

Présupposés pratiques et effets concrets des politiques préférentielles en faveur des « minorités ethniques » aux Pays-Bas

Hans Werdmölder

*Directeur de la recherche à l'Institut des droits de l'homme
de la Faculté de droit de l'Université d'Utrecht*

Résumé

Une plus grande attention a été accordée aux raisons d'être des politiques préférentielles qu'à leurs conséquences sur le terrain. Ce constat vaut aussi pour les Pays-Bas où des politiques préférentielles de recrutement en faveur des minorités « ethniques » ont été introduites par une loi de 1994. Dans bien des cas pourtant, seuls l'entrée en vigueur d'une loi et ses effets concrets permettent de se faire une idée de son utilité. Nous exposons ici un exemple de politique de recrutement préférentiel au niveau d'une administration locale : la municipalité d'Utrecht. Le cas montre que l'application de cette politique est une opération complexe et parfois décourageante. Des conflits internes surgissent, et sur le terrain, les résultats s'avèrent parfois décevants. Nous analysons différents problèmes liés à l'application des politiques de recrutement préférentiel : la disponibilité, l'identification, la transparence, la pérennité et les résultats qu'elles obtiennent. En général, on peut conclure que pour asseoir les politiques préférentielles sur des bases solides et satisfaisantes, il conviendrait d'accorder plus d'attention aux moyens concrets de leur mise en œuvre.

* * *

Prologue : le chauffeur et le maire ¹

Avec une population de 234 000 habitants, Utrecht est la quatrième agglomération de l'Ouest des Pays-Bas. Ce qu'il est convenu d'appeler les groupes ethniques représentent 23,1 % de la population totale. Fin 1999, le nouveau maire de la ville d'Utrecht était à la recherche d'un chauffeur. Deux agences de recrutement furent chargées de diffuser une offre d'emploi, de sélectionner et de recruter le nouvel employé. Par inadvertance, les annonces ne portaient pas la formule désormais classique aux Pays-Bas : « La candidature des membres des minorités ethniques, des femmes et des personnes handicapées est vivement encouragée. »

Un homme blanc de nationalité néerlandaise, qui remplissait tous les critères officiels, contacta l'agence qui le convoqua pour un entretien. Au terme de ce dernier, on l'avertit que la municipalité

recherchait de préférence un candidat issu d'un « groupe ethnique » différent du sien, et le lendemain, que sa candidature n'avait pas été retenue parce qu'il n'appartenait pas à un des groupes ethniques ciblés. L'homme fut choqué et demanda une confirmation officielle. La lettre officielle, cependant, ne fit aucune mention du motif de l'impossibilité d'embaucher un candidat qui n'était pas issu d'une minorité. L'homme, indigné, en informa la presse locale et déposa une plainte officielle pour discrimination au commissariat de police du quartier.

Suite à l'intérêt que la télévision et la presse locales portèrent à cette affaire, un autre candidat non retenu fit son apparition. Les raisons officielles de l'exclusion de sa candidature étaient restées plus obscures encore. Cet homme blanc avait déjà occupé le poste pour une période de trois mois et pouvait être considéré comme un candidat interne. Bien que souffrant d'un léger handicap, et donc à ce titre, appartenant à un groupe cible, il n'avait pas été retenu non plus. La presse à scandales prit contact avec ces deux individus, qui refusèrent de coopérer car ils ne souhaitaient être associés à aucune formation raciste ou d'extrême droite. Ils considérèrent néanmoins avoir subi un traitement inéquitable et déposèrent une plainte auprès du comité d'Utrecht contre le racisme, organisation subventionnée par la collectivité locale. Face à cette plainte peu banale, le jeune homme d'origine marocaine responsable du service des plaintes du comité, stagiaire au moment des faits, demeura perplexe. Il la prit néanmoins au sérieux et rédigea une lettre à l'attention de l'administration de la ville d'Utrecht.

Dans une communication à la presse locale, la porte-parole de la ville d'Utrecht répliqua qu'il ne s'agissait là de rien de bien nouveau. D'après la loi, la « diversité ethnique » de la main-d'œuvre locale devait se retrouver, à un niveau proportionnel, au sein du personnel de l'administration locale. Dans la région des Pays-Bas à laquelle appartient la ville d'Utrecht, l'objectif concernant la participation des « minorités ethniques » avait été fixé à 7 % de la population active. Etant données les compositions actuelle et à venir de la population locale, l'administration de la ville d'Utrecht avait décidé (« accords locaux pour arriver à des résultats tangibles ») qu'un quota à l'embauche de 25 à 30 % était le moyen requis pour rendre l'organisation municipale « multiethnique ».

La porte-parole de la municipalité indiqua qu'un effort considérable était nécessaire pour atteindre cet objectif. L'administration locale considérait que pour chaque poste, une période de « réservation » de six mois était nécessaire pour trouver des candidats valables venant des minorités. Les responsables des différents services locaux avaient la possibilité de faire appel aux services d'agences spécialisées dans l'aide au recrutement de personnel de diverses origines. Afin d'accroître la pression et de donner encore plus de poids à leurs initiatives concrètes, les chefs de services furent soumis à des audits. Ils furent également rendus responsables de la réalisation des objectifs et des initiatives qu'ils pourraient prendre pour rendre l'organisation plus multiculturelle. Un responsable fut spécialement chargé de mettre en œuvre cette politique dans toutes les branches de l'organisation municipale.

Au total, il y eut dix candidats au poste de chauffeur du maire issus des minorités « ethniques ». Malheureusement, aucun de ces candidats ne remplissait tous les critères d'embauche. Suite à l'ampleur médiatique de l'affaire et à la difficulté pratique à recruter un candidat issu des minorités « ethniques », le comité de recrutement décida finalement de nommer un troisième candidat blanc. Les plaintes des deux candidats qui avaient été écartés furent traitées en interne par les autorités locales, et après plus de sept mois, elles furent officiellement rejetées. La plainte du premier candidat

reçut une fin de non-recevoir : le cas avait été traité par une agence de recrutement et en conséquence, la municipalité ne pouvait être tenue pour responsable des erreurs de procédure qui pouvaient avoir été commises. Dans le second cas, le comité municipal reconnut des erreurs relatives à la procédure de sélection des candidats internes mais rejeta toute accusation de discrimination.

