



Berne, mars 2015

Protection contre la discrimination : Comment inciter, motiver et mettre en place un processus de sensibilisation au sein de l'administration

Guide pratique élaboré par un groupe de travail composé de responsables du dossier « protection contre la discrimination » des villes et cantons latins. Les membres du groupe de travail sont :

*Hossam Adly
Service Agenda21 – Ville durable, pôle égalité-diversité, Ville de Genève*

*Gabriella Amarelle
Bureau lausannois pour les immigrés, Ville de Lausanne*

*Nicole Bart
Bureau de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme, Canton du Jura*

*Lirim Begzati
Service de la cohésion multiculturelle, Canton de Neuchâtel*

*Yves de Matteis
Bureau de l'intégration des étrangers, Canton de Genève*

*Migjen Kajtazi
Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme, Canton de Vaud*

*Francesco Mismirigo
Ufficio del delegato cantonale all'integrazione degli stranieri, Canton de Tessin*

*Jacques Rossier
Bureau cantonal de l'intégration, Valais*

*Oivier Volluz
Délégué à l'intégration, Commune de Bagnes*

Avec le soutien du bureau d'études socialdesign SA, Ricarda Ettlin, et du Service fédéral de lutte contre le racisme (SLR)

Table des matières

1	Introduction.....	3
2	Analyse de la situation.....	4
2.1	Cerner les attentes et les besoins.....	4
2.2	Prendre en compte le contexte professionnel.....	5
2.3	Réfléchir au rapport à l'altérité dans l'activité professionnelle	5
2.4	Soutenir l'action professionnelle	6
2.5	Analyser l'accès aux prestations publiques	7
3	Elaborer une stratégie de sensibilisation.....	8
3.1	Objectifs de la démarche de sensibilisation.....	8
3.2	Quel est le public-cible ?.....	8
3.3	Communiquer.....	9
3.4	Impliquer les cadres	11
3.5	Choix des mesures	12
3.5.1	Recrutement et gestion RH.....	12
3.5.2	Formation continue	12
3.5.3	Interprétariat et personnes ressources	13
3.5.4	Intervention en cas de situation conflictuelle	14
3.5.5	Collaborer avec les communes et commissions locales	14
3.6	Evaluation des mesures.....	15
	Annexe I: Principe de l'égalité d'accès aux prestations publiques	16
	Défis de la diversité.....	16
	Discrimination et rapports de pouvoir	18
	Typologie de discrimination selon Eckmann	19
	Le travail au guichet.....	20
	Autres exemples.....	21
	Annexe II : Définitions.....	22
	La discrimination raciale	22
	Discrimination directe et discrimination indirecte	22
	Discrimination multiple	22
	Différence entre discrimination et racisme	23
	La sensibilisation à la protection contre la discrimination.....	23
	Annexe III. Adresses utiles.....	24
	Annexe IV : Références bibliographiques.....	25

1 Introduction

Le personnel de l'administration publique se voit aujourd'hui confronté dans ses activités quotidiennes à une diversité toujours croissante de sa clientèle. Dans ce contexte, une réflexion autour de la gestion de la diversité a été menée par un groupe de travail composé de responsables du dossier « protection contre la discrimination » des cantons latins. En effet, une question centrale est de savoir comment assurer un accès égal, sans discrimination, aux prestations pour l'ensemble de la population, y compris les personnes migrantes. Le présent guide est le produit de ce travail de réflexion.

Le domaine de la discrimination englobe de nombreuses facettes telles que la discrimination en raison de l'origine, de la religion, du genre, de l'âge, de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre, celles liées à un handicap, etc. Aucun domaine de la vie n'est à l'abri de la discrimination: recherche d'un logement, école, travail, système de santé, démarches administratives, loisirs. Elle peut avoir lieu dans l'espace public et privé. Le présent document traite en priorité la discrimination raciale/raciste dans l'administration communale et cantonale¹.

Objectif du guide

Ce guide a été conçu en tant qu'outil interne pour orienter le travail pratique dans un contexte de diversité culturelle. Il contient principalement des considérations d'ordre pratique visant à accompagner la mise en place d'une démarche de sensibilisation à la discrimination raciale au sein de l'administration publique. Ces considérations sont agrémentées d'exemples de mise en œuvre de mesures de sensibilisation issues de l'expérience des membres du groupe de travail.

Comment lire le guide

La première partie, consacrée à l'analyse de la situation, expose les différents éléments dont il faut tenir compte lors d'une stratégie de sensibilisation au sein de l'administration (chapitre 2). Elle est suivie du chapitre 3 qui offre des outils de soutien à la mise en place d'une stratégie de sensibilisation. Cette partie contient également une liste de mesures possibles, issues des pratiques actuellement en vigueur dans les cantons et communes (chapitre 3.5). Les chapitres 2 et 3 sont rédigés sous forme de check liste afin de soutenir le travail pratique.

Les annexes contiennent des compléments d'information qui permettent d'approfondir certains aspects. L'annexe I est consacrée au principe d'égalité de traitement au sein de l'administration publique, aux effets du rapport de pouvoir parfois inégal dans la relation entre l'administration et l'utilisateur, illustré par la typologie de discrimination selon Monique Eckmann. L'annexe II propose quelques définitions des termes utilisés tels que racisme, discrimination raciale (directe et indirecte, multiple), ainsi que de la notion de sensibilisation à la protection contre la discrimination. L'annexe III propose des adresses utiles tandis que l'annexe VI mentionne différents ouvrages théoriques à consulter.

¹ Des compléments d'informations sur les domaines de la discrimination qui ne sont pas traités ici explicitement sont mentionnés dans la bibliographie de l'Annexe III : références bibliographiques. Une définition précise de la discrimination raciale est disponible dans l'annexe II.

2 Analyse de la situation

L'analyse de la situation est une première étape clé dans le cadre de la sensibilisation à la protection contre la discrimination. Il s'agit de bien cerner pourquoi et en quoi un service de l'administration publique pourrait bénéficier d'une démarche de sensibilisation.²

Pour répondre à cet objectif, le bureau de l'intégration de la Ville de Zurich propose de procéder à une « analyse de la situation actuelle » en cinq étapes :

- Cerner les attentes et les besoins
- Prendre en compte le contexte professionnel
- Réfléchir au rapport à l'altérité
- Soutenir l'action professionnelle
- Analyser l'accès aux prestations publiques

2.1 Cerner les attentes et les besoins

Analyser la situation de départ permet de comprendre les besoins et les attentes des différents acteurs concernés, de cerner le contexte professionnel et les conditions inhérentes. Cet état des lieux permet de définir les mesures à prendre en fonction du domaine d'activité professionnelle et du type de problème ou besoin constaté, de déterminer les possibilités d'actions et, le cas échéant, d'opter pour un soutien et un accompagnement extérieur sur mesure.

Pour cela, il s'agit de :

- *Cerner les besoins des collaborateurs et collaboratrices.* Ceux-ci ressortent de leur vécu quotidien au travers de situations précises. Il s'agit de nommer les situations problématiques vécues, de mettre en avant leurs causes et d'évoquer des solutions. Par exemple, est-ce que les difficultés de compréhension rencontrées sont d'ordre culturel ou en raison des compétences linguistiques limitées de l'usager et/ou de l'agent de fonction publique ?
- *Proposer des solutions adéquates aux besoins.* Identifier de manière précise les problèmes et les besoins permet d'apporter des solutions pertinentes et adaptées. Si les difficultés de compréhension sont plutôt d'ordre linguistique, la solution sera plutôt le développement de compétences linguistiques et/ou le recours à un interprète linguistique.

