



**Université de Strasbourg  
Ecole nationale d'administration**

**Master « Administration publique »  
Parcours « Administration Publique Spécialisée»**

**L'égalité de chance dans l'accès à la fonction publique  
aux Brésil**

Sous la direction de  
M. Frederick Edel

soutenu par  
Ana Paula Salej Gomes  
CIP Promotion Jules Verne (2013-2014)

## SIGLES

Art.	Article
CF/88	Constitution fédérale de 1988
DIEESE	Département intersyndical de statistiques et d'études socioéconomiques
DGAFP	Direction Générale de l'administration et de la fonction publique
ENAP	École nationale d'administration publique
FPE	Fonction publique de l'État
FPT	Fonction publique territoriale
FPH	Fonction publique hospitalière
GRH	Gestion de ressources humaines
IBGE	Institut Brésilien de géographie et de statistique
IEAP	Institut Européen d'Administration Publique
MP	Ministère public
MTE	Ministère du travail et de l'emploi
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPALC	Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes
PACTE	Parcours d'accès aux carrières de l'État, de la territoriale et de l'hospitalière
SBDP	Sociedade Brasileira de Direito Público
SEPPIR	Secrétariat d'État de promotion de l'égalité raciale
SPM	Secrétariat spéciale de promotion de femmes

## SOMMAIRE

1	Introduction .....	2
1.1	Méthodologie .....	2
1.2	Caractérisation générale de la fonction publique au Brésil .....	3
1.2.1	La naissance de la fonction publique moderne.....	3
1.2.2	La définition du secteur public .....	4
1.2.3	La fonction publique.....	6
2	L'ACCES A LA FONCTION PUBLIQUE AU BRESIL .....	10
2.1	L'histoire du principe de l'égal accès à la fonction publique .....	10
2.2	Le système de recrutement.....	13
2.3	Qui sont les fonctionnaires publiques au Brésil.....	15
3	L'égalité de chances dans l'accès a la fonction publique aux Brésil .....	18
3.1	Les politiques de discrimination positive au Brésil .....	18
3.1.1	Discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine ethnique, la religion ou l'origine nationale .....	20
3.1.2	La discrimination de genre et l'orientation sexuelle .....	21
4	Conclusion.....	23
5	Bibliographie.....	25
6	ANNEXES .....	27
6.1	Principaux instruments juridiques contre la discrimination et préjudice.....	27
6.1.1	Dispositions de la Constitution fédérale.....	27
6.1.2	Des conventions internationales .....	27
6.1.3	Lois et règlements contre la discrimination ou préjudice.....	28

# 1 INTRODUCTION

Cette étude aborde l'accès à la fonction publique. L'appartenance à la fonction publique évoque l'idée de différence<sup>1</sup>, mais aussi celle d'un privilège économique. L'association de la fonction publique à un « terrain social privilégié »<sup>2</sup> ou à un « espace monopolisé par une élite »<sup>3</sup> est ancienne. La question de la diversité sociale de la fonction publique s'est posée avec plus d'acuité dans les années 2000. Donc, récemment l'adoption de politiques de diversification des effectifs est observée dans les états occidentaux<sup>4</sup>. Les politiques de cette nature existent aux Brésil et en France. Le but des analyses ici présentées est la relecture des politiques adoptées aux Brésil confrontée à l'expérience française. L'étude faite sous cet angle part de la présupposition d'une similitude entre les deux politiques. La question qui se pose alors est comment se fait l'encadrement des processus de la promotion de l'égalité de chances dans l'accès à la fonction publique au Brésil. Comment la lutte contre les inégalités<sup>5</sup> de chance d'appartenance à ce groupe social sont-elles encadrées ?

L'étude ici présentée est structurée en quatre parties. La première, se focalise sur la présentation du thème, le justificatif de la problématique, déjà traité ci-dessus ; la description de la méthodologie ; et en dernier lieu la caractérisation générale de la fonction publique. La deuxième partie fait l'analyse de l'accès à la fonction publique brésilienne. Et la troisième explore l'égalité de chances d'accès à la fonction publique dans ce pays. .

## 1.1 Méthodologie

Il y a trois niveaux essentiels dans la recherche en sciences sociales et en science humaines : la description (détermination de la nature et des caractéristiques des phénomènes) ; la classification (catégorisation ou regroupement pour permettre des comparaisons ou des rapprochements) ; l'explication (clarification des relations entre des phénomènes et détermination des conditions sous lesquelles les événements se produisent). Ce mémoire a pour but d'accéder aux deux premiers niveaux.

Les méthodes de recherches utilisées ont été l'analyse documentaire et l'observation. La nature de l'information recherchée a été préalablement des développements sur le sujet. Les schémas

---

<sup>1</sup> Le fonctionnaire se distingue du salarié du secteur privé, du citoyen ordinaire, du politique.

<sup>2</sup> Rouban Luc, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 3<sup>e</sup> édition, 2009, p.7.

<sup>3</sup> CALVÈS, Gwénaële, « Introduction », *Revue française d'administration publique*, Paris, ENA, n°118, 2006, p.247.

<sup>4</sup> Exemple de pays qui ont adoptée politiques de cette nature : Allemagne (Haut-Adige), Belgique, Canada, États-Unis et Nouvelle-Calédonie.

<sup>5</sup> L'encadrement qui est utilisé au mémoire n'explore pas la théorie de la bureaucratie. Cella insère la volonté d'accroître la représentativité de la population dans une démarche globale de refondation du fédéralisme, de reconnaissance d'un droit au self-government ou d'institutionnalisation. Voir : CALVÈS, Gwénaële, « Introduction », *Revue française d'administration publique*, Paris, ENA, n°118, 2006.

techniques et données statistiques ont été explorés aussi. Le niveau attendu de l'information est un niveau basique (ouvrages qui ont exploré les concepts) et de façon plus pointue (articles, périodiques, conférences, rapports, dissertations et normes). Les bases de données ont fourni des statistiques très illustratives.

En considérant la complexité du thème, les défis de l'interprétation des termes juridiques brésiliens en français et la difficulté de trouver des études similaires en français, on a une vue d'ensemble des attentes de ce travail, qui, quoique fait simplement, peut contribuer à une meilleure connaissance de ce champ thématique.

## **1.2 Caractérisation générale de la fonction publique au Brésil**

Cette section rassemble les éléments essentiels à la compréhension de l'objet principal de l'étude : les politiques d'égalité de chances dans l'accès à la fonction publique au Brésil. Malgré la complexité et les différences des concepts choisis, ces derniers sont considérés comme essentiels à une bonne compréhension de la thématique.

### **1.2.1 La naissance de la fonction publique moderne**

On commence notre étude par délimiter le périmètre du champ de la fonction publique. C'est par une lente évolution au cours des siècles que le service public s'est constitué tel que nous le connaissons aujourd'hui. L'histoire de la fonction publique moderne se conjugue avec la montée en puissance de l'État moderne et de ses projets politiques<sup>6</sup>.

En effet « la fonction publique se distingue comme un groupe social et comme une institution à partir du moment où la fonction administrative se spécialise et se détache de la fonction plus générale du gouvernement »<sup>7</sup>. L'indépendance de l'agent public vis-à-vis du pouvoir politique est un principe essentiel de la fonction publique contemporaine. Une manifestation de cette indépendance est l'organisation de la carrière des fonctionnaires titulaires qui les protège de la progression des incertitudes politiques et des changements de gouvernements. Donc la naissance de la fonction publique moderne en France peut être datée au dernier siècle de l'ancien régime<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Pinet Marcel (dir), *Histoire de la fonction publique en France*, Paris, Nouvelle Librairie de France, 1993, Tome I, p.15.

<sup>7</sup> Rouban Luc, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 3<sup>e</sup> édition, 2009, p.7.

<sup>8</sup> Période de l'histoire de France allant de la Renaissance (Fin du XV<sup>e</sup> siècle - début du XVI<sup>e</sup> siècle) à la Révolution française (1789 ou 1792 si on considère la proclamation de la République).

La construction de l'Etat national<sup>9</sup> brésilien s'est faite à partir de 1808, après le transfert de la cour royale portugaise à Rio de Janeiro<sup>10</sup>. Progressivement, l'arrangement institutionnel classique de l'État brésilien a été conçu. La structure administrative établie pendant les guerres napoléoniennes a été retenue même après la déclaration d'indépendance en 1822. En 1824, entre en vigueur la première constitution brésilienne inspirée par la Déclaration des Droits de l'homme. Néanmoins l'administration qui s'est développée fut caractérisée par des tendances patrimoniales. « La République est proclamée en 1889, agrémentée d'une Constitution inspirée par la Constitution américaine et l'idéologie de la Révolution Française, faisant du Brésil une République Fédérale »<sup>11</sup>. Dans la constitution de 1891 les principes de l'égalité et de l'égal accès à la fonction publique étaient consacrés<sup>12</sup>.

