

Préface

Ce numéro de « Tendances de la cohésion sociale » – *Accommodements institutionnels et citoyens : cadres juridiques et politiques pour interagir dans des sociétés plurielles* – présente une réflexion sur la façon de favoriser et de promouvoir l'adaptation institutionnelle et des comportements sociaux pour vivre ensemble dans des sociétés dont la pluralité est de plus en plus un trait caractéristique. Cette publication s'insère dans le cadre d'un projet cofinancé par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne sur le développement des compétences interculturelles dans les services sociaux.

Les textes présentés dans ce volume posent la question de « l'accommodement » des différences vu de la perspective européenne et canadienne. Ainsi, la partie A se compose de réflexions sur le potentiel des cadres légaux du côté des deux rives de l'Atlantique pour répondre aux changements de nos sociétés. Puis, dans la partie B, les textes posent une question tout à fait pertinente : s'agit-il d'accommodement raisonnable ou d'accommodement mutuel, ou comment réussir la vie ensemble lorsque les diversités se démultiplient. Question dont la réponse n'est pas simple car elle implique l'acceptation d'une interaction entre cultures et de l'évolution vers quelque chose de nouveau, à construire.

Etant donné que ce volume souhaite aussi placer la question de l'accommodement dans le cadre du dialogue interculturel – dont le Conseil de l'Europe a fait une priorité avec son livre blanc – et d'une pédagogie de formation aux compétences interculturelles, les textes de la partie C analysent, d'une part, la question des « résistances » et des argumentaires antipluralistes, et d'autre part les chemins à prendre pour faire en sorte que les « exceptions » mises en place pour les minorités puissent bénéficier aussi au reste de la population et permettre des voies progressives de changement. Cet ouvrage, qui sera suivi d'un autre portant plus spécifiquement sur les outils de formation aux compétences interculturelles – à l'usage des opérateurs sociaux, des municipalités et de la société civile – avance déjà quelques idées sur les enjeux d'une telle démarche dans les services publics.

C'est ainsi qu'au-delà du débat sur les options juridiques, cet ouvrage inclut des discussions sur les concepts et les pratiques politiques pour affronter la question de la pluralité au sein des sociétés démocratiques, dans un contexte de changement rapide auparavant méconnu.

Le Conseil de l'Europe contribue ainsi à un débat de société et à l'élaboration d'une vision d'avenir qui dépasse la peur mutuelle pour aller vers la recherche de formes d'organisation institutionnelle et d'interactions sociales capables de faire de la diversité un atout du progrès et de bien-être, notamment en permettant que chacun puisse s'enrichir de la présence de l'autre, s'ouvrir à un monde où nécessairement les identités ne sont pas destinées à rester figées, mais à évoluer, à s'accommoder.

Alexander Vladychenko

*Directeur général de la cohésion sociale
Conseil de l'Europe*

Introduction

Les travaux présentés dans ce numéro de « Tendances de la cohésion sociale » – *Accommodements institutionnels et citoyens : cadres juridiques et politiques pour interagir dans des sociétés plurielles* – s’insèrent dans une réflexion sur les voies par lesquelles les structures publiques, notamment les services sociaux, de santé ou de l’emploi, peuvent adapter leurs comportements et leurs prestations de services en réponse à la pluralité identitaire des populations européennes, dans le respect des droits de la personne. Ils s’inscrivent dans le cadre d’un projet cofinancé par le Conseil de l’Europe et la Commission européenne.

Ce projet pose une question clé : comment – par quels moyens volontaires ou contraignants – les institutions intègrent-elles des compétences, des savoirs et des pratiques leur permettant de répondre aux besoins spécifiques des personnes résultant notamment d’une « coupure » entre identité et territoire¹. Ces spécificités, lorsqu’elles sont ignorées ou refoulées sous prétexte d’une égalité standard, portent le risque de devenir des facteurs d’exclusion sous l’effet de pratiques discriminantes ou stigmatisantes². Du point de vue de la cohésion sociale, l’intégration au niveau institutionnel d’un concept de pluralité accommodant de la différence est un des défis parmi les plus importants de l’Europe.