I. Politiques préférentielles et « groupes ethniques »

Depuis le début des années 1980, la population immigrée des Pays-Bas a augmenté de manière importante, augmentation qui s'est poursuivie dans les années 1990. L'arrivée de nouveaux « groupes ethniques », le fort taux de chômage de ces populations ainsi que les phénomènes de discrimination raciale sur le marché du travail, ont alimenté un débat public, et notamment au Parlement néerlandais, sur l'introduction de politiques d'embauche préférentielles, qui sont des formes particulièrement drastiques d'action positive ou d'*affirmative action*. En effet, ces politiques renvoient parfois à des mesures controversées telles que le recours à des quotas. Il s'agit alors de l'obligation stricte d'embaucher un certain nombre ou une certaine proportion d'individus d'une population donnée et de les répartir dans tous les types de fonctions de l'organisation ou de l'institution. En général, le gouvernement qui les utilise doit établir que ces mesures sont dictées par l'urgence de la situation sociale du moment, et le droit limite doublement l'instauration de telles mesures : elles ne doivent pas devenir elles-mêmes des sources de discrimination ; elles doivent rester temporaires ².

En 1986, l'anthropologue néerlandais F. Bovenkerk publia un travail de référence qui tentait de déterminer si les expériences américaines et britanniques en matière d'action positive en faveur des minorités étaient applicables au marché du travail néerlandais. Sous l'impulsion de ce rapport intitulé *L'égalité des chances*, l'idée qu'il fallait mettre en œuvre une action positive dans le domaine de l'emploi fit son chemin. La même année, le juriste B.P. Sloot publia une étude sur l'instauration de l'*affirmative action* aux Etats-Unis et les leçons que l'on pouvait en tirer pour les Pays-Bas. Dans son ouvrage, qui arbore le titre paradoxal de *La discrimination positive*, Sloot conclut que sur le plan légal, cette politique devait être considérée comme une entreprise « à risque » et qu'il ne pouvait s'agir que d'un ultime recours.

Dans les années 1950 et au début des années 1960, 300 000 personnes s'installèrent aux Pays-Bas suite à l'indépendance de l'Indonésie. Leur assimilation à la société néerlandaise a été réalisée avec succès, sauf pour les personnes originaires des Iles Moluques, toujours perçues comme constituant un groupe à part. Au moment de l'arrivée de populations immigrées du Surinam (ex Guyane hollandaise), du Maroc et de Turquie, une certaine forme de racisme a envahi le marché du travail aux Pays-Bas. Dans leur étude, C.E.S. Choenni et A.C. Cain affirment que dans les années 1980, la discrimination raciale est devenue un obstacle structurel pour les populations noires et les migrants à la recherche d'un emploi. Le taux élevé de chômage chez les migrants ne saurait s'expliquer uniquement par un bas niveau d'éducation ou par des changements structurels du marché du travail aux Pays-Bas. D'après les chercheurs, il s'agit surtout d'un effet de la discrimination raciale ³.

Aux Pays-Bas, les municipalités d'Amsterdam et de Rotterdam ont été les premières en 1985 à instaurer des programmes relevant de l'action positive en faveur des minorités « ethniques », suivies par la ville d'Utrecht quelques années plus tard. En 1987, le gouvernement néerlandais présenta son

plan national (connu sous le nom de plan EMO-I) pour que la participation des minorités dans les administrations soit plus représentative. L'objectif statistique d'augmenter de 2 à 3 % la participation des minorités « ethniques » dans les différents services fut atteint dans la période prévue, mais il fut aussi montré que cela ne concernait que les catégories d'emploi public les plus basses. Au vu de ces résultats seulement partiellement positifs, de nouveaux plans d'action furent présentés avec des objectifs statistiques plus ambitieux. Le nouveau plan EMO-II prévoyait que le taux d'occupation des emplois publics par les membres des minorités « ethniques » devait viser l'objectif de 5 % avant la fin de l'année 1995. Le quota d'entrée des minorités nécessaire à la réalisation de cet objectif fut estimé à 10 %⁴. Lors de l'évaluation finale du plan, le gouvernement estima que des progrès avaient été réalisés, et annonça la poursuite de sa politique d'action positive en faveur des minorités dans le cadre d'une nouvelle loi. Les personnes d'origine moluquoise, minorité établie aux Pays-Bas au début des années 1950⁵, qui rencontraient toujours de sérieux problèmes d'intégration, furent l'objet d'une attention particulière matérialisée par « le programme des 1000 emplois », qui connut un certain succès.

En 1989, le rapport du « Conseil scientifique sur la politique en faveur des minorités ethniques » indiquait que le taux de chômage des minorités s'était néanmoins détérioré pendant les années 1980 en comparaison de celui des néerlandais « autochtones »⁶. Il fallait songer à remanier les mesures à destination de groupes qualifiés de « vulnérables ». Afin d'éviter à l'avenir une vague de chômage au sein des minorités, le conseil se prononça en faveur d'une législation comparable au *Canadian Employment Equity Act*⁷, visant une représentation des minorités dans les emplois proportionnelle à leur importance démographique dans la société. Le conseil soutenait plus particulièrement l'exemple canadien pour son principe d'une responsabilité partagée entre le gouvernement et les employeurs dans la promotion du recrutement des minorités « ethniques » et des femmes, ainsi que pour l'obligation (non exécutoire) qui leur incombe à tous de prendre des mesures concrètes.

Contrairement à ce qui se passa dans de nombreux pays, le gouvernement et les partis politiques représentés au Parlement néerlandais furent les instigateurs de la législation contre les discriminations et pour la promotion de l'égalité des chances, indépendamment de toute pression de la part des minorités. Le politologue A.P. Jonkers considère que le gouvernement avait un intérêt objectif à ce que progressivement, d'abord les femmes puis les personnes handicapées, les minorités « ethniques » et les personnes âgées, deviennent économiquement moins dépendants. En 1990, des organisations représentant le patronat et les employés aboutirent pour leur part à un accord (« Plus d'emplois pour les minorités ») dans lequel il fut décidé de créer 60 000 nouveaux emplois en faveur des minorités dans un délai de quatre à cinq ans. Malgré tout cela, le taux de chômage des minorités « ethniques » pour 1994 était encore plus de trois fois supérieur à celui de la population néerlandaise autochtone.