Les principes qui soutiennent la fonction publique moderne arrivent au Brésil un siècle après leur arrivée en France, si bien que cela s'est fait sous la forme d'un droit « nu ». L'Etat reste au service de l'oligarchie locale : les colonels<sup>13</sup>, contrairement à ses principes. Seulement, avec la fin de la « vieille république »<sup>14</sup>, en 1930, l'Etat brésilien s'engage dans une modernisation administrative de style bureaucratique<sup>15</sup>. C'est la première tentative de contrôle des actes patrimoniaux faite par la constitution de 1934.

### 1.2.2 La définition du secteur public

Après plus de trois siècles d'histoire on observe qu'il y a beaucoup de différences entre les États sur la définition du secteur public, de la fonction publique, des employés publics et des fonctionnaires. « Des réformes continues des lois régissant la fonction publique et de nouvelles formes de contrats pour les emplois publics, ainsi que la décentralisation et la privatisation du service public ont également rendu plus difficile la distinction entre les fonctionnaires et les autres employés publics : tout dépend de la nature spécifique de leurs missions, des tâches concernées,

---

<sup>9</sup> Le premier appareil institutionnel et administratif a été assemblé pendant l'administration coloniale (1500-1808) avec l'institution d'un système de gouvernement central. Lustosa da Costa Frederico, « Prefácio a uma história da administração pública brasileira », *XXXII Encontro EnANPAD*, Rio de Janeiro, EnANPAD, 6 à 10 septembre 2008, p.10.

<sup>10</sup> De Souza Wagner José, *Como surgiu a figura do servidor público*, 2013, p.1.

<sup>11</sup> OPALC, *Documentinformatif sur le Brésil à l'usage des observateurs*, Paris, Sciences Po, janvier 2010, p.10.

<sup>12</sup> Articles 72 et 73 de la Constitution brésilienne de 1891. Da Silva Vasconcelos Telmo, *O acesso aos cargos, empregos e funções públicas e os princípios constitucionais na gestão pública brasileira*, Ijuí, UNIJUI, 2006, p. 22.

<sup>13</sup> Le « coronelismo » est un phénomène caractéristique de la société brésilienne. Parmi la distribution des postes publics à la campagne les colonels ont formé un groupe de dépendants de son pouvoir et influence qui ont le dévoué et ont le donné votes. Da Silva Vasconcelos Telmo, *O acesso aos cargos, empregos e funções públicas e os princípios constitucionais na gestão pública brasileira*, Ijuí, UNIJUI, 2006, p. 10.

<sup>14</sup> « República Velha » (vieille république) est comme appelée la première République (de 1890 à 1930)

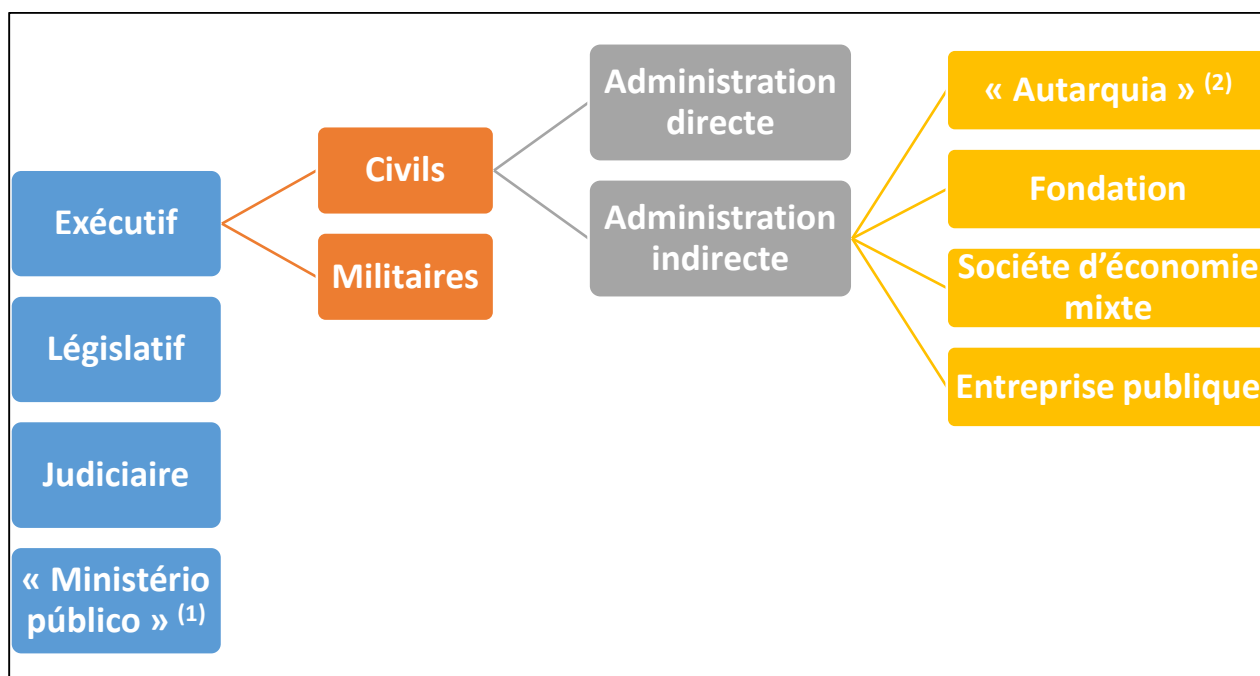
<sup>15</sup> Marini Caio, « Gestão pública no Brasil: tema preservados e temas emergentes na formação da agenda », in *VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros*, São Paulo, ABRASA, junho 2004, p.2-4.

des critères de nationalité et très souvent des exigences d'un système statutaire spécifique, d'une loi ou d'un règlement sur la fonction publique ou des lois régissant les services publics »<sup>16</sup>.

L'effectif du secteur public brésilien se chiffre à 8 937 443 en 2012 (entreprises publiques incluses)<sup>17</sup>. Il est relativement limité en termes de taille (11-12%, entreprises publiques incluses) par rapport aux pays membres de l'OCDE (22% en moyenne)<sup>18</sup>. L'effectif de l'administration publique française est de 5 996 700 en 2013, (hors entreprises publiques)<sup>19</sup>.

Le secteur public brésilien inclut les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et le « ministério público » (MP)<sup>20</sup>. Le statut juridique des employeurs est diversifié. La catégorie plus complexe est l'exécutif. La figure présentée ci-dessous explicite ce cadre.

**Figure 1 : Organisation du secteur public brésilien**



Source : Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

(1) Institution permanente, essentiel à la fonction juridictionnelle de l'État. Il est responsable pour : la défense de l'ordre juridique, le régime démocratique et les intérêts sociaux et individuels indisponible (art.127, CF/88).

(2) Administration, créée par loi spécifique et doté de personnalité morale de droit public. Elle exerce des activités typiques de l'état (de la gestion administrative ou financière). Elle est sans but lucratif et immunitaire à l'impôt. Leurs biens ne sont pas engagés. Exemple des autorités fédérales : la Banque centrale du Brésil (art.37, CF/88).

<sup>16</sup> Kuperus Herma, Turchetti Cristiana, Rode Anita, *Systemes de recrutement et d'égalité de chances dans la fonction publique nationale européenne et internationale*, Bruxelles, IEAP, 2008, p.3.

<sup>17</sup> MTE, *Anuário RAIS*, Brasília, 2012. Consultation du 12 juin 2014.

<sup>18</sup> OECD, *Review of human resource management in government – Brazil 2010: federal government*, OECD, 2010, p.11.

<sup>19</sup> Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation e de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Paris, La documentation française, édition 2013, p.305.

<sup>20</sup> Le « ministério público » (ministère public) est une institution permanente, essentiel à la fonction juridictionnelle de l'État. Il est responsable pour : la défense de l'ordre juridique, le régime démocratique et les intérêts sociaux et individuels indisponible (art.127, CF/88).

En dernier lieu, il est utile de mettre en exergue que le Brésil étant un pays fédéral, il est différent de la France qui est un pays unitaire. Cette différence est importante pour la compréhension de la structure de l'administration publique brésilienne. Cela est illustré par l'existence de trois niveaux administratifs : central, régional et local. La répartition de l'emploi au sein du secteur public par niveaux correspond à 10,1% au niveau central/fédéral, 37,3% au niveau régional/fédéré et 52,6% au niveau local/municipal<sup>21</sup>.

### 1.2.3 La fonction publique

Certains pays parlent du « statut » des fonctionnaires ou des agents de l'État, d'autres parlent tout simplement de conditions d'emploi, ou de droit du travail appliqué au personnel des organisations publiques. La littérature parle de « fonction publique statutaire » quand les normes juridiques établissent un droit du travail distinguant nettement les conditions d'emploi dans la fonction publique et celles qui régissent le droit commun du travail. En ce qui concerne la « fonction publique non statutaire » elle ne fait pas référence au terme statut, lorsque le droit de la fonction publique établit que c'est le droit commun du travail qui s'applique aux agents de l'État ou fonctionnaires. Souvent les États emploient à la fois du personnel statutaire, et du personnel non statutaire et contractuel. C'est le cas du Brésil et de la France<sup>22</sup> d'où la similitude, c'est essentiel de noter que les mêmes expressions ont des définitions différentes dans les deux pays.

