

La prise en compte de critères ethniques et culturels dans l'action publique, une approche comparée

Le cadre républicain français est très attentif au principe d'égalité et à la neutralité au regard de tout critère lié à l'origine ou à la religion. Il s'agit, selon la terminologie en vigueur, d'un modèle *"color-blind"*. D'autres pays insistent plutôt sur une approche *"color-conscious"* : selon eux, cette approche permettrait d'une part de lutter efficacement contre les discriminations et d'autre part de promouvoir le *"vivre-ensemble"* à travers la reconnaissance de spécificités culturelles.

En France, cette question fait l'objet de vives controverses. Pour les uns, la focalisation sur l'origine des individus est susceptible de masquer les problèmes liés aux inégalités sociales. Le risque est également d'assigner aux personnes des identités non choisies, ou encore de contribuer à promouvoir un modèle *"communautariste"*. Pour les autres, cette prise en compte est au contraire une condition de réussite de l'intégration et de succès de la lutte

contre les discriminations. Dans les faits, plusieurs dispositifs sont d'ores et déjà fondés sur des critères *"ethniques"* ou *"culturels"*, de façon plus ou moins assumée.

Dans le but d'éclairer la réflexion française sur ces questions, cette note examine certaines expériences étrangères afin de présenter les compromis trouvés entre l'application de règles universelles et la prise en considération des différences. Cette démarche requiert, d'une part, l'étude des objectifs visés par ces actions, de leurs modes opératoires (identification des publics-cibles, description des dispositifs) et des évaluations disponibles ; d'autre part, l'analyse des outils de mesure de la diversité et des traitements discriminatoires.

Cette note montre que, en France comme dans d'autres pays, les questions identitaires sont étroitement liées aux problématiques sociales et économiques. ■

LES ENJEUX

Depuis les années 1970, les pays démocratiques ont amorcé un changement plus ou moins profond dans la façon dont ils traitent la question des droits de certaines minorités.

D'aucuns sont passés d'une politique d'assimilation à des approches plus souples, voire à des dispositifs de reconnaissance des spécificités culturelles (Canada, Australie)⁽¹⁾. D'autres ont développé des politiques de discrimination positive ethnique ou "raciale" dans l'accès à l'emploi, aux marchés publics ou à l'enseignement supérieur (Pays-Bas, Royaume-Uni, Canada, États-Unis, Inde, Brésil).

De telles approches paraissent difficiles à mettre en œuvre en France où le principe républicain d'égalité rend illégitime toute action publique définie en fonction de critères ethniques, "raciaux", culturels ou religieux, comme le rappelle le préambule de la Constitution de 1958. Néanmoins, un certain nombre d'indicateurs témoignent de l'intérêt d'une réflexion renouvelée sur ce thème, comme l'objectivation de pratiques discriminatoires par des enquêtes telles que l'Eurobaromètre sur les discriminations⁽²⁾, l'enquête *Trajectoires et Origines*⁽³⁾, ou encore les controverses récentes suscitées par les "statistiques ethniques" ou l'ouvrage d'Hugues Lagrange, *Le déni des cultures*⁽⁴⁾.

Si certains observateurs sont résolument attachés au "principe de la cécité à l'origine"⁽⁵⁾, d'autres estiment que la prise en compte de ces critères par le politique est un "mal nécessaire", mais invitent à la prudence afin d'éviter la stigmatisation, l'assignation identitaire, voire la concurrence entre les groupes⁽⁶⁾. Pour d'autres, enfin, le progrès vers l'égalité passe nécessairement par une action publique fondée sur des critères ethniques, mais aussi par des dispositifs de mesure de la diversité et des discriminations liées aux origines.

Cette note étudie les compromis trouvés, en France et à l'étranger, entre l'application de règles universelles et la prise en compte des différences dans l'action publique. Elle s'inscrit dans un contexte particulier puisque des dirigeants européens tels que David Cameron au Royaume-Uni, Angela Merkel en Allemagne, et Nicolas Sarkozy en France ont récemment déclaré l'"échec du multiculturalisme"⁽⁷⁾. Aucun d'entre eux n'a toutefois défini ce terme qui renvoie à des appréciations très diverses. Pour lever toute confusion, il convient de distinguer deux niveaux d'intervention publique : celui qui relève de la mesure des inégalités ou des discriminations imputables à l'origine et celui des dispositifs visant à les limiter ou à octroyer certains droits spécifiques à des minorités.

Lexique des termes utilisés

Un signe de l'extrême sensibilité du sujet est la place occupée dans le débat par les questions de sémantique. Qu'entend-on par "race", "culture" et "ethnité" ?

Voici les acceptions retenues dans cette note :

Culture : la culture renvoie aux traditions, aux croyances, aux modes de vie ou aux coutumes. Les termes "culturels" ou "ethno-culturels" désignent ici les différences pouvant renvoyer à la région de naissance des parents, à la langue parlée, aux modèles familiaux.

Ethnicité : l'ethnicité est employée dans le sens de la nationalité ou du pays d'origine des descendants d'immigrés. Ainsi comprise, elle prend une valeur essentiellement descriptive et reste "aveugle à la couleur". Un tel emploi est désormais courant dans les pays européens qui, à l'instar de la France, prohibent les classifications "raciales"⁽⁸⁾.

Race : la "race" désigne une assignation qui prend appui sur l'apparence physique et des traits somatiques, laquelle engendre souvent une violence symbolique, verbale ou physique. La "race" n'a donc d'existence que dans ces représentations sociales⁽⁹⁾.

LA MESURE DE LA DIVERSITÉ ET DES DISCRIMINATIONS

La question de la mesure occupe une place centrale dans les débats suscités par la lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité. Certains considèrent en effet qu'on ne peut agir sans mesurer et objectiver les traitements discriminatoires. À cet égard, plusieurs types de méthodes existent :

[1] Banting K., Kymlicka W. (eds.) (2007), *Multiculturalism and the Welfare State. Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford University Press.

[2] Sondage réalisé dans 30 pays européens (les 27 États membres et les 3 pays candidats) portant sur 5 critères de discrimination (genre, origine ethnique, convictions, âge, handicap, orientation sexuelle).

[3] Réalisée par l'INED et l'INSEE en France métropolitaine entre septembre 2008 et février 2009.

[4] Lagrange H. (2010), *Le déni des cultures*, Paris, Seuil.

[5] Catégorie empruntée à Gwénaële Calvès.

[6] Schnapper D. (2007), "Lutte contre les discriminations et lien social", in Paugam S. (dir.), *Repenser la solidarité, l'apport des sciences sociales*, Paris, PUF ; Noiriel G. (2009), « "Color blindness" et construction des identités dans l'espace public français », in Fassin E. et Fassin D., *De la question sociale à la question raciale*, Paris, La Découverte, p. 166-182.

[7] « Selon Merkel, le modèle multiculturel en Allemagne a "totalement échoué" », *Le Monde*, 17 octobre 2010 ; "Les propos de Cameron sur le multiculturalisme font polémique", *Le Monde*, 6 février 2011 ; « Sarkozy : le multiculturalisme est un "échec" », *Le Figaro*, 10 février 2011.

[8] Rapport du COMEDD (2010), "Inégalités et discriminations. Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique" présidé par François Héran et remis en février 2010, p. 12 et sq.

[9] Définition empruntée au COMEDD (2010), *op. cit.*, p. 14.

- ▶ les méthodes expérimentales d'objectivation des discriminations, dites de *testing* ;
- ▶ les méthodes statistiques de mesure de la diversité et des discriminations.

Ces différentes méthodes ont été examinées dans le détail par le Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations (COMEDD) pendant près d'un an, de mars 2009 à février 2010.