Simultanément, le nombre d'individus issus des minorités n'a cessé d'augmenter de façon régulière : 6,5 % de la population néerlandaise appartenait à une minorité « ethnique » en 1992. Il s'agissait, pour la majorité, de personnes d'origine turque, marocaine, surinamienne et antillaise, dont la première génération s'était installée dans les années 1960 à 1980. En 1998, l'effectif total des membres des minorités « ethniques » avait dépassé 1,5 million, sous l'effet des migrations, du regroupement familial et de la naissance de la deuxième génération. En 2001, 9 % de l'ensemble de la population néerlandaise appartenaient aux minorités « ethniques »⁸. Depuis le début des années 1990, un nombre relativement élevé de réfugiés et de demandeurs d'asile (environ 175 000 en

2000), originaires d'Asie, d'Afrique, d'Amérique latine et de l'ancienne Yougoslavie, titulaires de permis de séjour, ont reçu l'autorisation de rester aux Pays-Bas⁹.

Depuis 1994, une législation sur les politiques préférentielles dans l'emploi en faveur des minorités a été introduite à l'échelon national. A part les pressions politiques émanant de différents partis représentés au Parlement, l'occasion ne s'est pas vraiment présentée, aux Pays-Bas, de débattre publiquement des aspects moraux, éthiques et légaux de ce type d'action positive en faveur des minorités « ethniques »¹⁰.

III. Introduction des mesures légales

La « race », l'ethnicité et la religion ne peuvent à elles seules être invoquées pour revendiquer des droits. Si certains groupes peuvent développer certaines revendications, cela ne saurait se faire qu'en vertu de considérations légitimes¹¹. La raison classiquement invoquée aux Etats-Unis pour justifier les mesures d'*affirmative action* repose sur le poids de l'esclavagisme passé et sur les conséquences des discriminations dont ont été victimes les populations concernées. D'après Sloot, l'argumentaire néerlandais concernant l'action positive n'est pas rétrospectif, au sens où il tenterait de réparer une injustice passée, mais prospectif, tourné vers l'avenir et vers l'intégration des populations désignées comme marginales¹².

Dans les rapports politiques néerlandais récents, les actions positives sont envisagées dans le cadre d'un programme plus large appelé « politique d'intégration ». Cette politique, sur fond d'un argumentaire à la fois utilitariste et éthique, souligne l'importance de l'application du principe d'égalité des chances et des statuts (dans l'éducation, sur le marché du travail, et dans d'autres activités génératrices de revenu) tant pour les groupes que pour les individus issus de ces groupes. Comme, pendant un certain nombre d'années, le taux de chômage des minorités « ethniques » fut plus de trois fois supérieur à celui de la population autochtone, la justification est à la fois de lutter contre les effets des discriminations raciales et de pallier à la détérioration de la condition des groupes « ethniques » sur le marché du travail.

La nouvelle « Loi sur l'égalité dans l'emploi » (loi WBEAA) vit le jour en 1994. Cette nouvelle législation ne s'explique pas par une forte activité de groupes de pression « ethniques » qui auraient mobilisé le débat public, ni par des décisions de justice ayant trait à des mesures préférentielles. Elle est plutôt le fait de différents partis présents au Parlement, qu'ils soient de gauche, libéral ou conservateur¹³. Suffisamment de représentants de ces partis politiques souhaitèrent voir émerger une nouvelle législation.

En vertu de la loi WBEAA, les entreprises privées et les agences gouvernementales de plus de 35 salariés¹⁴ (soit un total d'environ 22 000 organisations) eurent l'obligation légale de consigner l'origine de leurs employés et celle de leurs parents, et de produire des rapports détaillés sur la représentation de certaines minorités « ethniques » au sein du personnel¹⁵. Les employés eurent l'obligation de fournir les informations requises à leur employeur. Des rapports annuels et publics devaient présenter la répartition des groupes cibles par catégorie professionnelle. Enfin, il était demandé aux entreprises privées comme aux agences gouvernementales de définir des objectifs

chiffrés et des mesures spécifiques pour tendre à une représentation de ces groupes qui soit proportionnelle à leur poids démographique.

Le projet de la loi WBEAA avait provoqué bon nombre de réactions critiques voire négatives. Les employeurs tout autant que les employés avaient mis en avant des objections majeures à l'obligation de recenser l'origine, notamment celle des parents¹⁶. Les employeurs néerlandais, redoutant une abondance de charges administratives, avaient contesté le caractère obligatoire de l'enregistrement et certains avaient même appelé à boycotter la loi. Le gouvernement avait hésité lui aussi à cause de la lourdeur administrative du projet et d'un manque de précision dans la définition des groupes cibles. À l'inverse, certaines autorités publiques locales, à Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht, s'étaient déjà familiarisées avec les actions positives en faveur des minorités « ethniques ».

Après quelques années, les adversaires de la loi tout comme ses défenseurs, bien que pour des raisons différentes, critiquèrent les résultats obtenus sur le terrain. Un nombre relativement important d'employeurs et d'employés ignorèrent l'existence de la loi ou certains de ses aspects. En 1996, 54 % des employeurs s'étaient soumis à l'obligation de recenser leurs employés, 22 % avaient fourni un rapport annuel contenant les informations requises et 13 % seulement avaient établi un plan d'action. Pour la plupart d'entre eux, il ne s'agissait là que d'une procédure administrative supplémentaire émanant du gouvernement central. Et ils considéraient que le faible taux de participation des minorités « ethniques » à la main-d'œuvre n'était pas le résultat de discriminations directes ou indirectes mais s'expliquait avant tout par leur bas niveau d'études¹⁷.

L'implication des organisations émanant des minorités et l'action des services locaux pour l'emploi, dans leur rôle essentiel de promotion et de contrôle de l'application de cette loi, se sont révélées assez limitées. Les Pays-Bas connurent une nouvelle montée du chômage dans la première moitié des années 1990 et les mesures spéciales destinées à améliorer la position des minorités « ethniques » n'eurent pas les résultats escomptés. La loi WBEAA ne bénéficia pas d'un soutien suffisant au sein de la société néerlandaise, tandis que l'implication des minorités dans le contrôle et la critique de sa mise en œuvre a été un échec. Elle a été considérée avant tout comme une loi forgée par l'Etat central. Elle aurait dû proposer une interprétation plus claire des règles, mieux se faire comprendre et défendre par les populations ciblées, reposer sur un meilleur équilibre entre les coûts et les avantages sociétaux et, enfin, se donner un meilleur encadrement et des sanctions plus efficaces.

