

Égalité devant l'emploi aux USA : une politique frileuse et incohérente

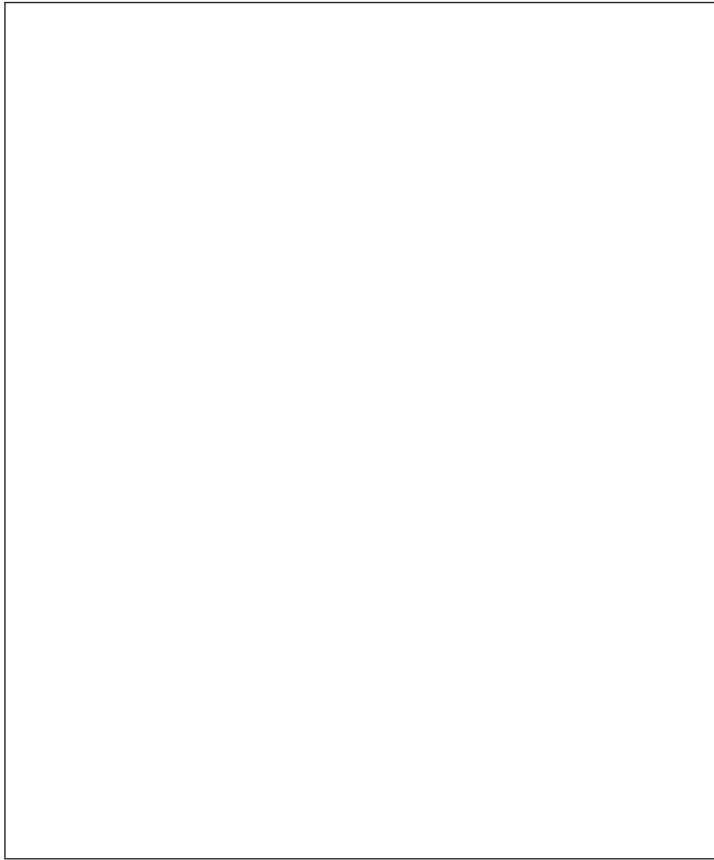
Contrairement aux idées reçues, aux États-Unis, la politique de lutte contre la discrimination à l'emploi "aveugle à la couleur" est plus consensuelle que celle dite "consciente de la couleur", plus connue sous le nom d'*Affirmative action*. L'auteur met ici expressément en garde les Français contre les pièges et incohérences de la politique dite de "discrimination positive". Pour autant, il lui apparaît tout aussi incohérent de ne pas du tout prendre en considération la couleur dans le cadre d'un programme de lutte contre la discrimination.

par **John D. Skrentny**,
université de Californie,
San Diego

La France aurait intérêt à se garder d'adopter une politique d'égalité des chances devant l'emploi calquée sur le modèle en vigueur aux États-Unis. Là où la politique américaine est cohérente, c'est-à-dire dans sa législation libérale classique de lutte contre la discrimination dite "*color blind*" ("sans considération de couleur"), son application manque de fermeté et de conviction. C'est une politique qui a amené certains changements dans les pratiques d'affaires mais qui n'a pas amorcé d'évolution importante vers l'égalité raciale. L'autre grand programme, qui recourt à l'approche dite "*color conscious*" ("avec prise en considération de la couleur") de l'*Affirmative action*⁽¹⁾, est incohérent ou, au mieux, mal rationalisé et appliqué sans conviction. On ne s'étonnera donc pas que quarante ans après sa mise en œuvre, la discrimination ne soit pas devenue une pratique rare et que malgré une certaine amélioration, les Afro-Américains soient toujours désavantagés de façon disproportionnée.

1)- Ce terme est parfois traduit par "discrimination positive", mais nous préférons garder ici l'expression anglaise car les mesures désignées sous l'appellation *Affirmative action* ne sont pas toujours de véritables mesures de discrimination positive. [NDT]

Malgré les obsessions qui semblent primer dans le discours sur la politique de l'emploi, le principe fondamental du droit de l'emploi privé aux États-Unis n'est pas la méritocratie, mais le droit de l'employeur à embaucher, promouvoir et renvoyer à sa guise. Plusieurs lois sur l'égalité des chances empiètent sur ce droit, en interdisant la discrimination pour certains motifs de la part de l'employeur. En 1941, le président Franklin D. Roosevelt fut à l'origine du premier effort pour empêcher la discrimination à l'embauche dans le secteur privé sur la base de caractéristiques de groupe, notamment de race, de religion et d'origine nationale. Politiquement, cet effort était rendu possible par les circonstances particulières de la guerre des États-Unis contre un dictateur raciste, et parce qu'il était limité à des compagnies privées sous contrat avec le gouvernement fédéral dans les industries de guerre. Le pouvoir exécutif du président pouvait alors contourner les membres racistes du Congrès, grâce à son autorité à passer des décrets-lois qui contrôlaient les dépenses fédérales. Le président Roosevelt créa ainsi un Comité sur les pratiques d'emploi équitables (Committee on fair employment practices, CFEP), orga-



Après quarante ans d’Affirmative action, et malgré une certaine amélioration, les Afro-Américains sont toujours désavantagés de façon disproportionnée aux États-Unis.

nisme d’investigation chargé d’examiner les plaintes pour discrimination émanant des particuliers. Celui-ci pratiquait une approche “sans prise en considération de couleur” en matière d’égalité des chances devant l’emploi, dans le sens où il s’efforçait principalement d’empêcher les employeurs de traiter en fonction de leur race ou de leur couleur les candidats à un poste ou leurs employés. Le nouveau décret exigeait que les travailleurs soient traités comme des abstractions. Il avait peu de pouvoir pour arrêter la discrimination, aussi n’est-il pas étonnant de constater qu’il n’obtint pas grand résultat. En revanche il créait un précédent, et lorsque le Congrès abolit le comité, certains États reprirent son exemple en fondant des commissions pour l’équité devant l’emploi, baptisées le plus souvent Fair employment practice commissions (FEPC). En 1964, vingt-neuf États disposaient de FEPC. Elles reprenaient en général le modèle du comité de Roosevelt – celui d’une agence administrative examinant les plaintes pour discrimination de particuliers. Dans vingt-quatre États, dont celui de New York, les commissions pour l’équité devant l’emploi avaient également un pouvoir légal de “*cease and desist*”, pour faire cesser immédiatement une pratique discriminatoire ou ordonner à une compagnie d’y mettre un terme⁽²⁾.

2)- Anthony S. Chen, “The passage of state fair employment legislation, 1945-1964: an event-history analysis with time-varying and time-constant covariates”, *Working paper*, n° 79, University of California, Berkeley Institute of industrial relations, Berkeley, 2001 ; Anthony Chen, “From fair employment to equal employment opportunity and beyond: Affirmative action and the politics of civil rights during the New deal order, 1941-1972”, thèse de doctorat, département de sociologie, University of California, Berkeley, 2002.