✓ Le Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations

Le COMEDD fut installé en mars 2009 par le commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, Yazid Sabeg, à la suite du discours de Palaiseau de décembre 2008 dans lequel le président de la République appelait à doter la France d'outils de mesure de la diversité. Ce comité, composé d'une trentaine d'experts (chercheurs, représentants du monde de l'entreprise, de l'INED, de la CNIL ou de la HALDE) et présidé par François Héran (ancien directeur de l'INED), eut pour mission d'identifier les diverses méthodes de mesure des discriminations liées aux origines, en France et à l'étranger, et de faire des propositions pour la création d'un système de collecte de données sécurisé.

En février 2010, le COMEDD rendit ses propositions, parmi lesquelles :

- l'introduction de l'information sur la nationalité et le lieu de naissance des parents dans le recensement annuel de la population et dans le bloc standard de questions qui ouvrent les enquêtes de la statistique publique ;
- l'institution, dans les entreprises de plus de 250 salariés, de la remise annuelle d'un "rapport de situation comparée" (RSC) sur la mesure des différences de traitement selon les origines, en prenant modèle sur les RSC établis pour les négociations sur l'égalité professionnelle hommes/femmes⁽¹⁰⁾.

(A. Le *testing*

L'objectif est d'observer, "toutes choses égales par ailleurs", le poids relatif des variables qu'on cherche à tester, en construisant artificiellement des couples (de demandeurs d'emploi, de candidats à la location d'un logement, etc.) dont les deux membres ne diffèrent que par une seule caractéristique. Si l'un des deux membres du couple est moins bien traité que l'autre, on imputera cette différence de traitement à l'unique caractéristique qui les distingue l'un de l'autre.

Le *testing* fait l'objet d'applications dans deux champs indépendants : les sciences sociales d'une part, où il apparaît comme un instrument de mesure des discriminations sur un marché donné (travail, logement, etc.) ; le domaine judiciaire d'autre part, où il a pour but d'établir l'existence

d'un comportement discriminatoire précis. Les tests de situation à visée scientifique ont été développés aux États-Unis puis en Grande-Bretagne dès les années 1970. Quant aux tests judiciaires, ils sont employés aux États-Unis depuis la fin des années 1960, principalement dans le domaine du logement⁽¹¹⁾.

En France, l'usage du *testing* remonte à la fin des années 1990 avec les expériences menées par SOS-Racisme à l'entrée des boîtes de nuit, pour la recherche de logement ou d'emploi. Le *testing* scientifique se développe depuis le début des années 2000, surtout depuis la création en 2003 de l'Observatoire des discriminations. Quant au *testing* judiciaire, il est tout particulièrement utilisé depuis la loi sur l'égalité des chances du 31 mars 2006 qui lui donne une consécration législative et invite les agents de la HALDE à participer à ces opérations.

Le *testing* offre l'avantage de tester directement et précisément les critères potentiels sur lesquels repose la discrimination : patronyme, apparence, couleur de peau. Mais les résultats ne sont pas aisément généralisables. Son usage à des fins scientifiques nécessite la mise en œuvre d'une méthodologie stricte, complexe et relativement coûteuse⁽¹²⁾. C'est pourquoi la question des méthodes statistiques suscite l'intérêt.

(B. Les statistiques "ethniques"

1 ▶ L'état du droit et des pratiques en France...

En France, un certain nombre de voix s'élèvent depuis le milieu des années 1990 pour que des variables "ethniques" soient intégrées dans la statistique publique. Dans ce débat, certains considèrent que les directives communautaires de 2000⁽¹³⁾ rendent indispensable la production de données statistiques ethniques, même si elles ne leur confèrent pas de caractère impératif dans le cadre de procédures judiciaires. Puisque les directives communautaires prohibent les discriminations indirectes et que ces dernières ne peuvent s'apprécier concrètement qu'à travers une comparaison entre la position du groupe "ethnique ou racial" considéré et celle du groupe de référence, il leur paraît en effet difficile de les mettre en évidence sans un appareil statistique adapté.

Le principal obstacle à la collecte de données ethniques est lié aux lois et jurisprudences protégeant l'intrusion dans la vie privée et la diffusion des données informatisées⁽¹⁴⁾. Contrairement à ce que l'on pense généralement, le législateur permet d'ores et déjà de poser des questions sur les origines. La loi Informatique et Libertés de 1978, modifiée par la loi du 6 août 2004, autorise en effet la collecte

[10] Proposition détaillée dans le rapport du COMEDD (2010), *op. cit.*, p. 215 et sq. et p. 225 et sq.

[11] "Les tests de discrimination : pratiques et perspectives", actes du colloque du 11 décembre 2009 organisé par la HALDE ; Centre d'analyse stratégique (2007), "La discrimination saisie sur le vif : le testing", *Horizons stratégiques*, n° 5, juillet.

[12] Pour plus de détails, voir le rapport du COMEDD (2010), *op. cit.*

[13] Le concept de discrimination indirecte a été introduit dans le droit communautaire par les directives 2000/78/CE et 2000/43/CE.

[14] Loi Informatique et Libertés de 1978 modifiée par la loi du 6 août 2004 ; directive européenne du 24 octobre 1995 sur la protection des données personnelles.

de données sensibles sous certaines conditions (consentement individuel, anonymat, motif d'intérêt public), et ces conditions sont *a priori* facilement satisfaites dans le cadre de la lutte contre les discriminations. Dans cette perspective, la CNIL peut parfois autoriser le recueil de statistiques faisant apparaître les données sensibles si l'institution considère que les garanties nécessaires sont apportées⁽¹⁵⁾.

Dans les faits, les enquêtes contiennent de plus en plus fréquemment des questions relatives au pays et/ou à la nationalité de naissance des parents. Certes, on ne pose jamais la question de la "race" ou de l'ethnie des personnes interrogées, mais, depuis 150 ans, le recensement de la République fait des différences entre les citoyens selon l'origine puisqu'il distingue les Français de naissance des Français par acquisition, et détaille les origines. La prise en compte de l'origine des individus s'est faite par étapes : depuis 1851, le recensement général de la population comporte une question ethnique puisqu'il est demandé à chaque habitant s'il est "Français de naissance", "Français par naturalisation", "étranger" ; à quoi s'ajoute, depuis 1962, une question sur la "nationalité antérieure" des Français naturalisés.

En ce qui concerne la variable "lieu de naissance des parents", qui permet d'appréhender la situation des descendants d'immigrés de la "seconde génération",

- ▶ elle est collectée pour la première fois en 1999 dans une enquête à large échantillon, l'*Étude sur l'histoire familiale* (380 000 personnes)⁽¹⁶⁾ ;
- ▶ cette variable est introduite dans des enquêtes menées à intervalles réguliers par l'INSEE à partir de 2003 avec l'enquête *Formation et qualification professionnelle*, puis l'enquête *Emploi* depuis 2005 ;
- ▶ l'enquête *Trajectoires et origines*, réalisée au cours de l'hiver 2008-2009 par l'INED et l'INSEE, est la première enquête à gros échantillon (22 000 personnes) qui recueille la nationalité à la naissance des parents des deux conjoints.

Si l'on peut considérer que la statistique publique permet d'ores et déjà d'éclairer les trajectoires sociales et les conditions de vie des immigrés et de leurs descendants, la question qui se pose est de savoir si elle suffit à évaluer de manière rigoureuse l'ampleur de certains phénomènes de discrimination. C'est la raison pour laquelle certaines voix s'élèvent pour intégrer de façon systématique des critères ethniques ou "raciaux" dans l'appareil statistique français, notamment dans le recensement de la population.

Dans cette hypothèse, le débat sur la méthode employée reste ouvert : intégration de la variable "lieu de naissance et nationalité des parents" dans le recensement de la population⁽¹⁷⁾, ou développement des enquêtes sur le "ressenti d'appartenance"⁽¹⁸⁾.