La participation des minorités sur le marché du travail s'améliora néanmoins dans la seconde moitié des années 1990, l'économie néerlandaise sortant d'une période de crise et le marché du travail, réactivé, ayant besoin de nouvelles mains-d'œuvre. La participation nette des minorités « ethniques » au marché du travail augmenta de 8 % entre 1994 et 1999, bien que l'écart avec la population « autochtone » demeurât considérable. Les quelques 110 000 membres des minorités qui restèrent chômeurs de longue durée, à bas niveau d'études, furent alors perçus comme un problème majeur, en particulier par les services locaux pour l'emploi des quatre grandes agglomérations (Rotterdam, Amsterdam, La Haye et Utrecht).

Au sein des minorités, la jeune génération (les moins de 30 ans) a bien plus bénéficié de l'augmentation du nombre d'emplois sur le marché du travail que la première génération¹⁸. Bien que la contribution de la jeune génération à la population globale ait augmenté de plus de 10 %, son taux

de chômage passa de 25 % en 1994 à 12 % en 1999, tout en restant cependant deux fois plus élevé que celui des jeunes néerlandais « autochtones ».

IV. La loi « Wet Samen »

En 1998, le gouvernement des Pays-Bas proposa une version modifiée de la loi WBEAA, qui prit le nom de « Loi pour la promotion de l'emploi des minorités ethniques » (en néerlandais : *Wet SAMEN – Wet Stimulerend Arbeidsdeelname Minderheden*). L'acronyme « SAMEN » est l'équivalent du terme français « ensemble » et ce changement de dénomination ne fut pas simplement choisi pour son côté symbolique. Le plan et son appellation reflétaient l'idée constitutive d'un modèle de politique sociale typiquement néerlandais, appelé « le modèle des polders »¹⁹, dans lequel les instances du gouvernement central, les différentes organisations patronales et les syndicats partagent une responsabilité commune dans la promotion du plein emploi et des progrès économiques et sociaux. Cela dit, la passivité globale face à ce processus de l'essentiel des organisations des minorités ne fut pas surmontée.

Contrairement au Canada, où il incombe à la Commission pour les droits de l'homme de faire respecter les obligations essentielles des employeurs, cette nouvelle loi ne prévoyait pas d'audit extérieur spécifique pour vérifier le respect de la législation. La charge du contrôle fut confiée aux sections de l'inspection du travail qui dépendent des services locaux pour l'emploi. La Commission pour l'égalité de traitement des Pays-Bas, instance indépendante dont la compétence est définie par la « Loi sur l'égalité de traitement », n'agit que sur les plaintes pour discrimination. Bien que les jugements de cette Commission ne soient pas exécutoires, ses décisions et ses recommandations sont prises très au sérieux²⁰.

La politique générale visant à une représentation plus harmonieuse des minorités « ethniques » dans la main-d'œuvre en activité au niveau régional restait un objectif majeur de cette nouvelle mouture de la loi. La mise en œuvre de la loi fut améliorée, certaines procédures simplifiées, et la charge administrative réduite. De plus, la question du respect de la loi ne relevait plus du droit pénal mais du droit civil. En réponse aux critiques portant sur le caractère obligatoire de l'identification des origines, le recensement spontané des employés fut autorisé dans certains cas et la possibilité de porter plainte à une date ultérieure fut prévue. La population minoritaire originaire des Moluques fut inscrite sur la liste des plus de 160 groupes retenus comme groupes cibles. Dans un premier temps elle n'y avait pas été incluse car, constituée de citoyens néerlandais depuis longtemps, elle ne pouvait pas être définie par un statut minoritaire « ethno-national ». Mais d'un autre côté, les Moluquois ont un très long passé de groupe défavorisé, plus peut-être que toute autre minorité « ethnique » des Pays-Bas.

Bien que la loi favorisât la négociation plutôt que la confrontation, les attentes ambitieuses que traduisait l'expression « Wet SAMEN » ne se réalisèrent pas vraiment. En 2000, un rapport d'évaluation de l'application de la loi dans les instances publiques a souligné que, bien que la plupart des institutions aient produit un rapport annuel, nombre d'entre elles n'avaient pas réalisé les autres objectifs de la loi, comme la promotion des minorités « ethniques » à des postes plus élevés. Les responsables, dans le secteur public comme dans le privé, continuèrent de se plaindre des « tracasseries administratives », et du temps qu'ils perdaient à enregistrer les origines. De plus, un nombre important d'employeurs refusa de participer à ce recensement et le taux général de non-

réponse fut élevé. Les différents rapports et les réactions des médias donnent l'impression que les employeurs n'ont pas pris conscience de leur part de responsabilité dans la création d'emplois pour les individus issus des minorités « ethniques » et dans l'amélioration de leur statut. Par exemple, on trouve la remarque suivante dans le rapport annuel d'une société : « C'est une obligation à caractère répressif, qui n'a aucun effet ». La faiblesse de l'offre de main-d'œuvre issue des minorités « ethniques » fut à nouveau mentionnée, ainsi que le niveau de qualification peu élevé de ces candidats. Cela est vrai pour certains secteurs du marché du travail.

De façon globale, le niveau d'éducation des minorités « ethniques » présentes aux Pays-Bas est comparativement bas. En 1997, parmi les personnes issues des minorités « ethniques » recensées dans la main-d'œuvre disponible, un individu sur trois (33 %) n'avait qu'une éducation de niveau primaire voire aucune éducation. Ce n'était le cas que de 8 % de la main-d'œuvre néerlandaise « autochtone ». Ce n'est qu'au début de l'année 2000 que ce que l'on appela le « drame du multiculturalisme » devint un sujet d'actualité de grande envergure, d'abord dans les médias, puis au Parlement.

