



Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels

Collection générale | 2018

Lutter contre les discriminations ou promouvoir la diversité en matière d'emploi ? Histoire d'une action publique en Région de Bruxelles-Capitale (1997-2012)

Discriminaties bestrijden of diversiteit op de arbeidsmarkt promoten? Overzicht van een overheidsoptreden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (1997-2012)

Fight against discrimination or promotion of diversity in employment? A public policy in the Brussels-Capital Region (1997-2012)

Alexandre Tandé



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1622>

DOI : 10.4000/brussels.1622

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Alexandre Tandé, « Lutter contre les discriminations ou promouvoir la diversité en matière d'emploi ? Histoire d'une action publique en Région de Bruxelles-Capitale (1997-2012) », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 120, mis en ligne le 05 février 2018, consulté le 19 février 2020. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1622> ; DOI : 10.4000/brussels.1622

Ce document a été généré automatiquement le 19 février 2020.



Licence CC BY

Lutter contre les discriminations ou promouvoir la diversité en matière d'emploi ? Histoire d'une action publique en Région de Bruxelles-Capitale (1997-2012)

Discriminaties bestrijden of diversiteit op de arbeidsmarkt promoten? Overzicht van een overheidsop treden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (1997-2012)

Fight against discrimination or promotion of diversity in employment? A public policy in the Brussels-Capital Region (1997-2012)

Alexandre Tandé

NOTE DE L'AUTEUR

Cet article est issu d'une recherche doctorale conduite entre 2009 et 2013. Celle-ci a reçu un soutien financier de la Région bruxelloise (Innoviris) et de l'Université libre de Bruxelles.

Introduction

- 1 A la fin des années 1990, une étude met pour la première fois en lumière le caractère systémique des discriminations à l'embauche en Belgique. A niveau de formation et d'expérience équivalent, les candidats d'origine étrangère sont plus rarement recrutés par les employeurs du secteur privé [Arriijn, Feld et Nayer, 1997]. A Bruxelles, une ville-région caractérisée par un haut niveau de chômage et une importante population issue de l'immigration, ces résultats ont un fort retentissement. Pour lutter contre la

discrimination ethnique à l'embauche, le gouvernement régional et les partenaires sociaux prennent alors des mesures pour sensibiliser les secteurs économiques, le personnel des agences pour l'emploi et les candidats à l'embauche. Quelques années plus tard, une deuxième étude vient toutefois signaler la persistance du problème [Martens et Ouali, 2005]. Pour les pouvoirs publics bruxellois, ces résultats traduisent l'inefficacité de leur action, et de nouveaux instruments sont créés afin d'intervenir cette fois directement à l'échelle des entreprises (Charte, Plan et Label de diversité). Il s'agit de convaincre celles-ci des bénéfices qu'elles peuvent retirer d'une bonne gestion de la diversité de leur personnel, notamment en termes de performance et d'image. Dans le même temps, les références au problème des discriminations et au cadre légal sanctionnant ces pratiques deviennent plus discrètes.

- 2 A Bruxelles, comme dans d'autres contextes, les professionnels de ces thématiques présentent souvent lutte contre les discriminations et promotion de la diversité comme les deux dimensions complémentaires d'une même politique, les « deux faces d'une même pièce ». L'histoire et les implications de ces deux approches sont pourtant différentes, et les articuler ne va pas nécessairement de soi. Cet article retrace l'histoire de la politique bruxelloise conduite dans ce domaine, en interrogeant plus particulièrement les liens, mais aussi les tensions, entre ces deux objectifs. Après avoir exposé les conditions de création de cette politique et les actions encore expérimentales des débuts (Section 1), on présentera sa transformation au milieu des années 2000. Cette politique est alors consolidée, notamment par l'inscription dans le droit régional des nouveaux dispositifs et par la constitution d'une cellule bruxelloise de consultants en diversité (Section 2). Cependant, l'affirmation de la promotion de la diversité constitue aussi un changement d'orientation stratégique, qui s'observe à deux niveaux : le rapport au droit et les cibles de cette intervention publique (Section 3). Sur le terrain de la mise en œuvre, l'impact du principal dispositif de cette politique, le *Plan de Diversité*, reflète également ces évolutions (Section 4).
- 3 Dans une perspective socio-historique, une enquête qualitative a été menée pour retracer le déroulement de cette action publique sur une période de quinze ans. L'analyse s'appuie sur des sources orales (entretiens semi-directifs conduits auprès d'acteurs associés à la politique régionale : cabinet politique, administration régionale, organisations patronales et syndicales) et un corpus documentaire. Dans cet article, le propos s'appuie plus particulièrement sur les archives du *Pacte territorial pour l'emploi* de la région bruxelloise (procès-verbaux de réunions, rapports d'activité, notes stratégiques, articles de presse). Pour leur part, les données relatives à la mise en œuvre des plans de diversité proviennent d'une mission d'évaluation conduite à la demande du Pacte territorial [Tandé, Desmarez et Crosby, 2012], et dont la méthodologie est précisée au début de la Section 4.