2 ▶ ...et à l'étranger

Dans son étude sur les classifications ethniques dans le monde, Ann Morning révèle que, sur 138 pays ayant effectué un recensement autour de l'an 2000, 87 collectent des données ethniques⁽¹⁹⁾. On peut distinguer deux méthodes d'identification des origines dans les données statistiques :

- ▶ la méthode objective (collecte de la donnée de la nationalité et du lieu de naissance des individus, voire de leurs parents) ;
- ▶ la méthode par auto-déclaration ethno-raciale (classement spontané des enquêtés dans des affiliations ou des appartenances ethniques ou raciales).

La méthode objective dans les pays scandinaves et aux Pays-Bas

En Europe, le pays de naissance des parents est renseigné dans plusieurs pays scandinaves (Suède, Danemark, Norvège) et aux Pays-Bas. Il n'a été collecté qu'une seule fois en Grande-Bretagne, en 1971. En revanche, l'enquête Emploi européenne (*Labour Force Survey*) effectuée par Eurostat en 2008 comprend le repérage du pays de naissance des parents.

Cette forme d'identification a par ailleurs été pratiquée pendant plus d'un siècle dans le recensement des États-Unis (pays de naissance des individus et de leurs deux parents), avant d'être abandonnée en 1970.

La méthode par auto-déclaration ethno-raciale dans les pays anglo-saxons

La méthode par auto-déclaration ethno-raciale a pour particularité de ne pas se référer à des réalités objectives telles que la nationalité ou le pays de naissance mais de recueillir l'appartenance ethnique auto-déclarée. Elle est pratiquée dans des pays anglo-saxons tels que les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni où il y a une reconnaissance juridique des minorités.

- ▶ Il peut s'agir de questions ouvertes ou de questions fermées ;
- ▶ les réponses peuvent être mutuellement exclusives (Royaume-Uni depuis 2001) ou multiples (Canada, États-Unis depuis 2000) ;

[15] Simon P. (2009), "La mesure des discriminations ethniques et raciales : comparaisons internationales", in Fassin E. et Halpérin J.-L. (dir.), *Discriminations : pratiques, savoirs, politiques*, Paris, La Documentation française, p. 138.

[16] L'enquête *Formation et qualification professionnelle* de 1993 posait déjà la question du lieu de naissance du père et de la mère de l'enquêté mais l'échantillon était nettement plus faible (18 300 personnes).

[17] Voir les travaux de Patrick Simon (2009), *op. cit.*, et du COMEDD (2010), *op. cit.*

[18] Sabeg Y. (2009), "La mesure statistique de la diversité et des discriminations ethniques", *Esprit*, mai ; Bébéar C. (2004), *Des entreprises aux couleurs de la France. Minorités visibles : relever le défi de l'accès à l'emploi et de l'intégration dans l'entreprise*, rapport remis au Premier ministre.

[19] Morning A. (2008), "Ethnic classification in a global perspective: A cross national survey of the 2000 census round", *Population Research and Policy Review*, 27-2, p. 239-272 ; Simon P. (2007), *Statistiques ethniques et protection des données*, Strasbourg, ECRI, Conseil de l'Europe ; rapport du COMEDD (2010), *op. cit.*

- ▶ la reconnaissance du “métissage” est de plus en plus fréquente ;
- ▶ les groupes énumérés sont très hétérogènes et combinent des nationalités (*Indian* ou *Pakistani* en Grande-Bretagne, Japonais au Canada), des “races” (“Blancs”, “Noirs” au Canada), des origines ethno-culturelles (“Arabe” au Canada, *Hispanic / Latino* aux États-Unis), des origines régionales (*Caribbeans* en Grande-Bretagne, “Sud-Asiatique” au Canada).

L’auto-déclaration ethno-raciale est une statistique qui vise davantage à se situer au plus près des représentations sociales. Les appellations proposées font d’ailleurs souvent l’objet d’intenses négociations avec les représentants des minorités.

❖ La question raciale dans l’édition 2000 du recensement des États-Unis

6. What is this person's race? Mark ☒ one or more races to indicate what this person considers himself/herself to be.

☐ White

☐ Black, African Am., or Negro

☐ American Indian or Alaska Native — Print name of enrolled or principal tribe. _____

☐ Asian Indian ☐ Japanese ☐ Native Hawaiian

☐ Chinese ☐ Korean ☐ Guamanian or Chamorro

☐ Filipino ☐ Vietnamese ☐ Samoan

☐ Other Asian — Print race. _____ ☐ Other Pacific Islander — Print race. _____

☐ Some other race — Print race. _____

Source: U.S. Census Bureau, Census 2000 questionnaire.

En France, le commissaire à la diversité et à l’égalité des chances, Yazid Sabeg, plaide clairement en faveur du développement de ces méthodes fondées sur le ressenti d’appartenance. La CNIL se montre plus réservée, estimant que leur compatibilité avec le cadre juridique français ne va pas de soi⁽²⁰⁾. Quant au rapport “Inégalités et discriminations” remis en 2010 par le COMEDD, il prône davantage la collecte systématique de la variable “lieu de naissance et nationalité des parents” dans le recensement de la population. La CNIL n’y semble pas opposée. Elle a d’ailleurs émis deux avis autorisant la collecte de données concernant la nationalité et le lieu de naissance des personnes et de leurs parents, à condition de ne pas les considérer comme des éléments de classement dans des catégories ethno-raciales⁽²¹⁾.

❖ LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET LA PROMOTION DE LA DIVERSITÉ

Dans le champ de la lutte contre les discriminations et de la promotion de la diversité, on peut distinguer schématiquement deux types d’action publique : la discrimination positive et la reconnaissance des spécificités culturelles⁽²²⁾.

Ces deux approches diffèrent par leur conception de l’injustice et par les perspectives politiques qui en découlent :

- ▶ les politiques de discrimination positive mettent l’accent sur l’injustice socio-économique dont sont victimes des individus ou des groupes discriminés, et visent à l’enrayer ;
- ▶ les politiques de reconnaissance ciblent les inégalités symboliques dont peuvent se sentir victimes des individus ou des groupes souffrant ainsi de mépris ou de déni de reconnaissance. Elles soutiennent la prise en compte, voire la valorisation, de la diversité culturelle dans l’espace public.

Les logiques poursuivies sont bien distinctes puisque les promoteurs de la reconnaissance réclament un traitement spécifique, et donc un droit à la différence, alors que les tenants de la discrimination positive revendiquent au contraire plus d’égalité, quitte à aménager de manière provisoire le principe d’égalité formelle des citoyens pour arriver à terme à plus d’égalité réelle.

(A. Le registre de la discrimination positive

Le principe d’égalité de traitement des politiques publiques s’accommode d’un certain nombre d’assouplissements au nom du principe d’équité de traitement ou de l’efficacité dans l’atteinte des objectifs. Si le critère de l’origine n’est jamais revendiqué ou affiché explicitement, il n’en reste pas moins sous-jacent, à des degrés divers, dans de nombreux dispositifs.

1 ▶ L’état du droit et des pratiques en France...

Théoriquement, la discrimination positive, en France, s’appuie uniquement sur des facteurs territoriaux ou socio-économiques. Or, dans les faits, elle se fonde parfois sur des critères ethniques ou raciaux, de façon plus ou moins explicite. Dès lors, la question se pose de savoir si le *statu quo* est un compromis satisfaisant ou si les décideurs doivent l’assumer en tant que tel, voire aller plus loin sur cette voie.

Les initiatives de promotion de la diversité dans le monde professionnel : discrimination positive ou marketing social ?