² Ce présent chapitre est inspiré d'un mémento élaboré par la Ville de Zurich. Partant du constat que les divers secteurs de son administration sont régulièrement confrontés à la diversité culturelle, religieuse ou linguistique, la Ville a établi un mémento permettant de cerner les besoins particuliers des services en matière de développement de compétences transculturelles. Le mémento propose des pistes pour s'orienter dans la variété des offres de professionnels travaillant dans le domaine de la gestion de la diversité et des conflits (p.ex. formation).

➔ Fachstelle Integrationsförderung der Stadt Zürich (2014). Weiterbildungsmassnahmen in transkultureller Kompetenz. Orientierungspunkte für städtische Stellen. Diskussionspapier Version 1.

Notons qu'une analyse trop rapide de la situation comporte des risques. Ainsi, attribuer par exemple un problème à un groupe d'utilisateurs alors qu'il concerne plusieurs groupes, risque d'accentuer les préjugés et d'empêcher la recherche d'une solution adaptée.

	Questions	Répondu
1.	Pour quelles raisons faut-il encourager le développement de compétences transculturelles au sein de l'équipe (source du besoin) ?	
2.	Qu'attendent les collaborateurs et collaboratrices, les chefs et cheffes, d'une démarche dans ce domaine ?	
3.	Quels sont les défis concrets auxquels doivent répondre ces compétences transculturelles?	
4.	Existe-t-il un sentiment d'insécurité ou de malaise dans l'exercice de sa fonction pour le collaborateur ou la collaboratrice ?	
4.1	<i>Si oui, comment s'exprime ce sentiment, dans quelle situation ?</i>	
4.2	<i>Y-a-t-il des groupes de personnes avec lesquels on rencontre plus de difficultés ? Si oui, pourquoi ?</i>	

2.2 Prendre en compte le contexte professionnel

Le contexte professionnel influence les besoins et attentes en matière de sensibilisation et influencera par conséquent le type de moyens choisis pour répondre à ces besoins et attentes. Ainsi, une solution peut être adaptée à un contact unique au guichet, mais ne sera pas adéquate pour une situation de contacts réguliers dans le cadre d'un traitement médical par exemple. De plus, une démarche doit être adaptée à la pratique et à la culture d'apprentissage du service et de ses collaborateurs et collaboratrices.

	Questions	répondu
1.	Quel type d'intervention correspond le mieux aux activités et aux collaboratrices et collaborateurs ?	
2.	Peut-on recourir à une offre standard de formation ou faut-il une offre qui tienne davantage compte de la spécificité du contexte professionnel en question ?	
3.	Faut-il en complément de la formation continue d'autres mesures et/ou dispositifs?	

2.3 Réfléchir au rapport à l'altérité dans l'activité professionnelle

Une réflexion sur la construction de l'altérité (représentations, valeurs, attentes, expériences, etc.) dans la pratique professionnelle quotidienne est centrale. Ainsi, la diversité culturelle peut nécessiter un processus de sensibilisation, voire de formation complémentaire là où le personnel de l'administration publique est confronté à des personnes « autres » du fait de leurs expériences de vie et de leurs cultures différentes. Cette altérité peut également

provenir de la formation de la personne concernée ou de sa (mé-)connaissance du système. La question est alors de savoir à quel type d'altérité ce service est confronté.

	Questions	Répondu
1.	S'agit-il d'une altérité liée à un élément culturel ou est-ce que la personne n'a simplement pas l'habitude du système suisse (formulaires, système de santé avec médecin de famille, école et système dual de l'apprentissage, etc.) ?	
2.	Est-ce que plusieurs altérités se conjuguent ?	

2.4 Soutenir l'action professionnelle

Mettre en lumière les défis liés à la mission du service, comprendre l'origine d'un sentiment d'insécurité ou de malaise, les raisons de malentendus ou de situations conflictuelles qui empêchent le bon déroulement des prestations permet de déterminer les solutions à envisager. Dans le cas de malentendus ou d'incompréhensions par exemple, ceux-ci peuvent s'expliquer par la non-maîtrise d'une langue commune ou encore par des interprétations divergentes d'une même situation. Les solutions apportées seront d'un tout autre ordre, en fonction de l'un ou l'autre scénario.

Les réponses formulées aux questions énoncées ci-dessous donnent des indications sur les mesures judicieuses à prendre, comme par exemple, de déterminer s'il manque aux collaborateurs et collaboratrices plutôt des compétences linguistiques, des connaissances spécifiques sur une personne ou un contexte, ou encore des informations sur les offres complémentaires en matière d'intégration. De manière générale, il faut veiller à ne pas confondre le besoin en matière d'information/formation avec la nécessité d'adapter les offres du service ou de définir une stratégie interne.

	Questions	Répondu
1.	Quelles sont les tâches liées à la mission du service ?	
1.1	<i>Par rapport à ces tâches, comment la migration, la diversité sociale et le plurilinguisme sont-ils gérés ?</i>	
2.	Y-a-t-il des questions liées à la migration, pour lesquelles il manque des connaissances spécifiques?	
2.1	<i>Y-a-t-il des défis en lien avec la migration ou le plurilinguisme que le service souhaiterait aborder de manière plus approfondie ou avec plus d'outils?</i>	
3.	Comment réagit le personnel suite à des expériences négatives, à des situations lourdes ou conflictuelles ?	
3.1	<i>Le service possède-t-il les ressources adéquates afin d'identifier et reconnaître de telles situations, d'y travailler de manière distanciée et de trouver des solutions ?</i>	
3.2	<i>Un soutien est-il proposé aux collaborateurs et collaboratrices en cas de situation de conflits et d'expériences négatives ?</i>	

2.5 Analyser l'accès aux prestations publiques

En principe, les prestations publiques doivent être accessibles à toutes les personnes résidant en Suisse. Cependant, certains groupes de la population restent difficilement atteignables et/ou ne recourent que très peu aux services publics. Pourquoi cela se produit-il ? Certaines populations vulnérables (exclues et/ou avec peu de pouvoir d'action) n'ont pas les moyens d'accéder aux prestations en raison de mécanismes structurels.

Lors de l'analyse de la situation, il faut donc prendre en compte ces mécanismes de pouvoir et d'exclusion afin d'être en mesure de rendre visibles, compréhensibles et accessibles les prestations de l'administration à l'ensemble de la population.

	Questions	Répondu
1.	Y-a-t-il des populations cibles que le service n'arrive pas (ou peu) à atteindre?	
1.1	<i>Pour quelles raisons ne peuvent-elles être atteintes ?</i>	
1.2	<i>Y-a-t-il des moyens pour améliorer cette situation de fait ?</i>	
2.	Le service doit-il faire face fréquemment à ce type de problématique ?	
3.	Y-a-t-il des populations cibles ou des personnes que le service n'arrive pas à atteindre à cause de procédures, routines ou standards définis qui ne prennent pas en compte leurs besoins ?	
4.	Un service administratif et les usagères/usagers n'ont pas les mêmes moyens à disposition ni le même pouvoir d'action: quelle est l'influence de cette différence sur la relation et la communication entre le service et les usagers/usagères ?	

Une fois fait cet état des lieux de la situation (cerner les attentes et les besoins; prendre en compte le contexte professionnel; réfléchir au rapport à l'altérité; soutenir l'action professionnelle et analyser l'accès aux prestations), il est possible d'élaborer une stratégie de sensibilisation.

3 Elaborer une stratégie de sensibilisation

En suivant la démarche proposée ci-après et en répondant aux questions, il est possible d'élaborer une stratégie simple et complète, en s'assurant de prendre en considération les éléments les plus importants³.

3.1 Objectifs de la démarche de sensibilisation

Avant de débiter l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de sensibilisation, il est important de formuler au préalable les objectifs de cette démarche. Les questions ci-dessous permettent de mettre en avant les objectifs et les priorités d'une telle démarche. Une clarification utile à la définition de la stratégie, ainsi qu'au futur travail de communication.