1. Les débuts de la politique bruxelloise de lutte contre la discrimination à l'embauche (1997-2004)

1.1. L'étude BIT et l'importance de ses résultats dans le contexte bruxellois

- 4 Dans le courant des années 1990, le Bureau International du Travail (BIT) mène une série d'études en Europe pour mesurer l'influence de l'origine ethnique dans les

processus de recrutement des entreprises privées. En Belgique, l'étude est financée par les services de la Politique scientifique fédérale. Elle est conduite par des chercheurs de l'Université libre de Bruxelles (ULB), de l'Université de Liège (ULG) et de la Katholieke Universiteit Leuven (KUL). La démarche repose sur la méthode expérimentale du test de situation (testing) : pour chaque offre d'emploi testée, deux jeunes enquêteurs postulent simultanément en adressant un curriculum vitae équivalent en termes d'expérience et de niveau de diplôme. Le seul élément volontairement différent est celui de leur origine nationale, belge pour le premier, marocaine pour le second. En comparant de manière systématique la manière dont les recruteurs réagissent à chaque paire de candidats, les chercheurs établissent le caractère structurel des discriminations, en dépit du cadre légal qui proscrit ces pratiques [Arriijn, Feld et Nayer 1997]. Pour la première fois en Belgique, une étude scientifique dépasse l'observation d'actes discriminatoires isolés, en mesurant leur caractère collectif : à Bruxelles, la probabilité pour un candidat d'origine marocaine d'être écarté du processus de recrutement en raison de ses origines est de 34,1 %, soit une chance sur trois.

- 5 A l'époque, ces résultats permettent de mieux comprendre le haut niveau de chômage des Bruxellois d'origine étrangère, un problème au croisement de deux caractéristiques de l'agglomération. D'une part, depuis la désindustrialisation entamée dans les années 1960, l'économie régionale crée peu d'emplois pour les travailleurs faiblement qualifiés. Au dynamisme et à l'attractivité internationale de Bruxelles répond l'importance du chômage et de la pauvreté d'une partie de sa population [Hermia et Vandermotten, 2015]. D'autre part, Bruxelles compte une forte population issue de l'immigration de travail non-européenne des années 1960 et 1970, venue notamment du Maroc, de Turquie et du Congo. Ces populations restent aujourd'hui concentrées dans les communes du centre et de l'ouest bruxellois, où le nombre d'étrangers peut atteindre 50 % et la proportion d'origine étrangère est plus importante encore [Delwit, Rea et Swyngedouw, 2007]. Si le caractère cosmopolite de l'agglomération tient aussi à d'autres facteurs (péri-urbanisation et départ des classes moyennes belges à partir des années 1950, migration d'Européens qualifiés travaillant pour l'Union européenne, arrivée de migrants originaires du monde entier depuis les années 1990), le chômage et l'origine étrangère (non-européenne) sont deux enjeux qui se recouvrent largement à Bruxelles. Complétant les recherches antérieures ayant démontré la stratification du marché de l'emploi en fonction de l'origine nationale des travailleurs [Martens et Denolf, 1993], l'étude BIT signale que les discriminations sont l'une des causes de cette situation.

1.2. Les premières actions dans le cadre du Pacte Territorial pour l'emploi

- 6 Un organisme fédéral, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR, aujourd'hui UNIA), organise alors une campagne d'information pour faire connaître ces résultats dans les trois régions du pays. Le gouvernement bruxellois se saisit du problème et décide de conduire une action spécifique, permise par ses compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle [Adam, 2006]. Les pouvoirs publics bruxellois sont alors engagés dans la création d'un Pacte territorial pour l'emploi, un forum de discussion issu d'une initiative de la Commission européenne. Celui-ci réunit acteurs politiques, organismes publics régionaux, organisations patronales et organisations syndicales. Visant à développer le dynamisme

économique et le niveau d'emploi dans la région, le Pacte territorial pour l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale voit le jour en juin 1998. Lors de la conférence de presse présentant le nouveau Pacte, le Ministre-Président Charles Picqué décrit alors la discrimination à l'embauche comme « un sujet pour le moins sensible » sur lequel les pouvoirs publics souhaitent intervenir, « d'abord parce qu'il [leur] paraît important humainement parlant, mais aussi parce qu'il est une des composantes de la réalité bruxelloise ». Après avoir annoncé plusieurs mesures qui seront prises dans les mois suivants, le Ministre-Président précise que celles-ci doivent permettre de promouvoir le « potentiel qu'offre l'ensemble de la population bruxelloise ». Contrairement aux instances officielles de concertation sociale en matière d'emploi, le Conseil Économique et Social de la Région bruxelloise (CESRBC) et le Comité de gestion de l'Office bruxellois pour l'emploi (ORBEm), le Pacte est conçu comme un espace de discussion informel. Pourtant, c'est bien en son sein, lors des réunions de l'assemblée plénière et du groupe de travail consacré à la discrimination, que les premières mesures régionales vont être élaborées dans ce domaine.