Certaines collectivités locales comme la Mairie de Paris, avec la mesure “Paris de la diversité et du premier emploi” (2006) et le Conseil général de Seine-Saint-Denis, via la “Convention médias et diversité” signée avec TF1 (2009), ont mis en place des dispositifs d’embauche volontaristes à destination des jeunes issus des minorités dites “visibles”. De telles initiatives se sont multipliées dans le monde professionnel depuis 2004 avec le lancement de la Charte de la diversité, complétée en 2008 par le label “diversité”. Lancé par Claude Bébear, président de l’Institut

[20] Cusset P.-Y. (2006), “Les statistiques ethniques en France : où en sommes-nous ?”, *La Note de veille*, Centre d’analyse stratégique, n° 22 ; rapport du COMEDD (2010), *op. cit.*

[21] Avis du 9 juillet 2005 et du 16 mai 2007.

[22] Certains préfèrent parler de reconnaissance et de redistribution, notamment Fraser N. (2005), *Qu’est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte ; Fassin E. et Fassin D. (dir.) (2009), *op. cit.*

Montaigne, et Yazid Sabeg, commissaire à la diversité, ce texte d'engagement condamne les discriminations dans l'emploi et œuvre en faveur de la diversité. Début 2011, un peu plus de 3 000 entreprises l'avaient signé. Le label "diversité" est quant à lui une norme Afnor lancée en septembre 2008 pour permettre aux employeurs d'évaluer leurs actions en matière de "promotion de la diversité".

L'évaluation la plus récente de la Charte de la diversité a été réalisée en 2010⁽²³⁾. Elle met en évidence une dynamique positive : la sensibilisation du monde de l'entreprise, tout particulièrement le secteur des ressources humaines ; et les opportunités créées pour certaines catégories de la population, notamment les personnes en situation de handicap.

Cette évaluation révèle toutefois des limites. Les initiatives de promotion de la diversité ne seraient pas formalisées pour 70 % des entreprises, et certaines sont accusées de relever davantage de logiques communicationnelles que d'actions concrètes⁽²⁴⁾. Si elles ont permis d'accroître l'attention portée aux discriminations dans les procédures de recrutement, elles semblent avoir encore peu d'effet sur les évolutions de carrière⁽²⁵⁾, même s'il est encore vraisemblablement trop tôt pour évaluer précisément cette dimension.

En ce qui concerne les publics-cibles, la discrimination liée à l'origine – pourtant la plus souvent recensée par la Halde – apparaît relativement moins traitée par rapport aux caractéristiques telles que le handicap, l'âge et le sexe⁽²⁶⁾.

Sur le plan des outils de suivi et d'évaluation, des indicateurs quantitatifs ont été mis en place dans la majorité des entreprises de plus de 250 salariés, mais ces indicateurs portent surtout sur l'âge, le sexe et la situation de handicap, moins souvent sur l'origine. Rares sont les entreprises qui ont institué des démarches de suivi des actions de promotion de la diversité, les managers semblent relativement peu incités à le faire⁽²⁷⁾. Néanmoins, une dynamique pouvant porter ses fruits sur le long terme semble se créer, notamment au regard de certaines expériences étrangères⁽²⁸⁾.

La discrimination positive territoriale dans l'enseignement secondaire et supérieur

Depuis une dizaine d'années, certaines grandes écoles souhaitent faciliter l'admission en leur sein d'élèves issus

de milieux socio-économiques ou de territoires dits "défavorisés". Quelques exemples sont particulièrement emblématiques. Ainsi, en 2001, l'IEP de Paris a créé un concours spécifique pour les meilleurs élèves de terminale d'établissements situés en zone d'éducation prioritaire (ZEP) ayant signé, avec lui, la Convention d'éducation prioritaire. On se situe ici dans une logique de résultats puisqu'il s'agit de créer une procédure de recrutement spécifique, distincte du concours d'accès à Sciences Po. On se situe aussi dans une logique de moyens puisque des bourses sont attribuées aux bacheliers recrutés. Vivement critiquée, au départ, pour son caractère jugé non méritocratique – concours parallèle plus facile, nombre de places réservées évoquant les quotas –, cette initiative est désormais plus largement admise.

Par ailleurs, d'autres initiatives, s'inscrivant davantage dans une logique de moyens, visent à rendre les filières d'excellence plus familières aux élèves de lycées situés en ZEP ou en zone urbaine sensible (ZUS). Deux exemples emblématiques sont le dispositif de tutorat expérimenté par l'ESSEC depuis 2002⁽²⁹⁾ et les Cordées de la réussite, expérimentées depuis début 2008, dont l'objectif est de créer des liens entre des lycées situés en ZEP ou en ZUS, des établissements d'enseignement supérieur (grande école ou université) et des lycées ayant une classe préparatoire aux grandes écoles⁽³⁰⁾.

Enfin, certaines initiatives tendent à offrir un cadre favorable aux études secondaires et supérieures à des élèves "motivés" afin de promouvoir la mixité sociale et l'égalité des chances. C'est bien l'objectif affiché par les internats d'excellence mis en place en 2008 dans le cadre du plan Espoir banlieues⁽³¹⁾.

Qu'ils poursuivent une logique de résultats ou de moyens, l'ensemble de ces dispositifs visent à faciliter l'accès à l'enseignement supérieur de populations définies en fonction de critères socio-économiques ou territoriaux. Dans les faits, ils s'adressent à des groupes d'élèves pour beaucoup issus des minorités maghrébines, sub-sahariennes ou de l'Outre-Mer⁽³²⁾. L'enjeu est avant tout de rétablir une certaine égalité des chances, mais aussi de renouveler l'élite intellectuelle, économique et politique, afin qu'elle soit davantage le reflet de la société française.



[23] INERGIE (2010), *La Charte de la diversité en actions, pratiques des entreprises signataires de la Charte de la diversité*, mise en ligne sur le site de la Charte de la diversité : www.chartre-diversite.com.

[24] Voir aussi Mylena Doytcheva et Laure Bereni in Doytcheva M. (2009), "Usages sélectifs de la diversité dans les politiques des entreprises", *Raisons politiques*, n° 35 ; Bereni L. (2009), "La diversité, une "richesse" pour l'entreprise ?", *Raisons politiques*, n° 35.

[25] INERGIE (2010), *op. cit.*

[26] À la question "quels sont les publics-cibles de votre démarche diversité ?", les entreprises répondent à 59 % "tout public potentiellement discriminé", à 47 % les "personnes en situation de handicap", à 44 % les "seniors (plus de 50 ans)", à 42 % les "femmes", à 34 % les "jeunes de moins de 25 ans", à 32 % les "minorités visibles", à 29 % les "habitants des quartiers sensibles", à 5 % "autres". Pour plus de détails, se reporter à l'évaluation réalisée par INERGIE.

[27] En ce qui concerne les outils d'évaluation mentionnés, en 2010 : 23 % des entreprises avaient un tableau de bord interne, 17 % des indicateurs annuels de diversité, 16 % un auto-diagnostic diversité, 13 % faisaient un bilan annuel de leur politique de diversité, 5 % avaient reçu le label diversité, 4 % avaient réalisé des études sur les effectifs selon les origines, 4 % avaient fait l'objet de testing.

[28] Cabinet Deloitte (2010), *Rapport sur La promotion de la diversité dans les entreprises. Les meilleures expériences en France et à l'étranger*, pour le Centre d'analyse stratégique.

[29] Accompagnement de lycéens issus d'un milieu modeste ou de quartiers défavorisés pour accroître leurs chances de poursuivre des études supérieures ambitieuses.

[30] En novembre 2008, on dénombrait 100 Cordées labellisées ; en 2010, 254 dont 54 en Île-de-France ; en 2011, 300 Cordées devaient être labellisées.

[31] Les internes peuvent bénéficier d'un accompagnement pédagogique et éducatif effectué par des personnels qualifiés, d'activités sportives et culturelles, et d'un accès aux nouvelles technologies. Les internats d'excellence sont aujourd'hui au nombre de 13. À terme, 20 000 places doivent être créées.

[32] Même si, par définition, il est impossible (car illégal) d'avoir des évaluations chiffrées, des estimations ont été faites. Voir A. Van Zanten, *Le Monde*, 14 septembre 2010.