Du “civil rights act” à l’“Affirmative action”

Le modèle des FEPC créa lui aussi un précédent pour les administrations présidentielles qui allaient suivre. Même si le Congrès refusait d’adopter une loi contre la discrimination à l’embauche (principalement à cause du pouvoir persistant et de la résistance acharnée de ses membres issus des États du Sud, et en partie aussi de l’hostilité du Parti républicain à une politique sociale fédérale), les présidents Truman, Eisenhower, Kennedy et Johnson prirent tous des décrets-lois à l’objectif similaire. Tous créaient des agences du type FEPC, faisaient dépendre

leur autorité des dépenses fédérales et comptaient sur l’examen des plaintes pour discrimination des particuliers pour instaurer l’égalité des chances devant l’emploi.

En 1964, le Congrès adopta enfin la loi historique sur les droits civils, le *civil rights act*. Son titre VII interdisait la discrimination basée sur la “race”, le sexe, la religion et l’origine nationale dans les syndicats, les agences de placement et toutes les compagnies comptant au moins cent employés ; et sa portée fut peu à peu étendue, pour finir par s’appliquer à toutes les compagnies

d’au moins quinze employés. La loi ne définissait pas la “discrimination”, mais elle semblait proscrire les efforts délibérés pour exclure ou limiter l’avancement des travailleurs en fonction des caractéristiques spécifiques aux groupes ethniques. Dans le cas de la religion, de l’origine nationale et du sexe, elle faisait des exceptions pour une embauche basée sur des “*exigences d’emploi établies de bonne foi*”, autrement dit pour des situations où l’appartenance à un groupe particulier était considérée comme inhérente au poste (par exemple, du personnel féminin dans un vestiaire pour femmes). Pour la “race”, le Congrès ne reconnaissait aucune “*exigence d’emploi établie de bonne foi*”.

Le titre VII donna naissance à une agence de type FEPC de plus, la Commission pour l’égalité des chances devant l’emploi (Equal employment opportunity commission – EEOC), qui devait enquêter sur les plaintes pour discrimination des particuliers. Cependant, elle n’avait aucun pouvoir d’exécution. Son rôle se bornait à tenter de persuader les employeurs coupables de mettre fin à leur pratique discriminatoire ou, en cas d’échec, à informer les plaignants qu’ils pouvaient engager des poursuites. À l’origine, une des conditions de l’adoption de la loi était qu’elle se limiterait à la persuasion ou à la conciliation, mais en 1972 le Congrès donna à l’EEOC le pouvoir d’intenter des actions en justice, ce

Le coût de la discrimination

Le ralentissement de l’économie des États-Unis au début des années soixante-dix, après l’entrée en vigueur des lois les plus fermes pour l’égalité des chances devant l’emploi, donne à penser que cette législation n’a pas eu beaucoup d’effets positifs sur la croissance économique. Toutefois, un ancien gouverneur du Federal reserve board (l’organe de contrôle de la banque centrale des États-Unis), a avancé que la discrimination et les désavantages persistants auxquels se heurtent les Afro-Américains limitent leur capacité productive et coûtent au pays 138 milliards de dollars, soit 2,15 % du produit national brut.

• Voir Barbara F. Reskin, *op. cit.*, p. 77. Sur les conséquences géopolitiques, lire Mary Dudziak, *Cold war civil rights*, Princeton University Press, 2000.

qui déchargeait les plaignants d'un poids considérable. Le titre VII donnait également le pouvoir aux tribunaux d'ordonner aux compagnies pratiquant la discrimination d'appliquer des mesures d'*Affirmative action* en compensation – sans que ce terme ne soit défini par la loi.

Avant 1972, la EEOC s'était efforcée de lutter contre la discrimination d'une manière active en adoptant progressivement une approche d'*Affirmative action*, qui prenait la couleur en considération et s'appuyait davantage sur des mesures de la représentation des groupes minoritaires que sur l'arrêt de la discrimination contre des individus. Je ne prétends pas affirmer qu'en matière d'égalité des chances devant l'emploi, il y a une distinction très marquée entre "approche sans considération de couleur" et "approche avec prise en considération de la couleur". En fait, la loi de lutte contre la discrimination contient aussi, dans sa formulation libérale classique, un certain degré de prise en considération de la couleur, dans la mesure où lors de l'enquête sur une plainte, la "race" des responsables de l'embauche ou de la promotion ainsi que celle des autres employés de qualification similaire deviennent des indicateurs de probabilité de discrimination.

De la persuasion à la contractualisation

À partir de 1965, la Commission pour l'égalité des chances devant l'emploi (EEOC) exigea des entreprises qu'elles fournissent des statistiques d'embauche montrant la représentation dans leurs effectifs de certains "groupes minoritaires", notamment les femmes, et répartis selon les catégories professionnelles. L'EEOC analysait ensuite ces données et concentrait son attention sur les employeurs présentant de faibles proportions de minorités. Avant 1972, elle tenait des audiences avec ces employeurs, regroupés par secteurs géographiques et/ou d'industrie, et tentait de les persuader (en leur faisant mauvaise presse) d'embaucher davantage de minorités. À partir de 1972, l'EEOC se mit à poursuivre en justice les employeurs ayant de faibles représentations des minorités dans leurs effectifs. Les tribunaux nationaux facilitèrent considérablement cette démarche en forgeant le concept de "discrimination à impact disparate", qui affirmait que n'importe quelle pratique d'embauche ou de promotion pouvait s'avérer illégale si elle avait un effet négatif démontrable sur un groupe minoritaire dans les statistiques de représentation³⁾. Certains chercheurs et critiques soutiennent que pour être à l'abri de tout litige, les entreprises doivent embaucher des membres des minorités de façon proportionnelle à leur représentation dans la population⁴⁾. Les tribunaux commencèrent aussi à ordonner à certaines entreprises d'appliquer temporairement des quotas d'embauche pour compenser une discrimination passée.

L'EEOC coexistait avec un organisme créé par le décret-loi 11246 du président Johnson, le Bureau de conformité des contrats fédéraux

3)- John D. Skrentny, *The ironies of Affirmative action*, University of Chicago Press, 1996, chap. 5-6. L'exposé historique présenté ici et ci-dessous provient en grande partie de cet ouvrage.

4)- Herman Belz, *Equality transformed*, Transaction Publishers, 1991.

(Office of federal contract compliance – OFCC), dont l'action, comme par le passé, portait principalement sur la prévention de la discrimination de la part des entreprises contractantes avec l'État fédéral, mais qui avait également le pouvoir d'exiger de leur part une *Affirmative action* non définie. À partir de 1969, l'OFCC exigea qu'elles joignent à leurs offres contractuelles des plans d'*Affirmative action*. En 1970, on en était venu à leur demander de promettre d'essayer d'embaucher certains pourcentages de minorités dans différentes catégories de postes, selon la disponibilité de ces ouvriers dans la zone géographique de la compagnie. Les entreprises qui ne présentaient pas de plans d'*Affirmative action* pouvaient perdre des contrats au profit des plus offrantes dotées d'un plan ; celles qui ne donnaient pas suite à leurs promesses pouvaient voir leurs contrats résiliés et être exclues de futurs appels d'offres.