En France le concept d'agent public<sup>23</sup> est utilisé pour caractériser l'ensemble des agents titulaires (fonctionnaires) et non-titulaires (les stagiaires, les auxiliaires et les bénéficiaires de contrats de PACTE). Les derniers ayant vocation à devenir fonctionnaires. Ils ne doivent pas être confondus avec les agents publics recrutés sur contrat<sup>24</sup>.

Au Brésil les agents publics sont les personnes morales qui font la prestation de services à l'État et aux personnes morales de l'administration indirecte. Il y a quatre catégories d'agents publics : les agents politiques (les élus) ; les fonctionnaires ; les militaires et les particuliers qui collaborent avec le pouvoir public. Les fonctionnaires publics sont les personnes morales qui font la prestation de services à l'État et aux personnes morales de l'administration indirecte avec une relation de travail et une rémunération payée par des fonds publics. Ils sont classifiés en trois catégories. Les

---

<sup>21</sup> IPEA, *Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto*, Brasília, IPEA, 2010

<sup>22</sup> L'encadrement du Brésil dans les catégories présentées dans cette partie du travail a été à partir de l'étude indiquée ensuite, où la France a été déjà classifiée : Kuperus Herma, Turchetti Cristiana, Rode Anita, *Systèmes de recrutement et d'égalité de chances dans la fonction publique nationale européenne et internationale*, Bruxelles, IEAP, 2008, p.8-13.

<sup>23</sup> En France les agents des services publics industriels et commerciaux sont hors la frontière de la fonction publique, à l'inverse du Brésil.

<sup>24</sup> Aubin Emmanuel, *L'essentiel du droit de la fonction publique*, Paris, Gualino, 5<sup>e</sup> édition, 2011, p.33-48.



fonctionnaires statutaires sur régime propre, les employés publics régis par le droit commun du travail (CLT) Et les fonctionnaires temporaires sous contrat pour une durée déterminée<sup>25</sup>. Au Brésil les fonctionnaires temporaires sont gérés comme des fonctionnaires publiques, mais ils ont un contrat spécifique. Les fonctionnaires statutaires sont 90% des fonctionnaires de l'administration publique<sup>26</sup>.

La gestion de ressources humaines de la fonction publique peut être classée selon le modèle qui est utilisé par l'OCDE et l'IEAP. Ce modèle établit la distinction entre deux schémas principaux d'emploi publique : le système de carrière et le système d'emplois.

Les systèmes de carrière se caractérisent « par des critères spécifiques d'accès, une grande attention pour le plan de carrière avec une grande importance accordée à l'ancienneté et par une différenciation relativement marquée entre l'emploi privé et l'emploi du secteur public »<sup>27</sup>. Ce type de système se base sur différents niveaux de carrière et évolutions de carrière. Effectivement, les fonctionnaires sont recrutés pour une carrière spécifique au cours de laquelle ils sont promus. L'augmentation de la rémunération est en accord avec des réglementations statutaires. Il est fortement hiérarchisé. Les conditions minimales d'accès à la carrière sont prévues par la loi. La stabilité est une autre caractéristique importante. « Le fonctionnaire obtient un emploi permanent après avoir suivi une certaine période de formation ou une période d'essai »<sup>28</sup>. Ces différences mettent en évidence des distinctions entre les dispositifs légaux sur lesquelles se basent les fonctions publiques.

Quant aux systèmes d'emplois, ils se distinguent premièrement par une attention particulière portée à la sélection des candidats pour chaque poste<sup>29</sup>. Les exigences du poste sont fixées par le département ou l'agence qui recrute le fonctionnaire dans le cadre des conventions collectives. Ils ne prévoient pas l'attribution d'un emploi permanent ni la promotion au sein d'un système statutaire d'évolution de carrière. Deuxièmement ils se distinguent par un accès plus ouvert et une plus grande mobilité entre les emplois du secteur privé et ceux du secteur public. Dans ce cas l'emploi est comparable à l'emploi dans le secteur privé. Les conditions du contrat de travail sont flexibles de manière à répondre aux besoins du département qui recrute et aux intérêts individuels.

On observe aussi l'existence de systèmes hybrides qui combinent les éléments caractéristiques des deux systèmes. La gestion de ressources humaines de la fonction publique française est

---

<sup>25</sup> Art. 37, CF/88.

<sup>26</sup> MTE, *Anuário RAIS*, Brasília, 2012.

<sup>27</sup> Kuperus Herma, Turchetti Cristiana, Rode Anita, *Systèmes de recrutement et d'égalité de chances dans la fonction publique nationale européenne et internationale*, Bruxelles, IEAP, 2008, p.8.

<sup>28</sup> Ibid., p.9.

<sup>29</sup> Ibid., p.8.

caractérisée par un système de carrière<sup>30</sup>. Par contre celle du Brésil est caractérisée par un système hybride.

En ce qui concerne le niveau de réglementation de l'administration publique, la présence des dispositions concernant la fonction publique dans la Constitution est courante alors que les dispositions sont de nature différente<sup>31</sup>. Il y a des États qui dans leurs Constitutions font seulement de brèves références au service public. Normalement ils se limitent à faire référence à l'égalité d'accès des citoyens au service public. Ensuite il y a des cas où les constitutions fixent des principes de base pour l'accès à l'emploi dans la fonction publique, mais sans consacrer d'importantes dispositions à la fonction publique elle-même. Puis on observe les pays qui soumettent la fonction publique à des dispositions légales et ont des Constitutions qui prévoient des dispositions spécifiques qui sont d'une importance cruciale pour la fonction publique. La France est placée dans ce dernier groupe<sup>32</sup>. La constitutionnalisation du droit de la fonction publique en France est surtout notable sur le plan des droits et garanties des fonctionnaires<sup>33</sup>. Enfin, il y a des pays qui se caractérisent par des dispositions constitutionnelles étendues et détaillées consacrées à la fonction publique, comme le Brésil. Dans le droit brésilien, la fonction publique se trouve liée aux postulats de la Constitution<sup>34</sup> qui a inauguré en 1988 un chapitre consacré à l'administration publique<sup>35</sup>.

Pour ce qui concerne les statuts, la différence entre les deux pays n'est pas banale. De plus, les deux systèmes sont complexes. Pour le système français cette complexité reste premièrement sur la coexistence de trois fonctions publiques<sup>36</sup> sur lesquelles sont applicables les statuts généraux de droit commun. Ce sont : la fonction publique d'État (FPE), la fonction publique hospitalière (FPH) et la fonction publique territoriale (FPT). Aux quatre lois du statut général des fonctionnaires s'ajoutent des lois spécifiques et de nombreux statuts propres aux différents corps de fonctionnaires<sup>37</sup>. Au Brésil la complexité est le résultat de l'autonomie législative des entités

---

<sup>30</sup> Ibid., p.9.

<sup>31</sup> Ibid., p.10.

<sup>32</sup> Ibid., p.10.

<sup>33</sup> Les principes qui ont reçu une valeur constitutionnelle sont : d'égalité d'admissibilité aux emplois publics (Déc. du 14 janvier 1983) ; de l'égalité de traitement des fonctionnaires (Déc. 15 juillet 1976) ; de droit de grevé qui doit être concilié avec le principe de continuité des services publics (Déc. 25 juillet 1979). Ils sont signalés par Aubin Emmanuel, *L'essentiel du droit de la fonction publique*, Paris, Gualino, 5<sup>e</sup> édition, 2011, p.19.

<sup>34</sup> Barcelar Filho Romeu Felipe, « Profissionalização da função pública: a experiência brasileira », *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdade do Brasil*, Mar-Ago, 2012, p.19.

<sup>35</sup> *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, c.VII, articles 37 a 43.

<sup>36</sup> Cette coexistence est réglementée par quatre lois : loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 – Titre I du statut général relatif aux droits et obligations des fonctionnaires ; loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 – Titre II du statut général relatif à FPE ; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 – Titre III du statut général relatif à FPT ; loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 – Titre IV du statut général relatif à FPH.

<sup>37</sup> Kuperus Herma, Turchetti Cristiana, Rode Anita, *Systèmes de recrutement et d'égalité de chances dans la fonction publique nationale européenne et internationale*, Bruxelles, IEAP, 2008, p.11.

fédérées (les états fédérés et les municipalités). La constitution brésilienne<sup>38</sup> détermine que chaque entité fédérée institue un régime juridique unique pour les fonctionnaires statutaires. Au Brésil il y'a 26 états fédérés, 1e district fédéral (la capitale, Brasilia) et plus de 5 500 municipalités. Ces chiffres mettent en évidence une réalité fragmentée, même si la loi fédérale<sup>39</sup> est utilisée comme référence.