L'usage de la "mixité sociale" dans l'accès au logement social

D'un point de vue juridique, la prise en compte de l'origine dans les procédures d'attribution est formellement illégale, mais le champ d'interprétation des pratiques apparaît relativement ambigu. En effet, de nombreuses études, notamment l'enquête Logement de l'INSEE, révèlent un traitement moins favorable dans l'accès au logement social pour les immigrés ou leurs descendants, souvent considérés comme des locataires "à risques"⁽³³⁾.

Il semble que la notion de "mixité sociale", qui est un objectif de la politique du logement, soit parfois interprétée pour refuser les attributions à certains ménages jugés sur-représentés (sur la base de l'origine ethnique ou d'indices de ressources)⁽³⁴⁾. En l'absence de précision sur une déclinaison opérationnelle de la mixité sociale, cette notion donne lieu à une appréciation des situations locales qui peut conduire à définir des capacités d'accueil par quartiers défavorisant certaines catégories de demandeurs, notamment les immigrés et leurs descendants.

Pour autant, cette catégorie d'action publique semble plus rarement mobilisée dans les espaces résidentiels favorisés pour faciliter l'accès au logement de certaines catégories de population qui y seraient sous-représentées⁽³⁵⁾. Plutôt que de politiques de discrimination positive, censées donner plus à ceux qui ont moins, certains auteurs parlent donc ici de discrimination « négative »⁽³⁶⁾.

2 ► ...et à l'étranger

Les dispositifs de *monitoring* dans l'accès à l'emploi⁽³⁷⁾

Afin d'enrayer les traitements défavorables, des dispositifs de suivi et d'évaluation dans l'accès à l'emploi ont été déployés dans les entreprises (surtout publiques) aux États-Unis (*Equal Employment Opportunity Plan*), au Canada (Plan légiféré d'équité en matière d'emploi) ou aux Pays-Bas. Ces programmes poursuivent une logique très pragmatique. Il s'agit surtout de sensibiliser les employeurs et de les rendre responsables de l'entrée dans leur entreprise de groupes sous-représentés.

Schématiquement, ces dispositifs de *monitoring* peuvent être décrits de la façon suivante :

- premièrement, au niveau des entreprises qui participent aux programmes, on dresse un état initial de la masse salariale, distribuée par catégorie de groupes "protégés"⁽³⁸⁾ et par poste (ou par tranche de salaire) ;

- deuxièmement, la représentation globale des groupes protégés est comparée à la main-d'œuvre "disponible" de même niveau de qualification dans les zones de référence (bassins d'emploi). Ces comparaisons permettent de diagnostiquer le niveau de sous-représentation des groupes protégés et leur éventuelle concentration en bas de la hiérarchie des postes ou des salaires ;
- troisièmement, un plan d'action est élaboré, avec des objectifs quantifiés de rectification de la représentation et de la distribution des groupes protégés. Les plans sont en général à échéance de trois à cinq ans. La satisfaction des objectifs n'est pas impérative, sauf dans le cas des quotas (États-Unis), mais l'engagement dans le plan est contrôlé ;
- enfin, l'évaluation des plans est effectuée chaque année, grâce au *monitoring* de la force de travail consigné dans des rapports que doivent remettre les entreprises. La forte sous-représentation des membres d'un groupe protégé dans les embauches, plusieurs années de suite, amène à suspecter des épreuves de sélection biaisées.

📌 L'expérience canadienne

Au Canada, la loi sur l'équité en matière d'emploi de 1986 rend le *monitoring* obligatoire pour les entreprises de plus de 100 employés qui relèvent du secteur privé sous compétence fédérale, de la fonction publique et pour les entreprises sous contrat avec l'État (contrats de plus de 200 000 dollars canadiens).

Cette loi identifie des groupes protégés ("minorités visibles", "femmes" et "personnes handicapées") pour lesquels les entreprises doivent fournir des données. Celles-ci sont présentées chaque année dans des rapports remis au ministère de l'emploi et à la Commission des droits de la personne :

- un volet quantitatif décrit, pour chaque groupe désigné, les embauches, les cessations d'emploi, les promotions, l'éventail des salaires et la distribution des postes professionnels ;
- un volet qualitatif recense les mesures prises pour améliorer la situation des groupes désignés et apprécie le résultat des actions menées.

Après analyse des rapports, les services ministériels attribuent des notes aux entreprises pour chaque groupe désigné, la note variant en fonction de la distribution statistique observée dans des zones géographiques de référence. Quant à la Commission des droits de la personne, elle peut sanctionner les entreprises en cas de défaillance dans la réalisation du *monitoring*, la sanction pouvant aller jusqu'à la rupture des contrats de marchés publics avec l'État. En 2007, près de 650 établissements, soit 1,2 million d'employés, étaient soumis à cette loi.

[33] Haut Conseil à l'intégration (2007), *Le logement des personnes immigrées*, Avis, décembre, p. 30 et sq. ; HALDE (2011), *Analyse et recueil des bonnes pratiques. Accès au logement social : garantir l'égalité* ; Simon P. et Kirszbaum T. (2001), "Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social", *Note du GELD*, n° 3, Paris, GIP GELD.

[34] Tissot S. (2005), "Une 'discrimination informelle' ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, p. 54-69 ; Houard N. (2009), *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan.

[35] Kirszbaum T. (2009), "Un Janus aux deux visages : la diversité dans l'habitat", *Raisons politiques*, Presses de Sciences Po, n° 35.

[36] Catégorie d'analyse empruntée à Robert Castel (2007), *La discrimination négative. Citoyens ou indigènes*, Paris, Seuil.

[37] Simon P. (2009), *op. cit.* ; Cusset P.-Y. (2006), "Les statistiques "ethniques" : premiers éléments de cadrage", *Statistiques "ethniques"*, actes du colloque du 19 octobre 2006, Rapports et documents, n° 3, Paris, La Documentation française, Centre d'analyse stratégique, p. 18

[38] Aux États-Unis, il s'agit des "minorités raciales" et des femmes ; au Canada, il s'agit des "minorités visibles", des femmes et des personnes handicapées.

Les systèmes de *monitoring* nécessitent le recours à des données statistiques qui concernent aussi bien le personnel de l'entreprise que la main-d'œuvre comparable résidant dans l'environnement de l'entreprise. Ils ont d'ailleurs été développés dans des pays où le recensement de la population fournit les données de cadrage auxquelles sont comparées les données collectées par les entreprises. L'un des risques de ces méthodes statistiques est d'interpréter les inégalités observées de façon mécaniste. Pour bien identifier la cible de l'action publique, il importe donc de croiser des données multiples, éclairant l'origine, le sexe, mais aussi le capital humain et social des personnes concernées.

En France, ces dispositifs de *monitoring* dans l'accès à l'emploi suscitent de plus en plus l'intérêt des experts. D'autant plus qu'ils sont d'ores et déjà mis en œuvre dans les entreprises de plus de 50 salariés pour promouvoir l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Ainsi, dans son rapport remis en 2010, le COMEDD proposait de rendre obligatoire dans les entreprises de plus de 250 salariés la remise annuelle d'un "rapport de situation comparée" sur la mesure des différences de traitement selon les origines (voir encadré p. 3). Cette proposition a récemment été relayée par l'Association française des managers de la diversité et le *think tank* Equity Lab dans un rapport rendu public le 24 février 2011 en présence du commissaire à la diversité, Yazid Sabeg, et de représentants de grands groupes⁽³⁹⁾. L'intérêt pour le *monitoring* peut se comprendre dans un contexte où de plus en plus d'entreprises se fixent des objectifs en matière de diversité ethnique, sans disposer de cadres juridiques clairs en la matière.