Quels buts pour quels résultats ?

Les chercheurs et les militants qui évaluent le succès de la législation pour l'égalité des chances devant l'emploi utilisent un certain nombre de mesures, parmi lesquelles la proportion de membres de minorités embauchés, les écarts de revenus majorité-minorité et l'existence de pratiques discriminatoires mises à jour par des "testings" (en faisant postuler au même emploi deux personnes de qualification égale, l'une blanche et l'autre noire). Ces différentes méthodes laissent entrevoir différents buts à atteindre, parmi lesquels l'égalité de la représentation raciale dans la vie professionnelle, l'égalité de richesse et la modification des pratiques d'embauche. Pour mesurer son succès de la façon la plus juste, il convient de prendre en compte les objectifs de départ de la politique d'égalité des chances devant l'emploi.

Dans la mesure où elle fut élaborée au long de plusieurs années et par un grand nombre d'acteurs, on ne peut pas évaluer tout simplement son "succès" ou son "échec" car elle n'a jamais eu un but unique clair et défini. Ses buts furent nombreux. Cependant, ils partaient presque tous de l'hypothèse (tacite) que l'Amérique était une société inégale, basée sur l'existence de classes sociales, et que l'élite sociale tout comme les pauvres devaient être maintenus à leurs places, mais que leurs classes devaient être rendues mixtes du point de vue ethnoracial. Ils ne remettaient donc nullement en cause le maintien des "pauvres" en tant que tels, et la plupart des Américains, responsables politiques compris, tenaient le marché de l'emploi capitaliste pour établi.

Ce qui finit par troubler de nombreux Américains, c'est le fait que par rapport aux Euro-Américains, les Afro-Américains étaient plus pauvres et pour la plupart exclus de l'élite sociale. Les différentes politiques d'égalité des chances devant l'emploi furent conçues pour garantir que toutes les personnes se trouvant légalement aux États-Unis aient des possibili-

tés égales de réussir ou d'échouer. Cette lutte a constitué la méthode bon marché adoptée par les États-Unis pour traiter l'inégalité, plutôt que de mettre en place un État-providence aussi généreux que celui de la France. À la fin des années soixante, même après la "guerre contre la pauvreté" de Lyndon Johnson, des défenseurs des Afro-Américains réclamèrent une politique d'ensemble pour réduire la pauvreté noire, demandant la création de ce qu'ils appelaient un "plan Marshall pour l'Amérique noire", d'un coût et d'une importance pour l'intérêt national égaux, à leurs yeux, au plan de grande envergure mis en place pour aider l'Europe après la Seconde Guerre mondiale⁵⁾. Au lieu de quoi, ils obtinrent des lois sur les droits civils et différentes formes d'*Affirmative action* qui – à un coût minimum pour le gouvernement – permettaient seulement aux Américains noirs de grimper socialement selon les qualifications qu'ils avaient déjà.

Malgré le caractère limité de ces initiatives, leurs objectifs ont toujours été ambitieux. Par exemple, dans les années quarante, le comité présidentiel sur les droits civils du gouvernement Truman soutenait que l'égalité des droits pour les Noirs et les autres minorités donnerait une plus grande productivité à l'économie, car elle permettrait d'utiliser toutes les ressources en main-d'œuvre des États-Unis de la façon la plus efficace. Ce comité assurait également que l'égalité des droits aiderait la politique étrangère, en combattant la propagande soviétique, laquelle, depuis la fin des années quarante, mettait l'accent sur les violations des droits de l'homme aux États-Unis⁶⁾.

La lutte pour l'égalité des chances devant l'emploi a été la méthode bon marché adoptée par les États-Unis, plutôt que de mettre en place un État-providence.

5)- John D. Skrentny, *op. cit.*, pp. 31-33 et 240.

6)- President's committee on civil rights, *To secure these rights*, Government printing Office, Washington, 1947.

Toujours deux fois plus de Noirs au chômage

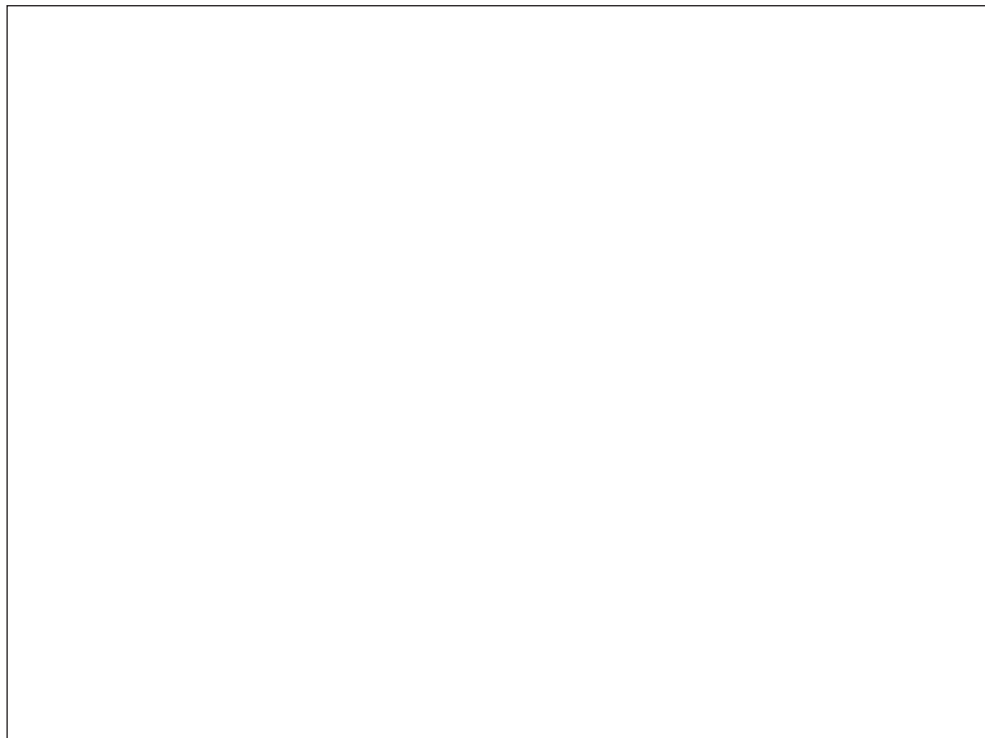
En 1964, pour de nombreux défenseurs du titre VII, l'objectif de la politique d'égalité des chances devant l'emploi relevait simplement de la procédure : traitement égal pour tous les travailleurs. Le but était de faire disparaître la discrimination. Pourtant, une des justifications de la loi sur l'égalité des chances devant l'emploi souvent entendue au Congrès était que le taux de chômage des Noirs était systématiquement le double de celui des Blancs. Apparemment, les membres du Congrès comptaient sur cette loi pour réduire le chômage des Noirs⁷⁾. C'était un but méritoire, qui sous-estimait considérablement la complexité de l'inégalité. Après plus de quarante ans de lois contre la discrimination et d'*Affirmative action*, le chômage des Noirs est toujours systématiquement le double de celui des Blancs.