De leur côté, de nombreuses organisations privées et gouvernementales n'ont pas réussi à créer un environnement social favorable à l'application de mesures préférentielles. Les chercheurs en science politique soutiennent qu'un engagement fort des plus hautes instances est indispensable à la réalisation de politiques de cette nature. Les organisations des minorités « ethniques » considéraient que la loi « Wet SAMEN » était bien nécessaire pour obliger les employeurs à respecter une politique d'action positive dans le recrutement de candidats issus des minorités. Certaines ont même pris l'initiative, en plaçant des publicités dans deux journaux nationaux, d'inciter vivement les employeurs à soumettre leur rapport annuel. L'impact le plus significatif de cette loi fut peut-être de sensibiliser un plus grand nombre d'employeurs à la nécessité d'améliorer le statut des minorités sur le marché du travail. En 2000, le gouvernement des Pays-Bas passa un accord avec une quinzaine de multinationales ou de grands groupes néerlandais, relatif à l'introduction d'un management « multiculturel », à l'augmentation du nombre d'entrants issus des minorités « ethniques » et à leur accession à des postes mieux rémunérés au sein de ces organisations.

Quant au recrutement du personnel des collectivités publiques aux niveaux local et national, la tendance est de recourir à des traitements préférentiels de plus en plus marqués. Dans de nombreux documents à ce sujet, il est question que les collectivités publiques locales et nationales montrent l'exemple et parviennent à de meilleurs résultats. Dans les grandes agglomérations et les différentes instances gouvernementales, « l'action positive » en faveur des minorités a été abandonnée au profit de la formule, certes plus porteuse mais aussi plus vague, de « politique de la diversité »²¹. D'après le gouvernement néerlandais, la réalisation de l'équité dans l'emploi des minorités n'est pas seulement d'un « intérêt crucial » pour le gouvernement. Elle passe aussi par la participation active et l'engagement des syndicats et du patronat. Dans cette perspective, un groupe de travail sur les minorités et le marché du travail a été créé au niveau national en 1998, dans lequel sont représentées les instances dirigeantes des différentes organisations. La réalisation des objectifs de la loi « Wet SAMEN » est cependant restée problématique²².

Le soutien de la société dans son ensemble à des mesures de traitement préférentiel est faible. Un sondage concluait que la moitié de la population des Pays-Bas était opposée aux formes les plus marquées de politiques préférentielles dans les recrutements et que seulement 25 % y étaient

favorables. Par contre, l'opinion était largement favorable aux programmes ciblés sur les groupes « ethniques » et aux projets d'éducation ou de formation professionnelle.

V. Les présupposés latents des mesures préférentielles

À la municipalité d'Utrecht, des arguments utilitaristes, éthiques ou de proportionnalité furent avancés lors de l'instauration de mesures préférentielles dans les recrutements. La raison principale formulée pour justifier une politique plus volontariste était le contraste entre la présence relativement importante des minorités « ethniques » dans la population et leur faible représentation dans les différents services municipaux. La politique municipale de recrutement de nouveaux employés a consisté à sélectionner des candidats des minorités dès lors qu'ils avaient « les qualifications suffisantes ». De plus, certains postes furent réservés de préférence aux candidats des minorités « ethniques ». La réalisation de cette politique a ainsi impliqué la mise à l'écart de certains postes vacants pendant une période de six mois ²³.

En 1997, un réajustement de la politique municipale en faveur des groupes désignés s'imposa. Les résultats obtenus furent jugés bien trop limités. Bientôt la réalisation des objectifs de la loi «Wet SAMEN » devint un minimum, et une politique plus stricte est apparue nécessaire ²⁴. Le principal argument de cette opération reposait sur l'élimination de l'inégalité des chances qui affectait les populations ciblées. Dans cette perspective, la municipalité d'Utrecht lança une politique comprenant plusieurs volets :

1). Le renforcement de la politique visant à augmenter la présence des femmes aux échelons supérieurs de l'organisation municipale, pour briser ce qu'il est convenu d'appeler le «plafond de verre ».

2). Le renforcement de la politique consistant à embaucher plus d'individus issus des minorités « ethniques » dans tous les secteurs et les services de l'organisation. Afin de réaliser ces objectifs, chaque service pouvait recourir à des sociétés spécialisées dans la sélection et le recrutement d'individus des minorités. De plus, un contact systématique était pris avec les jeunes issus des minorités « ethniques » arrivés en période de fin d'études.

3). Un dispositif de surveillance constante. Chaque année, la réalisation des objectifs devait être évaluée dans chaque département de l'organisation municipale.

4). Une approche dite interculturelle de la ville. Les contributions des différents groupes « ethniques » à la société néerlandaise devaient être soulignées de manière plus systématique. Les initiatives devaient être décentralisées et se situer au niveau des quartiers. Leur réalisation nécessitait de la curiosité et un travail de réflexion sur soi-même. Il convenait de mettre en place des initiatives qui permettraient d'échanger les expériences interculturelles ²⁵.

Chaque année, une évaluation détaillée des initiatives et de leurs résultats doit avoir lieu. Cette politique municipale est plus ambitieuse que la loi «Wet SAMEN », selon laquelle les employeurs ont seulement l'obligation de faire état des mesures qu'ils ont prises pour réaliser les objectifs qu'ils se sont fixés. Cependant, le recours à des quotas stricts et à des procédures de réservation des postes vacants n'est pas imposé. Les raisons qui poussent l'administration municipale à employer de telles mesures préférentielles sont, bien entendu, la pression politique et le contrôle exercé par le conseil de la ville d'Utrecht. Dans « l'histoire du chauffeur et du maire », on peut conclure qu'une politique de traitement préférentiel est appliquée de manière assez stricte ; il est clair cependant qu'il

n'est pas question non plus de sélectionner des candidats qui ne seraient pas qualifiés. Il est intéressant d'analyser de plus près les différentes questions qui sont ici en jeu.

Tout d'abord, la question de la disponibilité. Un des éléments essentiels de la politique de traitement préférentiel est la disponibilité d'un nombre suffisamment important de candidats issus des populations désignées. Aux Pays-Bas, la disponibilité est mesurée par l'importance respective des minorités concernées au sein de la population active, répartie selon quatre niveaux d'études. Ce qu'on appelle des « statistiques de proportionnalité » sont diffusées aux dix huit régions géographiques du pays ²⁶. La concentration des minorités « ethniques » est très nette dans les grandes villes de l'Ouest, et c'est pour le premier niveau d'études et la catégorie « aucune éducation » que la disponibilité est la plus forte. En ce qui concerne la ville d'Utrecht, 51 % des personnes disponibles issues des minorités « ethniques » en 1999 n'avaient qu'une éducation de base voire aucune éducation.