L'affirmative action dans l'accès à l'enseignement supérieur

Aux États-Unis, l'*affirmative action* ("discrimination positive") est née de la lutte pour les droits civiques et l'abolition de la ségrégation raciale, à la fin des années 1960. Elle désigne des pratiques accordant aux membres de certains groupes précédemment soumis à un régime juridique discriminatoire et statistiquement sous-représentés dans les échelons les plus élevés de la hiérarchie socio-professionnelle un traitement préférentiel dans la répartition des emplois (publics et privés), des places dans certains établissements scolaires sélectifs et des marchés publics. Les groupes concernés sont les Noirs, les femmes, les "Hispaniques", les Amérindiens, et par-

fois les Asiatiques⁽⁴⁰⁾. Ainsi, depuis les années 1960 et surtout 1970, une partie du système éducatif, en particulier l'enseignement supérieur, a fait de l'appartenance à un groupe racial l'un de ses critères de recrutement, celle-ci étant déterminée non par l'institution, mais sur la base d'une auto-déclaration de la part des individus⁽⁴¹⁾.

Néanmoins, à partir du début des années 1990, avec la crise économique, l'augmentation du nombre d'immigrants hispaniques et asiatiques, et l'accroissement corrélatif du mécontentement des salariés blancs, l'*affirmative action* liée à des quotas ethniques a progressivement été démantelée dans certains États au profit de dispositifs davantage centrés sur des critères universalistes (socio-économiques, territoriaux)⁽⁴²⁾. Ainsi, dans un contexte où plusieurs affaires étaient portées devant la Cour suprême des États-Unis, les dispositifs d'accès à l'enseignement supérieur fondés sur la "race" sont devenus anti-constitutionnels dans six États (Californie, Texas, Mississippi, Louisiane, Washington, Floride) et ont intégré d'autres critères d'admission – activités extra-scolaires, pratique d'un sport à un haut niveau, définition étendue du "mérite", existence de difficultés sociales, etc.⁽⁴³⁾

Dans les six États évoqués, l'obligation légale de mettre un terme aux programmes d'*affirmative action* fondés sur la "race" a conduit les autorités universitaires à recourir à des subterfuges. Par exemple, au Texas, depuis 1997, les universités publiques admettent automatiquement en première année les élèves appartenant aux 10 % des meilleurs de certains lycées de l'État. C'est le principe du *percentage plan*⁽⁴⁴⁾, aussi adopté par l'État de Washington, par le *Board of Regents* de l'Université de Californie, puis en Floride. Ces dispositions ont facilité l'accès aux universités à des catégories sous-représentées, ne faisant pas nécessairement partie des minorités, ce qui a contribué à rendre ces mesures plus acceptables par la société civile. Elles ont aussi permis d'accroître de manière significative la proportion d'étudiants noirs et hispaniques, simplement parce que les élèves des lycées concernés étaient nombreux à appartenir à l'un ou l'autre des groupes en question. D'autant plus que les critères d'admission peuvent également valoriser le bilinguisme – à l'avantage des hispaniques – et/ou le fait d'avoir été scolarisé dans un lycée autrefois victime de ségrégation – ce qui favorise les Noirs⁽⁴⁵⁾. La jurisprudence de la Cour suprême américaine a donc eu pour effet de dissimuler la prise en compte du facteur "racial"⁽⁴⁶⁾.



[39] Colders L. (2011), "Vers un rapport diversités annuel obligatoire dans chaque entreprise", *Entreprise & Carrières*, n° 1037, février.

[40] Sabbagh D. (2003), "La remise en cause de l'*affirmative action* dans l'enseignement supérieur aux États-Unis : rupture ou faux-semblant ?", *Mouvements*, n° 25, p. 103-107.

[41] Sabbagh D. (2003), "L'égalité par le droit : les paradoxes de la discrimination positive aux États-Unis", *Economica*.

[42] Arrêt *Adarand Constructors Inc. v. Peña* de la Cour suprême en mars 1995 sur les conditions d'acceptabilité de l'*affirmative action* dans les procédures de passation des marchés publics.

[43] Calvès G. (1998), *L'affirmative action dans la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis*, Paris, LGDJ.

[44] Sabbagh D. et Van Zanten A. (2010), "Diversité et formation des élites : France-USA", *Sociétés contemporaines*, n° 79, p. 5-18.

[45] Naves M.-C., *La fin des néoconservateurs ?*, Paris, Ellipses, 2009.

[46] Sabbagh D. (2007), "La transparence comme obstacle : les déterminants de l'euphémisation de la "discrimination positive" en France et aux États-Unis", in Paugam S. (dir.), *Repenser la solidarité*, Paris, PUF.

Si l'on peut observer une nette augmentation de la proportion de Noirs appartenant à la classe moyenne – définie par le fait que les ressources du foyer se situent autour du revenu médian (13 % des ménages en 1960 ; 66 % en 2000)⁽⁴⁷⁾ –, il est cependant difficile de savoir quel rôle exact a joué l'*affirmative action* en la matière, car d'autres politiques de lutte contre la pauvreté et la ségrégation spatiale ont également été mises en œuvre. Néanmoins, les résultats des politiques d'*affirmative action* aux États-Unis sont jugés positifs par de nombreux observateurs⁽⁴⁸⁾, dans la mesure où elles ont permis d'atténuer partiellement, et parfois grandement, les inégalités sociales entre les groupes "raciaux". Si ces dispositifs ont contribué à renouveler "l'élite" américaine, on leur reproche, un peu comme en France où des classes préparatoires ont passé une Convention d'éducation prioritaire avec des établissements situés en ZEP, de s'être souvent adressés à un public restreint (notamment les étudiants des universités prestigieuses).

B. Le registre de la reconnaissance culturelle

Contrairement aux politiques de discrimination positive, les politiques de reconnaissance renvoient au souci de prendre en compte les particularités historiques des citoyens au nom des valeurs démocratiques du droit de chaque individu à exprimer son "authenticité". S'ils entrent en contradiction par nature avec le cadre républicain, un certain nombre de dispositifs traduisent leur présence implicite dans certaines politiques. Il s'agit alors, au nom du pragmatisme, de compromis très localisés. Citons à cet égard la loi de mars 2004 sur les signes religieux ostensibles à l'école qui permet des dérogations quant à l'absence des élèves lors de certaines fêtes non chrétiennes et quant à la composition des repas dans les cantines⁽⁴⁹⁾.

1 ► L'état du droit et des pratiques en France...

La pertinence et les effets des politiques de reconnaissance culturelle suscitent de vifs débats. Si, pour les uns, celle-ci est contraire par essence au modèle républicain, d'autres en appellent toutefois à la reconnaissance de droits particuliers liés à la personne⁽⁵⁰⁾, voire prônent la mise en place de dispositifs clairement fondés sur des spécificités ethno-culturelles, comme le sociologue Hugues Lagrange. Les critiques dont il a fait l'objet révèlent à quel point cette approche est minoritaire en France, du moins dans la communauté scientifique. On lui a principalement reproché de renforcer les stéréotypes, de cristalliser les particularismes et de stigmatiser les groupes considérés, tout particulièrement les immigrés et leurs descendants issus de certains pays d'Afrique subsaharienne.

Le déni des cultures

Hugues Lagrange, dans son dernier ouvrage, *Le déni des cultures*, propose de prendre en compte les critères culturels dans l'étude des problèmes sociaux et dans les actions menées dans les quartiers dits "sensibles".

Partant de l'hypothèse qu'il existerait des groupes "ethno-culturels" définis par des caractéristiques presque irréductibles, qui détermineraient fortement la situation présente, il tente de démontrer que l'échec scolaire et la délinquance des jeunes originaires de certains pays d'Afrique subsaharienne sont liés à la structure des familles (autoritarisme des pères, soumission des mères, asymétrie entre les genres, taille des fratries).