Plus avant dans les années soixante, quand vint le moment de mettre en application cette législation, les responsables des services concernés changèrent radicalement de discours. Ils se mirent à parler moins de

7)- John D. Skrentny, *op. cit.*, p. 34.

combattre la “discrimination” et davantage de promouvoir “l’utilisation” des travailleurs des minorités. Pour faire appliquer la législation, et ce dès le début des années Eisenhower, les administrateurs commencèrent à exiger des entreprises qu’elles leur communiquent le nombre de membres de minorités embauchés dans les différents secteurs : ouvriers non qualifiés, professions libérales, techniciens, postes de direction, et ainsi de suite. Une technique à laquelle l’EEOC, on l’a vu, avait déjà eu recours dans l’histoire de la politique d’égalité des chances devant l’emploi⁽⁸⁾. La pleine utilisation des travailleurs des minorités signifiait qu’ils étaient employés en nombres que l’on pouvait supputer à partir de leur

8)- Paul Moreno,
*From direct action to
Affirmative action*,
Louisiana State University
Press, 1997.



© Alec G. Hargreaves.

Les lois sur les droits civils et différentes formes d’Affirmative action ont seulement permis aux Américains noirs, à un coût minimum pour le gouvernement, de grimper socialement selon les qualifications qu’ils avaient déjà.

présence sur le marché du travail. Autrement dit, les lois “sans considération de couleur” poursuivaient le même but que l’*Affirmative action*, et leur succès pouvait se mesurer à l’aune du nombre de membres des minorités embauchés.

Pour beaucoup, que ce soit au Congrès, dans les médias ou parmi les universitaires, l’enjeu était toujours que les employeurs cessent de traiter les employés différemment selon leurs races, religions, origines nationales ou sexes. Le but recherché était de changer les procédures d’embauche, de licenciement et de promotion – quelles qu’en soient les retombées. Ils réclamaient la fidélité à l’objectif de “traitement égal” et déploraient vivement que l’objectif des administrateurs des lois se soit

déplacé vers “l'égalité des résultats”⁽⁹⁾. C'est cette divergence qui définit depuis lors le débat autour de la politique d'égalité des chances devant l'emploi aux États-Unis.

Il est également important de relever le fait que pour un grand nombre des personnes qui évaluaient le succès de la politique d'égalité des chances devant l'emploi, le seul groupe minoritaire qui comptait était celui des Afro-Américains. Il y avait des raisons à cela : il était de très loin le principal groupe à militer pour cette loi ; c'était des Afro-Américains qui risquaient leur vie en luttant pour elle ; enfin, quand se joignaient à eux d'autres groupes touchés par la discrimination, notamment les juifs américains, presque tout le monde reconnaissait que les Noirs étaient confrontés à une discrimination bien plus dure que n'importe qui d'autre. Beaucoup d'administrateurs de la loi pour l'égalité des chances devant l'emploi, si ce n'est la majorité d'entre eux, s'inquiétaient avant tout de la discrimination à l'encontre des Noirs, et n'avaient pas honte de le dire⁽¹⁰⁾. Le fait de reconnaître que leurs problèmes étaient les plus graves les plaçait en position de priorité.

9)- Nathan Glazer, *Affirmative discrimination: ethnic inequality and public policy*, Harvard University Press, 1987 [1975].

10)- John D. Skrentny, *The minority rights revolution*, Harvard University Press, chap. 4.

Les Arabes exclus des groupes minoritaires

De plus, il convient de garder à l'esprit le caractère non scientifique de la définition des groupes minoritaires. En fait, le droit américain n'a jamais défini la notion de “groupe minoritaire”, et les catégorisations demeurent toutes ambiguës et d'une logique douteuse ou incohérente⁽¹¹⁾. Par exemple, selon les instructions qui accompagnent le formulaire EEO-1, utilisé par les employeurs pour déclarer la composition ethnoraciale de leurs effectifs à l'EEOC, “Hispano-américain” se rapporte à *“toutes les personnes de culture ou d'origine mexicaine, portoricaine, cubaine, latino-américaine, d'Amérique centrale ou autrement espagnole, sans considération de race.”* Apparemment, le Brésil est inclus dans la catégorie (bien qu'il soit lusophone), de même que l'Espagne (bien qu'elle soit européenne). Les employeurs sont censés pouvoir identifier tous les employés par un “examen visuel”. Par ailleurs (bien que cela puisse être changé dans de nouvelles instructions), *“obtenir des informations sur l'identité ethnique-raciale d'un employé par une requête directe n'est pas encouragé.”* Le nombre de Latinos blancs (y compris les plus de 50 % de Mexico-Américains qui se disent blancs⁽¹²⁾) peut donc être sous-estimé. De même, le nombre des Hispano-Américains peut être surestimé si les employeurs ne savent pas distinguer les noms italiens et portugais, ou en incluent délibérément. En résumé, la qualité des données recueillies par les démarches de comptages raciaux est douteuse.

La catégorie asiatique-américaine peut elle aussi poser des problèmes d'application, parce qu'elle comprend les personnes de “race”

11)- La catégorie “Noir” ou “Afro-Américain” est grandement simplifiée aux États-Unis par la règle d’“une seule goutte”, qui définit comme “noir” quiconque ayant même les plus lointaines origines africaines. James F. Davis, *Who is black ?*, Pennsylvania State University Press, 1991.

12)- Peter Skerry, *Mexican Americans: the ambivalent minority*, The Free Press, 1993, p. 17.

blanche, au teint parfois clair du “sous-continent indien”, qu’elle est ambiguë quant à l’appartenance des Pakistano-Américains, et exclut formellement tous les Arabes, qui sont légalement blancs mais qui – comme l’a montré la vague de harcèlement et de violence qui a fait suite au 11 Septembre 2001 – peuvent paraître impossibles à distinguer des Indiens aux yeux de beaucoup d’Américains. Ils sont presque certainement confrontés à la discrimination aux États-Unis – voire plus durement que d’autres groupes minoritaires “officiels”. Qui plus est, les larges catégories de groupes minoritaires ne tiennent pas compte des variations au sein des groupes, problème mis en relief par la catégorie asiatique-américaine. Elle comprend des groupes dotés de certains des revenus par habitant les plus élevés et les plus bas – respectivement les Indo-Américains et les Laotiens-Américains⁽¹³⁾. Ce qui signifie qu’un employeur présentant de bons “résultats” pour un groupe spécifique peut fort bien, en réalité, avoir des employés provenant presque entièrement d’un groupe ethnique très “performant”.