Pour chaque niveau d'éducation, les employeurs prennent connaissance de la proportion d'individus issus des minorités et disponibles dans la région. Si le nombre de leurs employés issus des minorités est en dessous de la proportion ainsi établie, les employeurs doivent indiquer comment ils comptent se rapprocher de cet objectif. Un des présupposés de cette politique est donc l'existence d'un vivier d'employés disponibles et convenablement qualifiés, dans lequel il est facile de puiser.

Les municipalités souffrent, de surcroît, d'un problème d'image. De nombreux candidats considèrent qu'un emploi au sein des collectivités publiques n'est qu'un tremplin pour accéder à un poste plus attrayant et mieux rémunéré du secteur privé. Il est dès lors difficile pour les responsables des collectivités locales de trouver et surtout de garder des candidats des groupes cibles qui fassent l'affaire ²⁷. Dans un des services administratifs de la ville d'Utrecht par exemple, les départs de personnel qualifié issu des minorités « ethniques » étaient même plus important que les arrivées. En fait, il s'avère illusoire de penser que l'on peut harmoniser la représentation des minorités au sein de la main-d'œuvre avec des statistiques portant simplement sur le niveau d'éducation. La proportion d'individus qui sont effectivement en recherche d'emploi varie d'un groupe à l'autre. Il conviendrait donc de corriger les politiques préférentielles centralisées par une approche plus flexible de la proportionnalité. La gestion quotidienne révèle que, concernant les groupes désignés, la demande de personnel qualifié et de professionnels spécialisés est plus grande que l'offre ²⁸.

Une deuxième question est celle de la transparence. D'après la Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement, qui détient également le pouvoir de traiter les plaintes relevant de la loi « Wet SAMEN », les procédures doivent être appliquées de manière « systématique, vérifiable et compréhensible ». Face aux difficultés à trouver des candidats convenablement qualifiés au sein des minorités, certains responsables recourent à des mesures non conventionnelles pour recruter, et le recrutement n'est plus un processus de décision ouvert. Au final, de telles mesures non conventionnelles prises pour réaliser des impératifs trop stricts font passer la politique officielle d'action positive comme une initiative obscure et contestable.

Une troisième question est celle de la durée. Les politiques préférentielles en particulier sont toujours présentées comme des mesures temporaires. Aux Pays-Bas, les lois WBEAA et « Wet SAMEN » avaient elles-mêmes été présentées comme des mesures légales certes nécessaires, mais à durée déterminée ²⁹. Lorsque les inégalités économiques et sociales dont sont victimes les groupes spécifiés

se réduiront, les structures légales du traitement préférentiel seront abolies. Cela dit, les dispositifs relevant du traitement préférentiel ont tendance à perdurer. Les mesures de la municipalité d'Utrecht furent tout d'abord présentées comme « temporaires », mais comme elles n'ont pas eu les effets escomptés, les objectifs ont été relevés (10 % en 1995 puis 25 à 30 % en 2000) et de nouvelles minorités ont été incluses parmi les groupes cibles.

Une quatrième question, fréquemment débattue, est celle de l'enregistrement des origines. Le succès de la politique d'action positive néerlandaise repose sur la bonne volonté de tous les employés de l'organisation de déclarer spontanément leur origine. L'organisation doit fournir des données sur le pays de naissance de chaque employé et de ses parents. La question du caractère obligatoire de cette identification est, comme nous l'avons dit, politiquement sensible à cause de l'expérience douloureuse de la seconde guerre mondiale. Dans le rapport d'évaluation de la loi WBEAA, il apparaissait que 57 % des employeurs avaient réalisé ce recensement obligatoire. Chez ceux-ci, 8 % des employés en moyenne (qu'ils soient considérés comme appartenant aux minorités « ethniques » ou à la majorité néerlandaise autochtone) refusèrent de coopérer. Dans le cas de la municipalité d'Utrecht, un nombre relativement important d'employés de la ville (1998 : 20,4 % ; 1999 : 16,6 %, 2000 : 18 %) ont refusé de communiquer toute information sur leur origine ou celle de leurs parents. Un recensement exhaustif se révélant impossible, il existera toujours un biais statistique.

Une autre question est celle de la dérive discriminatoire que pourraient connaître certaines mesures de traitement préférentiel. En 1999, la Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement géra 42 cas concernant la « race » ou la nationalité, deux d'entre eux émanaient de candidats blancs et mettaient en cause le caractère discriminatoire de la loi « Wet SAMEN »³⁰. On peut penser qu'un plus grand nombre d'individus se sentent victimes des mesures préférentielles et des quotas que ne le laisse paraître le faible nombre de plaintes officielles³¹. Dans le cas que nous avons exposé, le candidat blanc au poste de chauffeur déposa une plainte officielle pour discrimination auprès de la police. En même temps, il ne souhaitait pas être considéré comme un raciste et il déclara même qu'il était d'accord avec la politique officielle de traitement préférentiel, à niveau de qualification égal. Mais il considérait qu'avait été prise contre lui une décision discriminatoire, à l'encontre d'un homme blanc qui était pourtant mieux qualifié pour le poste.

Pour finir, se pose la question des résultats obtenus par les mesures préférentielles. D'une manière générale, les résultats empiriques de ces politiques ont bénéficié de beaucoup moins d'attention que leurs justifications et leurs objectifs théoriques. Aux Pays-Bas, l'opinion publique et les universitaires ont une notion assez vague des résultats, positifs ou négatifs, des différentes formes d'action positive en faveur des minorités. Dans le cas de la candidature au poste de chauffeur, on constate qu'après un an de recherches intensives de candidats qualifiés issus des minorités « ethniques », le résultat s'est avéré négatif. La longueur de la procédure et les réactions négatives des médias ont généré entretemps des tensions. Globalement, les résultats de la politique municipale d'action positive sont insatisfaisants à Utrecht. Le rapport interne de 1998 concluait : « Malgré une bonne volonté et la mise en place d'instruments adéquats, trop peu de femmes se trouvent au sommet de la hiérarchie ; proportionnellement, les minorités ethniques sont sous-représentées, et rares sont les membres des minorités ethniques qui occupent des postes clés ». Sur l'année 1999, on enregistra l'arrivée de 76 employés issus des minorités « ethniques », contre 49 départs.