- 7 La première initiative est l'organisation de séminaires destinés aux acteurs de l'économie bruxelloise. Ils rassemblent plusieurs centaines de représentants patronaux, de délégués syndicaux et d'acteurs de l'insertion socio-professionnelle entre octobre 1999 et juin 2004. Certains séminaires visent des secteurs d'activité spécifiques (transport; fabrication métallique; maisons de repos; hôtellerie, restauration et cafés; banques et assurances). Lors de ces rencontres organisées avec le CECLR, un des chercheurs associés à l'étude BIT vient en présenter les résultats. Au début des années 2000, un guide pratique intitulé « Tous égaux face à l'embauche » est rédigé à l'attention des intermédiaires de l'emploi publics et privés. Inspiré d'une initiative flamande, ce guide analyse les processus de discrimination, présente le cadre légal belge en la matière et propose des conseils concrets pour contrer d'éventuelles demandes discriminatoires formulées par des employeurs. Le guide est diffusé auprès du personnel de l'Office régional pour l'emploi (ORBEm), et les membres du Pacte s'engagent à en faire la promotion en interne. En juin 2003, un Guichet d'information sur la discrimination à l'embauche est également créé au sein de l'ORBEm. Le Guichet informe et conseille les personnes qui le sollicitent, en les orientant le cas échéant vers le CECLR si elles souhaitent déposer plainte. Enfin, le Pacte Territorial commande une nouvelle étude pour actualiser et approfondir l'étude BIT, en ciblant cette fois spécifiquement le marché du travail bruxellois.

2. Structuration et réorientation de l'intervention régionale : la promotion de la diversité (2004-2012)

2.1. L'étude Martens-Ouali et les changements de l'action publique

- 8 Les résultats de la nouvelle étude [Martens et Ouali, 2005] sont présentés lors de l'Assemblée plénière du Pacte territorial le 14 décembre 2004. La méthodologie des chercheurs de l'Université libre de Bruxelles (ULB) et de la Katholieke Universiteit Leuven (KUL) est partiellement différente de celle de l'étude BIT : plutôt que de recourir à des acteurs, ils suivent de véritables chercheurs d'emploi dans leurs démarches. Plus complète, l'approche combine des tests de situation, des analyses statistiques et des entretiens avec les demandeurs d'emploi. Les résultats confirment

cependant ceux établis à la fin des années 1990 : en comparant la trajectoire des candidats d'origine belge et celle des candidats d'origine étrangère, les chercheurs observent des discriminations à l'encontre de ces derniers dans 45 % des cas. Le phénomène touche aussi bien les femmes que les hommes, qu'ils soient faiblement ou hautement qualifiés, et même s'ils ont acquis la nationalité belge. Au sein du Pacte territorial, ces résultats conduisent à un constat d'échec : « Si l'on continue comme l'on a traité le problème jusqu'à présent, on va droit dans le mur »¹. En mars 2005, l'étude est présentée lors d'un colloque public et les membres du Pacte expriment le souhait de transformer l'intervention régionale dans ce domaine. Une cellule régionale de consultants en diversité est constituée afin de communiquer plus largement sur ces enjeux et d'accompagner les entreprises dans la conduite d'une politique de diversité. Les organisations syndicales (CSC, CGSLB et FGTB) reçoivent également des subsides pour employer des conseillers en diversité. Enfin, de nouveaux dispositifs sont créés.

2.2. Les nouveaux instruments de la politique bruxelloise de diversité

- 9 En matière de communication et de sensibilisation, les séminaires sectoriels sont remplacés par des rencontres au format plus court et informel : les Moments-spots. Animés par la Cellule régionale de consultants, souvent avec l'appui d'un partenaire extérieur, ils réunissent des entreprises autour d'une thématique précise (le tutorat en entreprise, la diversification des canaux de recrutement, le CV anonyme). La priorité est donnée à l'échange d'informations pratiques, les participants venant présenter leurs interrogations et leurs difficultés, mais aussi les solutions trouvées et les réussites.
- 10 Une *Charte de la Diversité* est proposée aux entreprises bruxelloises à partir de fin 2005. Elle invite les signataires à mettre en œuvre une gestion des ressources humaines non-discriminatoire, en essayant de refléter la diversité bruxelloise, notamment ethnique et culturelle. Le texte, qui n'est pas contraignant juridiquement, présente le « pluralisme » comme une source de « plus-value économique et sociale » : sa promotion doit bénéficier à la fois aux entreprises en termes d'innovation et de débouchés commerciaux, et aux populations exposées aux discriminations par un meilleur accès à l'emploi. Celles-ci sont désignées par les critères de l'origine étrangère (avec le terme flamand d'*allochtone*), du handicap, de l'âge et du genre. Initialement adoptée par cinquante entreprises, la Charte compte 168 signataires en 2016.
- 11 Un autre dispositif apparaît en 2010 : le Label de diversité bruxellois. Comme la Charte, le Label est un outil de communication signalant l'engagement d'une entreprise en faveur de la diversité. Mais tandis que la Charte repose sur l'adhésion unilatérale de l'entreprise, le Label est décerné par la Région de Bruxelles-Capitale, la condition principale étant la réalisation d'un plan de diversité. Cinq entreprises se voient décerner le Label en février 2010, et quinze autres en décembre 2011. En 2016, le nombre total d'entreprises ayant reçu le label s'élève à 71.
- 12 Enfin, à partir de 2006, le *Plan de diversité* devient l'instrument central de la politique bruxelloise dans ce domaine. Pour s'engager dans la démarche, une entreprise privée doit mener des actions portant sur le recrutement, l'encadrement du personnel et la communication. L'objectif doit être de valoriser et de chercher à augmenter la diversité du personnel, en tenant compte des critères suivants : l'origine étrangère, le genre, le