	Questions	Répondu
1.	Pourquoi commencer une démarche de sensibilisation du personnel au sein de l'administration publique ?	
1.1	<i>A quel(s) objectif(s) plus général faut-il répondre ?</i>	
1.2.	<i>Quels buts visent les mesures de sensibilisation à mettre en place ?</i>	
2.	S'agit-il de planifier des interventions ponctuelles ou d'élaborer une stratégie globale de sensibilisation ?	
2.1	<i>S'agit-il de créer un changement au niveau de la politique institutionnelle (Mainstreaming, Diversity management) ?</i>	
3.	Quels sont les domaines ayant le plus grand besoin en matière de sensibilisation > Quelles sont les domaines prioritaires ?	
4.	Quels sont les étapes d'une telle démarche (définir un calendrier) ?	
5.	Comment assurer que le programme a des effets durables ?	
5.1	<i>Comment formaliser les changements ?</i>	

3.2 Quel est le public-cible ?

Avant tout il s'agit de déterminer le public-cible visé par de telles démarches de sensibilisation. Quel est le service administratif ayant été touché ou pouvant être potentiellement touché par des situations difficiles ou conflictuelles ? Est-ce qu'un service particulier a souhaité recevoir un soutien ? Il peut s'avérer judicieux de procéder par un premier projet de sensibilisation auprès d'un groupe-cible ouvert à une telle démarche. Les expériences récoltées lors de cette première démarche permettront d'affiner la méthode et de lancer des projets réalistes à même d'aboutir. Ensuite, sur la base des premiers résultats positifs on pourra initier et développer des projets plus complexes.

Parfois, le bureau de l'intégration (ou structure équivalente) est une unité peu connue au sein des administrations cantonales ou communales. Il peut de ce fait être utile pour celles et ceux désirant mettre en place une démarche de sensibilisation, de commencer par faire mieux connaître le bureau par le biais de réseautage.

³ Ces questions ont été discutées en 2012 lors de séances du groupe de travail qui est à l'origine du présent guide. Elles ont été travaillées à nouveau pour être intégrées sous forme de check-lists dans ce chapitre.

Des contacts informels, noués lors de sorties par exemple, ou des collaborations dans le cadre de diverses commissions, groupe de travail et formations peuvent servir à ces fins. Le bureau d'intégration (ou structure équivalente) doit développer dans la mesure du possible une vision transversale, anticipative des besoins des autres unités, et être en quelque sorte à leur service.

	Questions	Répondu
1.	Quels sont les services ou unités prioritaires au sein de l'administration ?	
1.1	Quel service/office/département pourrait bénéficier d'une mesure de sensibilisation ? pourquoi ?	
1.2	Faudrait-il toucher des services transversaux (par exemple RH) ou des services spécialisés ?	
2.	S'agit-il de mener une démarche valable pour l'ensemble du canton ou pour des villes et communes en particulier ?	
3.	Quelles sont les personnes-relais au sein de l'administration disposées à entamer une démarche de sensibilisation, à soutenir un projet-pilote ?	

3.3 Communiquer

Afin de bien communiquer sur une démarche de sensibilisation, trois paramètres doivent être respectés :

- Communiquer en tenant compte du contexte
- Choisir les « bons » termes
- Connaître ses limites

Selon le **contexte de la situation**, la manière de communiquer diffère :

- **Sensibiliser sur initiative du bureau d'intégration cantonal ou communal (ou structure similaire).** Un bureau d'intégration (ou toute autre structure similaire) désirant entreprendre une démarche de sensibilisation doit être clair au niveau de la communication: il doit pouvoir communiquer sur les besoins et problèmes identifiés, les groupes visés et les étapes de la démarche. Son objectif est de motiver et de convaincre.
- **Sensibiliser sur initiative d'un service ou d'une unité qui vient chercher un appui « spécifique » auprès du bureau d'intégration cantonal ou communal (ou structure similaire).** Un bureau d'intégration (ou structure similaire) peut être amené à intervenir sur demande d'une autre unité administrative, lors d'une situation nécessitant des connaissances ou compétences spécifiques, lors d'un cas de discrimination entre membres d'une équipe, ou lorsqu'il s'agit de thématiser la problématique d'actes ou paroles potentiellement discriminatoires au guichet ou dans d'autres contextes d'interaction entre l'administration et le public.
- **Sensibiliser ou thématiser la discrimination sur l'initiative des responsables politiques.** Une situation politique, un évènement d'actualité ou encore un changement de loi peut amener les responsables politiques à introduire des mesures de sensibilisation auprès de l'administration.

Les termes «discrimination» et «racisme» peuvent provoquer, susciter des émotions, soulever des réticences et bloquer une démarche de sensibilisation, et cela pour différentes raisons :

- un contexte économique et politique peu favorable à la tolérance et à l'ouverture peut banaliser les actes ou paroles discriminants ou renforcer les sentiments et les attitudes xénophobes.
- le sujet est politiquement délicat (« chez nous il n'y a pas de cas de discrimination »).
- le sujet n'est pas ou peu prioritaire pour les responsables politiques.
- le sujet-même provoque des résistances ou n'intéresse pas.
- la sensibilisation peut être vue comme peu importante ou n'apportant rien à celles et ceux qui la suivront.
- le fait de vouloir instaurer une sensibilisation à la prévention du racisme ou des discriminations peut être interprété de manière négative comme incluant une accusation indirecte sous-jacente « vous êtes racistes et/ou vous discriminez vos usagers et usagères ».

Il faut par conséquent choisir avec soin le vocabulaire à utiliser selon la situation donnée pour éviter des braquages ou des réactions de rejet. Pour mettre toutes les chances de son côté, mieux vaut utiliser un langage positif et neutre, adapté au contexte, c'est-à-dire tenir compte de l'échelon hiérarchique contacté, du domaine d'activités du service ou de l'unité et des personnes impliquées dans le processus.

Il faut veiller également à éviter une approche trop moralisatrice et mener le projet avec les services concernés, en exploitant un maximum leurs compétences, leur expérience et leur connaissance professionnelle. Il convient de montrer comment la démarche permet, à terme, un travail plus facile et aisé.

Les termes souvent utilisés, avec une acceptation plus large, qui ont l'avantage de ne pas parler de manière frontale de problèmes, mais peuvent néanmoins servir pour aborder la thématique, sont les suivants :

- Egalité d'accès (aux prestations/services publics) indépendamment de l'origine
- Diversité culturelle
- Compétence interculturelle
- Discrimination (au lieu de racisme)⁴.

⁴ Une définition de ces termes est proposée dans l'annexe II.

Pour finir, lorsque l'on communique dans le cadre d'une démarche de sensibilisation, **connaître ses limites** permet d'être clair et transparent sur les moyens à disposition et les possibilités d'intervention au cas par cas. Cela permet également de garder à l'esprit qu'il existe divers acteurs spécialisés auxquels on peut faire appel.

Par exemple, si le bureau d'intégration (ou toute autre structure) est sollicité par une victime d'actes de discrimination, la personne qui l'accueille peut choisir de l'orienter à la consultation pour victimes au lieu de traiter cette situation elle-même (sauf si un centre de consultation existe au sein du bureau), voir à ce sujet également le chapitre 3.5.4.

	Questions	Répondu
1.	Comment communiquer pour mettre en place une mesure de sensibilisation ?	
2.	Quelle est la stratégie de communication définie ?	
2.1	<i>Qui sont les partenaires/personnes à contacter et à quel moment ?</i>	
3.	Comment intituler les cours/interventions ? (choix des « bons » mots, qui évitent un refus ou une non-entrée en matière)	
4.	Comment faire de la publicité pour les cours/interventions ?	
5.	Quel est le moyen de communication le plus approprié ? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Présentation PowerPoint ▪ Présentation orale ▪ Newsletter interne, vidéo, BD, site web, flyer, brochure, etc. 	
6.	Comment formuler la prestation afin que son apport concret soit le plus visible et le plus compréhensible possible pour le public/groupe-cible ?	

3.4 Impliquer les cadres

Pour qu'une intervention de sensibilisation puisse aboutir, le soutien des responsables est primordial. C'est avec leur appui que la démarche gagne en légitimité et en valeur. Les cadres constituent une référence normative et de culture interne au service. Leur position et sensibilité par rapport à la situation exerce une influence non négligeable sur les collaborateurs et collaboratrices ainsi que leurs comportements. Ils ont le pouvoir de décider des mesures pour le personnel (formations, supervisions, médiations, etc.) ou de modifier des règles de fonctionnement dans le service qui peuvent s'avérer discriminatoires. Trop souvent encore, les formations existantes ne sont que rarement proposées aux cadres⁵.

La notion de cadres et responsables englobe les personnes suivantes:

- Responsables politiques (par ex : Conseiller/Conseillère d'Etat dans sa fonction de responsable de département)
- Responsables de l'administration publique (par ex. responsable de service)
- Responsables d'une équipe (niveau opérationnel)

	Questions	Répondu
1.	Comment impliquer les responsables ?	
1.1	<i>Quand faut-il approcher les responsables ?</i>	
2.	Quel est le message à transmettre ?	
2.1	<i>Quels termes et attitudes sont appropriés pour intéresser les responsables ?</i>	

⁵ Service de lutte contre le racisme SLR (2005). Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle : Quelle formation en matière de prévention des discriminations ? (annexe III)

3.5 Choix des mesures

Il existe dans les cantons et les villes de nombreuses mesures de lutte contre la discrimination. Ce chapitre énumère quelques-unes d'entre elles comme exemple de bonnes pratiques. L'objectif n'est pas de recenser toutes les mesures disponibles, mais d'alimenter la réflexion et d'aborder les domaines pour lesquels il n'existe pas encore vraiment de solution « prête-à-porter ».

3.5.1 Recrutement et gestion RH⁶

Une manière de valoriser la diversité culturelle et de l'exploiter en tant que ressource est un recrutement non discriminatoire lors de l'embauche, et une gestion RH promouvant l'égalité des chances de manière effective.

Des actions possibles en lien avec cette thématique sont :

- Effectuer un recrutement axé sur la diversité pour favoriser un regard multiple et une meilleure appréhension de la diversité.
- Elaborer des directives ou un guide pour effectuer des recrutements non discriminatoires. Ce guide serait distribué aux cadres et accompagné d'une formation continue.
- Développer la diversité culturelle au sein des équipes, d'une part par la mixité des collaborateurs et collaboratrices, et d'autre part via la sensibilisation du personnel, permet également de multiplier les manières d'aborder un problème et les solutions à apporter.
- Valoriser les différentes compétences ((langues, connaissances spécifiques) des collaborateurs et collaboratrices en les rendant visibles pour l'ensemble de l'équipe.
- Développer par le bureau d'intégration (ou structure équivalente) d'une charte de la diversité : charte intégrant des valeurs de non-discrimination de l'administration publique et distribuée à l'ensemble du personnel administratif. Son impact peut être augmenté par une collaboration avec des partenaires internes à l'administration comme le service des ressources humaines par exemple. Un exemplaire peut être affiché à des endroits stratégiques afin d'être visible et souligner le caractère obligatoire (tant des usages et usagères que des fonctionnaires).

3.5.2 Formation continue

Un outil largement utilisé est la formation continue. En effet, les formations à la diversité culturelle permettent d'apporter un savoir spécifique, d'échanger sur des situations vécues et d'identifier des pistes de solutions concrètes. Il existe cependant différentes manières d'aborder les formations continues. Les principes suivants sont à considérer lors du choix d'une formation continue :

- Les formations pour le personnel de l'administration peuvent se faire de manière transversale et inclure différents services cantonaux et communaux. Elles peuvent également avoir lieu « service par service ».
- Il est recommandé de privilégier des formations adaptées à la complexité des situations dans les administrations.

⁶ Il existe une littérature abondante sur la gestion de la diversité au sein des entreprises et organisations. Quelques ouvrages de référence ont été insérés dans la bibliographie à la fin du document.

- Construire une formation « sur mesure » avec les collaborateurs et collaboratrices pour leur permettre de s'approprier le thème, de trouver eux-mêmes les solutions et les outils nécessaires pour résoudre une situation conflictuelle peut augmenter l'acceptation de l'intervention.
- Une formation devrait favoriser la réflexion sur ses préjugés et sur sa pratique professionnelle.

3.5.3 Interprétariat et personnes ressources

L'interprétariat peut être une ressource importante au niveau de la communication ainsi qu'un outil de la médiation culturelle. En soutenant la communication entre un fonctionnaire et une personne allophone, La médiation culturelle peut contribuer à un accès égal aux prestations et réduire le nombre de conflits liés à la méconnaissance des usages et usagères, des droits et des devoirs dans une situation donnée.

L'interprétariat (ou tout autre action permettant aux allophones d'accéder à l'information) permet, à terme, de faciliter grandement le travail du fonctionnaire. Il existe différents types d'interprétariat :

- **Interprète:** permet la communication orale entre les personnes allophones et les professionnels, tout en rendant attentif à d'éventuels différences ou malentendus liés aux langues.
- **Interprète communautaire :** est à la fois interprète de la langue et du bagage socioculturel, mais également médiateur socioculturel et « avocat » de la personne allophone ; il rétablit l'égalité dans la relation avec le professionnel.
- **Traducteur ou traductrice:** intermédiaire facilitant la communication écrite entre personnes de langues différentes.
- **Personne-ressource (ou personne référente):** dotée d'une formation de base, issue de la communauté de la personne allophone ou migrante, la personne peut assumer des tâches liées à l'information de l'utilisateur ou usagère et offrir une traduction.
- **Personne spécialisée dans le travail avec une communauté (ex. Roms) ou un domaine particulier (ex. santé ou droit),** ayant à la fois des compétences de médiateur (au sens de la profession de médiation) et des compétences liées à la communauté en question.

Travailler avec des personnes ressources (ou personnes clés) formées pour l'accompagnement de nouveaux arrivants et nouvelles arrivantes (par exemple auprès du service de la population) permet de faciliter l'accès à l'administration par une meilleure communication et de limiter les malentendus, mais aussi de formuler les besoins des différentes personnes concernées.

3.5.4 Intervention en cas de situation conflictuelle

En amont de l'intervention, un diagnostic de la situation générale de l'administration concernée et du conflit en particulier, permet de proposer des outils efficaces pour gérer ces situations. Ce diagnostic doit porter sur les pratiques professionnelles elles-mêmes.

Les instruments pour intervenir dans les situations conflictuelles sont multiples :

- Offrir un soutien aux services de l'administration en vue d'une meilleure écoute et d'une gestion efficace des conflits.
- Avoir un protocole d'orientation : vers qui envoyer la personne qui se présente ?
- Connaître ses limites : est-ce que je peux gérer cette situation ou est-ce que je dois recourir à des spécialistes ?
- Travailler en réseau avec les autres acteurs du domaine de la lutte contre la discrimination.
- Ateliers de supervision/intervision pour discuter des situations de conflits (en collaboration avec un spécialiste au bénéfice d'un savoir-faire technique en la matière).