Les défenseurs des mesures préférentielles avancent souvent que leur objectif n'est pas tant de réaliser une meilleure représentativité globale des minorités que d'offrir à la main-d'œuvre un plus grand nombre de postes hautement qualifiés. Pour ce qui est de l'organisation de la municipalité d'Utrecht, aux postes les plus bas de l'organisation municipale, l'objectif est qu'une personne sur trois doit appartenir aux minorités «ethniques». Aux échelons supérieurs, un emploi sur deux doit être occupé par une femme. En 1998, les femmes occupaient près de 30 % des postes aux échelons supérieurs de l'organisation municipale, mais les minorités «ethniques» n'occupaient que 6% de l'ensemble des emplois. En 1999, une nouvelle définition des minorités «ethniques» fut introduite, plus large que les précédentes, suite à laquelle la participation des minorités ethniques passa à 11,2 % pour l'année 2000³². On peut constater cependant que le groupe qui bénéficia le plus de la politique d'action positive fut celui des femmes blanches des classes moyennes³³.

VI. Conclusion

Sur la scène politique néerlandaise, l'introduction de l'action positive bénéficia d'un soutien important tant au niveau local qu'au niveau national. Les partis de gauche comme la droite libérale défendirent jusqu'à l'instauration de mesures préférentielles. En revanche, le patronat néerlandais boycotta assez massivement la loi «Wet SAMEN».

En règle générale, ces mesures ont rencontré plus de succès dans le secteur public que dans le secteur privé. Leurs résultats empiriques sont difficiles à évaluer. Le résultat le plus prometteur est d'avoir sensibilisé les cadres des secteurs public et privé à la situation des minorités «ethniques» sur le marché du travail. Les critiques et les griefs ont porté y compris sur la perte de temps occasionnée par ces procédures et sur leur caractère bureaucratique. Malgré certains aspects controversés du traitement préférentiel et du recours aux quotas dans certaines institutions municipales, seuls quelques cas de ce qu'il est convenu d'appeler les «victimes blanches en colère» des politiques préférentielles sont apparus au grand jour. Les mérites respectifs des arguments soutenant les politiques préférentielles et de ceux qui les condamnent restent difficiles à trancher.

D'un point de vue organisationnel, l'application d'une politique de recrutement préférentiel par l'administration locale de la municipalité d'Utrecht a été une opération compliquée, et parfois décevante. L'absence de transparence dans sa mise en œuvre a généré des résistances. Le résultat le plus immédiat est la sensibilisation, au sein de l'organisation, à la nécessité d'employer des individus venant des minorités «ethniques». Il reste que les résultats concrets se sont révélés insatisfaisants. Or la justification des mesures préférentielles doit aussi se faire au regard des résultats qu'elles obtiennent sur le terrain. Le principe général inhérent aux mesures préférentielles est défendable, mais seulement lorsque l'on prend bien conscience des difficultés liées à leur mise en œuvre.

Notes

¹ La reconstitution de ce cas a été réalisée à partir d'entretiens avec les deux candidats, les déclarations officielles contenues dans le rapport de police, quelques articles de la presse néerlandaise, des entretiens avec deux responsables de politiques d'intégration des minorités ethniques (de la ville d'Utrecht et du ministère de l'Intérieur), l'examen de la correspondance officielle entre la municipalité et les candidats, des rapports internes de la municipalité d'Utrecht.

² Voir M. Bossuyt, *Prévention de la discrimination. La notion d'action positive et son application pratique*, sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, ONU, juin 2002.

³ Voir C.E.S. Choenni et A.C. Cain, « The intensification of Racism in the Dutch Labour Market », in : M van der Linden, J. Lucassen, *Racism and the Labour Market : Historical Studies*, Peter Lang Verlag, Berne, 1995.

⁴ Les programmes EMO-I et EMO-II ne concernaient que les emplois publics.

⁵ Les Moluquois établis aux Pays-Bas sont essentiellement originaires de l'île de Ambon, qui fait partie aujourd'hui de l'Indonésie. Après l'indépendance indonésienne, 4 000 Moluquois qui s'étaient battu pour l'armée coloniale néerlandaise furent rapatriés aux Pays-Bas avec leurs familles (soit un total de 12 500 personnes). Il y a à présent plus de 40 000 personnes ayant une origine moluquoise, de religion protestante et de nationalité néerlandaise, qui vivent aux Pays-Bas.

⁶ *Rapport Allochtonenbeleid* (Rapport sur la politique en faveur des minorités ethniques), La Haye, 1989. Ce rapport établissait que le taux de chômage des Surinamiens et des Antillais était deux fois plus élevé que celui de la population indigène présente sur le marché du travail, et celui des Turcs et des Marocains, plus de trois fois plus élevé.

⁷ La loi *Canadian Employment Equity Act* de 1986 avait pour but de faciliter l'accès à l'emploi et l'équité dans l'avancement pour les « groupes désignés », c'est-à-dire les femmes, les aborigènes, les minorités visibles (non-blancs à l'exclusion des aborigènes) et les personnes handicapées. Voir John Hucker, « Affirmative Action Canadian Style : Reflections on Canada's Employment Equity Law », in : T. Loenen & P.R. Rodrigues (ed.), *Non-Discrimination Law : Comparative Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 1999.

⁸ WRR Rapport, *Nederland als Immigratiesamenleving* (Les Pays-Bas, société d'immigrants), SDU Uitgevers, La Haye, 2001.

⁹ *Five new ethnic groups in the Netherlands. A comparative analysis*, Ministère de l'Intérieur, Service de la politique d'intégration des minorités, La Haye, 2000.

¹⁰ Le seul débat réel a concerné l'enregistrement obligatoire de l'origine de tous les employés. A ce sujet, le président de la Chambre chargée du recensement des Pays-Bas exprima de sérieuses objections de principe. Cette question est politiquement sensible dans la société néerlandaise en raison de son association avec les expériences vécues pendant la seconde guerre mondiale, lorsque plus de 70 % des juifs recensés aux Pays-Bas furent déportés et tués.

¹¹ Voir J. Edwards, « Preferential Treatment and the Right to Equal Consideration », in : P. Cumper, S. Wheatley (ed.), *Minority Rights in the 'New' Europe*, Kluwer Law International, La Haye, 1999.

¹² Dans son ouvrage de 1986, F. Bovenkerk mentionne aussi un certain nombre d'arguments utilitaristes en faveur de l'introduction de l'action positive : l'émulation qu'elle engendre, l'intérêt public, une augmentation de l'estime de soi, de la qualité des services, de la diversité et de la confiance, une diminution des préjugés, et des frustrations chez les minorités.