handicap et l'âge. Les projets doivent être validés en interne par la direction et des représentants des travailleurs. Ils sont ensuite examinés par le Comité de diversité du Pacte territorial, le Comité de gestion d'Actiris, puis par le Ministre régional de l'emploi. En cas d'accord, l'entreprise est accompagnée pendant deux ans par la Cellule bruxelloise de diversité, et les actions prévues sont co-financées par la Région pour un montant maximum de 10 000 euros. Les objectifs et les modes de fonctionnement du *Plan de diversité* sont d'abord énoncés dans un document de travail informel, puis sont inscrits dans le droit par une ordonnance du Parlement bruxellois en septembre 2008, et un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en mai 2009. Entre 2007 et 2012, une cinquantaine d'entreprises s'engage dans la démarche. En 2016, le nombre d'entreprises ayant réalisé un plan de diversité bruxellois s'élève à 101.

3. Un changement d'orientation stratégique à deux niveaux

3.1. Le rapport au droit

- 13 La notion de discrimination désigne des inégalités de traitement subies par des individus dans l'accès à un droit, un bien ou un service, en fonction de caractéristiques, réelles ou supposées, que la loi interdit de prendre en compte. Le rapport au droit est ici essentiel : en Belgique, l'essor de la notion de discrimination est lié au développement de la législation européenne. Dans le sillage des directives des années 1970 qui condamnent les inégalités de traitement liées au sexe, le Traité d'Amsterdam (1997) permet d'étendre ce principe à d'autres catégories. La directive 2000/43 du 29 juin proscrivant les discriminations fondées sur l'origine ethnique et la race, et la directive 2000/78 du 27 novembre 2000 condamne ces pratiques dans le domaine du travail et de l'emploi, en élargissant la liste des critères prohibés (handicap, âge, orientation sexuelle, religion et convictions). Les compétences législatives dans ce domaine sont aujourd'hui réparties entre l'état fédéral, les trois communautés et les trois régions du pays [Bribosia et Rorive 2008].
- 14 En Belgique comme dans d'autres pays européens, les références à la notion de diversité se sont pour leur part multipliées depuis le début des années 2000, mais d'abord par le biais de chartes, de sessions de formation et de programmes d'action dans les organisations privées et publiques. Ces initiatives s'inspirent du *diversity management*, conçu au début des années 1980 aux États-Unis, lorsque des responsables des ressources humaines et des experts en management transforment les dispositifs d'égalité des chances instaurés dans les entreprises à la suite du *Civil Rights Acts* (1964). Selon cette nouvelle approche, les discriminations sont jugées irrationnelles d'un point de vue économique [Becker, 1957], mais les contraintes judiciaires, motivées par des considérations éthiques, sont aussi critiquées : elles seraient incapables de réduire les injustices sur le marché de l'emploi, et seraient en revanche incompatibles avec les besoins des entreprises privées [Thomas, 1990]. Aux États-Unis comme en Europe, les politiques de promotion et de gestion de la diversité sont ainsi le plus souvent incitatives : les entreprises sont libres de s'y engager ou non, et de choisir, le cas échéant, le contenu des actions qu'elles souhaitent mener [Bereni, 2009; Dobbin, 2009].
- 15 A Bruxelles, les interventions imaginées dans les premières années faisaient systématiquement référence au cadre légal anti-discriminatoire. En privilégiant

l'information et la sensibilisation des acteurs du marché de l'emploi sur ces enjeux (séminaires sectoriels, formation des intermédiaires de l'emploi), et en encourageant les demandeurs d'emploi à réagir face aux pratiques discriminatoires (Guichet de recueil des plaintes), les pouvoirs publics bruxellois se positionnaient d'abord en relais de l'action judiciaire. A partir de 2004, alors que l'action publique s'enrichit de nouveaux dispositifs et devient plus conséquente en termes opérationnels, cette dimension ne disparaît pas – le Guichet, par exemple, poursuit aujourd'hui encore son activité – mais son importance diminue. Les nouveaux instruments élaborés entre 2004 et 2009, la *Charte de la diversité* et le *Plan de diversité* en particulier, privilégient la diffusion de conseils opérationnels et de normes non-juridiques, rassemblées sous l'expression de « bonnes pratiques ». Par ailleurs, ces instruments sont strictement incitatifs : le Pacte territorial écarte toute possibilité de contraindre les entreprises privées bruxelloises à s'engager dans l'un ou l'autre des dispositifs régionaux.