13)- Bien sûr, la catégorie euro-américaine contient elle aussi de nombreuses variations, avec différents groupes ethniques blancs présentant des différences de revenus, de taux de création d’entreprises, etc.

Pour toutes les catégories, l’application de toutes sortes de critères est susceptible d’être affectée, et ce de plus en plus, par le fait que les groupes raciaux ne sont jamais des entités distinctes et objectives. La plupart des Afro-Américains ont du sang européen⁽¹⁴⁾, et de plus en plus d’Hispano-Américains, d’Asiatiques-Américains et d’Indo-Américains sont nés de mariages impliquant un parent d’un autre groupe.

14)- James F. Davis, *Who is black ?*, Pennsylvania State University Press, 1991.

Bien qu’ils soient encore peu nombreux, les gens de “race mixte” compliquent l’application de l’*Affirmative action*. Il se peut que ce ne soient pas les représentants les plus “authentiques” des groupes minoritaires qui se fassent embaucher ou promouvoir. Des personnes n’ayant que de lointaines origines minoritaires peuvent en bénéficier si elles ont la tête de l’emploi ou, dans le cas des Hispano-Américains, si elles ont le nom qui convient, ou qui paraisse hispano-américain aux employeurs. Tout les pousse à exagérer le nombre de membres des minorités qu’ils embauchent, et ils sont susceptibles de compter tout individu pouvant raisonnablement entrer dans les critères. Qui est véritablement membre d’une minorité ? Jusqu’à très récemment le gouvernement a rarement manifesté de l’intérêt pour cette question.

La fin des “examens visuels”

Les nouveaux règlements gouvernementaux autorisent les gens à sélectionner plus qu’une seule race pour réaliser le recensement national – et bientôt aussi pour le formulaire EEO-1. Ce qui signifie la fin des “examens visuels” en vigueur depuis 1966.

Cependant, le Bureau de la gestion et du budget (Office of management and budget), agence qui supervise la collecte des données et les statistiques gouvernementales, a récemment émis un bulletin recommandant que toute personne ayant choisi au moins une identité

minoritaire partielle soit affectée à celle-ci. Ainsi, pour les besoins de l'application des droits civiques, les personnes de "race mixte" poursuivront leur non-existence⁽¹⁵⁾.

La voie prise par les États-Unis pour tout ce qui concerne ces questions est peut-être unique. La France quant à elle s'épargne les difficultés de catégorisation ethnoraciales en évitant toutes les statistiques de ce type⁽¹⁶⁾. L'Inde, pour ses programmes de traitement préférentiel, a pris le problème de la catégorisation et de la sélection des groupes minoritaires beaucoup plus au sérieux que les États-Unis en menant une étude pour établir quels groupes sont les plus confrontés à des désavantages et en exigeant des certificats d'authenticité pour l'admission à ces programmes⁽¹⁷⁾. En somme, les réflexions sur le degré d'efficacité de la politique américaine d'égalité des chances devant l'emploi devraient s'accompagner d'une bonne dose de prudence : toutes les politiques basées sur un comptage ethnoracial sont au mieux piètrement élaborées et au pire incohérentes et absurdes.

Avec tous ces problèmes et ces mises en garde, que peut-on conclure ? Je crois que les évaluations de l'efficacité de la politique d'égalité des chances devant l'emploi

qui se fondent sur un comptage des minorités ne sont pas fiables à cause des problèmes liés à ce comptage, et parce qu'il serait sociologiquement très naïf d'imaginer que les groupes raciaux ou ethniques se distribueraient de façon proportionnelle dans les effectifs des entreprises en l'absence de discrimination. Ce n'est pas le cas pour les groupes ethniques blancs, pourquoi le serait-ce pour les groupes ethnoraciaux ? Une meilleure mesure de la discrimination est celle qu'apporte l'étude des "testings", où des candidats de qualification égale issus et non issus de groupes minoritaires se présentent pour les mêmes offres d'emploi. Ces *testings*, menés par des organisations de défense des droits civiques et des universitaires, témoignent régulièrement d'une discrimination persistante⁽¹⁸⁾. L'autre mesure précise de réussite consiste à examiner si oui ou non les employeurs se conforment à la loi. Bien qu'il faille tenir compte de la taille de l'entreprise, les études faites sur les plus grandes entreprises peuvent renseigner, et renseignent effectivement, sur les différents efforts des unes et des autres pour réaliser l'égalité des chances devant l'emploi. Les recherches de Frank Dobbin et de ses collègues montrent des variations dans la mise en œuvre de pratiques telles que la création d'un bureau d'EEO ou d'*Affirmative action* au sein de la compagnie pour garantir la conformité avec les lois, l'application et la diffusion des politiques écrites d'EEO, la mise en place d'une procédure de règlement des différends ne passant pas par un syndicat, une formation à l'EEO pour les responsables, un recrutement

15)- Hugh Davis Graham, *Collision course*, Oxford University Press, 2001, pp. 193-6

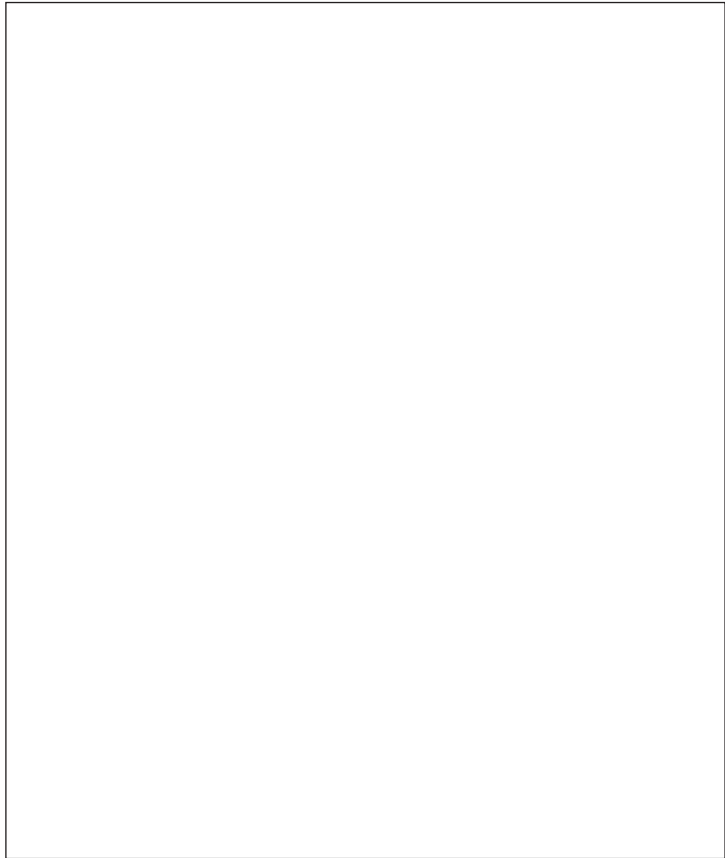
16)- Erik Bleich, "The French model: color-blind integration", in John D. Skrentny (ed.), *Color lines*, University of Chicago Press, 2001, pp. 270-296.