C’est ainsi que ce projet analyse aussi l’intérêt de l’obligation d’accommodement raisonnable comme approche inclusive et proactive pour intégrer la diversité culturelle, en ayant comme référence son application en droit canadien. Dans ce pays, cette obligation vise à corriger les effets discriminatoires d’une norme, en dispensant l’intéressé de son application ou en aménageant la norme.

« Accommoder » la différence est un exercice de discernement social et politique qui pourrait faire partie du « bon sens », du « raisonnement », mais qui malheureusement déchaîne de plus en plus de passions et de contradictions d’envergure de telle sorte que sa mise en œuvre se fait souvent par imposition juridique, ou encore dans l’anonymat de la bonne volonté³. L’évolution du concept « d’Etat-nation », telle que

1. Texte de Lidija R. Basta Fleiner.

2. Texte de François Fournier.

3. Texte d’Emilio Santoro.

la Résolution 1735 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe l'explique dans l'article 7, « d'un Etat purement ethnique ou ethnocentrique vers un Etat civique, ou bien d'un Etat purement civique vers un Etat multiculturel dans lequel des droits particuliers sont reconnus non seulement aux personnes physiques mais aussi aux communautés culturelles ou nationales », présuppose un long chemin d'apprentissage institutionnel et citoyen requérant des cadres de référence, de formation des compétences, de transformation des langages, et d'espaces politiques légitimés pour l'interaction et l'échange entre « diverses cultures ».

Cependant, l'idée d'un Etat pluriculturel ou interculturel suscite en soi des résistances profondes parmi les populations dont l'identité nationale est synonyme de loyautés, de conquêtes, de libertés et de disciplines forgées au long de l'Histoire... En effet, si la pluralité implique que des droits à la parole et des pouvoirs de décision soient donnés aux minorités au même titre qu'aux majorités⁴ et que soit accepté le principe de l'influence mutuelle par l'interaction, alors la crispation autour des valeurs, des symboles, des modalités d'occupation des espaces, etc., provenant de la société d'accueil pourrait nuire à la sérénité du débat sur les transformations institutionnelles à mener. Cette résistance pourrait d'autant plus se manifester qu'elle est fréquemment attisée et exploitée par la classe politique qui arrive à présenter « la pluralité comme une gêne en soi » tel qu'A. Sen (2002) le remarque avec un œil critique dans un autre contexte. La crispation peut conduire à formuler de fausses équations, en laissant penser que la restriction des libertés des « nouveaux venus » ou des « minorités » se traduirait par l'augmentation des libertés de la majorité. C'est le contraire qui est vrai : lorsqu'on atteint la liberté de conscience d'un pan de la société, c'est à la liberté de tous que l'on porte atteinte⁵.

Les structures et services publics – censés répondre au principe d'égalité dans l'accès aux droits et services – reflètent inévitablement la culture nationale tant dans l'application des normes que dans le comportement vis-à-vis des citoyens, le langage institutionnel et l'évaluation des problèmes et des niveaux de satisfaction. Or, on présume en général que ces structures n'engendrent pas de barrières psychologiques, de méfiance, d'incompréhension, de peur, puisqu'elles répondent à l'intérêt du public. Ainsi, ce n'est que tout récemment que la composition « ethnique »

4. Texte de Eduardo Ruiz Vieytez.

5. Texte de Tariq Ramadan.

des administrateurs en Europe a été prise en compte comme facteur concourant à l'égalité : depuis peu de temps, des villes pluriculturelles (Amsterdam, Berlin) ont mis sur pied des politiques de recrutement multi-ethnique ou multiracial des employés.