3.2. Les cibles de l'intervention publique

- 16 Une autre différence entre politiques de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité concerne les acteurs (individus, organisations) auxquels elles s'adressent. La notion de discrimination désigne des actes (individuels) et des processus (collectifs) qui infériorisent et défavorisent certaines populations, les empêchant d'accéder à des ressources rares (emploi, logement, droits et services). Reposant sur la prévention ou la sanction, les politiques anti-discriminatoires visent à intervenir sur des pratiques jugées injustes et proscrites par la loi, en distinguant des coupables et des victimes (potentiels ou avérés). Pour sa part, la notion de diversité se caractérise d'abord par une focalisation sur l'intérêt des organisations, celui de la direction et des actionnaires en particulier. En dépit d'arguments de type « gagnant-gagnant » – maximiser l'intérêt collectif bénéficierait aussi aux populations fragilisées sur le marché de l'emploi – la priorité est toujours d'accroître la performance des organisations. La prévention ou la sanction des traitements inégalitaires est alors un objectif secondaire, qui peut aussi simplement disparaître.
- 17 On peut constater que les instruments bruxellois adoptés avant et après 2004 ne s'adressent pas aux mêmes acteurs [Tandé, 2015]. Les premiers séminaires visaient à sensibiliser les employeurs, les acteurs syndicaux et les intermédiaires de l'emploi pour, *in fine*, améliorer la situation des Bruxellois d'origine étrangère sur le marché de l'emploi. Pour sa part, le Guichet d'information sur la discrimination à l'embauche intervient directement auprès de ces populations lorsque celles-ci soupçonnent une pratique discriminatoire commise à leur égard. A partir de 2004, ces populations ne sont plus les uniques cibles de l'intervention publique régionale, celle-ci devant également bénéficier à toutes les composantes des entreprises. Le texte de la *Charte de la diversité* considère ainsi que le « pluralisme » bénéficie à la fois aux dirigeants, aux salariés et aux populations exposées aux discriminations, qu'il s'agisse de travailleurs ou de candidats à un emploi. Par ailleurs, les Bruxellois d'origine étrangère ne sont généralement pas associés à la mise en œuvre des instruments. Ainsi, le *Plan de diversité* s'inscrit d'abord dans une dynamique de concertation sociale : conduire un plan implique d'obtenir l'accord de la direction et celui des représentants du personnel, les délégués syndicaux le cas échéant. Une « structure porteuse » composée sur un mode paritaire doit aussi être créée pour superviser les actions prévues. Mais il n'est pas prévu d'associer systématiquement des représentants des groupes ciblés par le

dispositif, que ceux-ci soient définis par l'origine étrangère, le genre, l'âge ou le handicap. Cette possibilité est laissée à l'appréciation de l'entreprise, ce qui, en pratique, est rarement le cas. Enfin, l'intérêt des employeurs privés est directement conforté par le fait que cette politique bruxelloise ne leur impose aucune contrainte, mais leur offre plutôt de nouvelles ressources, qu'ils sont libres d'utiliser ou non (aide de consultants régionaux, subsides, outils de communication). Cette approche tient alors en une formule : « la diversité, un véritable atout pour votre entreprise »².

4. L'impact variable du *Plan de Diversité* dans les entreprises privées bruxelloises

- 18 Quelques années après le lancement du *Plan de Diversité*, une première évaluation externe a interrogé ses modes de fonctionnement et ses effets sur les entreprises qui s'y engagent [Tandé, Desmarez et Crosby, 2012]. Une question centrale était de savoir quels étaient les éventuels changements produits sur les modes de gestion internes et la situation des groupes-ciblés au sein de ces entreprises au bout de deux ans. Au plan méthodologique, plusieurs entreprises ont été sélectionnées selon les critères suivants : elles devaient avoir terminé leur plan, être de tailles différentes (PME, grandes entreprises) et être engagées dans des secteurs d'activité différents. Sur base des évaluations internes réalisées avec la Cellule régionale de diversité, la démarche semblait y avoir produit des effets importants ou, au contraire, plus limités. Des entretiens ont été conduits avec des représentants de la direction (ou de l'encadrement) et du personnel (délégué syndicaux le cas échéant). L'analyse s'est aussi appuyée sur des documents administratifs (projet de départ, évaluation intermédiaire et finale).
- 19 De manière générale, l'évaluation a montré la capacité des pouvoirs publics bruxellois à convaincre des entreprises privées de s'engager dans cette démarche, et à mener des actions qu'elles n'auraient pas conduites de leur propre initiative. Ce résultat est permis par l'approche incitative, basée sur la mise à disposition de ressources (financières, accompagnement), et non par la menace de sanctions judiciaires. Au quotidien, les consultants régionaux en diversité mènent une intense activité de lobbying auprès des entreprises, pour les amener à s'engager, puis à mener les projets à leur terme. Inversement, ils prennent soin de se distinguer des services d'inspection du travail. Un autre point commun entre les différents plans est le respect de la procédure opérationnelle et juridique, qui va de la signature d'une convention avec la Région jusqu'à l'évaluation finale au bout de deux ans. La constitution d'une structure paritaire associant direction et travailleurs est une étape souvent difficile, mais franchie dans la plupart des cas. Cependant, des différences importantes surviennent aussi lors de la mise en œuvre. Certaines actions inscrites dans le programme de départ sont bien réalisées et s'intègrent ensuite dans le fonctionnement normal de l'entreprise. D'autres actions, en revanche, ne sont conduites qu'une seule fois, et l'entreprise revient alors à ses pratiques et procédures antérieures. Enfin, et pour différentes raisons, certaines entreprises ne réalisent pas les actions prévues : les pouvoirs publics bruxellois n'ont alors comme seul recours que de retirer les subsides qui leur étaient consacrés.
- 20 Pour sa part, l'impact sur le fonctionnement général de l'entreprise peut être important, notamment lorsque les pratiques et les procédures sont informelles et/ou