Il serait naïf d'imaginer qu'en l'absence de discrimination, les groupes raciaux ou ethniques se distribueraient de façon proportionnelle dans les effectifs des entreprises.

17)- Clark D. Cunningham, Glenn C. Loury et John D. Skrentny, "Passing strict scrutiny: using social science to design Affirmative action programs", *Georgetown law journal*, n° 90, 2002, pp. 835-82.

18)- Philip Moss et Chriss Tilly, *Stories employers tell: race, skill and hiring in America*, Russell Sage Foundation, 2001.

La catégorie "asiatique-américaine" reste mal définie : elle comprend les personnes de "race" blanche, au teint parfois clair du sous-continent indien ; et elle exclut tous les Arabes, qui sont légalement blancs mais peuvent paraître impossibles à distinguer des Indiens aux yeux de beaucoup d'Américains.



© Alec G. Hargreaves.

19)- Erin Kelly et Frank Dobbin, "From *Affirmative action* to diversity management", John D. Skrentny (ed.), *Color lines, op. cit.*, pp. 87-117, p. 110 ; Frank Dobbin et John R. Sutton, "The strength of a weak State: the employment rights revolution and the rise of human resources management division", *American sociological review*, n° 104, 1998, pp. 441-76 ; Frank Dobbin, John R. Sutton, John W. Meyer et Richard Scott, "The legalization of the workplace", *American journal of sociology*, n° 99, 1994, pp. 944-71.

ciblé au point de vue ethnoracial, le fait de faire figurer les mesures d'EEO et d'*Affirmative action* dans l'évaluation des performances de l'entreprise, et des efforts de promotion et de formation des minorités⁽¹⁹⁾.

Aucune politique n'a été appliquée avec rigueur

Avant d'évaluer l'efficacité de différentes politiques spécifiques d'égalité des chances devant l'emploi, il est important de faire une autre mise en garde : aucune politique n'est efficace si elle n'est pas appliquée comme il convient. Or si certaines politiques d'égalité des chances devant l'emploi ont paru avoir des effets mesurables, aucune n'a jamais été appliquée avec rigueur⁽²⁰⁾. Prenons le cas du titre VII. La loi stipulait que toute plainte pour discrimination déposée auprès de l'EEOC devait être examinée dans les deux mois. En réalité, comme il y avait plus de cent mille plaintes en attente, les enquêtes prenaient jusqu'à deux ans. Le problème était évidemment aggravé par le manque de personnel et le manque de formation, ainsi bien sûr, au bout du compte, que par un manque de fonds. Une pareille méthode de lutte contre la discrimination

nécessite des ressources parce qu'elle implique des enquêtes extrêmement difficiles, portant sur des processus d'embauche complexes dont les archives sont souvent mal tenues, et dans un but – reconnaître une intention ou un schéma de discrimination – extraordinairement dur à cerner. Même s'il est vrai que l'interprétation du titre VII par des tribunaux et des agences était large et ambitieuse, on ne pourra jamais savoir quel dommage la faiblesse d'exécution de la loi causa à son impact global, ni quel degré d'efficacité cette approche "sans considération de couleur" aurait réellement pu avoir, si les ressources nécessaires lui avaient été dévolues.

Il y a eu également, et il y a encore, des problèmes dans l'application de l'*Affirmative action*. L'OFCC a autorité pour annuler les contrats des entreprises qui pratiquent la discrimination ou pour exclure ces entreprises des appels d'offres. Cela n'a presque jamais été fait⁽²¹⁾. Son application, inégale, s'est considérablement affaiblie pendant les années Ronald Reagan⁽²²⁾. Ainsi, les études de l'efficacité de politiques spécifiques ne distinguent pas les impacts de la politique en question de l'effort déployé pour l'appliquer, lequel est au mieux variable et le plus souvent bien mou.

Il existe peu d'études sur l'efficacité de l'absence de prise en considération de la couleur du titre VII par comparaison avec la prise en considération de la couleur de l'*Affirmative action*. En fait, il est difficile de distinguer l'impact de l'approche du titre VII, qui fonctionne sur le principe de la plainte, de celui de l'*Affirmative action*, car l'application du titre VII a vite utilisé des statistiques sur des minorités, ce qui rejoint l'*Affirmative action*. Cependant, des recherches sur les FEPC au niveau de l'État, menées avant la mise en place de l'*Affirmative action*, montrèrent que les salaires des Noirs avaient bénéficié de quelques gains modestes grâce aux lois sur l'équité de l'emploi⁽²³⁾. Les recherches de Paul Frymer sur l'efficacité de l'action en justice fondée sur le titre VII pour l'intégration dans les syndicats du bâtiment firent apparaître des augmentations variables de la représentation noire, selon le syndicat ou le poste⁽²⁴⁾. D'autres indices attestent de l'inefficacité du titre VII. Ainsi, les Noirs progressent de façon régulière dans la hiérarchie professionnelle, et l'on n'a pas assisté à un grand bond en avant après 1964⁽²⁵⁾.

Modestes progrès des minorités

La plupart des recherches sur l'efficacité de ces politiques se sont portées sur les impacts de l'*Affirmative action*, car cette politique demeure controversée tandis que l'approche sans prise en considération de couleur est acceptée par presque tout le monde. Même si les résultats sont mitigés, la plupart des études montrent que les gains apportés aux Noirs sont modestes⁽²⁶⁾. Menées par des économistes et des sociologues, ces études comparent le progrès des minorités, principalement des Noirs

20)- C'est un des thèmes principaux de *When the marching stopped: the politics of civil rights regulatory agencies*, de Hanes Walton Jr., State University of New York Press, 1988.

21)- Barbara F. Reskin, *The realities of Affirmative action in employment*, American Sociological Association, 1998, p. 69.

22)- Erin Kelly et Frank Dobbin, "How Affirmative action became diversity management: employer response to antidiscrimination law, 1961-1996", in John D. Skrentny (ed), *op. cit.*, pp. 87-117.

23)- Anthony S. Chen, *op. cit.*

24)- Paul Frymer, "Courts, elected officials and civil rights enforcement in US labor unions, 1935-1985", article présenté à la réunion de la Law and Society association, 2002.

25)- Nathan Glazer, *Affirmative discrimination: ethnic inequality and public policy*, Harvard University Press, 1987 [1975], pp. 40-43 ; Orlando Patterson, *The ordeal of integration: progress and resentment in America's "racial" crisis*, Civitas, 1997.