Considérant que de nombreuses réactions pourraient être évitées dans les quartiers dits "sensibles" (abstention politique, réclusion des femmes, violences) sans l'"aveuglement républicain" aux différences culturelles, il estime que certaines politiques publiques devraient cibler plus particulièrement les immigrés et leurs descendants issus de ces pays. Il revendique notamment des initiatives visant l'autonomie des femmes dans les cités.

La médiation culturelle et sociale pour maintenir la cohésion dans les quartiers

La médiation culturelle et sociale émerge dès la fin des années 1980 avec l'invention de nouveaux modes d'intervention destinés à rapprocher les familles d'origine immigrée des institutions dans certains quartiers populaires. Tout d'abord portées par des acteurs associatifs issus de ces territoires, principalement immigrés ou descendants d'immigrés, ces initiatives locales s'institutionnalisent progressivement : pour les pouvoirs publics, le fait de partager une même origine avec ses "clients" apparaît d'abord comme l'une des caractéristiques premières du médiateur⁽⁵¹⁾, mais la référence à l'origine est progressivement atténuée : les 10 000 postes d'"adultes relais" créés en 2000 par le ministère de la Ville sont généralement destinés aux habitants des quartiers dits "sensibles". De même, le "plan Espoir banlieues", mis en place en 2008 par le ministère de la Culture et le secrétariat d'État à la Ville⁽⁵²⁾, vise des quartiers où il s'agit de promouvoir la démocratie culturelle par la formation de médiateurs sociaux et associatifs.

Ces derniers accompagnent les habitants dans leurs démarches administratives : par leur proximité avec ces populations, ils sont censés leur permettre de s'approprier les codes de ces univers sociaux et de lever leurs réticences face à des institutions parfois perçues comme des services de contrôle.

[47] Bacharan N. (2005), *Faut-il avoir peur de l'Amérique ?*, Paris, Seuil.

[48] Sabbagh D. et Van Zanten A. (2010), *op. cit.*

[49] Certains suggèrent que le droit français ne nécessite en l'état aucune adaptation puisqu'il autorise des ajustements aux particularismes ; Calvès G. (2004), *La discrimination positive*, Paris, PUF.

[50] Wieworka M., *La différence*, Paris, Baland ; Renaut A. et Mesure S. (1999), *Alter ego : les paradoxes de l'identité démocratique*, Paris, Aubier, p. 261 sur les droits de l'individu à posséder et à développer sa propre vie culturelle.

[51] Cf. Circulaire du 19 décembre 1994 du ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, relative à la politique d'intégration des populations immigrées.

[52] Pour lequel il s'agit de "renforcer la cohésion sociale, contribuer à l'intégration des populations d'origine étrangère, valoriser la diversité des cultures et des modes d'expression dans un souci de dialogue interculturel", parce que "la culture reste un élément indiscutable de la problématique de la cohésion sociale".
Source : www.culture.gouv.fr/culture/politique-culturelle/ville/index.html.

Des initiatives dédiées à la communauté chinoise à Aubervilliers

La ville d'Aubervilliers, qui accueille la deuxième communauté chinoise en France après Paris, multiplie les initiatives à son endroit. Le constat de la présence, nombreuse, d'immigrés chinois primo-arrivants non francophones, la crainte d'un fort repli communautaire – et les rejets qu'il peut occasionner dans le reste de la population, française ou étrangère –, ainsi que le souci de réguler l'organisation locale des activités économiques chinoises en sont les motivations premières⁽⁵³⁾.

Ainsi, une classe bilingue français-mandarin a été ouverte dans un des collèges, et la langue chinoise peut être prise en option au sein des deux lycées d'Aubervilliers. La mairie a également créé des ateliers d'apprentissage du mandarin qui sont ouverts à tous. Elle organise régulièrement des conférences sur les langues et contenus culturels chinois et, en 2010, a participé aux frais de voyage d'une délégation de 130 personnes qui se sont rendues à l'Exposition universelle de Shanghai.

Par ailleurs, dans le cadre de sa politique de prévention et de soins, la commune a prévu la tenue, deux fois par mois, d'une consultation médicale à laquelle assiste un interprète français-mandarin.

Enfin, l'équipe municipale dispose de médiateurs bilingues pour faciliter les échanges avec les commerçants chinois (près de 600 enseignes, principalement du commerce de gros et de demi-gros) et encadrer leurs pratiques.

La représentation et la participation politiques des minorités : un défi démocratique

L'objectif d'une meilleure représentation et participation politiques des minorités culturelles a motivé la création du "Conseil de la citoyenneté des Parisiens non communautaires" en 2002⁽⁵⁴⁾. Ce dispositif particulier de démocratie participative est destiné aux habitants parisiens de plus de 20 ans, non pas de culture ou de religion spécifique, mais de nationalité extra-européenne (donc exclus, juridiquement, du droit de vote, y compris aux élections municipales). Il leur permet de s'exprimer sur différentes questions relatives à la vie sociale à Paris. Son rôle est consultatif et non décisionnaire.

Il s'agit ici, du moins dans le discours officiel, de rendre "visibles" les minorités, afin que l'élite politique soit représentative de la société dans son ensemble et apparaisse, dans sa diversité, comme porteuse de richesses, mais aussi, et peut-être surtout, de normaliser le rapport de ces populations aux institutions.

2 ► ...et à l'étranger

Les politiques fondées sur la reconnaissance, voire la valorisation, de spécificités culturelles se trouvent de plus

en plus contestées dans certaines des démocraties qui les ont initialement promues : c'est le cas notamment des Pays-Bas, de la Grande-Bretagne et dans une certaine mesure du Canada avec la polémique sur les "accommodements raisonnables" que connaît le Québec depuis 2006⁽⁵⁵⁾ (voir ci-dessous). Depuis une dizaine d'années, force est de constater que les débats relatifs à la reconnaissance culturelle sont de plus en plus nombreux et animés, souvent étroitement liés à la question de l'intégration des immigrés et de leurs descendants, et à la pratique de l'Islam.

Ainsi, le premier ministre britannique David Cameron s'est positionné au début de l'année 2011 dans ce débat en s'exprimant sur l'échec du multiculturalisme au Royaume-Uni, faisant référence à la radicalisation des jeunes musulmans et au recrutement des groupes terroristes parmi eux. À cette occasion, il a annoncé la réduction des subventions allouées aux groupes musulmans qui ne respectent pas les "valeurs britanniques" et a insisté sur le fait qu'une nouvelle conception de la citoyenneté devait émerger, fondée sur le partage d'un socle de principes (liberté d'expression, liberté de croyance, démocratie, respect de la loi, égalité des droits), quelles que soient l'appartenance ethnique ou religieuse et l'orientation sexuelle.

Ce discours est à mettre en parallèle avec celui d'Angela Merkel en Allemagne. En octobre 2010, elle a en effet affirmé que le modèle multiculturel, où cohabiteraient harmonieusement différentes cultures, avait "totalement échoué". La chancelière faisait allusion à la nécessité pour les immigrés – notamment turcs – et leurs descendants de parler la langue et d'adopter la culture et les valeurs allemandes⁽⁵⁶⁾. Ce commentaire aurait pu laisser penser que le multiculturalisme renvoyait à un projet politique officiel en Allemagne. Or cela n'a jamais été le cas, ni au niveau fédéral ni au niveau régional. Le multiculturalisme reste en fait limité à des déclarations de principe et les politiques de reconnaissance culturelle demeurent impopulaires ; le courant politique dominant les considère plutôt comme une menace à conjurer et préfère des orientations assimilationnistes.

La promotion de droits culturels continue néanmoins de trouver des échos positifs dans les pays occidentaux. Certains philosophes canadiens, dits "communautariens"⁽⁵⁷⁾, estiment par exemple qu'une politique de reconnaissance de la diversité des cultures, y compris sous la forme de droits collectifs, constitue la condition de viabilité des démocraties. D'autres préconisent plutôt d'accorder des droits culturels, non pas à une communauté mais aux personnes appartenant à des minorités discriminées, et ce dans le but d'encourager un système de droits individuels plus sensible aux différences⁽⁵⁸⁾. De fait, les politiques de reconnaissance culturelle s'adressent presque toujours à des individus et non à des groupes.