Les textes rassemblés ici présentent les « options » juridiques qui ont été prises en Europe et au Canada (notamment au Québec) pour contrer la discrimination – directe et indirecte – et créer des balises visant à empêcher que la « reconnaissance » des spécificités soit évacuée par des pratiques stigmatisantes obligeant ainsi les institutions à analyser leurs structures. Par ailleurs, ces textes soulèvent des questions relatives aux choix politiques et juridiques possibles (accommodement raisonnable par la procédure juridique ou par le développement de compétences institutionnelles ? accommodement raisonnable pour les minorités ou pour tous et chacun ? quel type de dialogue interculturel peut venir soutenir l'adaptation des cadres, des services, des politiques ? comment adapter la « question musulmane » alors que l'islam apparaît si différent – voir incompatible – avec les lois des pays sécularisés ?). Ils décrivent finalement des « actions » et des parcours – plus ou moins légitimés politiquement – empruntés pour accommoder la différence dans les services publics.

Ces textes abordent également la question des « résistances » explicites ou larvées que toute transformation rencontre⁶. Certains auteurs pensent que *ha da passa' 'a nuttata* (la nuit viendra à sa fin), citant le grand écrivain napolitain Eduardo de Filippo. Nos sociétés seraient vouées – malgré les résistances – à trouver les chemins les plus adéquats pour rétablir des équilibres dans des contextes de changement culturel rapide⁷. D'autres se posent la question de savoir jusqu'où une société démocratique doit aller dans la reconnaissance des différences⁸. L'enjeu est considérable, d'autant que ce débat suscite des passions notamment autour de la croyance selon laquelle toute identité doit demeurer immuable et égale à elle-même pour survivre. Dans les *Villes invisibles* d'Italo Calvino, on découvre Zora : pour préserver son identité, cette ville imaginaire pointe sur l'immobilité, languit et finit par disparaître. La Terre l'a oubliée... Il n'y a plus trace de son existence. Néanmoins, puisque la question de « jusqu'où changer » subsiste, pour éviter qu'elle ne devienne une source de confrontations stériles, sa réponse devrait considérer que c'est l'interaction qui permet

6. Texte de François Fournier.

7. Texte d'Emilio Santoro.

8. Texte de Marie-Claire Foblets et Pierre Bosset.

aussi aux « autres » de changer : migrants et minorités n'aspirent pas non plus à voir leur culture « pétrifiée » ni à vivre à la périphérie de la démocratie, mais plutôt à faire en sorte que ce qui les différencie ne se transforme pas en discrimination.

Dans un autre registre, ces textes explorent – en comparant deux traditions juridiques différentes – l'opportunité pour l'Europe d'intégrer le concept nord-américain d'accommodement raisonnable (au-delà de ce que la Directive 2000/78/EC prévoit pour l'emploi des personnes souffrant d'un handicap) pour encourager l'adaptation des règles et des pratiques, des structures et des services publics et privés de sorte que la différence ne devienne pas une barrière à la pleine jouissance des droits et des opportunités⁹. Cette mesure concerne aussi bien les procédures d'identification des obstacles (d'ordre culturel, psychologique, etc.) à l'égalité d'accès aux services que la conception préventive et proactive de leurs règles de fonctionnement et, enfin, la mise en place de solutions personnalisées lorsque les obstacles persistent du fait de contraintes organisationnelles (coûts, disponibilité du professionnel...)¹⁰. Plusieurs questions se posent à cet égard. Appliquée au contexte européen, cette mesure juridique offre-t-elle une protection additionnelle des droits ? Peut-elle constituer un nouveau mécanisme de reconnaissance de la diversité ? Permet-elle de lever des obstacles à l'intégration jusqu'alors impensés ? Au-delà de l'intérêt de cette mesure juridique dans la lutte contre toutes formes de discrimination, quelle peut être sa contribution à un meilleur « savoir-vivre ensemble » pour le bien-être de tous et dans le souci de nos différences ?

L'exercice de comparaison dans le domaine juridique a soulevé de nombreuses interrogations, débattues par les auteurs eux-mêmes : une synthèse raisonnée en est présentée en conclusion. Et voici, en guise d'introduction, certaines d'entre elles pour mettre nos lecteurs en appétit.