¹³ Au début des années 1990, plusieurs parlementaires néerlandais, des partis de gauche, libéral et de droite, se rendirent aux Etats-Unis et au Canada pour recueillir des informations sur les résultats obtenus dans ces pays par les politiques d'action positive. Le bilan de leur voyage d'étude fut publié dans un quotidien où ils déclarèrent que l'importance de la question exigeait la définition d'une politique nationale en la matière. La participation du parti de droite s'expliquait par le fait que cette visite avait aussi pour but d'étudier l'introduction de mesures de « contrôle du respect des contrats », auxquelles il s'opposait formellement.

¹⁴ Le seuil de 35 employés correspond à l'obligation légale d'avoir un comité d'entreprise. L'idée était alors que ce comité devait exercer un rôle de contrôle de l'application de la nouvelle loi. À présent, le seuil est passé à 50 employés.

¹⁵ Les origines retenues par la loi WBEAA sont : le Surinam, les Antilles néerlandaises et Aruba, la Turquie, le Maroc, le Vietnam, l'ancienne Yougoslavie, la Somalie, l'Éthiopie, l'Iran et l'Iraq. Les informations sur les pays d'origine des deux parents sont exigées. Les fils et filles dont un seul des parents est né dans un de ces pays sont aussi considérés comme appartenant à la minorité en question.

¹⁶ Il a été question dans la presse de l'opposition officielle de nombreux employés de KLM à un tel recensement, et la direction du *Koninklijke Bijenkorf Beheer* (un grand magasin lié à la communauté juive) émit des objections de principe contre ce type de recensement.

¹⁷ Cet argument se réfère plus ou moins aux expériences négatives vécues dans certains secteurs, tels que la métallurgie ou la santé. Mais c'est aussi un argument facile qui sert à justifier l'inaction.

¹⁸ La sous-représentation dans l'emploi, aujourd'hui, des minorités immigrées de la première génération, est aussi la conséquence du nombre relativement important de personnes originaires du Maroc et de Turquie, âgées de 40 à 65 ans, qui sont devenues handicapées suite à des accidents du travail.

¹⁹ Un « polder » est un terrain qui a été conquis sur la mer, une rivière, ou un lac. Jadis, la conquête et l'entretien de ces « polders » nécessitaient le soutien et la collaboration de tous les groupes et individus de la société hollandaise.

²⁰ La Loi sur l'égalité de traitement fut mise en œuvre en septembre 1994, date à partir de laquelle la Commission pour l'égalité de traitement entra en fonction.

²¹ Voir par exemple : « De kracht van een diverse stad. Uitgangspunten van het diversiteitsbeleid van de gemeente Amsterdam » (La force de la diversité urbaine. Les tentatives de la ville d'Amsterdam pour une politique de la diversité), 1999 ; le projet « Rotterdam Diversity », Plan d'action pour la réalisation d'une politique de la diversité, 2000 ; enfin le projet national concernant les municipalités, « Diversiteit loont » (Les atouts de la diversité), Fondation du travail et des organisations des municipalités néerlandaises, 2000.

²² Voir le rapport intermédiaire du gouvernement sur la mise en œuvre de la loi « Wet SAMEN » : « Contribution des minorités ethniques à l'emploi dans les institutions gouvernementales », La Haye, septembre 2000. Il est indiqué dans ce rapport que bien que les instances du gouvernement national aient produit un rapport annuel, un grand nombre d'établissements éducatifs et d'autorités locales ne se sont toujours pas acquittés de cette obligation légale.

²³ Voir « Handboek Personeelsbeleid Etnische Minderheden » (Guide de gestion du personnel en matière de minorités ethniques), municipalité d'Utrecht, juin 1993.

²⁴ Voir « Rapportage Doelgroepenbeleid Gemeente Utrecht 1998 » (Rapport 1998 sur la politique à destination des groupes cibles de la municipalité d'Utrecht), mai 1999.

²⁵ « Van minderhedenbeleid naar interculturalisatie » (Des politiques pour les minorités ethniques à l'interculturalisme), municipalité d'Utrecht, 1997.

²⁶ Chaque année, des « statistiques de proportionnalité » de niveau local sont établies de manière centralisée par les autorités nationales, et sont distribuées à toutes les firmes et organisations par le ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi.

²⁷ À Utrecht, le turnover au sein du personnel municipal issu des minorités ethniques était de 16,9 % en 1998, de 15,7 % en 1999, de 11 % en 2000. Le turnover du personnel néerlandais « autochtone » était de 9,7 % pour 1998, de 10,6 % pour 1999 et de 9,3 % pour l'année 2000 (Rapports de ces années-là sur la politique à destination des groupes cibles de la municipalité d'Utrecht).

²⁸ Il apparaît par exemple qu'il est très difficile de trouver du personnel qualifié pour le service des pompiers de la ville d'Utrecht, ou pour occuper des postes vacants dans le secteur du management, des finances et de l'automatisation.

²⁹ La date d'expiration de la loi *Wet SAMEN* avait été fixée au 1^{er} janvier 2002. Elle a été reportée au 1^{er} janvier 2004.

³⁰ Pour l'année 2000, la Commission pour l'égalité de traitement n'a rendu aucun jugement concernant des politiques préférentielles.

³¹ En 1994 et 1995, lorsque l'économie néerlandaise connut une récession, des hommes blancs envoyèrent des lettres de protestation aux journaux, relatant leur expérience malheureuse avec les politiques d'action positive. A l'époque, la ville d'Amsterdam et la police nationale introduisaient des formes assez drastiques de recrutement préférentiel.

³² D'après les rapports internes de la municipalité, 50 à 100 % des candidats aux postes vacants aux échelons supérieurs de la hiérarchie sont des candidates. Ces rapports indiquent que la participation des employées et l'amélioration de leur statut au sein des différents services municipaux étaient assez satisfaisantes. Les chiffres cependant sont parfois biaisés à cause de l'importance des effectifs qui n'ont pas été recensés. Voir les « Rapports sur la politique à destination des groupes cibles de la municipalité d'Utrecht », septembre 1997, mai 1999, juillet 2000.

³³ Le même type d'effet des politiques d'action positive a été observé aux Etats-Unis.