**Figure 2: Cadre synthétique de la structuration de la fonction publique au Brésil et un France**

	<b>Brésil</b>	<b>France</b>
<b>Statut du fonctionnaire public</b>	Statutaire + Non-statutaire	Statutaire + Non-statutaire
<b>Gestion de RH</b>	Système de carrière + Système d'emploi	Système de carrière
<b>Dispositions concernant la fonction publique dans la Constitution</b>	Chapitre consacré à l'administration publique	Dispositions spécifiques qui sont d'importance cruciale
<b>Statuts</b>	Un régime unique par entité fédérée.	Un statut général de la fonction publique, règlementé par 4 lois, qui établisse la coexistence de trois fonctions publiques. + Statuts propres aux différents corps

Après cette vision globale des éléments essentiels à la compréhension de la fonction publique brésilienne la deuxième partie aborde la thématique de l'accès à la fonction publique.

<sup>38</sup> Art. 39, CF/88.

<sup>39</sup> Loi n° 8.112 du 11 décembre 1990, « Statut du fonctionnaire public de l'État et des « autarquias » et des fondations publiques fédérales ».

## 2 L'ACCES A LA FONCTION PUBLIQUE AU BRESIL

La transformation de la fonction publique contemporaine est liée aux enjeux politiques de l'évolution de l'État et de la démocratie<sup>40</sup>. L'État moderne, née à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle à partir de la Révolution française et de la Révolution américaine<sup>41</sup>, est fondé sur le principe général de l'égalité. L'affirmation d'une égalité individuelle et universelle fut un acquis donné au monde par la Révolution française<sup>42</sup> inclus dans la Déclaration des Droits de l'homme du 26 août 1789. La question qui se pose est : sur la base de quelle égalité l'État moderne s'organise-t-il ? L'égalité devant la loi. L'État moderne est un État de droit. D'autres questions se posent. Comment garantir l'égalité des droits parmi les gens ? Quelle est la signification de l'égalité dans une société d'inégalité et de différences ?

Pendant plus de deux siècles les discussions sur l'égalité, l'inégalité et la différence ont marqué le processus de transformation de la fonction publique contemporaine. Le débat sur l'accès à la fonction publique brésilienne analysé dans le présent travail illustre ce mouvement.

### 2.1 L'histoire du principe de l'égal accès à la fonction publique

La source du principe de l'égal accès<sup>43</sup> à la fonction publique se trouve dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

« La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents »

Il est une application particulière du principe général de l'égalité devant la loi. Initialement il exprime l'intention de détruire la vénalité des offices et le caractère héréditaire des charges publiques. D'une part c'est l'évidence du rejet de l'Ancien Régime et du refus en droit, de l'inégalité de classes. D'autre part, c'est la manifestation d'une égalité libérale (individuelle et universelle, débouchant sur la libre concurrence entre tout)<sup>44</sup>.

En France, sa reconnaissance - en 1789 – en tant que « droit nu »<sup>45</sup> est le départ d'une longue histoire de conquêtes qui a conduit à une situation d'empilement de normes protectrices. Dans un

<sup>40</sup> Rouban Luc, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 3<sup>e</sup> édition, 2009, p.6.

<sup>41</sup> Rosanvallon Pierre, *La société des égaux*, Paris, Seuil, 2011, p.15.

<sup>42</sup> Edel Frédéric, « Deux siècles de principe d'égal admissibilité aux emplois publics », *Revue française d'administration publique*, Paris, ENA, n°142, 2012, p.341.

<sup>43</sup> Dans les textes constitutionnels français du XIX<sup>e</sup> siècle se retrouve le vocable « d'égal admissibilité ». L'expression « d'égal accès » est plus contemporaine. « Ces diverses formulations sont utilisées comme étant entièrement synonymes ». Voir Edel Frédéric, op.cit. p.340.

<sup>44</sup> La vue générale ici présenté est base majoritairement la rétrospective historique construite para Edel Frédéric, op.cit.

<sup>45</sup> « Un droit qui n'est d'abord accompagné d'aucune garantie véritable pour le faire respecter », op.cit., p.340.

premier temps, cette reconnaissance se rapporte à des garanties indirectes « matérialisées par la généralisation du concours et la densification des règles qui le régissent »<sup>46</sup> à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle quand les deux principes, égalité et concours, sont associés l'un à l'autre.

Au XIX<sup>e</sup> siècle une diversité de régimes et de procédures de recrutement apparaissent. Néanmoins, cela était entièrement dépendant du bon vouloir de l'employeur, largement laissé à l'arbitraire. Il fallait souvent être recommandé ou protégé pour accéder à une fonction publique. « Derrière la spécialisation des ministères et l'instauration d'un ordre professionnel se profile la réalité d'un pouvoir fortement personnalisé et de liens clientélistes »<sup>47</sup>. L'arrivée des concours<sup>48</sup> est marquée par des concours organisés pour les grands corps à partir de 1847<sup>49</sup>. « Malgré la généralisation des concours au début de la III<sup>e</sup> République<sup>50</sup>, la liberté de nomination reste grande »<sup>51</sup>. L'administration gardait encore une large marge de manœuvre, arbitraire, même avec le régime juridique du concours. L'utilisation de la fonction publique comme outil politique reste encore valable. Elle est liée à la conception patrimoniale du pouvoir politique. A ce moment-là, le concours n'est pas conçu comme une matérialisation de l'égalité. C'était la professionnalisation croissante de certaines administrations et la préoccupation pour la qualité du recrutement les éléments qui ont dicté les réformes et l'adoption de règlements d'administration publique. À ce moment-là, il n'y avait pas un souci d'équité<sup>52</sup>.

Le XX<sup>e</sup> siècle s'est caractérisé par la conquête de la garantie juridictionnelle du principe de l'égal accès aux emplois publics. Les règles, d'abord d'origine jurisprudentielles et ensuite législatives, surgissent. Les conquêtes de cette période sont marquées par trois initiatives<sup>53</sup>. Premièrement, la consécration du statut général du 19 octobre 1946, un droit commun qui marque une nouvelle étape du mouvement de concrétisation du principe républicain de « l'égal accès aux fonction publiques ». Deuxièmement, l'arrêt Barel du 28 mai 1954 affirme le principe d'égal accès à travers la création de sanctions juridictionnelles. Avec ce pouvoir, le juge réaffirme que l'administration dispose du pouvoir d'apprécier si les candidats admis à l'ENA ont les garanties requises. Enfin, l'établissement d'une troisième voie d'accès à l'ENA par une décision du Conseil d'État du 14 janvier 1983. Cette norme souligne le concept de mérite et la reconnaissance de la variété des mérites. « En d'autres termes, la différence de traitement (des concours différents) est

---

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Rouban Luc, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 3<sup>e</sup> édition, 2009, p.15

<sup>48</sup> Le concours est une invention de l'Ancien Régime, durant lequel furent créées des écoles fondées sur ce mode de recrutement. Voir Edel Frédéric, *op.cit.* p.348.

<sup>49</sup> Année du concours pour l'inspection de finances. Rouban Luc, *op. cit.*, p.16.

<sup>50</sup> Troisième République est le régime républicain en vigueur en France de 1870 à 1940.

<sup>51</sup> Rouban Luc, *op.cit.*

<sup>52</sup> Edel Frédéric, *op.cit.*

<sup>53</sup> Ibid, p.353-355.

justifiée par une différence de situation (des formations et des expériences différentes) »<sup>54</sup>. Les décisions de cette nature ont pour « résultat de protéger les candidats contre la survenance de discriminations fondées sur un critère que est étranger à celui du mérite »<sup>55</sup>. Le processus d'affinement de la notion de concours a donné un sens plus grand au principe d'égalité<sup>56</sup>. Enfin, les années 2000 témoignent du développement du nombre et de la nature des normes, ainsi que des autorités et moyens de contrôle. Les nouveaux défis sont posés pour les actes de discrimination indirecte.

Quant à l'histoire du principe d'égal accès à la fonction publique au Brésil, elle commence cent ans après son apparition en France. La première constitution républicaine qui date de 1891 reconnaît son existence. A ce propos, la constitution intègre une section exclusive pour la déclaration de droits, inspirée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui avait déjà plus un siècle à ce moment-là. En effet, l'article 72 déclare l'égalité devant la loi et l'inadmissibilité des privilèges de classe. L'accès à la fonction publique civile et militaire de tous les brésiliens est consacré par l'article 73 qui dispose que les « conditions de capacité » établies par la loi doivent être observées et empêche l'accumulation de fonctions publiques rémunérées. De la même façon qu'en France, c'est un droit « nu » à cause de l'absence continue des instruments de contrôle de l'accès et de l'impartialité<sup>57</sup>.

Pendant le XX<sup>e</sup> siècle s'observe la constitutionnalisation de la réglementation de l'administration publique brésilienne. La nature des dispositions constitutionnelles est progressivement étendue aux constitutions suivantes (1934, 1937, 1946, 1967 et 1988) dont celles de 1934, 1946 et 1988 sont les principales<sup>58</sup>.