débattees en interne. Dans ce cas, la réalisation d'un plan introduit de nouvelles pratiques, qui tendent à professionnaliser les modes de gestion du personnel. Les plans produisent en revanche moins d'effets lorsque ces modes de gestion sont déjà très structurés, dans les grandes entreprises notamment. Par ailleurs, les évolutions constatées sont plus significatives concernant le fonctionnement général des entreprises impliquées (sélection et recrutement, gestion du personnel, communication interne et externe) que concernant la situation des travailleurs en leur sein, au regard des critères retenus par la Région bruxelloise (nationalité / origine étrangère, genre, handicap, travailleurs jeunes, travailleurs expérimentés, faible niveau de qualification). Si la problématique des travailleurs d'origine étrangère est examinée avec précision (analyse de la composition du personnel, formation des équipes aux enjeux de discrimination et de diversité), les plans contribuent à faire cesser les pratiques discriminatoires, lorsque celles-ci ont été signalées dans une entreprise. Mais cette problématique peut aussi faire l'objet d'une attention plus superficielle, par exemple lorsque des dirigeants d'entreprise affirment que la diversité est une caractéristique essentielle de leur organisation, mais refusent d'investiguer sur d'éventuelles pratiques discriminatoires commises dans le passé. Côté syndical, dans le cas d'un conflit social notamment, les délégués peuvent refuser de travailler la question des inégalités liées à l'origine étrangère, de peur d'affaiblir la cohésion des travailleurs face à la direction.

- 21 En définitive, et malgré les spécificités proprement bruxelloises du dispositif, notamment l'obligation pour chaque plan de s'inscrire dans une logique de concertation sociale associant direction et travailleurs, les actions mises en œuvre dans ce cadre ressemblent assez largement à celles conduites dans le secteur privé sans intervention des pouvoirs publics : rhétorique de type *business case* sur les bienfaits de la diversité, difficultés à faire de la discrimination un objet systématique d'investigation et d'intervention, prise en compte variable de la situation et des intérêts des travailleurs minoritaires [Doytcheva et Caradec, 2008]. La comparaison vaut également pour les effets obtenus : l'approche strictement incitative promue par les pouvoirs publics et la grande marge de manœuvre laissée aux entreprises dans ce cadre font du *Plan de Diversité* un dispositif à l'impact lui-même divers [Tandé, 2017].

Conclusion

- 22 Cet article porte sur le développement de l'action publique bruxelloise de lutte contre les discriminations / promotion de la diversité sur le marché de l'emploi privé entre 1997 et 2012. Ces dernières années, plusieurs évolutions importantes sont intervenues, notamment la dissolution du *Pacte territorial pour l'emploi* et la reprise du pilotage de cette politique par l'agence régionale de l'emploi Actiris. Depuis juillet 2014, c'est désormais au sein du Conseil de la non-discrimination et de la diversité (CNDD) que celle-ci est définie. Cette instance réunit des représentants du ministre bruxellois de l'Emploi, d'Actiris, des Organisations patronales et syndicales, et du Service public régional de Bruxelles. Qu'en est-il, dès lors, des enjeux mis en évidence pour la période précédente ?
- 23 Une première question est de savoir comment s'articulent aujourd'hui les objectifs de non-discrimination et de promotion de la diversité. L'affirmation de cette notion au milieu des années 2000 a contribué à réduire l'attention au problème des discriminations. De même, en se focalisant sur l'intérêt des entreprises privées, le

gouvernement régional a en partie perdu de vue les populations d'origine étrangère qui étaient les cibles initiales de son intervention. Or, dans son intitulé-même, l'instance chargée aujourd'hui de superviser cette politique, le Conseil de la non-discrimination et de la diversité, signale la volonté politique de lier ces deux thématiques. Il serait intéressant de savoir comment cela se traduit concrètement, notamment dans la mise en œuvre des plans de diversité. Dans les premières années du dispositif, l'une des plus grandes difficultés était précisément de travailler la problématique des discriminations au sein des entreprises. Par ailleurs, la notion de diversité ne semble toujours pas avoir reçu de contenu théorique et opérationnel dans l'action publique bruxelloise. Cela pose question alors que la Région conduit aussi une politique de diversité au sein de sa propre administration [Rea, 2015] et qu'elle a organisé en 2017 une série d'événements publics autour de cette thématique.