26)- Pour des analyses plus pessimistes des documents, voir Jennifer Hochschild, "Race in the culture wars: the symbolic use of Affirmative action", in Michèle Lamont, éd., *The cultural territories of race: white and black boundaries*, University of Chicago Press, 1999 ; et Paul Burstein, "The impact of EEO law: a social movement perspective", in Bernard Grofman (éd.), *Legacies of the 1964 civil rights act*, University Press of Virginia, 2000.

mais parfois aussi des Hispano-Américains, dans des entreprises ayant des contrats avec le gouvernement fédéral (et donc obligées d'avoir des programmes d'*Affirmative action*) à leurs progrès dans des entreprises n'ayant pas de contrats gouvernementaux (donc susceptibles d'avoir ce type de programmes comme de ne pas en avoir). Selon l'analyse effectuée par Barbara Reskin à partir de ces recherches, la part d'emploi des Noirs augmentait de 1 % plus rapidement dans les entreprises contractantes que dans les autres. Les gains se retrouvent à tous les niveaux de qualification, toutefois les Noirs les plus qualifiés en bénéficient le plus. Il y a eu plus de progrès dans les années quatre-vingt. En dépit du fait que la pression du gouvernement Reagan pour la mise en conformité à la loi diminuait et que les entreprises faisaient moins d'efforts pour rétablir l'égalité des chances devant l'emploi, "*les organismes qui devinrent des contractants fédéraux au début des années quatre-vingt [...] augmentèrent leur part d'employés issus de minorités de 25 % de plus que les entreprises non contractantes, et de 20 % de plus que les organismes ayant signé des contrats avant 1980*"⁽²⁷⁾. Les Hispano-Américains, en revanche, enregistrèrent peu de progrès au cours de la même période, ce qui donne à penser que les employeurs, ainsi peut-être que le gouvernement, concentraient les efforts d'application de la loi sur les Noirs. D'autres études indiquent également qu'un tiers des gains en salaire obtenus depuis les années soixante par les Noirs, les Hispano-Américains et les femmes sont dus à la politique d'égalité des chances devant l'emploi, titre VII compris⁽²⁸⁾.

Une étude différente s'est intéressée à des entreprises d'Atlanta, de Boston, de Detroit et de Los Angeles, en examinant si elles avaient ou non utilisé l'*Affirmative action* dans leurs processus d'embauche ; elle a montré que celles qui y avaient recouru avaient embauché 20 % de plus d'hommes noirs que celles qui n'y avaient pas recouru⁽²⁹⁾. Les services de police, comme les autres employeurs gouvernementaux, utilisent beaucoup l'*Affirmative action*, et avec succès : entre 1970 et 1990, le nombre de membres de minorités embauchés a été multiplié par dix (passant de 10 000 à 97 000)⁽³⁰⁾. Durant la même période, les données du recensement montrèrent que la ségrégation professionnelle (dans tous les secteurs d'activité) baissa également pour les Noirs de 27 %⁽³¹⁾.

Faut-il élargir la lutte à d'autres discriminations ?

Comment les entreprises qui ont de bons résultats mettent-elles en œuvre l'égalité des chances devant l'emploi et l'*Affirmative action* ? L'analyse faite par Barbara Reskin des documents disponibles montre que les pratiques d'*Affirmative action* les plus efficaces comprennent : l'implication des cadres supérieurs de la compagnie ; des règles officielles d'égalité et la mise en place d'un programme d'*Affirmative*

27)- Barbara F. Reskin, *The realities of Affirmative action in employment*, American sociological association, 1998, p. 47.

28)- Martin Carnoy, *Faded dreams: the politics and economics of race in America*, Cambridge University Press, p. 194.

29)- Barbara F. Reskin, *op. cit.*, p. 51.

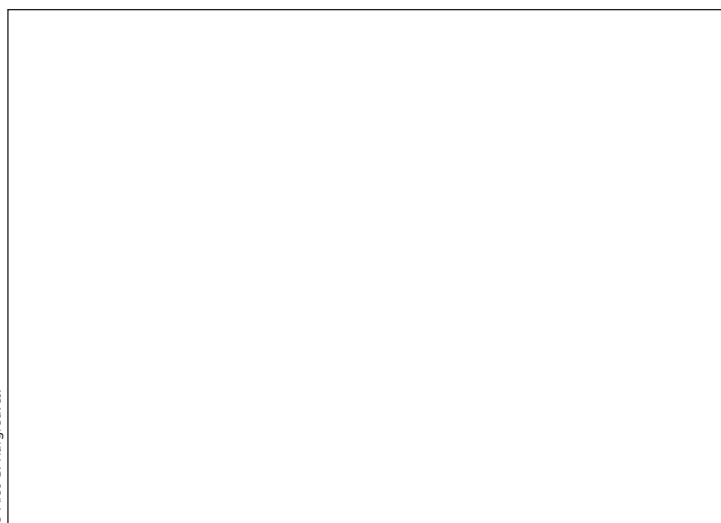
30)- Barbara F. Reskin, *op. cit.*, p. 52.

31)- Barbara F. Reskin, *op. cit.*, p. 53. L'index de la ségrégation professionnelle tomba de 37 en 1970 à 27 en 1990. Ce qui signifie que pour que Blancs et Noirs se répartissent de façon similaire entre les professions, il faudrait que 27 % des Noirs changent de profession.

action ; l'utilisation de l'appartenance ethnique comme un "facteur plus" d'embauche (donnant aux minorités qualifiées priorité sur les non-minorités) ; le simple fait d'avoir des objectifs d'embauches minoritaires (même si ces objectifs ne sont pas atteints) ; des récompenses pour de bonnes performances d'embauche de minorités.

Un autre facteur contribuant à leur embauche, peut-être évident bien qu'il ne soit pas toujours évoqué, est une économie forte. Ce facteur peut jouer de concert avec les politiques d'égalité des chances devant l'emploi ou indépendamment d'elles. L'embauche des minorités s'améliore quand les conditions économiques sont bonnes et se dégrade quand l'économie ralentit. Barbara Reskin avance que les minorités tendent à être concentrées dans les services chargés de l'égalité des chances devant l'emploi des entreprises, lesquels peuvent être visés

© Alec G. Hargreaves.



L'immigration déferle aux États-Unis depuis le tournant du siècle dernier. Elle est presque entièrement constituée de groupes concernés par l'*Affirmative action*.

quand des coupes budgétaires sont nécessaires⁽³²⁾. D'autres, comme Robert Cherry, soutiennent que des marchés du travail "serrés" [où le taux de chômage est faible, NDLR] rendent la discrimination trop coûteuse pour les employeurs⁽³³⁾.