Dans quelle mesure les cadres juridiques européens (droits de l'homme, non-discrimination et protection des minorités nationales) sont-ils efficaces pour s'assurer que l'adaptation des structures, des services sociaux, des établissements de santé et autres permet de concrétiser le principe de l'égalité dans la diversité, si on les compare à l'obligation de l'accommodement raisonnable, telle qu'elle est appliquée au Canada (sachant que celle-ci ne concerne pas les questions de minorités, lesquelles se règlent

9. Texte de Jennifer Jackson Preece.

10. Texte de Myriam Jézéquel.

dans le cadre des rapports entre « Etats ») ? Par ailleurs, comment ces cadres fixent-ils les limites du raisonnable (ou la marge d'appréciation) pour s'assurer de l'obtention des résultats ?

En octroyant au juge l'entière responsabilité de décider s'il faut accorder à certains le bénéfice de règles spécifiques, l'accommodement raisonnable conduit-il au « règne de l'exception » ? Or, l'exception permet-elle même de créer une pédagogie pour l'apprentissage social et citoyen dans des contextes où l'accommodement des différences est source de conflits¹¹ ? L'obligation d'accommodement renferme-t-elle un potentiel pour aménager les normes collectives dans l'intérêt de tous les citoyens, en imaginant de nouvelles normes inclusives plutôt que des exceptions aux normes s'adressant à la majorité ?

Le droit à la non-discrimination indirecte est-il un instrument juridique idoine pour assurer le respect de la diversité ethnique, religieuse et culturelle en Europe ? Oblige-t-il les structures sociales à dépasser les apparences d'égalité, à se repenser elles-mêmes et, le cas échéant, à s'ajuster pour répondre aux besoins de nouveaux groupes ayant droit de cité¹² ?

En quoi l'accommodement raisonnable en tant que technique légale peut-il compléter le cadre juridique européen de la discrimination indirecte pour faire évoluer nos démocraties d'une « question de majorité » vers la nécessaire intégration des minorités dans une perspective d'égalité¹³ ?

A la lumière de certaines bonnes pratiques développées en Europe, peut-on affirmer que les accommodements pratiqués sur le Vieux Continent sont le résultat du « bon sens » plutôt que des impositions judiciaires ? Quel est l'intérêt de la procédure judiciaire ?

L'accommodement raisonnable est-il pertinent pour redresser les discriminations subies par les « groupes plus vulnérables » ou l'est-il plutôt pour reconnaître des aspects spécifiques de l'identité, considérés comme essentiels à l'intégrité des personnes indépendamment d'une situation de désavantage social ou économique¹⁴ ?

Au-delà du débat sur les options juridiques, ce volume inclut des discussions sur les concepts et les pratiques politiques pour affronter la question

11. Texte d'Emilio Santoro.

12. Texte de Frédérique Ast.

13. Texte d'Eduardo Ruiz Vieytes.

14. Texte de Jennifer Jackson Preece.

de la pluralité au sein des sociétés démocratiques, dans un contexte de changement rapide, sans précédent. Plusieurs textes soulignent le fait que l'accommodement raisonnable tout comme les instruments juridiques pour la reconnaissance des droits de la personne en Europe ne remplacent pas des politiques de dialogue interculturel, d'interaction et de participation visant la construction du sentiment d'appartenance, de projets partagés. Ces politiques visent à encourager – par une pédagogie de responsabilisation citoyenne – une gestion créatrice des différences et une « logique accommodatrice » durable dans la société, comme l'un des auteurs le signale¹⁵. Il ne s'agit donc pas uniquement d'arriver à institutionnaliser une nouvelle pratique, mais de faire en sorte que des accommodements mutuels et dynamiques deviennent une partie intégrante de l'évolution sociale¹⁶. Dans cette direction, le Conseil de l'Europe propose que l'élaboration d'une vision et des indicateurs de progrès dans le bien-être pour tous et dans les communautés s'appuie sur des processus délibératifs dans lesquels participent – sur un pied d'égalité – des citoyens représentatifs des « différences » sociales, y compris culturelles, religieuses, etc. La recherche d'une vision partagée permet de dépasser les clivages et éventuellement d'aller vers la définition de sens et de projets communs.

Les institutions publiques, plus que toute autre organisation, ont la responsabilité d'offrir des services de qualité, accessibles et adaptées à une population plurielle, et de refléter cette diversité dans ses programmes, ses pratiques et ses interventions.

L'incertitude règne sur l'étendue (et l'aspect contraignant) des adaptations nécessaires et raisonnables à apporter aux institutions dans un esprit d'équité et d'inclusion. Jusqu'où accepter de s'adapter dans le respect des droits (balises juridiques) et des responsabilités (contraintes et mandat organisationnels) de chacun ? Quels sont les principes qui devraient les guider dans cette recherche ?

Sur un plan pratique, la recherche de solutions équitables, excluant la création d'un réseau parallèle de services, convie les institutions à réfléchir à leurs pratiques et à faire évoluer leur culture organisationnelle.

C'est dire que l'obligation d'accommodement renvoie à une question de *gestion* de la diversité et de *conciliation des droits* qui va bien au-delà

15. Textes de Christoph Eberhard et Lidija R. Basta Fleiner.

16. Texte de Jane Wright.

de l'éducation interculturelle à la tolérance et au savoir-vivre ensemble. Comment favoriser l'intégration de la diversité dans l'égalité sans porter atteinte à la cohésion sociale ou aux valeurs démocratiques ? Comment établir un juste équilibre entre les intérêts concurrents ? Pour répondre aux besoins de son milieu, l'institution doit-elle assumer l'obligation d'accommodement raisonnable en dépassant la recherche de solutions ponctuelles vers des solutions structurelles ? Convient-il d'élargir la notion de diversité au point d'intégrer tout caractère distinctif, source de vulnérabilité ? Comment éviter que la prise en compte de la diversité ne soit considérée que dans un contexte conflictuel en faveur d'une solution judiciarisée ?

Dans ce cadre, favoriser l'égalité d'accès des usagers à ces services (sans que leur différence les désavantage) dépend aussi de ce que les opérateurs eux-mêmes aient accès à un ensemble de repères conceptuels et d'outils d'intervention. Or, quelles sont les meilleures stratégies pour habiliter les professionnels à résoudre les conflits de normes, évaluer leur marge de manœuvre et négocier des adaptations raisonnables ?

Au-delà des arguments politiques (l'intégration de minorités), idéologiques (la valorisation de la différence), juridiques (la concrétisation du droit à l'égalité) ou sociaux (la nécessité démographique des adaptations), la prise en compte de la diversité exige de construire de nouveaux savoirs professionnels qui intègrent la diversité.

Les outils de sensibilisation à la diversité ne suffisent plus aux intervenants qui réclament des balises juridiques et des repères professionnels (techniques de médiation interculturelle, balises sociales et procédurales) pour résoudre concrètement les conflits de normes, de valeurs ou de droits. Ces derniers se demandent comment adapter les obligations légales de non-discrimination au mandat particulier de leur institution ? Par ailleurs, ces conflits ne sont pas le seul fait de l'immigration. La liberté individuelle, et l'individualisation des convictions profondes, multiplie la diversité des valeurs personnelles ainsi que les manières individuelles de vivre les valeurs communes. Toute rigidité dans l'application des règles peut conduire la personne devant un dilemme : renoncer à ses droits ou aller à l'encontre de ses convictions. Les sociétés libérales répugnent à ce que la société s'ingère dans les croyances et convictions intimes des personnes. Mais pour autant, quel espace d'expression accorde-t-elle à celles-ci lorsqu'elles entrent en conflit avec les normes communes ?

Dans ce domaine, les interrogations sont nombreuses et débordent le champ de compétence de l'intervenant en interpellant l'ensemble de

la société sur le choix de ses valeurs collectives. Quelles limites raisonnables la société peut-elle imposer à des personnes qui veulent vivre selon leurs convictions personnelles mais dont les convictions heurtent les règles ou les valeurs communes ? Jusqu'où les institutions doivent-elles s'efforcer de rendre compatible leurs règles à ces différences minoritaires ? Une société ou une institution peut-elle transformer ses règles sans renoncer à son identité ?

Ainsi, comment décider si les effets préjudiciables d'une règle pour certains individus l'emportent ou non sur les effets bénéfiques de l'universalisation de la règle ? A supposer que les avantages d'une règle d'application générale pèsent plus lourd dans la balance du droit que les inconvénients pour un groupe, la solution est-elle de créer une exemption ? Comment s'assurer dans la mise en balance des droits individuels et de l'ordre public que l'on ne surestime pas (exacerbation de la différence) ou que l'on ne sous-estime pas (dilution de la différence) l'impact du préjudice ? Comment éviter le reproche d'une « conciliation excessive » ou, au contraire, d'une « retenue excessive » ? Comment se prémunir contre des revendications culturelles sous le couvert d'une reconnaissance de droit ?

Certes, la doctrine des accommodements raisonnables a repoussé les frontières de l'exclusion et permis l'assouplissement de règles d'application générale. Mais elle soulève la question cruciale du degré de flexibilité de nos règles communes et des « excès » des demandes particulières ainsi que de la latitude des institutions à gérer cette diversité. Dans cette perspective, il appartient à chaque société d'établir l'équilibre qui lui semblera juste pour incorporer la diversité tout en s'assurant de la cohésion sociale, de la stabilité juridique, de la fiabilité du système et de la viabilité de l'organisation.

L'ouvrage répond à l'effort de penser conjointement la nécessité ou non d'adaptations institutionnelles et de nouveaux équilibres sociaux selon un choix de traitements citoyen, législatif ou judiciaire. En ce sens, il offre au politique plusieurs éclairages sur les multiples facettes de l'intégration de la diversité dans nos institutions publiques. Une question clé à cet égard est celle de clarifier et de promouvoir le bénéfice pour la majorité des accommodements institutionnels introduits pour intégrer la diversité¹⁷. Par ailleurs, même si la médiation est une pratique indispensable à introduire dans tous les services publics, l'accommodement des différences fait

17. Textes de Francine Saillant et de Fabrizia Petrei.

appel à des changements dans la conception organisationnelle des structures elles-mêmes. Faut-il ainsi réfléchir à d'autres modalités institutionnelles de fonctionnement, par exemple en réseau ou par la création de structures transversales d'appui, de sorte à introduire un certain partage des difficultés que l'accommodement comporte ? Des expérimentations en cours en Europe ouvrent des pistes dans ce sens. Dans la ville de Prato (Toscane, Italie), les écoles opèrent en réseau afin de se répartir l'accueil d'enfants d'immigrés au cours de l'année scolaire. La Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement – organisation indépendante établie en 1994 pour promouvoir et assurer le monitoring de l'application des législations concernant la non-discrimination – conseille et informe sur les normes à appliquer. Tout citoyen ou institution peut s'adresser à celle-ci pour obtenir gratuitement une opinion sur une situation spécifique d'inégalité ou de discrimination.

Pour conclure, les questions posées par cet ouvrage font appel à une réflexion politique sereine – en associant les citoyens – sur les cadres et les capacités à développer pour « vivre, interagir et évoluer ensemble » dans la pluralité.

Gilda Farrell

*Chef de la Division recherche et développement de la cohésion sociale
DG Cohésion sociale Conseil de l'Europe*

Myriam Jézéquel

*Experte-conseil en gestion de la diversité, Ph.D
(Sorbonne-Paris-IV)*