3.5.5 Collaborer avec les communes et commissions locales

Il peut être utile de mettre en place une collaboration ciblée entre les bureaux d'intégration cantonaux et les communes (qui ont ou non un bureau d'intégration ou une autre structure équivalente). Aussi, les commissions consultatives Suisses-Etrangers, ou d'autres organismes issus de la société civile peuvent devenir des partenaires locaux dans le cadre de démarches de sensibilisation.

Ci-dessous quelques exemples de pratiques actuelles en la matière :

- Favoriser la création de commissions consultatives Suisses-Etrangers.
- Favoriser la mise en place de fonctions de délégué, déléguée à l'intégration communale.
- Travailler en direct avec les commissions consultatives Suisses-Etrangers cantonales ou communales par le biais de plateformes d'échanges.
- Mettre en place un organe d'écoute pour les collaborateurs et collaboratrices, les usagers et usagères (type médiateur/médiatrice) au sein de l'administration cantonale ou communale, ou de manière externalisée.
- Remettre un prix de l'intégration, par exemple pour les communes, désigné par des associations migrantes ou des membres de la commission consultative Suisses-Etrangers.

	Questions	Répondu
1.	Quelles sont les mesures pertinentes à mettre en place ?	
1.1	Quel type de mesures choisir pour répondre aux attentes du public-cible?	
1.2	Quel type de mesures est adéquat par rapport à la situation concrète qu'on aimerait traiter ?	
1.3	Quel type de mesures est acceptable du point de vue du climat politique ?	
1.4	Comment puis-je impliquer le public-cible dans la définition de la mesure/du problème dès le départ ? Il s'agit d'intégrer les services/les collaborateurs et collaboratrices des administrations le plus tôt possible dans le projet afin de s'assurer leur soutien et disponibilité.	

	Questions	Répondu
2.	Cours de formation continue : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Faut-il chercher à proposer des cours obligatoires ou facultatifs ? ▪ La possibilité d'intégrer la question de la discrimination dans des modules de formation obligatoires existe-t-elle ? ▪ Faudrait-il utiliser des intervenants externes ou faire des formations animées par le bureau de l'intégration (ou autre structure équivalente)? 	
3.	Informer <ul style="list-style-type: none"> ▪ Quels canaux d'information existent déjà et pourraient être utilisés pour informer et sensibiliser ? ▪ Quelles possibilités de communication peut-on créer activement ? (événements, newsletter, brochures, affiches, site Internet, médias sociaux, etc.) 	
4.	Budget <ul style="list-style-type: none"> ▪ Quel est le budget disponible ? ▪ Combien les diverses mesures me coûteront-elles et comment puis-je les financer ? 	

3.6 Evaluation des mesures

Pour terminer, dans l'optique d'un apprentissage et d'une amélioration continue de la démarche de sensibilisation et du choix des mesures, il convient d'évaluer les mesures mises sur pied. Les questions ci-dessous ont pour but de rappeler cette étape, en prenant en considération les différentes dimensions/facettes du projet.

	Questions	Répondu
1.	Comment évaluer le succès des mesures de sensibilisation ?	
2.	L'évaluation de la démarche a-t-elle été préparée ? <i>Pour pouvoir évaluer une mesure, il faut dès le départ, lors de la planification :</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Définir les objectifs de la mesure ▪ Définir les indicateurs de réussite ▪ Définir comment mesurer les indicateurs (questionnaires en fin de cours, chiffres à relever, personnes à contacter, etc.) 	
6.2	Durabilité: Comment assurer que les connaissances et expériences acquises pendant une démarche de sensibilisation soient retenues, intégrées dans la pratique quotidienne et utilisées dans la planification et la mise en œuvre de nouveaux projets ?	

L'évaluation sert ainsi de base à l'élaboration d'une nouvelle stratégie ou à l'adaptation d'une stratégie existante. La situation de départ pouvant évoluer avec le temps, en fonction de la situation politique, du public-cible, d'un événement actuel, l'ensemble de la démarche décrite dans le présent guide est amenée à être conduite régulièrement.

Les annexes ci-dessous apportent encore quelques précisions au contenu du guide, notamment au niveau de la définition de certains termes.

Annexe I: Principe de l'égalité d'accès aux prestations publiques

Remarque préalable : Cette annexe I est le compte-rendu des observations et réflexions du groupe de travail et n'a pas l'ambition de traiter de manière détaillée et exhaustive les aspects de l'accès aux prestations, de la gestion de la diversité et des rapports de pouvoir.

Dans la réalisation de sa mission, l'administration publique a le devoir de respecter le principe d'égalité et de non-discrimination, ce qui signifie que les prestations fournis par un service public (employés de guichets, assistants sociaux, agents de police, enseignants, infirmiers, etc.) doivent être accessibles à l'ensemble de la population.

Par exemple: il peut s'avérer nécessaire d'informer une personne nouvellement arrivée dans une commune de manière détaillée sur la procédure et les différents formulaires à remplir, de lui proposer une traduction ou un interprète communautaire en cas de besoin.

Le principe de l'égalité d'accès aux prestations renvoie à deux notions : celle de la diversité (et la gestion de celle-ci), et celle du rapport de pouvoir dans la relation de l'Etat avec la citoyenne ou le citoyen. Ces deux aspects ont été développés dans le cadre de plusieurs séances du groupe de travail. Elles contribuent à une meilleure compréhension du phénomène de discrimination.

Défis de la diversité

Diversité des profils

Les administrations, en contact avec un public varié et multiple, sont aujourd'hui confrontées à des situations qui demandent une bonne gestion de la diversité, et cela pour différentes raisons :

- Les conditions socio-économiques des personnes nouvellement arrivées sont variées, allant de la personne sans formation à celle diplômée d'une université. En effet, de plus en plus de personnes migrantes bien formées tels que les expatriés, mais également les travailleuses et travailleurs européens de classe moyenne cherchant un emploi suite aux crises économiques dans leurs pays, se présentent aux guichets des administrations communales et cantonales.
- Ces personnes récemment arrivées formulent des attentes particulières vis-à-vis de l'administration. Ils demandent par exemple de pouvoir communiquer en anglais avec les collaborateurs et collaboratrices.
- Les employées et employés de l'administration doivent faire face à diverses demandes et des besoins particuliers, ce qui augmente la complexité de leur travail et peut nécessiter le développement de nouvelles compétences en matière de relations humaines et de communication ; l'acquisition de savoirs et de connaissances spécifiques, qui dépassent leurs simples champs de compétences habituelles.
- Dans le domaine de l'intégration de personnes migrantes, il est souvent fait référence à la culture et au rôle qu'elle joue dans l'intégration des personnes nouvellement arrivées⁷.

⁷ Fachstelle Integrationsförderung der Stadt Zürich, Integrationsförderung (2012). Es gibt keine Kulturen, p.1.

La définition d'une culture n'est pourtant pas aisée. La culture n'est pas une entité homogène, immuable de valeurs et comportements, elle est soumise à des variations individuelles. De plus, personne n'agit uniquement selon les « normes » de sa culture, il faut tenir compte de sa socialisation, de son parcours individuel, de son statut socio-économique et du contexte de la situation.

- Certaines personnes migrantes peuvent être influencées dans leur comportement avec l'administration par leurs propres expériences du rapport à l'administration, qui est parfois complexe ou difficile dans leur pays d'origine. Le risque existe que les personnes migrantes reproduisent cette relation une fois qu'ils se retrouvent face à l'administration de notre pays. Aussi, les défis liés à la compréhension de la langue et des modes de communication restent intacts.
- Il existe de nombreuses formes de diversité : à côté de la diversité ethnique et culturelle, la diversité d'âge, de handicap, de statut socio-économique, d'orientation sexuelle, de religion, etc. peuvent poser un défi supplémentaire.
- Cette complexité de situations exige écoute, flexibilité et adaptabilité aux besoins et circonstances.
- La diversité est de plus en plus présente au sein de l'administration avec des collaborateurs et collaboratrices d'origines diverses.

Agir avec la diversité

Prendre en compte la notion de diversité dans sa pratique quotidienne peut avoir des implications pour l'administration publique, par exemple :

- L'utilité de mener une réflexion continue sur les procédures et la signification de la diversité dans le cadre de l'administration; ceci afin d'anticiper et prévenir les éventuelles situations de conflit et de discrimination.
- Rendre la diversité visible pour ceux qui ne la verraient pas. En effet, il apparaît que la diversité vécue n'est pas encore toujours pensée en tant que telle, conduisant parfois à une impuissance ou souffrance au sein de certaines équipes, notamment celles en contact régulier avec le public (guichet, etc.).
- En travaillant sur la visibilité de la diversité et aussi des cas possibles de discrimination, il convient de tenir compte du contexte politique local, qui permet de thématiser ces sujets de manière plus ou moins directe.
- Valoriser la diversité pour en faire un atout implique de voir la diversité comme une solution ou une force, plutôt que comme un problème.
- La nécessité d'intégrer une formation de base en gestion de la diversité dans les divers secteurs professionnels concernés.

Afin de mieux cerner les situations potentielles de discrimination (donc d'accès inégal aux prestations), une réflexion sur les liens entre rapports de pouvoir et discrimination au sein de l'administration publique est proposée ci-dessous.

Discrimination et rapports de pouvoir

Dans le cas de la relation de l'administration publique avec ses administrés, un rapport de pouvoir plus ou moins fort est souvent à la base d'un acte discriminatoire, que celui-ci soit volontaire ou non. Ainsi, en travaillant dans le domaine de la protection contre la discrimination, il s'agit de travailler non seulement sur la compréhension interculturelle, mais également de mener une réflexion sur la notion de rapport de pouvoir et comment il influence la relation du fonctionnaire avec l'utilisateur ou l'utilisatrice d'une prestation.

Le personnel des administrations agit au nom d'une organisation souvent de taille importante et anonyme, représentant un pouvoir officiel et touchant à des situations essentielles (par ex. permis de séjour). Le rapport de pouvoir relève du fait que l'administration publique détient la possibilité de fournir des autorisations, des prestations et de sanctionner certains comportements.

Pour Monique Eckmann⁸, l'administration publique détient un pouvoir formel élevé ; du fait de ce pouvoir formel, le contact entre l'administration publique et l'utilisateur contient un potentiel conflit d'intérêts, qui n'est certes pas toujours ouvert et présent, mais dont il faut être conscient. Dans ce contexte, il est particulièrement important d'accorder une attention à la protection contre la discrimination. En effet, des actes discriminatoires peuvent se produire d'autant plus facilement que le rapport de pouvoir et le conflit d'intérêts potentiel sont élevés.

Parfois, c'est le pouvoir socioéconomique de l'utilisateur ou de l'utilisatrice qui est plus fort que celui du fonctionnaire, entraînant une attitude discriminante et dévalorisante envers le fonctionnaire.

Dans la relation entre l'utilisateur et l'administration publique, on peut distinguer deux types de discrimination⁹ : la discrimination liée à des éléments structurels (procédures administratives etc.) et la discrimination par abus de fonction, se produisant dans la relation interpersonnelle entre fonctionnaire et utilisateur. Ces deux types de discrimination sont décrits ci-dessous.

Discrimination liée à des éléments d'ordre structurel

Un acte de discrimination n'est pas nécessairement un acte conscient, mais peut par exemple relever d'une application inadéquate de procédures qui ne prennent pas en compte les besoins particuliers d'un certain public. On parle alors de discrimination indirecte¹⁰. Le terme désigne des lois, des politiques ou des pratiques, qui, en dépit de leur apparente neutralité, aboutissent à une inégalité illicite.

Les exemples suivants illustrent de potentielles situations de discrimination indirecte :

- ➔ Proposer des formulaires complexes et dans une seule langue à toutes les personnes nouvellement arrivées, sans tenir compte des différences des compétences et des connaissances des destinataires.
- ➔ Accueillir les personnes nouvellement arrivées en parlant uniquement le français ou l'allemand sans avoir la possibilité de recourir à la traduction.

Ce type de discrimination n'est souvent pas visible pour les acteurs impliqués. La procédure habituelle est appliquée sans intention de discriminer un public-cible donné. Pour permettre d'éviter ce phénomène, il peut s'avérer important de mener au sein du service administratif

⁸ Cf. Eckmann (2001), p. 119.

⁹ Il existe de toute évidence d'autres types de discrimination, basés sur un pouvoir informel. Comme une caractéristique importante de l'administration publique est son pouvoir formel, nous privilégions la réflexion sur ce type de discrimination.

¹⁰ Cf. Annexe II de ce Guide, définitions.

une réflexion sur les procédures, habitudes et attitudes courantes qui pourraient conduire à un traitement inégal de certains groupes.

Discrimination liée à une relation interpersonnelle

L'abus de fonction peut se produire au moment où un agent de l'administration publique est amené à commettre des actes discriminatoires volontaires ou non à l'égard d'un habitant ou d'une habitante lors de l'exercice de sa fonction. Il s'agit ici de discrimination directe liée à un rapport de pouvoir provenant du fait que le collaborateur ou la collaboratrice agit au nom de la collectivité publique.

- ➔ Suite à des expériences négatives répétées avec certains groupes de population, le collaborateur ou la collaboratrice développe des préjugés à l'égard de cette population ; cela peut conduire à un traitement discriminatoire lors de l'enregistrement d'une personne nouvellement arrivée, appartenant à cette population.

Quand une mesure de sensibilisation est prévue, ou aussi dans le cadre d'une intervention demandée par un service touché par un événement à caractère discriminatoire, il s'agit de décortiquer tous les éléments pouvant être à l'origine de l'évènement à caractère discriminatoire et de veiller à éviter le piège du culturalisme (explication du comportement de quelqu'un uniquement par son appartenance culturelle).

Doivent donc être pris en considération lors de la recherche de solutions la présence de préjugés de part et d'autre des personnes impliquées, un rapport de pouvoir potentiellement biaisé ou encore des procédures peut-être inadaptées à la situation.

Typologie de discrimination selon Eckmann

Monique Eckmann¹¹ propose une réflexion sur les types de pouvoir et le degré de structuration d'une organisation qui peuvent amener à des formes de violence différentes. Ces formes de violence constituent autant de situation de discriminations possibles. Le tableau ci-dessous montre la typologie des formes de discrimination selon Eckmann :

Niveau d'organisation des auteurs	Pouvoir des auteurs	
	Pouvoir formel	Pouvoir informel
Organisation structurée (l'auteur agit au nom de l'organisation)	Violence institutionnelle (1)	Violence doctrinaire (2)
Organisation faible ou nulle	Violence par abus de fonction (3)	Violence interpersonnelle (4)

Tableau 1 : Typologie des formes de discrimination selon Monique Eckmann

Les domaines (1) et (3) touchent directement aux aspects de la sensibilisation de l'administration publique. Ainsi, du fait que les administrations publiques sont hautement structurées (lois, procédures etc.) et les acteurs détiennent un pouvoir formel, la *violence*

¹¹ Cf. Eckmann (2001), p. 119.

institutionnelle peut survenir. La *violence par abus de fonction* doit également être prise en compte comme elle peut se produire dans l'administration publique du fait du pouvoir formel exercé par le fonctionnaire. Il va de soi que des discriminations liées au pouvoir informel peuvent également se produire au sein de l'administration publique.