[53] "La stratégie d'"inclusion" d'Aubervilliers pour sa forte communauté chinoise", *Le Monde*, 31 janvier 2011.

[54] www.paris.fr/portail/politiques/Portal.lut?page_id=8079&document_type_id=5&document_id=26064&portlet_id=18625.

[55] Bloemraad I. (2010), "Multiculturalism has been Canada's solution, not its problem", *The Globe and Mail*, octobre.

[56] "Immigration in Germany. Multikulturell ? Wir ?", *The Economist*, 13 novembre 2010.

[57] Notamment Charles Taylor et Will Kimlicka.

[58] Habermas J. (2003), "De la tolérance religieuse aux droits culturels", *Cités*, n° 13, p. 151-170.

Les accommodements raisonnables au Québec

Au Québec, la diversité culturelle est reconnue et même valorisée politiquement, au point que certaines règles de droit peuvent être assouplies dès que leur application rigide entraîne une discrimination indirecte à l'égard d'une personne ou d'un groupe. C'est par cette jurisprudence, désignée sous le terme d'"accommodements raisonnables", que les Québécois concilient le respect des règles universelles et la prise en compte des différences culturelles. Comme le précisent plusieurs textes juridiques telle la *Charte des droits et libertés de la personne*, adoptée par le gouvernement québécois en 1975, ce qui est légitime pour un groupe l'est pour les autres⁽⁵⁹⁾.

En pratique, le traitement des demandes se fait au "cas par cas" et localement, auprès des arrondissements des municipalités, des commissions scolaires, etc. L'institution concernée évalue les besoins de la personne, notamment culturels et religieux, sur la base d'une discrimination supposée, et tient compte des circonstances locales. Ainsi, sont souvent acceptées, dans les hôpitaux, des demandes portant sur les interdits alimentaires ou l'orientation du lit vers la Mecque pour un patient musulman en fin de vie. À l'école, sont tolérées les absences lors de fêtes religieuses, le port du foulard et du kirpan – le poignard des Sikhs orthodoxes⁽⁶⁰⁾ – ou encore l'octroi d'un rallongement des épreuves d'examens ; tandis que sont souvent rejetées les demandes de modification des programmes scolaires, de port du foulard durant l'accouchement ou celles qui visent à récupérer le corps d'un nouveau-né décédé.

Il faut préciser que le champ des accommodements est limité. Ainsi, toute demande non fondée sur l'un des motifs énoncés par la *Charte des droits et libertés de la personne*⁽⁶¹⁾ ou jugée excessive⁽⁶²⁾ est exclue. Selon G. Bouchard et C. Taylor, le nombre des accommodements reste peu élevé, rien n'indiquant, en trente ans, une hausse significative des demandes.

Ils n'en ont pas moins suscité de vifs débats dans la période récente, ce que certains interprètent comme une forme d'échec du modèle d'intégration québécois. La controverse émerge dans un contexte social imprégné de méfiance lié aux événements du 11 septembre 2001 et à l'évolution des flux migratoires générant des différences inédites de valeurs, notamment religieuses⁽⁶³⁾. En juillet 2006, une annonce de la Cour supérieure du Québec sur le port du kirpan connaît en effet un fort retentissement⁽⁶⁴⁾ et marque le point de départ d'une vague médiatique hostile aux accommodements. Le paroxysme est atteint en 2007, au point que le Premier ministre du Québec met en place une Commission de consultation sur les pratiques

d'accommodement, afin de répondre aux critiques. Cette commission, présidée par Gérard Bouchard et Charles Taylor – le philosophe et théoricien du multiculturalisme –, préconise la poursuite des accommodements : ils permettraient de respecter la différence en luttant contre les discriminations et de promouvoir une identité et une culture sans créer ni exclusion ni clivage communautaire, parce qu'ils résulteraient de revendications individuelles. Ces conclusions constituent la seule véritable évaluation du dispositif.

CONCLUSION

L'action publique doit-elle prendre en compte les critères ethniques ou culturels ? Dans ce débat, il importe de bien distinguer les enjeux liés à la lutte contre les discriminations et ceux liés à la reconnaissance de spécificités culturelles.

Dans le premier cas, il s'agit de voir s'il faut doter les autorités publiques et les acteurs sociaux d'outils de mesure de la diversité et d'évaluation des discriminations. La question est de savoir si l'on accepte de modifier la statistique publique française, sachant que l'utilisation plus large de données portant sur la nationalité des parents, dans le respect des règles de protection de la vie privée, permettrait de réaliser des progrès dans l'objectivation des pratiques discriminatoires, la sensibilisation de l'opinion publique et des décideurs, ainsi que la définition et l'évaluation des politiques publiques.

Quant au second point, l'interrogation porte non pas sur l'inscription de nouveaux droits culturels dans la législation, mais plutôt sur le fait de savoir s'il faut assumer – et si oui, à quel titre – des dérogations à la règle, qui seraient accordées au cas par cas, en fonction des circonstances locales, et revendiquées non par l'institution mais par des individus.

Quoi qu'il en soit, ces dispositions, ajustables en fonction de l'évolution de la société et des besoins de la population, auraient vocation à mieux garantir l'égalité entre les individus.



Noémie Houard et Marie-Cécile Naves,
département Questions sociales

[59] Bouchard G. et Taylor C. (2008), *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles.

[60] Dans l'affaire *Tuli c. St. Albert Protestant Separate School District No. 6* qui concerne une école souhaitant suspendre tout élève portant un kirpan (poignard qui rappelle dans la religion Sikh la lutte contre l'oppression et l'injustice), le tribunal a déclaré qu'il devait être autorisé à la condition que la dague soit émoussée et bien fixée.

[61] Caractéristiques circonstancielles (grossesse, état civil) ; permanentes (genre, couleur, handicap) ; traits socioculturels (religion, langue, etc.).

[62] Coût déraisonnable, bouleversement du fonctionnement de l'organisme, atteinte aux droits d'autrui, mise en péril de l'ordre public.

[63] Bernatchez J.-C. (2007), *Diversité culturelle et accommodement raisonnable au Canada et dans son environnement*, contribution à la Commission Bouchard-Taylor.

[64] En juillet 2006, la Cour supérieure du Québec accorde à un jeune Sikh le droit de porter à l'école le kirpan, considérant que la présumée atteinte à la sécurité ne justifiait pas une restriction de la liberté religieuse, le jeune Sikh n'ayant jamais manifesté de comportement agressif.

DERNIÈRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Notes d'analyse :

- N° 219 ■ **“Compétences transversales” et “compétences transférables” : des compétences qui facilitent les mobilités professionnelles** (avril 2011)
- N° 217 ■ **Comment inciter le plus grand nombre à pratiquer un sport ou une activité physique** (avril 2011)
- N° 216 ■ **“Nudges verts” : de nouvelles incitations pour des comportements écologiques** (mars 2011)
- N° 215 ■ **Les gaz non conventionnels : une révolution énergétique nord-américaine non sans conséquences pour l'Europe** (mars 2011)

Notes de synthèse :

- N° 218 ■ **Le fossé numérique en France** (avril 2011)
- N° 214 ■ **Tendances de l'emploi public : où en est-on ?** (février 2011)



La Note d'analyse n° 220 - avril 2011 est une publication du Centre d'analyse stratégique
Directeur de la publication : Vincent Chiqui, directeur général
Directeur de la rédaction : Pierre-François Mourier, directeur général adjoint
Secrétaire de rédaction : Delphine Gorges
Service éditorial : Olivier de Broca
Impression : Centre d'analyse stratégique
Dépôt légal : avril 2011
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la Communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr