

Diagnostiques Prévisions et Analyses Économiques N° 58 – Janvier 2005

«Affirmative action et discrimination positive : une synthèse des expériences américaine et européennes»¹

Les politiques d'«affirmative actions» sont nées aux Etats-Unis au milieu des années soixante suite au mouvement des droits civiques. Ces politiques cherchaient à corriger des inégalités touchant des minorités ethniques (ou encore des inégalités hommes/femmes). Certains pays européens se sont inspirés de l'expérience américaine en mettant en œuvre, à partir du début des années 80, une version de ces politiques fondée principalement sur des critères socio-économiques que l'on peut qualifier de «discrimination positive».

Ce type de politiques fait l'objet de débats nourris, que ce soit aux Etats-Unis ou en Europe. Leurs défenseurs mettent l'accent sur la nécessité d'assurer une égalité des chances *réelle* et pas uniquement *formelle*. Leurs détracteurs considèrent que ces politiques sont inefficaces car n'allouant pas les ressources de manière optimale, et inéquitable car opérant une discrimination à l'encontre de groupes favorisés (discrimination à rebours).

Le bilan des trente années de politiques d'«affirmative actions» menées aux Etats-Unis ainsi que des politiques de discrimination positive mises en œuvre en France et dans certains pays européens depuis le début des années 1980, peut se résumer comme suit.

- S'agissant des Etats-Unis,
 - les travaux empiriques font apparaître un effet positif de l'*affirmative action* sur l'emploi des minorités, effet qui reste relativement modeste au niveau agrégé. Le niveau de qualification des individus issus de minorités embauchés grâce à ces politiques apparaît plus faible sans que cela semble avoir des effets négatifs sur leurs performances au travail, sans doute en raison d'une adaptation des pratiques d'embauche et de gestion des ressources humaines des entreprises (sélection accrue, évaluation, formation).
 - Dans le domaine de la passation de marchés publics, certains effets négatifs en termes d'efficacité semblent exister mais l'existence d'inefficacités technologiques ou de maintien artificiel d'entreprises en difficulté ne semble pas être confirmée par les faits.
 - L'*affirmative action* paraît avoir amélioré l'accès des minorités ethniques à l'enseignement supérieur. Les étudiants concernés ont cependant en moyenne de moins bonnes performances. Certains effets négatifs avancés par quelques études restent controversés. In fine, les bénéfices de l'admission dans des établissements sélectifs en termes de niveau d'emploi et de revenus paraissent profiter à tous.
 - Certaines études plaident pour l'existence d'externalités positives générées par l'*affirmative action*. Ainsi, les médecins issus de minorités seraient davantage enclins à revenir exercer au sein de leur communauté. En revanche, un éventuel effet d'entraînement (via un phénomène d'identification, de tutorat) est difficile à mettre en évidence, de même que les possibles effets positifs (ou négatifs) de la diversification de la communauté étudiante.
 - Enfin, et en contrepoint de l'analyse des effets de l'*affirmative action*, des études ont mis en évidence l'impact économique négatif de la discrimination négative (par rapport à l'origine ethnique et au sexe) sur le PIB, estimé à plusieurs points dans le cas des Etats-Unis.
- En Europe, peu de travaux empiriques ont cherché à tirer des enseignements des expériences de discrimination positive qui n'ont pas à l'origine le même objectif que les politiques d'*affirmative action* aux Etats-Unis. Au vu de celles disponibles, le bilan des expériences de discrimination positive menées en France depuis le début des années 1980, dans le domaine de l'éducation, de l'emploi ou encore de la parité en politique, est contrasté. La création des ZEP en 1981 ne semble pas avoir eu l'impact escompté, sans doute en raison de la dispersion des moyens qui leur ont été consacrés. Le bilan des Zones franches urbaines mises en place en 1997 semble quant à lui plus satisfaisant en termes de créations d'emplois mais dans un contexte économique favorable et avec un coût pour les finances publiques relativement important.

1. Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique et ne reflète pas nécessairement la position du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Sommaire

des derniers numéros parus

- Déc. 2004** n°57 • L'existence d'un biais dans les anticipations de marché sur la politique monétaire en zone euro, *Sébastien Hissler*
- n°56 • Comment expliquer l'évolution récente du compte courant de la France?, *Élie Girard*
- Nov. 2004** n°55 • Les délocalisations d'activités tertiaires dans le monde et en France, *Jérôme Letournel*
- n°54 • Les effets économiques du prix du pétrole sur les pays de l'OCDE, *Nicolas Carnot, Catherine Hagège*
- n°53 • Le marché pétrolier, *Nicolas Carnot, Catherine Hagège*
- n°52 • Quelques données internationales sur le temps de travail, *Jacques Delorme*
- Oct. 2004** n°51 • Retour sur les gains de productivité aux États-Unis, *Vladimir Borgy, Nicolas Carnot, Émilie Quéma*
- n°50 • Comment contenir les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports ? *Jean-Jacques Becker, Cédric Audenis*
- n°49 • La résistance de l'économie britannique à l'appréciation de la livre enregistrée depuis 1996, *Éric Dubois, Karine Hervé, Sylvie Lefranc*
- Sept. 2004** n°48 • La croissance potentielle de l'économie française de moyen-long terme, *Emmanuel Bretin*
- n°47 • Les canaux de transmission de la politique monétaire en France, *Fédéric Cherbonnier, Xavier Payet*
- Juil. 2004** n°46 • Pourquoi l'inflation n'a-t-elle pas plus baissé en zone euro qu'aux États-Unis au cours des deux dernières années ? *Nila Ceci*
- n°45 • Convergence nominale et convergence réelle des nouveaux États membres (NEM), *Vanessa Jacquelain*
- n°44 • Les impôts locaux dus par les entreprises : éléments de comparaison internationale, *Daniel Turquet*
- Juin 2004** n°43 • Retour sur la faiblesse de la consommation en zone euro depuis 2001, *Sylvie Lefranc, Alexandre Espinosa*
- n°42 • Équilibre épargne-investissement au niveau mondial, *Luc Eyraud*
- n°41 • Retour sur les prévisions de croissance de l'année 2003, *Selma Mahfouz*
- n°40 • Contribution des coûts du travail à la «jobless recovery» de 2001-2003 aux États-Unis, *Vladimir Borgy, Émilie Quéma*



Les politiques d'«*affirmative action*» – nées aux Etats-Unis au milieu des années soixante – mettent en oeuvre des actions préférentielles afin de corriger des inégalités touchant des minorités ethniques (ou encore des inégalités hommes/femmes), principalement dans l'accès à l'éducation et à l'emploi. Certains pays européens² se sont inspirés de l'expérience américaine en mettant en œuvre depuis le milieu des années 80 des politiques que l'on peut qualifier de «discrimination positive», basées elles principalement sur des critères socio-économiques.

Ce type de politiques est largement débattu, que ce soit aux Etats-Unis ou en Europe.

1. Le débat théorique sur la mise en œuvre des politiques d'*affirmative action* et de discrimination positive

L'«*affirmative action*» peut se définir comme toute action volontariste cherchant à corriger de façon concrète, de manière directe ou indirecte, une situation d'inégalité des chances avérée et persistante en ce qui concerne en particulier l'emploi, l'éducation ou le logement, touchant des individus se distinguant par des critères ethniques ; la discrimination positive peut se définir comme le même type de politique, mais fondée sur des critères autres qu'ethniques, notamment socio-économiques.

Plusieurs arguments, tant sur le plan de l'efficacité que de l'équité, sont généralement mis en avant par les défenseurs et les détracteurs de ces politiques.

1.1 Les partisans de l'«*affirmative action*» / discrimination positive

Ils mobilisent en général trois types d'arguments relatifs à l'équité, à la présence de défaillances de marché (imperfections des marchés de capitaux, externalités) et à la démocratie.

Le premier argument concerne la volonté de réaliser une égalité des chances réelle et non uniquement formelle. L'Etat devrait intervenir afin de réparer des injustices historiques ayant affecté certaines minorités et pouvant expliquer une sous-représentation de groupes importants de la population dans les catégories sociales favorisées. L'*affirmative action* / discrimination positive est également considérée comme un moyen de pallier les imperfections des marchés (qui restreignent l'accès à l'éducation supérieure des plus défavorisés) et serait à la source d'externalités sociales positives en lien avec la «diversité».

2. D'autres pays dans le monde (Afrique du sud, Canada, Australie, notamment) ont également mis en place des politiques d'*affirmative action*.

1.2 Le discours des opposants

Il comporte lui aussi trois types d'arguments qui tiennent à l'inefficacité, la méritocratie, et à l'existence d'effets pervers. Les détracteurs de ces politiques considèrent qu'elles sont à la source d'inefficacités en raison d'une allocation des ressources non optimale. L'*affirmative action* et la discrimination positive sont également souvent combattues car allant à l'encontre de la méritocratie, avec même un risque de discrimination inversée (ou à rebours) lorsque les catégories traditionnellement favorisées se retrouvent confrontées à des pratiques elles-mêmes discriminatoires. Enfin, elle peut potentiellement s'accompagner d'effets pervers, tant sur les populations cibles (stigmatisation) que sur les populations qui ne bénéficient pas des mesures (ressentiment).

2. L'*affirmative action* aux Etats-Unis : un bilan nuancé au vu des études disponibles

Les politiques d'*affirmative action* sont nées aux Etats-Unis au milieu des années soixante suite au mouvement des droits civiques. C'est le président Kennedy qui le premier, en 1961, a employé l'expression «*affirmative action*» dans un décret concernant la passation de marchés publics. Les mesures d'*affirmative action* (suite à une loi de 1972) ont ensuite concerné l'emploi public et l'accès à l'enseignement supérieur, sans jamais toutefois prendre la forme de quotas. Ces mesures ont également progressivement investi la vie économique via des décisions de justice faisant suite aux revendications d'associations et de syndicats afin que les entreprises adoptent des critères d'embauche et de promotion interne acceptant la «diversité».

Les conclusions des travaux empiriques cherchant à dresser un bilan de l'*affirmative action* aux Etats-Unis ont été et sont toujours largement débattues. Il existe cependant une littérature abondante qui semble montrer que les politiques d'*affirmative action* aux Etats-Unis ont eu certains des effets attendus, à savoir l'augmentation de l'accès à l'emploi et à l'éducation supérieure des minorités ethniques et des femmes. En atteste notamment la revue récente de la littérature de Holzer et Neumark³ sur les effets de l'*affirmative action*. Toutefois, la persistance de fortes inégalités économiques selon l'appartenance raciale aux Etats-Unis et de discriminations sur le marché du travail à l'encontre des minorités et des femmes viennent atténuer ces résultats plutôt favorables.

En matière d'efficacité économique des politiques d'*affirmative action*, le bilan est plus nuancé. Les résultats des travaux empiriques suggèrent que la mise en œuvre de programmes d'*affirmative action* est suscepti-

3. Holzer D. et D. Neumark [2000], «Assessing *Affirmative Action*», *Journal of Economic Literature*, 38 (3).



ble de générer des effets légèrement positifs, même s'il peut exister certaines pertes d'efficacité limitées.

2.1 Le bilan de trente années d'affirmative action aux Etats-Unis en termes d'accès des minorités concernées à l'emploi et à l'éducation supérieure

2.1.1. Les effets de l'affirmative action sur l'accès à l'emploi

Les résultats des études relatives aux effets de l'*affirmative action* sur l'emploi semblent montrer un effet positif de l'*affirmative action* sur l'emploi des minorités, qui reste néanmoins relativement modeste au niveau agrégé.

La terminologie employée ici est celle qui apparaît dans les études américaines. Cette terminologie est rendue possible par les données du recensement où les individus doivent déclarer (ce qui n'est pas le cas en France) appartenir à l'une ou plusieurs des six « races » suivantes : Natifs (Indiens), Natifs (îles du Pacifique), Asiatiques, Noirs, Blancs, autres. La catégorie hispanique n'est pas considérée comme une « race » dans le recensement. Cette catégorisation des individus n'a évidemment pas la même signification aux Etats-Unis, où le modèle communautariste est développé (« nation of many people ») et en France où le modèle intégrationniste prévaut. C'est la raison pour laquelle des guillemets sont employés dans ce texte pour qualifier les groupes ethniques.

Les conclusions de ces études (notamment le travail de référence de Leonard⁴), qui utilisent des données fédérales comparant l'évolution de l'emploi de certains groupes démographiques entre les établissements soumis à l'*affirmative action* (les entreprises ayant passé des contrats fédéraux) et ceux qui ne le sont pas, mettent en évidence un effet favorable de l'*affirmative action* sur l'accès à l'emploi des minorités : la part de l'emploi des minorités et des femmes dans les établissements pratiquant l'*affirmative action* a augmenté entre 1974 et 1980 alors que l'emploi des « Blancs » de sexe masculin a diminué. De façon plus précise, l'emploi des « Noirs » de sexe masculin a eu un taux de croissance plus rapide que celui des « Blancs » de même sexe, de l'ordre de 0,8% par an dans les entreprises ayant conclu des contrats fédéraux. Les résultats font apparaître un effet positif relativement modeste de l'*affirmative action* sur l'emploi des femmes « Blanches » et un effet positif plus marqué en ce qui concerne les femmes « Noires ». Les travaux cités montrent également que l'effet de l'*affirmative action* sur l'emploi des minorités s'est affaibli au début des années 1980 (sous l'administration Reagan) et d'autres études confirment l'effet positif de l'*affirmative action* sur l'accès à l'emploi des « Noirs », cet effet se renforçant sur la période 1982-1992.

4. Leonard J. [1990], « The Impact of Affirmative Action Regulation and Equal Employment Law on Black Employment », *Journal of Economic Perspective*, 4 (4).

S'agissant de la qualité de l'emploi, les études sont partagées. Certains travaux concluent que l'accroissement de l'accès à l'emploi des minorités s'est surtout traduit par des emplois peu qualifiés. A l'inverse, d'autres études observent une plus grande représentation des minorités dans les emplois à responsabilité.

Par ailleurs, les rares études analysant les effets de l'*affirmative action* sur la passation de contrats du gouvernement avec des entreprises comprenant des minorités et/ ou des femmes mettent toutes en avant de forts effets positifs.

2.1.2 Les effets de l'affirmative action sur l'accès à l'éducation supérieure

La question des effets de l'*affirmative action* sur la participation des minorités à l'enseignement supérieur n'a jusqu'à récemment reçu que peu d'attention de la part des économistes. Les travaux existants sont en outre moins convaincants dans leur capacité à isoler les effets de l'*affirmative action* en raison de l'absence de distinction explicite permettant d'identifier les établissements (*colleges* et universités) appliquant une politique d'*affirmative action*.

Cette faible attention provient sans doute aussi du quasi-consensus existant parmi les chercheurs sur le fait que l'*affirmative action* a joué un rôle majeur aux Etats-Unis dans l'accroissement de l'admission des minorités à l'enseignement supérieur. Toutefois, on peut penser que plusieurs phénomènes concomitants à la mise en place des mesures d'*affirmative action* (baisse de la pauvreté parmi les minorités au cours des années 1960-70, déségrégation des écoles publiques, ou encore lois anti-discrimination sur le marché du travail influençant les rendements de l'éducation) sont susceptibles d'avoir entraîné une surestimation de l'effet de l'*affirmative action* sur l'admission des minorités dans l'enseignement supérieur.

L'accroissement important de la participation des minorités à l'enseignement supérieur au cours de ces trente dernières années apparaît cependant clairement. Le pourcentage des étudiants « Noirs » admis au sein des institutions autres que les *colleges* « Noirs » est passé de 1,8% en 1960 à 9% en 1994. Sur la période 1960-1995, le pourcentage de « Noirs » âgés de 25 à 29 ans ayant reçu un diplôme d'un *college* est passé de 5,4% à 15,4%.

Les auteurs de l'étude servant de référence dans le débat sur les effets de l'*affirmative action* pour l'admission des minorités dans les universités américaines⁵ relativisent les études précédentes insistant sur les notes moyennes inférieures obtenues à l'examen national d'entrée à l'université (SAT) par les « Noirs ». Selon eux, ces différences de moyennes ne reflètent pas nécessairement un standard d'admission plus fai-

5. Bowen W. et Bok D. [1998], *The Shape of the River: Long Term Consequences of Considering Race in College and University Admissions*. Princeton U. Press, Princeton.

ble et donc un traitement préférentiel, puisque la population de référence n'est pas la même. Dans leur analyse de l'impact de l'*affirmative action* sur les admissions, ils estiment entre 50% et 75% la baisse du nombre d'étudiants «Noirs» qui aurait résulté de la non mise en place des programmes d'*affirmative action*⁶. En outre, leur étude suggère que la probabilité d'un candidat «Blanc» de ne pas être admis dans cette configuration augmenterait simplement d'un point et demi, passant de 25 à 26,5%⁷.

Ce travail économétrique, qui dresse un bilan globalement favorable à la politique d'*affirmative action* comme politique ayant permis d'infléchir les inégalités raciales face à l'éducation, est néanmoins à prendre avec quelques précautions. Tout d'abord, l'approche repose sur des simulations qui surestiment probablement les effets de l'*affirmative action*. De plus, cette étude a été l'objet de nombreuses critiques portant sur la représentativité de son échantillon (institutions et étudiants).

Ces réserves prises en compte, l'analyse de la littérature semble néanmoins aboutir à la conclusion que l'*affirmative action* a permis d'améliorer l'accès à l'emploi des minorités et des femmes ainsi que l'admission des minorités dans les universités. Ce constat doit cependant être nuancé en raison de la persistance de fortes inégalités économiques selon l'appartenance raciale aux Etats-Unis ainsi que de l'existence encore marquée de discriminations à l'encontre des minorités et des femmes sur le marché du travail.

2.2 Le bilan de l'*affirmative action* aux Etats-Unis en termes d'efficacité économique

Des études ont mis en évidence dès les années 1970 les coûts importants au niveau des individus et de la société dans son ensemble des pratiques de discrimination par rapport à la race ou au sexe. A titre illustratif, dans les années 1970, la perte de richesse nationale aux Etats-Unis liée à la discrimination raciale a été estimée à plusieurs points de PIB (aux alentours de 4 points)⁸. La Banque mondiale a estimé à un ordre de grandeur similaire (3% de PIB par an) les pertes de richesse dues aux discriminations par rapport au sexe. Ce fort impact négatif de la discrimination négative (par rapport à l'origine ethnique et au sexe) sur le PIB a été confirmé depuis par des travaux récents⁹.

Toutefois, la persistance des inégalités économiques et des pratiques de discrimination par rapport à l'origine ethnique ou au sexe pose également la question

de l'efficacité économique des politiques d'*affirmative action*.

Plusieurs études ont cherché à tester les différentes hypothèses ressortant de la discussion théorique des effets sur l'efficacité de l'*affirmative action*. Ces travaux ont principalement porté sur le marché du travail mais également sur l'éducation supérieure et dans une moindre mesure sur les marchés publics. Si la discussion théorique ne permet pas de conclure de façon définitive sur les effets attendus de l'*affirmative action* sur l'efficacité économique, les résultats des travaux empiriques semblent suggérer qu'il est possible de mettre en œuvre des programmes d'*affirmative action* sans observer de pertes significatives en la matière.

2.2.1 Efficacité économique sur le marché du travail et la passation de marchés publics

Le niveau de qualification des minorités embauchées grâce à des programmes d'*affirmative action* apparaît plus faible que celui des autres employés, en particulier lorsque les qualifications sont mesurées à l'aide de notes sur des tests ou par le niveau de diplôme. Cependant, cette plus faible qualification ne semble pas avoir d'effets sur les performances au travail des minorités, sans doute en raison des pratiques d'embauche et de gestion des ressources humaines mises en place par les entreprises en réaction à l'*affirmative action* (renforcement des pratiques de sélection, de la formation et de l'évaluation continue des salariés, etc.).

Dans le domaine de la passation de marchés publics, les résultats sont plus nuancés. Des pratiques répréhensibles semblent exister («frauduleuses», notamment) mais l'existence d'inefficacités technologiques (coûts supérieurs) ou de maintien artificiel d'entreprises en difficulté ne paraît pas être confirmée par les faits.

2.2.2 Efficacité économique en matière d'éducation supérieure

Des études ont cherché à tester l'hypothèse de la mauvaise adéquation (*mismatch*) entre les étudiants «Noirs» et les établissements les plus sélectifs. Plusieurs travaux mettent en évidence les plus faibles performances moyennes (en termes de notes en cours de scolarité (GPA), de diplômes) des étudiants «Noirs» ayant bénéficié d'une admission préférentielle par rapport aux étudiants «Blancs». Ces différences de performances académiques entre les «Noirs» et les «Blancs» sont également obtenues entre individus ayant obtenu la même note à l'examen d'entrée (SAT) et sont une fonction croissante de cette note. Ces résultats semblent donc valider l'hypothèse de *mismatch*. Toutefois, cette conclusion est à prendre avec précaution en raison de l'existence de biais potentiels.

D'autres travaux montrent en revanche que l'écart de performance n'est généralement pas accentué dans les institutions les plus sélectives - sur lesquelles le débat

6. Les étudiants «Noirs» représentent environ 10% de la population étudiante retenue dans l'échantillon.

7. En raison d'une masse importante de candidats «Blancs» échouant au même niveau de points du SAT. L'existence d'une faible discrimination à rebours a également été démontrée par Wightman.

8. U.S. Joint Economic Committee [1980].

9. Sharp, Register et Grimes [1996], *Economics of Social issues* - Mc Graw-Hill.



sur l'*affirmative action* s'est concentré. Enfin, lorsque l'on teste l'hypothèse d'un éventuel *mismatch* en comparant les performances des «Noirs» ayant bénéficié d'une admission préférentielle et ceux n'ayant pas été admis, on trouve que les étudiants «Noirs» qui fréquentent des écoles plus sélectives auraient de meilleurs résultats (en termes de taux de réussite, de niveau de diplôme atteint, etc.) que leurs pairs qui se trouvent dans une école moins sélective (i.e., l'école qu'ils auraient fréquenté si l'*affirmative action* n'était pas mise en oeuvre), ce qui tendrait à rejeter l'hypothèse de *mismatch*.

L'existence d'une discrimination à rebours selon laquelle les «Blancs» subiraient à leur tour une discrimination (négative) est difficile à démontrer. Cette hypothèse semble vérifiée par certains mais avec une faible ou très faible magnitude. D'autres au contraire la rejettent.

Enfin, il semble que les «Noirs» aussi bien que les «Blancs» tirent avantage de leur admission en termes de performances et de revenus futurs.

Il existe certaines preuves empiriques de l'existence d'externalités positives générées par l'*affirmative action*. Ainsi, les médecins issus de minorités sont davantage enclins à revenir exercer au sein de leur communauté. En revanche, un éventuel effet d'entraînement (via un phénomène d'identification, de tutorat) est difficile à mettre en évidence, de même que les possibles effets positifs (ou négatifs) de la diversification de la communauté étudiante.

3. Le modèle européen : un type de politique différent et qui demeure peu répandu

La France, et plus généralement l'Europe, ont un contexte historique différent des Etats-Unis. C'est parce que la ségrégation raciale était inscrite dans la Constitution aux Etats-Unis¹⁰ qu'est apparue la nécessité d'intervenir de manière très volontariste. En France, à l'inverse, des pratiques d'*affirmative action* «ethnique» comme celles mises en place aux Etats-Unis iraient à l'encontre du premier article de la Constitution de 1958, qui réaffirme un principe républicain d'égalité de tous devant la loi sans distinction d'origine, de race ou de religion.

En revanche, des politiques de discrimination positive sont mises en place sur des critères socio-économiques, certains pays pouvant également retenir des critères ethniques.

10. Etablissements scolaires réservés aux «Blancs», interdiction de mariages mixtes, etc.

3.1 Les politiques de discrimination positive en France : un bilan contrasté

A partir du début des années 1980, la France a mis en place une version adaptée des politiques de discrimination positive telles qu'elles sont apparues aux Etats-Unis. Ces politiques préférentielles n'ont, en effet, pas été fondées sur l'appartenance ethnique d'une minorité mais sur des critères socio-économiques, ou encore en fonction des inégalités hommes/femmes.

Même si l'ampleur et les cibles des politiques de discrimination positive menées en France ne sont pas les mêmes que pour l'*affirmative action* aux Etats-Unis et que le recul temporel est moindre, on dispose néanmoins d'études dressant un premier bilan de ces politiques.

3.1.1 Le Bilan des Zones d'éducation prioritaires : des résultats plutôt décevants

Répondant à la persistance de l'échec scolaire parmi les catégories d'élèves les plus défavorisés, les ZEP ont été mises en place en 1982. Cette mesure, qui initialement devait être temporaire, a été renforcée en 1989 et régulièrement prorogée depuis¹¹. Aujourd'hui 784 ZEP accueillent 1,8 million d'élèves, soit 20% des élèves et collégiens (proportion qui a doublé depuis leur création).

Les ZEP s'appuient sur une discrimination positive territoriale concernant des zones cumulant les handicaps socio-culturels et économiques, obstacles à la réussite scolaire. En octroyant davantage de moyens matériels et pédagogiques à leurs établissements¹², les ZEP ont pour vocation de venir en aide aux élèves qui connaissent, ou ont une forte probabilité de connaître, l'échec scolaire¹³. Les méthodes de cette politique préférentielle incluent la scolarisation dès 2 ans, la pratique de la pédagogie différenciée, un plus fort taux d'encadrement, un intéressement des personnels enseignants (avantages de carrière et financiers).

Le bilan des ZEP apparaît toutefois mitigé. Elles auraient permis de stopper la dérive scolaire d'élèves dont l'environnement se dégradait¹⁴. Toutefois, une étude récente¹⁵, comparant deux panels d'élèves entrés en 6ème en 1980 (avant la création des ZEP) et en 1989 (après leur création) conclut à l'absence

11. A la rentrée 1999, les ZEP ont été prolongées par les Réseaux d'Education Prioritaires (REP) qui associent des collèges proches.

12. En majorité des collèges, également des écoles primaires et très peu de lycées.

13. Les élèves issus des couches sociales modestes sont sur-représentés dans les ZEP par rapport à leur poids dans la population de leur âge. Ainsi, la proportion d'enfants d'ouvriers ou d'inactifs représente 65% dans les collèges situés en ZEP contre 36% dans les collèges hors-ZEP.

14. Moisan J. et C. Simon [1997], «Les déterminants de la réussite scolaire en ZEP», INRP.

15. Bénabou R., F. Kramarz et C. Prost [2003], «Les Zones d'Education Prioritaire : Quels moyens pour quels résultats ?», CREST-INSEE, WP # 2003-38.



d'impact significatif des moyens mobilisés sur la réussite des élèves et attribue ce résultat à l'insuffisance des moyens alloués ainsi qu'à un manque de cohérence (manque de ciblage notamment) dans leur allocation.

3.1.2 Sciences-Po Paris : une expérience pionnière

Depuis 2001, l'Institut d'Etudes Politiques de Paris applique une politique de discrimination positive basée sur des critères socio-économiques pour l'admission des élèves, ceci afin de diversifier son recrutement social. L'IEP a en effet mis en place une procédure de recrutement dérogatoire au concours, destinée aux meilleurs bacheliers issus de certains lycées situés en ZEP. Cette procédure de sélection qui dispense du concours d'entrée se fait en deux étapes : une première étape dans les lycées où les équipes enseignantes sont chargées de repérer, évaluer, former et sélectionner les meilleurs éléments. Une seconde étape où les individus ainsi sélectionnés doivent passer un examen oral dont l'IEP est responsable et qui est destiné à évaluer les qualités intrinsèques ainsi que la motivation des candidats.

Bien qu'encore à un stade expérimental, cette politique semble avoir des effets positifs comme en témoigne le nombre croissant des lycées à avoir signé une convention avec l'IEP¹⁶ et surtout les résultats comparables au cours des années suivantes des élèves admis par la voie dérogatoire par rapport aux résultats des élèves ayant emprunté la voie traditionnelle du concours.

3.1.3 Les Zones franches urbaines : de nets effets sur l'emploi mais pour un coût relativement élevé

Les inégalités sociales s'inscrivent aussi dans l'espace. Le territoire reflète des disparités socio-économiques, et la ségrégation urbaine est aujourd'hui reconnue. Ce constat a amené les autorités à mettre en place des mesures de discrimination positive territoriale fondées sur des critères socio-économiques. En effet, depuis le début des années 1990 et la mise en place des Zones urbaines sensibles (ZUS), certains quartiers qui cumulent de nombreux handicaps (chômage de masse, précarité, habitat dégradé, faible accès aux services collectifs, etc.) bénéficient d'une réglementation plus favorable que d'autres pour les entreprises qui décident de s'y implanter (avantages fiscaux essentiellement)¹⁷. Cette discrimination positive territoriale est montée en charge en 1996 avec la mise en œuvre du «Pacte de relance pour la ville» qui, outre l'extension de la liste des ZUS, a créé des Zones de redynamisation urbaine (ZRU) et des Zones franches urbaines (ZFU). En ce qui concerne les ZUS et ZRU, le bilan apparaît modeste, les effets stigmatisants l'ayant semble-t-il emporté sur les incitations à l'activité économique, surtout en raison de l'insuffisance des moyens

mobilisés. Le bilan de la mise en place des 44 ZFU¹⁸, basées sur une démarche plus volontariste, semble quant à lui positif en termes de créations d'emplois même si ces mesures apparaissent relativement coûteuses pour les finances publiques.

L'objectif affiché était de créer 10 000 emplois dont au moins 20% pour les habitants des quartiers concernés. Cet objectif paraît avoir été largement dépassé : après cinq années de fonctionnement, les ZFU auraient permis une création nette de 35 000 emplois dont 90% des emplois exonérés en CDI et avec un taux d'emploi local variant de 25 à 30%¹⁹. Les bons résultats en termes de création d'emplois de cette expérience menée de 1997 à 2001 doivent cependant être replacés dans le contexte d'une conjoncture économique favorable et d'un coût (en termes d'exonérations) par emploi créé relativement important de l'ordre de 20 000 € par emploi²⁰. En outre, les effets pervers éventuels de ces mesures (effets d'aubaine, effets de «substitution»²¹) restent difficilement quantifiables, même s'il semble qu'ils soient limités.

3.1.4 L'efficacité de la loi sur la parité en politique varie en fonction du caractère plus ou moins incontournable des règles

La France s'est dotée d'un programme volontariste pour lutter contre la sous-représentation massive et persistante des femmes en politique. Ce programme s'est donné pour objectif qu'un nombre égal de femmes et d'hommes siègent dans les assemblées politiques et a nécessité une révision de la Constitution en 1999 où sont repris les objectifs et précisées les dispositions permettant de les atteindre (en fonction de la nature de l'élection, de son mode de scrutin). Il ressort de l'analyse que la loi atteint ses objectifs lorsque les règles sont incontournables (élections municipales), mais ne les atteint qu'imparfaitement dans le cas contraire (élections législatives).

3.1.5 Les autres mesures de discrimination positive

L'instauration de quotas quant à l'emploi de personnes handicapées dans les entreprises est un exemple-type de mesures de discrimination positive. D'autres mesures prises sur le marché du travail visant à favoriser l'emploi de certaines catégories de la population (cer-

16. 7 lycées en 2001, 13 en 2002 et 18 en 2003.

17. Le Conseil constitutionnel a estimé cette discrimination positive territoriale légitime en mettant en avant l'intérêt général.

18. Qui compte 727 000 habitants en 1999.

19. L'ensemble des statistiques présentées ici est tiré du rapport d'information sur les Zones franches urbaines, Commission des Affaires Economiques, Sénat, No 354, juillet 2002 et des rapports au Parlement du ministère délégué à la ville [2001, 2002].

20. Les estimations du coût par emploi créés varient énormément selon les sources et sont à prendre avec précaution en raison de l'absence d'études prenant en compte l'ensemble des effets des mesures (effets d'aubaine, effets de «substitution»). En outre, ce coût apparent élevé du dispositif occulte les effets d'entraînement que peuvent avoir les zones franches (restructuration des quartiers, entrée d'entreprises non éligibles aux aides etc.) ainsi que les économies (en termes de versement du RMI, d'allocations chômage longue durée) que la mesure permet de réaliser.

21. Installation dans une ZFU d'une entreprise ayant procédé à des licenciements ou venant d'une autre ZFU.



tains contrats aidés, par exemple) peuvent également s'apparenter à de la discrimination positive, même s'il existe des réticences à en parler en ces termes.

3.2 Les politiques de discrimination positive dans les autres pays européens

Un certain nombre de pays européens se sont dotés de politiques de discrimination positive, (au premier rang desquels le Royaume-Uni et les Pays-Bas mais aussi la Belgique, la Grèce, le Portugal et l'Italie), comportant parfois un aspect ethnique, se rapprochant en cela des pratiques d'*affirmative action*.

Le Royaume-Uni a mis en place des mesures de discrimination positive basées sur des critères socio-économiques, notamment en ce qui concerne l'éducation prioritaire. En effet, à l'instar de la France et de la Belgique, le Royaume-Uni²² a mis en place un zonage éligible à des ressources publiques supplémentaires (*Education Action Zones, Excellence in Cities*) afin de venir en aide aux élèves fréquentant les établissements scolaires de ces zones défavorisées marquées par l'échec scolaire. Ces programmes ont permis le développement de nouvelles expérimentations (pratiques pédagogiques, développement de la coopération entre les écoles, entre les écoles et les autorités locales, entre les écoles et les entreprises, actions en faveur d'élèves talentueux défavorisés, etc.).

À l'instar des ZEP en France, le bilan de ces politiques est mitigé. Ces mesures ont permis de réduire l'exclusion vis-à-vis de l'école et l'absentéisme des enfants les plus défavorisés. En revanche, ces politiques n'ont pas réussi à réduire sensiblement l'écart de performance entre les élèves scolarisés dans les zones prioritaires et les élèves hors zones.

En ce qui concerne l'emploi, le Royaume-Uni a institué en mai 2001 le *Race Relations Amendment Act* dont l'objectif est de faciliter l'accès des minorités raciales aux postes de responsabilité en exigeant une plus grande transparence des règles de nomination et en instaurant un suivi chaque année de celles-ci. Les institutions britanniques (en particulier la Justice, la Police) restent néanmoins peu accessibles aux person-

nes d'origine étrangère. Ce pays a enfin pris des mesures destinées à améliorer la représentativité des femmes en politique.

Les Pays-Bas ont institué des mesures de discrimination en partie basées sur l'appartenance ethnique. En ce qui concerne l'emploi public, d'importants efforts ont été déployés dans la police pour recruter des agents et des officiers d'origine étrangère afin que les forces de l'ordre reflètent davantage la composition sociale²³. Cette politique n'est toutefois pas allée jusqu'à instaurer des quotas afin d'éviter de donner l'impression de procédures de sélection à deux vitesses. Les Pays-Bas ont également mis en place des mesures en faveur de l'éducation prioritaire qui, à l'instar des États-Unis (et à la différence de la France et du Royaume-Uni), se sont centrées sur les individus (à la fois sur des critères socio-économiques et sur des critères ethniques) et non sur les zones en difficulté où se situent ces individus.

Dans **les pays scandinaves**, le volontarisme des pouvoirs politiques en ce qui concerne des mesures de discrimination positive s'est heurté au principe d'égalité prévalant au moins en théorie sur le marché du travail et à la difficulté de fournir la preuve de l'acte discriminatoire. Ces pays ont néanmoins tous pris des mesures afin d'assurer la parité hommes/femmes (sur le marché du travail, dans le monde politique).

Enfin **en Allemagne**, la discrimination positive n'est pas à l'ordre du jour. Les seules mesures qui existent visent à réduire les inégalités entre hommes et femmes dans certaines professions.

Denis MAGUAIN

Directeur de la Publication : Jean-Luc TAVERNIER
Rédacteur en chef : Philippe GUDIN DE VALLERIN
Mise en page : Maryse DOS SANTOS
(01.53.18.56.69)

22. Suite à la publication d'un rapport mettant en évidence les problèmes d'exclusion face à l'école (White paper « excellence in Schools » [1997]).

23. Les écoles de police ont ainsi mis en place des classes spéciales avant l'entrée dans le cursus classique afin de venir en aide aux candidats ayant le profil adéquat mais ne maîtrisant pas la langue.