Dans les années 1930, sous l'influence de l'Allemagne, la législation sociale commence à se développer. Entre 1930 et 1943 s'observe la plus grande production législative sur le droit du travail brésilien. La réglementation de l'accès à la fonction publique aussi a évolué au cours de cette période<sup>59</sup>. La constitution de 1934 introduit un titre exclusif portant sur les fonctionnaires publics<sup>60</sup> qui commence par l'affirmation du principe de l'égal accès à la fonction publique<sup>61</sup>. La constitution prévoit aussi l'élaboration du statut du fonctionnaire public. Ainsi que l'exigence

---

<sup>54</sup> Ibid., p.356.

<sup>55</sup> Ibid., p.360.

<sup>56</sup> Pinet Marcel (dir), Histoire de la fonction publique en France, Paris, Nouvelle Librairie de France, 1993, p.17.

<sup>57</sup> Da Silva Vasconcelos Telmo, *O acesso aos cargos, empregos e funções públicas e os princípios constitucionais na gestão pública brasileira*, Ijuí, UNIJUI, 2006, p.22-23.

<sup>58</sup> Les constitutions de 1937 et 1967 sont des périodes de régime autoritaire (1935-1945 et 1964-1985). D'une façon générale elles n'ont promu des altérations importantes pour le développement du thème du mémoire. La première a promu une régression, mais les avances de 1934 ont été récupérées par la constitution de 1946.

<sup>59</sup> Salej Gomes Ana Paula, *Os desafios das políticas sociais na contemporaneidade: o caso da Prefeitura de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, UFMG, 2007, p.32.

<sup>60</sup> Titre VII, art. 168 a 173, CF/34.

<sup>61</sup> Art. 168, CF/1934.

de concours pour plusieurs carrières (« ministério público »<sup>62</sup>, justice, enseignement et administration publique).

En 1945, la fin du régime autoritaire permet l'établissement d'une Assemblée nationale constituante. La constitution du 18 septembre 1946 est marquée par l'intérêt de soutenir le régime démocratique. Sur le recrutement des fonctionnaires publics, elle réaffirme le principe d'accès aux carrières de la CF/34 par concours. La nouvelle réglementation a clarifié les règles et amélioré les sauvegardes des corps techniques contre les influences externes<sup>63</sup>. Dans le titre portant sur les fonctionnaires publics<sup>64</sup> elle garantit la stabilité des fonctionnaires admis par concours après deux ans de travail, mais aussi des fonctionnaires nommés après cinq ans de travail. Elle prévoit la possibilité d'intégration des fonctionnaires nommés à la fonction publique après 5 années dans une fonction. L'autre avance fut la publication du statut des fonctionnaires publics du 28 octobre 1952.

Le période allant de 1934 à 1985 est marquée par le **retour** mais aussi il faut signaler que les avancées dans la réglementation sur le recrutement par dispositions constitutionnelles ont été maintenues malgré le changement politique. Il est clair qu'il y a eu des conquêtes, mais les portes d'entrée au service public, au-delà du concours, ont été multiples. Le principe de l'égalité dans l'accès à la fonction publique fut submergé par des pratiques clientélistes et patrimoniales. Néanmoins, la constitution de 1988 a changé ce scénario de façon drastique.

L'actuelle constitution est le résultat d'un processus démocratique et d'intense participation sociale. Elle a délimité une nouvelle phase de l'administration publique brésilienne. La rupture avec les procédures clientélistes et patrimoniales fut l'un des objectifs qui s'est concrétisé par la généralisation de l'obligation du concours pour accéder à la fonction publique. La conquête de la garantie juridictionnelle du principe de l'égal accès à la fonction publique au Brésil se fait à partir de 1988. Donc, les dernières 25 années ont été caractérisées par l'élaboration de règles jurisprudentielles et législatives. Le développement de la nature de ces règles et normes devient plus intense pendant les années 2000.

## **2.2 Le système de recrutement**

Les principales règles constitutionnelles fixant le principe de l'accès à la fonction publique sont dans l'article 37. Cet article impose à toute l'administration publique, directe et indirecte, à tous

---

<sup>62</sup> On récupéré ici le concept déjà présenté pour faciliter la lecture : « Administration, créée par loi spécifique et doté de personnalité morale de droit public. Elle exerce des activités typiques de l'état (de la gestion administrative ou financière). Elle est sans but lucratif et immunitaire à l'impôt. Leurs biens ne sont pas engagés ».

<sup>63</sup> Da Silva Vasconcelos Telmo, op.cit., p.32.

<sup>64</sup> Titre VIII, art. 184 a 194, CF/46.

les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire), de tous les niveaux d'administration (centrale, régionale ou locale) à :

- La soumission aux principes de légalité, impersonnalité, moralité, publicité et efficience.
- L'accès aux postes, emplois et fonctions publiques à tous les brésiliens et étrangers qui remplissent les conditions établies par la loi.
- L'investiture des postes, emplois et fonctions publiques dépend de l'approbation au concours public d'épreuves ou d'épreuves et titres.

La littérature<sup>65</sup> considère que les articles 5 et 7 sont aussi importants pour comprendre les règles constitutionnelles sur l'accès à la fonction publique. L'article 5 présente le principe de l'égalité comme un droit. L'article 7 (XXX) parle de l'application du principe de l'égalité dans l'accès au marché de travail. Les règles jurisprudentielles montrent que l'interprétation de ce principe constitutionnel considère la diversité des situations concrètes et la possibilité de traitement différent comme outil de promotion de l'égalité. Ainsi les réglementations commencent à avancer, de la perspective de l'égalité en droit à la perspective de l'égalité en fait. La jurisprudence montre que les exceptions sont fréquentes. Le critère le plus commun est l'âge. Normalement, la Cour supérieure de justice brésilienne accepte les restrictions, si elles sont indispensables pour l'exercice de la fonction. Les discriminations positives ont une réglementation propre qui fera l'objet d'analyse dans la troisième partie du présent travail.

Le tableau suivant a été construit à partir du travail de IEAP<sup>66</sup> pour rendre possible une caractérisation générique du système de recrutement brésilien et une première comparaison avec la France. La classification française correspond à celle indiquée par l'IEAP<sup>67</sup>. Celle du Brésil est le résultat de la recherche faite pendant la rédaction du mémoire.

---

<sup>65</sup> Engler Gabriela, *Legitimidade das distinções para acesso aos cargos públicos via concurso*, São Paulo, SPDP, 2004, p.6-11; et Da Silva Vasconcelos Telmo, *O acesso aos cargos, empregos e funções públicas e os princípios constitucionais na gestão pública brasileira*, Ijuí, UNIJUI, 2006, p.36-79.

<sup>66</sup> Kuperus Herma, Turchetti Cristiana, Rode Anita, *Systèmes de recrutement et d'égalité de chances dans la fonction publique nationale européenne et internationale*, Bruxelles, IEAP, 2008, p. 13-23.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p.vi et vii.



**Figure 3 – Tableau des éléments caractérisant les systèmes de recrutement dans la fonction publique du Brésil et de la France**

	France	Brésil
Conditions d'accès		
Période de formation	Oui	Cas par cas
Période probatoire	Oui	Oui
Limite d'âge	Oui	Non
Nationalité prescrite par la loi	Oui	Non
Exigences linguistiques légales	Oui	Non
Autres exigences	Oui	Cas par cas
Valorisation de l'expérience professionnelle	Cas par cas	Cas par cas
Procédures de recrutement		
Accès concours régulier	Oui	Oui
Autorité centrale/commission indépendante	Oui	Oui
Publication des vacances	Oui	Oui
Droit de recours des candidats contre la procédure	Oui	Oui

Source : IEAP et législation brésilienne.

Le tableau ci-dessus, éclaire les particularités brésiliennes, l'existence d'autres exigences au recrutement en France et dans d'autres pays ; le critère est apprécié cas par cas : la taille est un des exemples. La formation est différente au Brésil. La formation initiale n'existe pas pour toutes les fonctions publiques. La limite d'âge est interdite, mais il est possible d'établir une limite avec une justification plausible. La fonction publique est ouverte aux brésiliens et aux étrangers, toutefois la constitution indique qu'il faut observer les limites de la loi. Il n'y a pas une loi qui règlemente cette question spécifique. Normalement il faut faire attention aux règles de chaque processus de recrutement. Les exigences linguistiques ne sont pas prévues par la loi, bien que le concours soit fait en portugais et qu'il y ait aussi l'épreuve de langue portugaise pour tous les participants, sans distinction.

