'appuyant sur les **nombreux travaux** menés ces dernières années sur le thème de la diversité et de l'égalité des chances – dont les rapports L'Horty et Rousselle² ou le rapport *« Trajectoires et origines »* de 2010³ – qui **établissent la réalité des inégalités de traitement selon l'origine sociale, culturelle ou géographique,** la proposition de loi vise à compléter le droit existant avec une série de mesures ponctuelles, tendant soit à favoriser l'entrée des jeunes des QPV et ZRR dans la fonction publique de l'État, soit à limiter les risques de discrimination à leur égard dans le monde de l'entreprise.

¹ Des propositions de loi très similaires avaient déjà été déposées – sans être inscrites à l'ordre du jour – en juin 2020, au Sénat par Hélène Conway-Mouret, puis à l'Assemblée nationale par Dimitri Houbbron et Aurélien Tâché du groupe Agir ensemble.

² Rapports au Premier Ministre *« Les discriminations dans l'accès à l'emploi public »*, mission confiée à Yannick L'Horty, professeur à l'Université Paris-Est Marne-La-Vallée, juin 2016, et *« Les écoles de service public et la diversité »*, mission présidée par Olivier Rousselle, conseiller d'État, février 2017.

³ Rapport *« Trajectoires et origines »* de l'Institut national d'études démographiques (INSEE) et l'Institut national de la statistique et des études économiques sur la diversité ethnique (INED), octobre 2010.

Mesures proposées pour faciliter l'accès à la fonction publique

L'article 1^{er} propose de réserver une proportion minimale de nominations aux emplois de la haute fonction publique de l'État laissés à la décision du Gouvernement¹ à des personnes, appartenant ou non à l'administration, « *qui exercent ou ont exercé une activité professionnelle pendant au moins deux années dans un quartier prioritaire de la politique de la ville* », dans le respect de la parité. Il créerait un même mécanisme pour les nominations aux postes de délégué du représentant de l'État dans le département dans les QPV.

L'article 2 tend à créer de nouvelles différenciations en faveur des bacheliers ayant obtenu leur diplôme au sein d'un établissement scolaire situé dans un QPV, ou dans une ZRR en qualité d'élève boursier, à l'entrée des établissements d'enseignement supérieur ou de la fonction publique de l'État.

L'article 3 tend à diversifier les recrutements en rendant obligatoire la présence d'au moins 50 % de personnes extérieures à l'administration dans les jurys et les comités de sélection constitués pour le recrutement ou la promotion des fonctionnaires de l'État. Il prévoit également la présence d'au moins une personne extérieure à l'établissement ou aux services de l'autorité académique dans les commissions d'examen des vœux exprimés sur *Parcoursup*.

L'article 4 prévoit la création d'une autorité publique indépendante nommée « **Autorité pour l'égalité des chances dans la fonction publique** » qui serait chargée notamment de rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives à la promotion de l'égalité des chances dans l'accès à la fonction publique.

Mesures proposées pour faciliter l'accès à l'entreprise

L'article 5 vise à ajouter le « lieu d'origine », en plus de l'origine et du lieu de résidence, à la liste des discriminations interdites en matière d'embauche, de formation, de licenciement, de rémunération, d'intéressement, de reclassement, de promotion ou de mutation professionnelle, prévue par l'article L. 1132-1 du code du travail.

L'article 6 tend à obliger une entreprise, en cas de refus de recrutement d'un candidat, à lui indiquer dans un délai raisonnable et par tous moyens les motifs de sa décision.

L'article 7 préciserait les fonctions du comité social et économique (CSE) dans les entreprises d'au moins 50 salariés en matière de promotion de l'égalité des chances. Il prévoit également la création d'indicateurs relatifs à l'égalité des chances dans la promotion et l'accès à l'emploi dans la base de données économiques et sociales.

2. ... QUI SUSCITE CERTAINES OBJECTIONS

A. L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UN MODÈLE DIFFICILEMENT TRANSPOSABLE

Afin d'assurer une meilleure égalité des chances quelle que soit l'origine sociale, culturelle ou géographique des personnes, il peut être séduisant de s'inspirer des mécanismes existants en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : « **nominations équilibrées** » dans les postes de direction et dans les jurys et comités de sélection, création d'un **index de l'égalité professionnelle**, constitution d'indicateurs consultables dans la base de données économiques et sociales par le comité social et économique... C'est le chemin emprunté par les auteurs de la proposition de loi, en particulier dans leurs articles 1^{er} et 7.

Toutefois, **ce modèle est difficilement transposable en matière de diversité pour des raisons à la fois juridiques et pratiques**. L'introduction en droit français de « quotas » pour assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la vie politique et professionnelle a nécessité

¹ Directeurs généraux et directeurs d'administration centrale, préfets, ambassadeurs, recteurs, etc.

deux réformes constitutionnelles successives¹. C'est sur le fondement de l'article 1^{er} de la Constitution modifié à cette fin² que la loi Sauvadet du 12 mars 2012 a ainsi pu créer, à la charge de certains employeurs publics, une obligation de nommer 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois supérieurs et de direction.

Par ailleurs, autant **l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes est une problématique définie** qu'il est aisé de mesurer aux moyens d'indicateurs objectifs fondés sur des informations à la disposition de tous les employeurs, autant **le concept de « diversité » est plus flou et sa mesure très complexe** car elle suppose la collecte et le traitement de données qualifiées de « sensibles » par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Que recouvre le vocable « diversité » ? S'agit-il de s'intéresser aux « **minorités visibles** » ou à d'autres groupes ciblés selon leur **âge**, leur **handicap** ou leur **orientation sexuelle** ? Comment prendre également en compte le **facteur social** ou le **niveau d'étude** ? Il sera intéressant à ce sujet de voir comment et dans quel but le Gouvernement construira le nouvel « index de la diversité » dont il a annoncé la création en janvier 2021 et qu'il proposera aux employeurs sur une base volontaire.