- 24 Une deuxième question est celle de l'impact de cette politique et de ses dispositifs sur les modes de gestion des ressources humaines dans les entreprises du secteur privé. La première évaluation du dispositif montrait des effets assez importants sur les modes de gestion du personnel et, parfois, une amélioration de la situation des travailleurs d'origine étrangère au sein des entreprises engagées. Mais des variations importantes d'un plan à l'autre étaient aussi soulignées, tant dans la mise en œuvre qu'en termes d'impact. La situation des entreprises était examinée deux ans après le début d'un plan de diversité : il serait intéressant de savoir si ces entreprises ont depuis développé des politiques de diversité conséquentes, ou si leur engagement a cessé en même temps que le soutien financier et humain offert par la région. L'impact de cette politique pourrait aussi être interrogé à l'échelle de la région bruxelloise dans son ensemble, et pas uniquement au sein des entreprises directement associées. Sur ce point, une deuxième mission d'évaluation concluait à des effets limités au niveau macro-économique, et préconisait notamment le conditionnement des aides régionales aux entreprises à la réalisation d'un plan de diversité [IDEA-Consult, 2016]. Fin 2016, le Gouvernement régional semblait plutôt privilégier des aides accrues pour les entreprises s'engageant dans cette démarche³.
- 25 Un troisième enjeu pourrait aussi être interrogé : celui de la participation des populations exposées aux discriminations à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette politique. L'absence d'acteurs représentant directement leurs intérêts au sein du *Pacte Territorial* a facilité le basculement de la lutte contre la discrimination à la promotion de la diversité, et cette absence contribue aussi à l'impact limité des plans de diversité. Une évolution serait sûrement permise par l'ouverture des processus d'élaboration et de mise en œuvre de cette politique aux populations officiellement désignées comme ses « publics-cibles » (en fonction des critères de l'origine étrangère, du genre, du handicap et de l'âge). Mais cela nécessiterait de réinterroger les modalités traditionnelles de la concertation sociale en matière d'emploi, et plus largement le paradigme universaliste qui guide la plupart des politiques publiques de la Région de Bruxelles-Capitale [Rea, 2007].

BIBLIOGRAPHIE

- ADAM, Ilke, 2006. La discrimination ethnique à l'embauche à l'agenda politique belge, In: *Formation Emploi*. nr 94, pp. 11-25.
- ARRIJN, Peter, FELD, Serge en NAYER, André, 1997. *Belgische deelname aan het onderzoek van het Internationaal Arbeidsbureau aangaande discriminatie van werknemers van buitenlandse afkomst of ethnische minderheden in de wereld van de arbeid*. Brussel: Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden.
- BECKER, Gary S., 1957. *The Economics of Discrimination*. Chicago: University of Chicago Press.
- BERENI, Laure. 2009. Faire de la diversité une richesse pour l'entreprise: La transformation d'une contrainte juridique en catégorie managériale. In: *Raisons politiques*. nr 35, pp. 87-105.
- BRIOSIA, Emmanuelle en RORIVE, Isabelle, 2008. *Report on measures to combat discrimination. Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. Country report 2007/ Belgium*. Bruxelles : European Network of Legal Experts in the Nondiscrimination Field, Human European Consultancy, Migration Policy Group.
- DELWIT, Pascal, REA, Andrea en Swyngedouw, MARC, 2007. *Bruxelles ville ouverte*. Paris: L'Harmattan.
- DOBBIN, Frank, 2009. *Inventing equal opportunity*. Princeton: Princeton University Press.
- DOYTICHEVA, Milena en CARADEC, Vincent, 2008. *Inégalités, discriminations, reconnaissance. Une recherche sur les usages sociaux des catégories de la discrimination*. Lille: Université de Lille 3, GRACC.
- HERMIA, Jean-Pierre en VANDERMOTTEN, Christian, 2015. Brussels Studies fact sheet. De wereld in Brussel. Brussel in de wereld. In: *Brussels Studies*. 27/11/2015, nr. 94. Beschikbaar op het adres: <http://journals.openedition.org/brussels/1318>
- IDEA-CONSULT, 2016. *Evaluatie van de instrumenten ter promotie van diversiteit in de privésector van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brussel.
- MARTENS, Albert en DENOLF, Lieven, 1993. Inégalité sociale sur le marché de l'emploi: le déterminant ethnique, In: *Critique Régionale. Cahiers de Sociologie et d'Économie Régionales*. n° 19.
- MARTENS, Albert, en OUALI, Nouria, 2005. *Etnische discriminatie op de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Onderzoek in het kader van het Sociaal Pact voor de Werkgelegenheid van de Brusselaars*. Brussel: BGDA
- REA, Andrea, 2007. L'étude des politiques d'immigration et d'intégration des immigrés dans les sciences sociales en Belgique francophone, In: MARTINIELLO, Marco, REA, Andrea en DASSETTO, Felice. *Immigration et integration en Belgique francophone. État des savoirs*. Louvain-la-Neuve: Academia Bruylant.
- REA, Andrea, 2015. Politiques de diversité à Bruxelles: entre politiques symboliques et action positive. In: RINGELHEIM, Julie, HERMAN, Ginette et REA, Andrea. *Politiques antidiscriminatoires*, Louvain-la-Neuve: De Boeck.
- TANDE, Alexandre, 2015. Cibler (ou non) les populations d'origine étrangère? L'action publique bruxelloise à l'épreuve des discriminations ethno-raciales en matière d'emploi. In: DEVLEESHOUWER, Perrine, SACCO, Muriel en TORREKENS, Corinne. *Bruxelles, ville mosaïque. Entre espaces, diversités et politiques*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.