Le travail au guichet

Le travail au guichet est une situation qui réunit les caractéristiques du pouvoir formel à la fois au niveau interpersonnel (risque d'abus de fonction) et au niveau organisationnel. Le guichet peut être souvent un endroit où des décisions difficiles sont communiquées, par exemple le refus d'un permis de séjour. Par ailleurs, le collaborateur ou la collaboratrice de guichet ne fournit pas seulement de l'information, mais il en reçoit, respectivement il doit en obtenir pour compléter son dossier¹². Ce contexte particulier influence la relation entre le fonctionnaire et l'utilisateur, l'utilisatrice, et la qualité des prestations fournies.

S'ajoute à cela des conditions organisationnelles particulières qui peuvent influencer l'interaction entre le personnel du guichet et l'habitante ou l'habitant (étrangère, étranger ou non). Ceci peut conduire à des comportements discriminatoires à la fois du côté du collaborateur ou de la collaboratrice de guichet que du côté de l'utilisateur, l'utilisatrice.

En effet le collaborateur ou la collaboratrice au guichet n'a souvent qu'un temps limité à disposition pour traiter un dossier. Il doit avancer rapidement et ne peut pas « perdre » du temps à expliquer un formulaire ou une procédure. En situation de conflit interpersonnel ou intrapsychique, c'est-à-dire entre deux exigences auxquelles il se trouve soumis¹³, il développe un comportement non adapté à la situation ou bien il peut se sentir victime de discrimination, en raison de son sexe, de son âge de son apparence physique et se voir agressé pour différentes raisons.

La personne (migrante ou non) de l'autre côté du guichet peut se sentir dans une situation d'impuissance face à un état « tout puissant » qui détient le pouvoir sur des décisions essentielles telles qu'une autorisation de séjour. A son tour, elle peut se sentir rejetée, discriminée pour de multiples raisons. Ainsi, l'un comme l'autre peut être amené à avoir des propos inappropriés ou à s'énerver contre son vis-à-vis.

Comme le montrent les considérations précédentes, la situation du guichet est susceptible de produire des actes discriminatoires volontaires ou non, raison pour laquelle elle a été particulièrement étudiée au cours des séances du groupe de travail.

Il en résulte que comprendre les contraintes liées à l'organisation administrative d'un service/secteur, et réfléchir à la particularité du travail au guichet permet d'adapter par exemple les besoins en termes de sensibilisation du personnel de guichet. Il ne s'agit pas dès lors d'intervenir uniquement au niveau personnel, mais d'étudier également les structures et processus organisationnels pouvant favoriser des comportements discriminatoires des différents acteurs impliqués.

¹² Service de lutte contre le racisme SLR (2005). Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle : Quelle formation en matière de prévention des discriminations ?, p. 102.

¹³ Service de lutte contre le racisme SLR (2005). Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle : Quelle formation en matière de prévention des discriminations ?, p. 102.

Autres exemples

Hormis le travail au guichet qui exige une rencontre en face-à-face, le groupe de travail a discuté de deux autres contextes professionnels pouvant donner lieu à de potentielles situations de discrimination.

Dans le cadre d'une **consultation** auprès d'un office de réinsertion professionnelle ORP ou auprès de l'orientation professionnelle OP, auprès du bureau de l'aide sociale ou encore auprès de l'administration fiscale, la situation peut générer des attentes et des besoins diamétralement opposés de part et d'autre (bénéficiaire de la prestation, collaborateur de service) qui peut être à la source de nombreux malentendus, conflits voire d'inégalités de traitement injustifiées. Ainsi, le rapport de pouvoir sous-jacent, le manque de connaissances sur les règles et procédures en vigueur peuvent être ressentis par la personne bénéficiaire comme une inégalité de traitement injustifiée. De son côté, le collaborateur et la collaboratrice peut être confronté à des critiques voire des insultes par la personne bénéficiaire qui se sent lésée.

La discrimination peut également avoir lieu dans **l'espace public**. On pense ici au rôle de la police, mais également à l'utilisation de l'espace urbain. L'occupation systématique d'un terrain de sport par une communauté, tout comme la question de l'accès aux piscines publiques peuvent constituer des problématiques auxquelles se trouve confrontée une administration.

Annexe II : Définitions

Afin de circonscrire les notions centrales de ce guide, des définitions de la discrimination raciale et de la sensibilisation en matière de protection contre la discrimination sont proposées ci-dessous.

La discrimination raciale¹⁴

Comme l'explique le Service de lutte contre le racisme (SLR), « la notion juridique de discrimination raciale désigne toute pratique qui, au nom de particularités physiques, de l'appartenance ethnique ou religieuse ou encore de caractéristiques culturelles (langue, nom), refuse à la personne qui en est victime certains droits, la traite de manière inéquitable ou intolérante, l'humilie, la menace ou met en danger sa vie ou son intégrité corporelle. Ces pratiques se manifestent dans la vie courante, au travail, dans l'espace public, à l'école ou lors d'activités de loisirs, dans la sphère privée ou encore dans l'administration publique. Rarement fondée sur une idéologie en Suisse, la discrimination raciale peut être issue d'un racisme diffus ou d'un rejet généralisé de l'étranger. Souvent, les personnes perçues dans leur altérité font d'excellents boucs émissaires et deviennent la cible des frustrations, de la colère, de l'envie de pouvoir ou du harcèlement. Tout le monde peut être victime ou auteur d'un acte de discrimination raciale, quelle que soit sa nationalité, son origine, sa religion ou toute autre caractéristique »¹⁵.

Discrimination directe et discrimination indirecte

La discrimination raciale peut se produire de manière directe ou indirecte. En effet, le racisme ne se réduit pas à des actes individuels de racisme, mais peut aussi être de l'ordre structurel ou institutionnel. Selon le Service de lutte contre le racisme (SLR), « nous sommes en présence d'une discrimination directe lorsqu'une personne est, pour un motif illégitime, moins bien traitée qu'une autre se trouvant dans une situation analogue. Il faut la distinguer de *l'inégalité de traitement* qui se fonde sur des critères licites.

Le terme de *discrimination indirecte* désigne quant à lui des lois, des politiques ou des pratiques qui, en dépit de leur apparente neutralité, aboutissent à une inégalité illicite. Peu importe en l'occurrence si la discrimination est délibérée ou inconsciente. Souvent, l'application systématique du principe qui veut que "Nous traitons tout le monde de la même manière" empêche de tenir correctement compte de la diversité des besoins. Or, l'Etat doit traiter de la même façon ce qui est égal et de façon différente ce qui ne l'est pas. Ainsi, il n'est pas suffisant de garantir un accès uniforme aux prestations publiques et il faut plutôt se soucier que tous les ayants droit aient réellement accès à ces prestations »¹⁶.

Discrimination multiple

La discrimination en raison de l'origine, de la couleur de la peau, de la culture ou de la religion peut se superposer à celle fondée sur le sexe, la classe sociale, l'âge ou la situation de handicap, l'orientation sexuelle ou encore l'identité de genre. Les personnes qui cumulent les facteurs de vulnérabilité sont particulièrement exposées à la discrimination. Ce phénomène frappe par exemple des femmes qui sont membres à la fois d'une minorité ethnique et d'une classe défavorisée. Ainsi, un acte interprété comme un phénomène de discrimination raciale

¹⁴ Pour une vue d'ensemble de la discrimination du point de vue légal, voir Bureau lausannois pour les immigrés BLI (2014). Construire l'égalité. Un guide pour prévenir le racisme.