B. L'EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE DANS UN QPV : UN NOUVEAU CRITÈRE DE DIFFÉRENCIATION DISCUTABLE

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent utiliser un **nouveau critère de différenciation : l'expérience professionnelle dans un QPV**, aux côtés de critères déjà utilisés comme l'obtention d'un baccalauréat au sein d'un établissement scolaire situé dans un QPV ou dans une ZRR. Sur ce fondement, serait opérée une priorité d'emploi destinée à favoriser la nomination de jeunes issus de milieux modestes à des postes de hauts fonctionnaires et de « *dresser celle-ci comme modèle en matière de représentativité sociale et de respect de la parité* » (article 1). Ce même critère serait utilisé pour diversifier la composition de la nouvelle Autorité pour l'égalité des chances (article 4).

Or ce critère est ambigu : vise-t-il à enrichir les parcours des hauts fonctionnaires en les incitant à aller travailler dans un QPV ou à favoriser la nomination de personnes issues de ces quartiers ? Dans le premier cas, il s'agirait de requérir une expérience qui ne serait pas toujours en lien avec les capacités requises pour exercer le poste. Dans le second, il s'agirait de poser de manière indirecte **un critère social qui n'est pas forcément opérant** : travailler dans un QPV n'est pas gage d'être issu d'un milieu modeste.

Par ailleurs, il faut se méfier des catégorisations sur des critères géographiques ou financiers : une **valorisation des parcours des candidats sur les territoires et de leur expérience de vie** semble à cet égard avoir davantage la faveur des associations entendues par le rapporteur.

C. LA COMPOSITION DES JURYS : UN ENJEU IDENTIFIÉ MAIS UNE DISPOSITION TROP RIGIDE

La **diversification et la formation des membres** qui siègent dans les **jurys** sont des enjeux bien identifiés depuis plusieurs années, en particulier par le rapport L'Horty de 2016 qui a mis au jour de manière objective l'existence de « *biais évaluatifs des jurys de concours qui augmentent ou réduisent les chances de réussite des candidats lorsque toutes leurs caractéristiques individuelles sont révélées, à l'oral, relativement à l'écrit* ».

Toutefois, une fois ce diagnostic fait, il a aussitôt été détecté les **problèmes d'ordre pratique qu'impliquerait la mise en place d'objectifs fixes en matière de formation des jurys**.

Imposer la présence dans chaque jury « *d'au moins 50 % de personnes extérieures à l'administration* » (article 3), dans le respect de l'obligation de nomination équilibrée entre les femmes et les hommes, semble irréalisable. Comment recruter les personnes extérieures à l'administration **ayant la disponibilité nécessaire** pour siéger dans les très nombreux jurys organisés par l'État ? À titre d'illustration, en 2018, **41 025 postes de la fonction publique de l'État ont été offerts par voie de concours externes**, ce qui donne une idée du volume de concours à organiser et de jurys à constituer.

¹ Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes et loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

² « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ».

D. DE NOUVELLES MESURES ANTI-DISCRIMINATION PARTICULIÈREMENT CONTRAIGNANTES POUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Outre l'ajout d'un **vingt-sixième critère de discrimination interdite** qui semble aller dans un niveau de précision inutile¹ (*article 5*), la proposition de loi tend à imposer aux entreprises de justifier auprès de tout candidat refusé les **motifs de non-embauche**. Cette obligation nouvelle risque de faire naître un **contentieux prud'homal** et ajouterait une **charge administrative lourde pour les petites et moyennes entreprises** (*article 6*). Elle pourrait de surcroît être contre-productive en ne générant qu'une motivation stéréotypée.

Quant à l'obligation pour les entreprises de plus de 50 salariés de recueillir des données permettant une mise à **disposition d'indicateurs sur l'égalité des chances au comité social et économique** (*article 7*), elle soumettrait l'employeur à des **règles de collecte et de conservation très contraignantes** sous le contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), s'agissant de données sensibles permettant de suivre l'évolution des salariés selon leur origine sociale, culturelle ou géographique.

Comme l'a relevé le président de la délégation sénatoriale aux entreprises lors de son audition, ces mesures laissent de surcroît à penser que les employeurs seraient **a priori discriminants** alors que leurs difficultés actuelles à recruter les conduisent au contraire à **diversifier leurs viviers de candidats**.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : LAISSER LA DISCUSSION AVOIR LIEU EN SÉANCE

L'intention de la proposition de loi est louable et rejoint les préoccupations actuelles du Sénat au sujet de la jeunesse. Les mesures proposées soulèvent toutefois des **objections sur le plan à la fois juridique et pratique**, ce que ses auteurs ont en partie reconnu et tenté de corriger en proposant des amendements en commission.

Ces amendements n'étant toutefois pas de nature à supprimer les fortes difficultés qui pourraient résulter des dispositifs proposés, la commission des lois n'a pas adopté de texte, **laissant ainsi la discussion avoir lieu en séance sur le texte initial**.

Lors de sa séance publique du jeudi 27 mai 2021,
le Sénat n'a pas adopté la proposition de loi.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Jacky Deromedi

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
des Français établis
hors de France

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-311.html>

¹ Le lieu d'origine qui viendrait s'ajouter à l'origine et au lieu de résidence.