TANDE, Alexandre, 2017. Implementing a diversity policy through public incentives: Diversity Plans in companies of the Brussels-Capital Region. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*. vol. 43, nr 10, pp. 1731-47.

TANDE, Alexandre, DESMAREZ, Pierre et CROSBY, Andrew, 2012. Évaluation du dispositif « plan de diversité » dans le cadre de la politique bruxelloise de lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité en matière d'emploi. Bruxelles: Actiris en ULB Metices.

THOMAS, Roosevelt R., 1990. From Affirmative Action to Affirming Diversity. In: *Harvard Business Review*. vol. 68, nr 2, pp. 107-17.

NOTES

1. Pacte Territorial, 2004. *Réunion de l'Assemblée plénière du 14 décembre 2004*, Compte-rendu.
2. Pacte Territorial, 2010. *Prêt pour plus de diversité dans votre entreprise !*, brochure.
3. Cabinet du Ministre Gosuin, 2016. *Lutte contre la discrimination. La Région bruxelloise va se doter de dispositifs totalement inédits*, Dossier de presse. 08/12/2016. Disponible à l'adresse: https://www.didiergosuin.brussels/sites/default/files/communiqués-de-presse/cab_gosuin_dp_discrimination_emploi_161208.pdf

RÉSUMÉS

A la fin des années 1990, la Région de Bruxelles-Capitale engage des actions pour lutter contre les discriminations liées à l'origine étrangère dans le domaine de l'emploi. Dans une perspective socio-historique, mobilisant sources orales et documentaires, cet article retrace les conditions de création de cette politique publique, les actions expérimentales des premières années, puis sa transformation au milieu des années 2000. En même temps qu'elle est consolidée (inscription dans le droit régional de nouveaux dispositifs, constitution d'une cellule bruxelloise de consultants en diversité), cette politique se voit aussi réorientée vers un nouvel objectif, la promotion de la diversité. Or si lutte contre les discriminations et promotion de la diversité sont souvent présentées comme les « deux faces d'une même pièce », ces deux objectifs peuvent aussi diverger ou s'opposer. Revenir sur l'histoire de cette politique bruxelloise, ses évolutions et son impact, permet alors d'interroger les réponses actuelles à deux défis majeurs de l'agglomération : les inégalités d'accès à l'emploi et la reconnaissance de la diversité socio-culturelle.

Eind jaren 1990 treft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maatregelen in de strijd tegen discriminaties op de arbeidsmarkt op grond van etnische origine. In een sociohistorisch perspectief en op basis van mondelinge en geschreven bronnen schetst dit artikel de omstandigheden waarin dat overheidsbeleid tot stand komt, de experimentele acties van de eerste jaren en de wijziging van dat beleid in de jaren 2000. Tegelijk met zijn consolidatie (integratie van nieuwe maatregelen in het gewestelijk recht, oprichting van een Brusselse cel van diversiteitsconsultants) wordt het beleid tevens geheroriënteerd naar een nieuwe doelstelling: promotie van diversiteit. De strijd tegen discriminaties en de promotie van diversiteit worden weliswaar vaak voorgesteld als “de twee zijden van dezelfde medaille”, maar die twee doelstellingen kunnen ook een andere richting uitgaan of zelfs tegenstrijdig zijn. Een overzicht

van de totstandkoming van dat Brussels beleid, van de evoluties en de impact ervan verstrekt dan toelichtingen bij de huidige antwoorden op twee grote uitdagingen in de Brusselse agglomeratie: de ongelijke toegang tot de arbeidsmarkt en de erkenning van de socioculturele diversiteit.

At the end of the 1990s, the Brussels-Capital Region launched actions to fight against employment discrimination with respect to people of foreign origin. In a social and historical perspective, using oral and documentary sources, this article presents the context in which this public policy emerged, the experimental actions in the first years, and its transformation in the mid 2000s. At the same time that it was consolidated (inclusion of new measures in the regional law, establishment of a Brussels unit of consultants in the area of diversity), this policy was also given a new objective: the promotion of diversity. While the fight against discrimination and the promotion of diversity are often presented as the "two sides of the same coin", these two objectives may also diverge or oppose each other. A review of the history of this Brussels policy, its evolution and impact, therefore allows the current responses to two major challenges for the urban area to be questioned: the inequality of access to employment and the recognition of sociocultural diversity.

INDEX

Thèmes : 3. démographie – immigration – société multiculturelle, 6. économie – emploi

Keywords : discrimination, employment policies, immigration, racism, regional policy

Trefwoorden discriminatie, werkgelegenheidsbeleid, immigratie, racisme, gewestelijk beleid

Mots-clés : discrimination, politiques d'emploi, immigration, racisme, politique régionale

AUTEUR

ALEXANDRE TANDÉ

Docteur en sciences politiques et sociales (ULB, Université Lille 2), Alexandre Tandé est chercheur associé au *Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity* (Göttingen, Allemagne). Ses travaux portent sur les migrations, la diversité socio-culturelle et les politiques publiques urbaines (égalité, emploi, culture). Il a récemment publié un article consacré à la mise en œuvre des plans de diversité bruxellois dans la revue *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
Tande[at]mmg.mpg.de