¹⁵ Définition reprise du rapport de Service de lutte contre le racisme SLR (2012). Rapport du Service de lutte contre le racisme 2012. Tour d'horizon et champs d'action, p. 7

¹⁶ Service de lutte contre le racisme SLR (2012). Rapport du Service de lutte contre le racisme 2012. Tour d'horizon et champs d'action, p. 7.

peut en fait être une expression de misogynie ou un rejet de l'origine sociale ou inversement. La discrimination multiple est difficile à appréhender. Les tâches de prévention, de sensibilisation et d'intervention sont exigeantes, car elles requièrent une étroite collaboration de toutes les parties prenantes.

Différence entre discrimination et racisme

Le *racisme* se situe au niveau de l'idéologie. Le racisme au sens strict du terme désigne une idéologie qui se fonde sur des différences biologiques supposées, lesquelles sont hiérarchisées, évaluées positivement pour les personnes racistes et négativement à l'encontre des victimes, puis généralisées. L'idéologie du racisme permet de légitimer agressions, discriminations et privilèges. Le *racisme* peut apparaître sous la forme de pratiques discriminatoires, mais également sous la forme de rejet, de diffamation, d'injures, d'insultes, de menaces, de coups et d'actes de violence physique, de persécution, de pratiques génocidaires ou encore d'extermination.

La *discrimination*, quant à elle, se situe au niveau de l'action. Elle ne se fonde pas forcément sur une opinion ou attitude idéologique. La discrimination, c'est défavoriser une personne en raison de son apparence physique, de son origine culturelle, sociale, de son sexe, son orientation sexuelle, de son âge, de sa religion ou de son handicap. La personne discriminée n'a ainsi pas accès aux mêmes prestations, elle doit subir des inégalités de traitement illicites.

Exemples :

- ➔ Diminution ou interdiction à l'accès aux ressources matérielles (argent, logement, emploi, prestations sociales et de santé, place de formation, etc.)
- ➔ Diminution ou interdiction à l'accès aux droits (droits d'éligibilité, de vote, de participation, etc.)

La sensibilisation à la protection contre la discrimination

Dans le cadre des nouveaux programmes d'intégration cantonaux (PIC), les cantons se sont engagés à prendre des mesures afin que les victimes de discrimination puissent bénéficier des conseils de personnes compétentes, et que les structures ordinaires soient soutenus et conseillés pour les questions relevant de la protection contre la discrimination. Ce soutien et ce conseil peuvent revêtir différentes formes et se concrétiser dans des mesures de sensibilisation mises sur pied en fonction des besoins définis au préalable. La sensibilisation à la protection contre la discrimination peut signifier par exemple que des groupes cibles définis au sein de l'administration publique sont amenés à (re)considérer leurs pratiques professionnelles sous l'angle de la discrimination.

Ce processus de réflexion et d'apprentissage sur la thématique de la discrimination a pour but de favoriser l'examen critique, puis si nécessaire la modification des pratiques professionnelles qui pourraient avoir comme résultat des actes discriminatoires. Il s'agit d'expliquer et discuter activement (par exemple dans le cadre de formation continue, de séances de supervision, de focus groups ou sous forme de colloque spécialisé) les mécanismes de la discrimination directe (les actes interpersonnels) et indirecte (liés à des procédures et règlements d'un service, etc.).

La principale difficulté consiste à avoir accès aux divers services et secteurs de l'administration et faire en sorte que les acteurs concernés soient disposés à aborder le sujet de la protection contre la discrimination. Ce processus de sensibilisation qui représente une charge de travail à ne pas sous-estimer, est indispensable pour mettre en œuvre les mesures contre la discrimination de manière efficiente et durable.

Annexe III. Adresses utiles

- Service fédérale de lutte contre le racisme SLR www.slr.admin.ch
Le Service de lutte contre le racisme ne propose pas de consultations ni de médiation en cas de conflit, mais met à la disposition des personnes intéressées un répertoire électronique contenant les adresses des différents centres de conseil et antennes, voir www.slr.admin.ch > Droit et conseil> Antennes et centres de conseil
- Commission fédérale contre le racisme CFR www.ekr-cfr.ch
- Réseau de consultations pour victimes de racisme www.network-racism.ch
- Humanrights.ch/MERS www.humanrights.ch

Adresses des Centres de compétence en matière d'intégration et services / bureau d'intégration cantonaux et communaux :
www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/adressen.html

Annexe IV : Références bibliographiques

- Bureau lausannois pour les immigrés BLI (2014). Construire l'égalité. Un guide pour prévenir le racisme.
- Eckmann, Monique; Salberg Mendoza, Anne-Catherine; Grünberg, Karl; Bolzman, Claudio; Pauchard, Colette; Voyame, Joseph; Institut D'études Sociales (Geneva); Association Romande Contre Le Racisme (2001). *De la parole des victimes à l'action contre le racisme : bilan d'une recherche-action*. Geneva: Les Ed. I.E.S.
- Eckmann, Monique et Eser Davolio Miryam (2002). *Pédagogie de l'antiracisme: aspects théoriques et supports pratiques*. Le Mont-sur-Lausanne: LEP.
- Eckmann, Monique et Michèle Fleury (2005). *Racisme(s) et citoyenneté. Un outil pour la réflexion et l'action*. Genève: IES éditions.
- Eckmann, Monique. Sebeledi Daniela, Bouhadouza Von Lanthen Véronique, Wicht Laurent (2009). *L'incident raciste au quotidien: représentations, dilemmes et interventions des travailleurs sociaux et des enseignants*. Genève: IES Ed.
- Eicke, Monika; Zeugin, Bettina (2007). *Transkulturell handeln - Vielfalt gestalten: Zur Bedeutung transkultureller Kompetenzen in einer Gesellschaft der Diversität*. Luzern: Caritas-Verlag.
- Fachstelle Integrationsförderung der Stadt Zürich, Integrationsförderung (2012). Es gibt keine Kulturen.
- Fachstelle Integrationsförderung der Stadt Zürich (2014). *Weiterbildungsmassnahmen in transkultureller Kompetenz. Orientierungspunkte für städtische Stellen*. Diskussionspapier Version 1.
- Fent, Hanspeter (2007). *Die interkulturelle Öffnung von Verwaltungsdiensten – ein wirksames Mittel zur Erreichbarkeit der ausländischen Wohnbevölkerung?* Master Thesis am Institut für Verwaltungs-Management, Zürcher Hochschule Winterthur.
- Flye Sainte-Marie, A., (1997). *La compétence interculturelle dans le domaine de l'intervention éducative et sociale*. Les cahiers de l'Actif, 250/251, I, 55.
- Hanewinkel, Vera (2011). *Les Villes au cœur de la politique d'intégration. Panorama de l'action de dix cités européennes*. Les cahiers du BLI.
- Healy, Geraldine (2010). *Equality, inequalities and diversity: contemporary challenges and strategies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rapport de la croix rouge suisse (en allemand) sur l'ouverture des institutions (2004). *Öffnung von Institutionen der Zivilgesellschaft*.
- Lederle, Sabine (2008). *Die Ökonomisierung des Anderen : eine neoinstitutionalistisch inspirierte Analyse des Diversity Management-Diskurses*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Matthias (2009). *Diversität und Gerechtigkeit*. München: Rainer Hampp Verlag.
- Service de lutte contre le racisme SLR (2005). *Agents de la fonction publique aux prises avec la diversité culturelle : Quelle formation en matière de prévention des discriminations ?* (<http://www.slr.admin.ch/> >commandes et publications).
- Service de lutte contre le racisme SLR (2012). Rapport du Service de lutte contre le racisme 2012. Tour d'horizon et champs d'action.
- Ville de Vienne, (2002). Ma 18 (Stadtentwicklung und Stadtplanung) & BLI (Bereichsleitung Integration). *Europaforum Wien. Zentrum für Städtedialog und Europapolitik*. Migration. Integration. Diversitätspolitik.