### **2.3 Qui sont les fonctionnaires publiques au Brésil**

Il y avait 11.406.597 fonctionnaires publics (fonctionnaires statutaires, employés publics, et les fonctionnaires temporaires sous contrat pour une durée déterminée). Ils représentent 12,2% de la population brésilienne active. Le but de cette session est d'identifier les principales caractéristiques des fonctionnaires publiques brésiliens. C'est une façon de connaître le profil de la population ayant accès à la fonction publique. Le tableau suivant permet de faire une analyse par couleur/race et par genre. Contrairement à la France, au Brésil les données sur la couleur/race font partie des statistiques. La couleur est donnée par l'individu (auto déclaration). Malgré tout, des incertitudes demeurent, même si l'option choisie est de maintenir la reconnaissance de la couleur comme données statistiques. C'est une caractéristique importante dans le processus historique d'insertion sociale au Brésil. Les risques sociaux auxquelles est exposée cette importante partie de la population brésilienne ne peuvent pas être ignorés.

Figure 4 - Répartition des employés par la couleur ou la race - Brésil, 2012

Occupation	Blancs	%	Noir	%	Totale
Population économiquement active	46.676.621	47	51.865.337	52,2	99.375.883
Population occupée	44.304.224	47,5	48.267.209	51,7	93.365.155
Employés inscrits	19.192.403	51,6	17.678.843	47,6	37.161.816
Fonctionnaires (statutaires et temporaires) / militaires	3.752.633	53,8	3.157.842	45,3	6.975.991
Fonctionnaires (statutaires et temporaires) / militaires du secteur fédéral	677.813	58,3	468.689	40,3	1.163.411
Employé dans le secteur public	5.871.451	51,5	5.411.788	47,4	11.406.597
Fonctionnaires (statutaires et temporaires) / militaires	3.752.633	53,8	3.157.842	45,3	6.975.991
Employés - Secteur public	2.118.818	47,8	2.253.946	50,9	4.430.606
Occupé dans le secteur public fédéral	1.021.091	58,6	695.788	39,9	1.743.259
Occupé dans le secteur public de l'Etat fédéré	1.936.987	54	1.593.157	44,4	3.590.204
Occupé le secteur public municipal	2.913.373	48	3.122.843	51,4	6.073.134

Source : IBGE/PNAD 2012. Préparé par IPEA. Remarques : La population de plus de 15 ans. La population noire est composée de noirs et mestizos. Le total inclut la population indigène et jaune.

Les noirs sont 52,2% de la population économiquement active au Brésil. Leur insertion dans le monde du travail ne correspond pas à l'importance de la population. Les données montrent que la population noire est sous-représentée dans l'emploi formel (47,6 contre 52,2%). La sous-représentation de la population noire est observée aussi dans le secteur public. Elle est plus grande dans ce dernier (45,7 contre 52,2%). En regardant les données par niveau d'administration, il est clair que la sous-représentation augmente du niveau local/municipal au niveau central/fédéral. La participation de la population noire est de 51,4% au niveau local et est de 39,9% au niveau central. Dans le service public fédéral, ils sont surtout présents dans le secteur culturel et les postes qu'ils y occupent n'exigent pas un niveau de formation trop élevé. Pour les postes plus valorisés, qui exigent une formation supérieure, le taux de participation des noirs est de 41,7% (sur trois fonctionnaires, dans la meilleure situation, il y'aura 1 noir). Par contre le taux de participation des noirs dans la diplomatie est de seulement 5,9%.

Etre fonctionnaire publique ou militaire est plus fréquent chez les hommes blancs que chez les hommes noirs. Dans la catégorie des employés publics on observe le contraire. La même chose s'observe entre les femmes blanches et les femmes noires au niveau du service public. La distribution par niveau de l'administration montre une présence de 7,5% des femmes noires dans le service public fédéral. La présence des hommes noirs dans le même niveau administratif est de 19,8%, cela montre que la différence d'accès par couleur augmente par genre.

La sous-représentation de la population noire est reconnue par recherche de l'ENAP<sup>68</sup> comme le résultat de l'accès limité de cette population à l'enseignement supérieur. Les raisons sont de nature éducative.

**Figure 5 – Distribution des employés dans le secteur public par genre, par la couleur ou la race - Brésil, 2012**

Catégorie de l'occupation	Couleur/Race et Genre					Autres	Totale
	Homme		Femme				
	Blanc	Noir	Blanche	Noir			
<b>A) Ocupados no Setor Público</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Employé dans le secteur public	63,2	58,6	64,4	58,2	53,1	61,2	
Fonctionnaires (statutaires et temporaires) / militaires	36,8	41,4	35,6	41,8	46,9	38,8	
<b>B) Ocupados no Setor Público</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Occupé dans le secteur public fédéral	25,8	19,8	11,6	7,5	21,4	15,3	
Occupé dans le secteur public de l'Etat fédéré	33,9	31,9	32,4	27,5	48,7	31,5	
Occupé le secteur public municipal	40,4	48,2	56	65	29,9	53,2	

Source : IBGE/PNAD 2012. Préparé par IPEA. Remarques : La population de plus de 15 ans. La population noire est composée de noirs et mestizos. Le total inclut la population indigène et jaune.

Sur le genre, les données disponibles sont relatives aux fonctionnaires civiles du pouvoir exécutif<sup>69</sup>. Les femmes sont 46%. La sous-représentation féminine demande une attention. Parmi les 27 ministères une sous-représentation des femmes dans 22 d'entre eux est mise en exergue. Au sein de ces 22, 11 ministères, les fonctionnaires hommes représentent plus de 60% des travailleurs. Ce sont entre autres, les ministères en charge du : transport, énergie, justice et relations internationales. La représentation des femmes est proportionnelle au pourcentage des femmes actives dans la population brésilienne, seulement aux ministères du tourisme, de la culture, de la santé, de la sécurité sociale et du gouvernement des territoires administratifs.

La recherche de l'ENAP<sup>70</sup> montre que la sous-représentation des femmes dans les postes de la haute fonction publique au service public fédéral est considérée par les fonctionnaires comme un manque d'attention des autorités pendant le processus de nomination. Le paradoxe entre la perception du travail plus efficace des femmes et leur présence minoritaire dans ces postes est considéré par les fonctionnaires comme étant culturel et social. La société brésilienne a une structure patriarcale qui limite l'évolution des femmes dans la haute fonction publique et cela à cause de la maternité et des soins apportés à la famille.

<sup>68</sup> ENAP, *Gênero, raça e competência de direção no Serviço Público Federal*, Brasília, ENAP, 2004, p.37.

<sup>69</sup> ENAP, *Servidores públicos federais: perfil 2013*, Brasília, ENAP, 2013.

<sup>70</sup> ENAP, *Gênero, raça e competência de direção no Serviço Público Federal*, Brasília, ENAP, 2004, p.37.

### **3 L'EGALITE DE CHANCES DANS L'ACCES A LA FONCTION PUBLIQUE AUX BRESIL**

L'identification de sous-représentation des groupes sociaux dans la fonction publique est un indicateur de l'existence d'inégalités de fait. Leur compréhension est essentielle. Quelle est la raison de la sous-représentation ? Elle indique que l'origine de la différence est dans structure sociale. La différence en droit a été précédée par les différences sociales, construites tout au long de l'histoire. Quant à l'origine de la différence, elle est dans structure sociale. Le traitement de la limite d'accès (éviter la discrimination négative), nécessite d'être conjuguée avec l'adoption d'actions concrètes et complexes de promotion de l'égalité des chances (comme la discrimination positive).

Pour passer d'une politique d'égalité de droits à une politique d'égalité de chances il y a un changement de perspectives. On passe de la perspective de l'individu à celle du groupe. Les « actions affirmatives » ont comme référence le groupe social. Les politiques de discrimination positive ont une nature compensatrice. Elles sont créées pour compenser une injustice (considérée au Brésil comme un héritage culturel).

Au Brésil l'esclavage a été aboli seulement en 1888, et on note un blocage total de l'ascension sociale aux dépens des Noirs. La hiérarchie sociale a donc épousé la hiérarchie des couleurs : les Blancs au sommet, les Noirs tout en bas. « Face à la demande croissante d'inclusion, provenant de groupes subalternes comme les afro-descendants et les indigènes, le modèle interprétatif dominant, basé sur la fusion des trois races et l'homogénéité culturelle, a perdu une grande part de validité »<sup>71</sup>. Pendant les années 2000 les politiques d'« action affirmative » ont reçu une plus grande attention du gouvernement brésilien.

On va présenter ici une brève révision de la politique de discrimination positive brésilienne avec une attention particulière apportée à la promotion de l'égalité des chances dans l'accès à la fonction publique.

#### **3.1 Les politiques de discrimination positive au Brésil**

Au Brésil la diversité sociale et les diverses politiques publiques combattant la discrimination et l'inégalité ont gagné plus de visibilité après la création de trois « secrétariats d'État », la SPM, SEPPIR et SEDH<sup>72</sup> du 2003. Des structures administratives similaires ont été créées aussi au

---

<sup>71</sup> d'Adesky Jacques, « L'anthropologie brésilienne face aux politiques d'action affirmative (note de recherche) », *Anthropologie et Sociétés*, Volume 32, numéro 1-2, 2008.