Il paraît cohérent de regrouper différentes formes de discriminations lorsque l'on utilise l'approche sans prise en considération de la couleur, puisqu'elle exige que les différences de groupes soient éliminées des décisions d'embauche. Logiquement, ajouter une différence de plus à celles que les employeurs doivent ignorer ne pose pas de problème. Cependant, dans la pratique, ce type de regroupement a pu soulever des problèmes politiques, en particulier quand les lois combinent les discriminations contre les femmes et contre les Noirs. Beaucoup, tant au sein du mouvement noir pour les droits civiques que parmi les responsables gouvernementaux de son application, et même parmi les partisans des droits des femmes, estimaient que la discrimination contre les Noirs devait être la

32)- Barbara F. Reskin, *op. cit.*, p. 69.

33)- Robert Cherry, *Who gets the good jobs ? Combating race and gender disparities*, Rutgers University Press, 2001.

priorité. Étant données les ressources limitées allouées à la mise en application de la législation, le fait qu'elle puisse couvrir d'autres chefs éveillait du mécontentement. Avec le temps, des groupes de pression se formèrent pour réclamer l'égalité de la mise en œuvre et de l'application de la loi – ce fut le cas en ce qui concerne les discriminations contre les femmes, les Latinos et les handicapés. D'autres ne purent se former, comme dans le cas des discriminations basées sur l'âge et la religion, et le résultat est que ces secteurs figurent toujours en bas de la liste des priorités⁽³⁴⁾.

Dans le cas de l'égalité des chances
en matière d'emploi, c'était précisément
dans les États où la discrimination était
la plus grave que la résistance était la plus acharnée.

De même, en ce qui concerne l'*Affirmative action*, il est théoriquement simple d'ajouter de nouveaux groupes à la liste de ceux auxquels les employeurs doivent accorder une atten-

tion particulière. Mais ici, le principal problème réside dans la limite de la charge qu'il est possible d'exiger des employeurs. Les ressources à mobiliser pour établir des statistiques démographiques complexes sur leurs effectifs peuvent entamer trop fortement leur marge de profit, et s'avérer ne pas être une politique gouvernementale viable.

Étant donné le caractère absolu des revendications que les Américains formulent au nom de "l'égalité des chances", il paraît difficilement justifiable de donner la priorité à certains types de discrimination ou à certains groupes. Le langage des droits civiques est on ne peut plus incompatible avec un langage de priorités et de hiérarchie des besoins. Pourtant, c'est exactement ce qui s'est passé aux États-Unis, et qui devra continuer de se passer, à moins que d'importantes ressources soient dévolues à ce problème.

La question des relais locaux

Aux États-Unis, les responsables politiques ont traditionnellement favorisé les solutions locales ou du niveau de l'État pour tenter de résoudre le problème de la discrimination. La Constitution a toujours favorisé cette approche, qui est fréquente pour la plupart des politiques. Le problème, dans le cas de l'égalité des chances en matière d'emploi, est que c'était précisément dans les États où la discrimination était la plus grave que la résistance était la plus acharnée. Depuis le grand tournant du *civil rights act* en 1964, le gouvernement fédéral a montré la voie, en se servant souvent des moyens de pression que lui donnaient les fonds fédéraux pour garantir la conformité à la loi. Autrement dit, les entreprises qui souhaitent obtenir des contrats fédéraux, tout comme les États qui sollicitent des fonds fédéraux pour toutes sortes de programmes ou d'institutions allant des écoles aux systèmes des transports, doivent se conformer à la loi fédérale d'égalité des chances devant l'emploi pour pouvoir y prétendre.

Pour des raisons bien comprises des fondateurs de la Nation et explorées du point de vue sociologique par Alexis de Tocqueville dans son classique *De la démocratie en Amérique*, il est préférable de faire exercer la justice ou de réguler la société par des agences locales. Le problème aux États-Unis est que l'on ne peut pas toujours faire confiance aux responsables locaux pour exercer cette justice. Lorsque des institutions locales omettent d'œuvrer pour l'égalité des chances devant l'emploi, c'est au gouvernement fédéral de combler le vide.

Il est difficile pour des observateurs français de tirer de réelles conclusions sur l'efficacité des approches "sans considération de couleur" et "avec prise en considération de la couleur". Peut-être la seule chose que l'on puisse conclure à cet égard est qu'il est possible d'obtenir de modestes améliorations de salaires et d'emploi pour le groupe prioritaire avec un effort modeste ou irrégulier. La discrimination existe toujours aux États-Unis, comme le révèlent les *testings*, de même qu'une grave inégalité dont souffrent les Noirs, comme cela saute aux yeux de n'importe qui se rend dans le pays. Les catégories de l'*Affirmative action* n'ont aucune logique publique et sont incohérentes, et dans d'autres contextes elles se sont attiré des difficultés à la Cour suprême⁽³⁵⁾.

Pourtant, on assiste depuis quelques décennies à une évolution remarquable. Les personnes "de couleur" – c'est-à-dire celles qui selon la loi de l'*Affirmative action* sont supposées être le plus en butte à la discrimination – font savoir "avec leurs jambes" que les États-Unis leur conviennent. L'immigration déferle à des taux inégalés depuis le tournant du siècle dernier. Elle est presque entièrement issue de groupes concernés par l'*Affirmative action* : Latinos, Asiatiques et Noirs des Caraïbes et d'Afrique. Cette immigration posera de nouveaux défis à une politique que la plupart des Américains perçoivent comme ayant été instaurée pour compenser une discrimination passée⁽³⁶⁾. Mais pour l'instant, on entend peu de plaintes relatives à cette augmentation rapide de l'immigration, et aucun des deux grands partis n'envisage sérieusement d'endiguer le flot. Le fort désir de non-Blancs de tous niveaux de qualification de venir travailler – en particulier des Asiatiques qui dédaignent le très riche Japon pour les États-Unis – donne à penser qu'il y a du bon dans les politiques d'égalité des chances devant l'emploi aux USA. ◀

35)- Dans une affaire concernant les priorités d'attribution données à des entreprises appartenant à des minorités, dans la ville de Richmond en Virginie, la Cour suprême a contesté que soient comptés comme minorités des groupes n'ayant aucun passé de discrimination dans la ville, comme les Esquimaux. Cf. *Richmond versus Croson*, 488 US 469, 1989.

36)- Hugh Davis Graham, *Collision course*, *op. cit.*

Traduit de l'anglais par Mona de Pracontal



- Sylviane Diouf-Kamara**, "Aux USA, la racialisation de l'autre"
 ► Dossier *Connaître l'autre pour le reconnaître*, n° 1190, septembre 1995
- Pascal Noblet**, "Reconnaître ses minorités : l'expérience américaine"
 ► Hors-dossier, n° 1169, octobre 1993
- Sophie Body-Gendrot**, "Une Nation de nations"
 ► Dossier *Fragments d'Amérique. Migrants et minorités aux USA*, n° 1162-1163, février-mars 1993