<sup>72</sup> Montagner Paula, *Diversidade e capacitação em escolas de governo : mesa-redonda de pesquisa-ação*, Brasília, ENAP, 2010, p.15.

niveau administratif régional et local. Ces structures sont le résultat de l'action des mouvements sociaux et de la volonté politique. Elles ont pour objectif de garantir l'observation des principes de la Constitution, d'augmenter la visibilité des thématiques, de construire des politiques, de combattre la discrimination et d'intégrer la diversité dans les politiques publiques.

Les actions promues ont un caractère transversal. Les ministères sont encouragés à intégrer les questions de genre, de couleur et de droits de l'homme dans leur plan d'action. Les structures spécifiques ont aussi des Plans d'actions avec des directives.

#### **Plans et programmes nationaux**

Plan national pour l'éducation aux droits de l'homme.

I et Programme national des droits II (NHRP I et II).

I et II Plan national de politiques de la femme (PNPM I et II).

Plan national pour la promotion de la citoyenneté et droits de l'homme

Lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres.

Brésil sans homophobie programme.

Plan National de Promotion de l'égalité Raciale (Planapir)

L'adoption de quotas est une action importante au Brésil. Les quotas existants au Brésil aujourd'hui sont :

- quotas pour l'accès des handicapés aux institutions publiques et privées
- quotas pour la candidature des femmes aux élections
- quotas pour l'accès des noirs et des indigènes aux universités
- quotas pour l'accès des noirs aux services publics fédéraux

Les quotas représentent l'effort fourni pour garantir l'accès aux droits pour les groupes spécifiques.

Le développement de programmes éducatifs est un autre type de politique adopté : Réseau de l'éducation pour la diversité.

### Cursos da Rede de Educação para a Diversidade (Secad/MEC) disponíveis na UAB

Curso Carga horária

Educação para a Diversidade 180h

Educação de Jovens e Adultos na Diversidade 180h

Educação do Campo A e B 360h (dois cursos de 180h)

Educação para as Relações Étnico-Raciais 180h

Educação Ambiental 180h

Educação Integral e Integrada 220h

Gênero e Diversidade na Escola 200h

Educação em Direitos Humanos 200h

Produção de Material Didático para a Diversidade 180h

Educação e Saúde 180h

Educação Ambiental: Escolas Sustentáveis e Com Vida 90h

Formação de Gestores para Programas de Educação 180h

Escolar Indígena

Formação de Professores na Temática Culturas e 240h

História dos Povos Indígenas

Formação de Mediadores de Leitura 90h

Fonte: Secad/MEC.

Enfin il y a la création d'indicateurs de diversité. Ce sont des outils importants pour la compréhension de la complexité et de l'importance du problème.

#### 3.1.1 Discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine ethnique, la religion ou l'origine nationale

Par la Constitution fédérale du Brésil (Article 5) la pratique du racisme constitue un crime imprescriptible et pour laquelle il ne sera pas admis de libération sous caution ; elle entraîne une peine de réclusion selon les termes de la loi. Elle est le reflex de travail des mouvements sociaux pendant l'assemblée constituante. La prochaine acquis fut la loi n ° 7.716, du 5 Janvier 1989 qu'y a défini les crimes concernant préjugés de race, de couleur, d'origine ethnique, de religion ou d'origine nationale.

La jurisprudence n'est pas beaucoup avancée pendant les années 1990. Les nouvelles avances sont dans les années 2000, après la création du SEPPPIR. Plan national pour la promotion de l'égalité raciale (Planapir) a été créée par le Décret n ° 6.872 du 4 Juin 2009. Les objectifs du Plan national de politiques pour la promotion de l'égalité raciale (Planapir) sous l'axe travail et développement économique sont :

I - promouvoir l'inclusion et l'égalité des chances ainsi que la rémunération des populations noires, indigènes, « quilombola » et tziganes dans le marché du travail, en mettant l'accent sur les jeunes et les travailleurs domestiques;

II - promouvoir l'égalité des sexes, de race et d'origine ethnique dans les relations de travail et lutter contre les discriminations en matière d'accès à l'emploi, le travail ou la profession;

III - lutter contre le racisme dans les institutions publiques et privées, en renforçant les mécanismes de contrôle concernant la pratique de la discrimination raciale sur le marché du travail.

La loi 12.288/2010 a approuvé le Statut de l'égalité raciale (approuvé par le Sénat, en instance devant la Chambre des Députés). Se chapitre 5, dédié au travail, établit comme devoir de l'État de promouvoir des actions pour assurer l'égalité d'opportunités dans le marché du travail pour la population noire, y compris à travers la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'égalité raciale dans les contrats de prestataires de services du secteur public et en encourageant l'adoption de mesures similaires dans des entreprises et des organisations privées.

La plus récente conquête dans cette thématique est la loi 12.900 du 9 juin 2014 qu'impose des quotas pour les personnes de couleur dans le concours administratifs. Avec la nouvelle loi 20% des places des concours publique du tous le secteur public fédéral sont réservée a ce groupe de la population.

### **3.1.2 La discrimination de genre et l'orientation sexuelle**

De la même façon que dans les cas de la couleur la Constitution fédérale est une référence pour le développement des politiques pour les femmes. L'article 5 affirme que tous sont égaux devant la loi, sans distinction d'aucune nature.

Le débat au scenario international a eu une grande influence sur le développement des politiques pour les femmes. Quelques exemples :

- Convention sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979 (Décret n ° 4377 du 13 Septembre 2002)
- Convention 100 de l'Organisation internationale du Travail sur l'égalité de rémunération entre hommes et femmes pour un travail de valeur égale.
- Déclaration n ° A/63/635 (signé par 66 pays) - Droits de l'Homme, orientation et identité sexuelles. Lu à l'Assemblée générale Organisation des Nations Unies à New York le 18 Décembre 2008 dans le cadre du 60e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme
- Principes de Jogjakarta : Prendre toutes les mesures législatives et administratives, ainsi que toute autre mesure, nécessaires pour éliminer et interdire toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les sphères privé et publique

du travail, y compris par rapport à la formation professionnelle, le recrutement, l'avancement professionnel, le licenciement, les conditions de travail et la rémunération ;

Le projet de loi n ° 4857, 2009, M. Pereira Valténir (PSB / MT) propose la création de Créé des mécanismes pour limiter et prévenir la discrimination contre les femmes, en assurant l'égalité des chances d'accès et de rémunération en application de l'article 1o, section III, 3o, I et IV, ainsi que les arts. 4, sections II et IX, art. 5, paragraphe I, de la Constitution Fédérale, la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence l'égard des femmes; et d'autres normatives. C'est projet est encore



## 4 CONCLUSION

Le premier défi identifié pour cette recherche a été la compréhension des deux systèmes. En l'occurrence la différence des régimes politiques entre la France unitaire et le Brésil fédéraliste. La première a une influence plus grande sur l'organisation de la fonction publique et cela a eu une incidence sur le développement de cette étude comparée que ce qui était attendu au début du travail.

L'évolution de l'égal accès au service public en France et au Brésil a été lente. Le système patrimonial a été fort dans les deux sociétés mais au Brésil l'alternance entre gouvernements autoritaires et démocratiques au XXème siècle a limité la dynamique du processus d'évolution. Le changement au Brésil a permis de monter à une vitesse supérieure dans le contexte démocratique.

La promotion de l'égal accès en France s'est focalisée sur les femmes et sur la différence de compétences. L'instrument du troisième concours n'existe pas au Brésil. Une analyse de la possibilité de faire un processus similaire est nécessaire. Les classes préparatoires sont un instrument récent dans les deux pays, mais il semble plus diffusé et institutionnalisé en France qu'au Brésil.

Le débat sur l'égalité de chances est caractérisé par un discours de promotion de la justice sociale dans les deux pays. Les éléments justificatifs liés à une perspective plus néolibérale n'ont pas une répercussion. Ça donne à l'évidence de l'importance au débat sur la citoyenneté dans les deux sociétés.

Les programmes brésiliens ont beaucoup évolué dans les dix dernières années. La politique est marquée par la proposition d'un ensemble d'actions qui inclut : des plans d'actions, de actions éducatives, une évolution de la législation. L'approche transversale des politiques est une spécificité brésilienne.

Les quotas sont un outil en développement au Brésil. Ils sont regardés comme une sauvegarde, une compensation. Le caractère temporaire des quotas est important ainsi que sa conjugaison avec d'autres politiques. Le quota est soutenu par un plan d'action, un programme national qui l'intègre dans un ensemble d'actions.

Les informations sont plus dispersées au Brésil qu'en France. La diversité des sources d'information rend difficile l'analyse. Les données statistiques de l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique (IBGE) sont basées sur des recensements dont les fréquences sont assez espacées. Les données les plus fréquentes viennent des directions des Ressources Humaines et sont seulement disponibles au niveau de l'administration centrale.

Dans ce contexte, la restructuration du système d'information est nécessaire en vue d'une meilleure connaissance du profil des fonctionnaires publics brésiliens, de leur accompagnement et de leur évolution, à l'exemple du système existant en France. Le Rapport de la fonction publique (de la DGAFP) présente une richesse d'informations utiles à la gestion et à la recherche. La disponibilité d'informations est un premier acquis du diagnostic et de l'accompagnement.

## 5 BIBLIOGRAPHIE

Aubin Emmanuel, *L'essentiel du droit de la fonction publique*, Paris, Gualino, 5<sup>e</sup> édition, 2011.

Barcelar Filho Romeu Felipe, « Profissionalização da função pública: a experiência brasileira », *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdade do Brasil*, Mar-Ago, 2012.

CALVÈS, Gwénaële, « Introduction », *Revue française d'administration publique*, Paris, ENA, n°118, 2006, p.245-250.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1891  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)

Constituição da República Federativa do Brasil de 1934  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)

Constituição da República Federativa do Brasil de 1937  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)

Constituição da República Federativa do Brasil de 1946  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)

Constituição da República Federativa do Brasil de 1967  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Constitution de la République française du 4 octobre 1958, <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#preambule>

Da Silva Vasconcelos Telmo, *O acesso aos cargos, empregos e funções públicas e os princípios constitucionais na gestão pública brasileira*, Ijuí, UNIJUI, 2006.

De Souza Wagner José, *Como surgiu a figura do servidor público*, 2013, <http://www.ugt.org.br/index.php/post/6437-Como-surgiu-a-figura-do-servidor-publico!>

DIEESE, *Anuário do sistema público de trabalho, emprego e renda 2010-2011*, Brasília, MTE, 2011. <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A333FE61F013341780DBB382F/mercado.pdf>

Edel Frédéric, « Deux siècles de principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics », *Revue française d'administration publique*, Paris, ENA, n°142, 2012, p.339-367.

Edel Frédéric, « Les instruments juridiques de l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois publics : depuis le droit à l'égalité jusqu'aux politiques d'égalité », *Revue française d'administration publique*, Paris, ENA, n°145, 2013, p.109-135.

ENAP, *Servidores públicos federais: perfil 2013*, Brasília, ENAP, 2013.

Engler Gabriela, *Legitimidade das distinções para acesso aos cargos públicos via concurso*, São Paulo, SPDP, 2004.

IPEA, *Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto*, Brasília, IPEA, 2010.

, *La méthodologie de la recherche : modes d'investigation*,  
[http://www.issep-ks.rnu.tn/fileadmin/templates/Fcad/introduction\\_1.pdf](http://www.issep-ks.rnu.tn/fileadmin/templates/Fcad/introduction_1.pdf)

Lei nº1.711, du 28 octobre 1952  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm)

Lei nº 8.112, du 11 decembre 1990  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm)

Lustosa da Costa Frederico, « Prefácio a uma história da administração pública brasileira », *XXXII Encontro EnANPAD*, Rio de Janeiro, EnANPAD, 6 à 10 septembre 2008.

Marini Caio, « Gestão pública no Brasil : tema preservados e temas emergentes na formação da agenda », in *VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros*, São Paulo, ABRASA, juin 2004.

Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation e de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Paris, La documentation française, édition 2013.

MTE, *Anuário RAIS*, Brasilia, 2012.  
[http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_anuario\\_rais/anuario.htm](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_anuario_rais/anuario.htm)

Kuperus Herma, Turchetti Cristiana, Rode Anita, Systèmes de recrutement et d'égalité de chances dans la fonction publique nationale européenne et internationale, Bruxelles, IEAP, 2008.

OECD, *Review of human resource management in government – Brazil 2010 : federal government*, OECD Publishing, 2010.  
[http://books.google.fr/books?id=HjbWAgAAQBAJ&pg=PA15&lpg=PA15&dq=secteur+public+au+bresil&source=bl&ots=pZmp9pVHkY&sig=6bghIHGZROPHHifkSTkXqMt7jtI&hl=en&sa=X&ei=P46cU-G7M4jmObmhgZAG&redir\\_esc=y#v=onepage&q=secteur%20public%20au%20bresil&f=false](http://books.google.fr/books?id=HjbWAgAAQBAJ&pg=PA15&lpg=PA15&dq=secteur+public+au+bresil&source=bl&ots=pZmp9pVHkY&sig=6bghIHGZROPHHifkSTkXqMt7jtI&hl=en&sa=X&ei=P46cU-G7M4jmObmhgZAG&redir_esc=y#v=onepage&q=secteur%20public%20au%20bresil&f=false)

OPALC, *Document informatif sur le Brésil à l'usages des observateurs*, Paris, SciencesPo, janvier 2010. <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/DocBresilMOE.pdf>

Pinet Marcel (dir), *Histoire de la fonction publique en France*, Paris, Nouvelle Librairie de France, 1993.

Rouban Luc, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 3<sup>e</sup> édition, 2009.

Rosanvallon Pierre, *La société des égaux*, Paris, Seuil, 2011.

Salej Gomes Ana Paula, *Os desafios das políticas sociais na contemporaneidade: o caso da Prefeitura de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, UFMG, 2007.

## 6 ANNEXES

### 6.1 Principaux instruments juridiques contre la discrimination et préjudice

#### 6.1.1 Dispositions de la Constitution fédérale

Article 1. La République fédérative du Brésil, (...) est fondée sur:

(...)

II - la citoyenneté;

III - la dignité de la personne humaine;

Article 3. Les objectifs fondamentaux de la République fédérative du Brésil sont:

IV - promouvoir le bien-être de tous, sans préjugés d'origine, de race, de sexe, de couleur, d'âge et toutes autres formes de discrimination.

Article 7. Les droits des travailleurs urbains et ruraux, et d'autres visant à l'amélioration de leur condition sociale sont :

XXX - interdiction des différences salariales, de l'exercice des fonctions et les critères d'embauche en raison du sexe, de l'âge, de la couleur ou l'état civil;

XXXI - interdiction de la discrimination en matière de salaires et critères d'admission de travailleurs handicapés.

#### 6.1.2 Des conventions internationales

##### *6.1.2.1 Convention 111 de l'Organisation internationale du Travail sur discrimination en matière d'emploi et de profession*

Article 1

1. Aux fins de la présente Convention, le terme «discrimination» comprend :

a) toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession;

2. Les distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé ne sont pas considérées comme des discriminations.

3. Aux fins de la présente convention, les mots emploi et profession recouvrent l'accès à la formation professionnelle, l'accès à l'emploi et aux différentes professions, ainsi que les conditions d'emploi.

## Article 2

Tout membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière.

### 6.1.3 Lois et règlements contre la discrimination ou préjudice

#### *6.1.3.1 Loi 8112 du 11 décembre 1990 –*

Cadre juridique des fonctionnaires publiques de l'Union, des autorités locales et des fondations publiques fédérales

Art 116. Les obligations du fonctionnaire sont :XI - traiter les gens avec courtoisie.

En plus ...

Article 239. Pour des raisons de croyance religieuse ou de conviction philosophique ou politique, le fonctionnaire ne peut pas être privé de ses droits, souffrir de discrimination dans sa vie en fonctions, ni être dispensé de s'acquitter de ses fonctions.

Décret n ° 1171, du 22 Juin 1994 - Code de déontologie du fonctionnaire public du pouvoir exécutif fédéral

XIV - Les droits fondamentaux d'un fonctionnaire public sont :

g) être courtois, avoir l'urbanité, de la disponibilité et de l'attention, en respectant la capacité et les limites de tous les utilisateurs de services publics sans aucun préjugé ni distinction de race, de sexe, de nationalité, de couleur, d'âge, de religion, d'orientation politique et de la position sociale, en s'abstenant, de cette manière, de leur provoquer un préjudice moral ;

#### *6.1.3.2 Décret n ° 4228, du 13 mai 2002 - Programme national d'actions affirmatives*

Article 2 (...)

I - le respect, par les organes de l'administration publique fédérale, de l'exigence d'assurer la réalisation des objectifs de pourcentage de participation des personnes d'ascendance africaine, des femmes et des personnes handicapées afin de pourvoir les postes vacants au sein du Groupe-Direction et Supérieur Consulting (DAS);

(...)

III – le respect, dans les offres promues par les organes de l'Administration publique fédérale, du critère de notation supplémentaire, pour être utilisé au profit de fournisseurs attestant l'adoption de politiques conformes aux objectifs du programme; et

IV - l'inclusion, dans les contrats de prestataires de services, des experts et des consultants au titre des projets développés en partenariat avec les organisations internationales, en établissant des objectifs de pourcentage de participation des personnes d'ascendance africaine, des femmes et des personnes handicapées.

#### *6.1.3.3 Code pénal*

Art 140 injurier quelqu'un, offenser sa dignité ou à la correction :

Pénalité - détention d'un à six mois ou d'une amende.

§ 3 Si l'injure provient de l'utilisation d'éléments relatifs à la race, la couleur, l'origine ethnique, la religion, l'origine ou la condition de la personne âgée ou personnes handicapées :

Pénalité - détention de un à trois ans et amende (poursuite de l'action pénale conditionnée à représentation des clients - loi 12.033 du 29/09/2009)