



HAL
open science

Instrumenter la lutte contre les discriminations : le “ label diversité ” dans les collectivités territoriales

Laure Bereni, Renaud Epstein

► To cite this version:

Laure Bereni, Renaud Epstein. Instrumenter la lutte contre les discriminations : le “ label diversité ” dans les collectivités territoriales : Note de synthèse. [Rapport de recherche] CNRS - Centre Maurice Halbwachs; Université de Nantes - Droit et Changement Social. 2015. halshs-01156953

HAL Id: halshs-01156953

<https://shs.hal.science/halshs-01156953>

Submitted on 27 May 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



INSTRUMENTER LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS : LE « LABEL DIVERSITÉ » DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Synthèse

Mars 2015

Alliance de recherche sur les discriminations (ARDIS)

Région Île-de-France

Domaine d'intérêt majeur « Genre, inégalités, discriminations »

Laure Bereni

Chargée de recherche au CNRS
Centre Maurice Halbwachs

Renaud Epstein

Maître de conférences en science politique
Laboratoire Droit et Changement Social
Université de Nantes

Créé par un décret du 17 décembre 2008, le label diversité récompense les « bonnes pratiques » des « entreprises et autres employeurs privés ou publics » en matière de « promotion de la diversité et de prévention des discriminations dans le cadre de la gestion des ressources humaines ». C'est un organisme privé, AFNOR-Certification, qui délivre le label après évaluation des candidatures et avis d'une Commission de labellisation composée de représentants de l'État et des partenaires sociaux, pour une durée de 4 ans renouvelables.

Selon ses promoteurs, le succès du label est attesté par le nombre important d'organisations labellisées depuis sa création. Même si l'ampleur de la diffusion du label diversité doit être relativisée (il ne couvre que 3% de la population active), son développement n'en reste pas moins remarquable dans un contexte de reflux de l'action publique anti-discriminatoire à l'échelle nationale depuis le début des années 2010. Le succès de cet instrument de prévention des discriminations dans l'emploi est réel dans le monde des grandes entreprises et des administrations d'État. Il l'est moins dans celui des collectivités territoriales : six ans après sa création, seules les villes de Lyon et Nantes en sont titulaires.

Cette faible diffusion dans les collectivités est surprenante à plus d'un titre : on ne peut faire valoir la résistance d'organisations publiques à un instrument venu du monde des entreprises, puisque le cahier des charges du label diversité a fait l'objet d'une déclinaison spécifique pour les trois fonctions publiques dès 2011, et que le label s'est diffusé dans de grandes administrations d'État ; par ailleurs, les collectivités – notamment les villes – semblaient être les cibles idéales de ce type de dispositif, tant elles ont les yeux rivés sur les « bonnes pratiques » de leurs homologues et sont friandes de labels, prix et autres distinctions ; enfin, les villes se sont imposées comme des opérateurs clés de l'action publique anti-discriminatoire, portée par les missions de lutte contre les discriminations qui se sont multipliées dans les services municipaux et métropolitains après les élections de 2008.

Pour saisir à la fois les résistances au développement du label diversité dans les collectivités territoriales et les ressorts de l'engagement de certaines d'entre elles (labellisées ou préparant une candidature au label), nous avons articulé deux enquêtes : d'une part, une enquête locale menée à Nantes – titulaire du label diversité depuis 2012 ; d'autre part, une enquête transversale auprès d'acteurs impliqués dans la gestion du label diversité à l'échelle nationale et auprès de porteurs de la lutte contre les discriminations dans 11 autres collectivités (9 municipalités et agglomérations, 1 région et 1 département) affichant un intérêt pour la question mais non-titulaires du label diversité au moment de l'enquête, à une exception près (la ville de Lyon). Au total, 36 entretiens semi-directifs ont été conduits, dont la moitié à Nantes.

L'INVENTION D'UN INSTRUMENT

Au début des années 2000, la France s'engage dans un processus de transposition des directives européennes relatives à l'anti-discrimination et de grandes entreprises font pour la première fois l'objet de procès médiatisés pour discrimination raciale. C'est dans ce contexte que l'Institut Montaigne, think tank fondé par Claude Bébéar, président d'AXA, constitue en son sein un groupe de travail sur « l'intégration des populations issues de l'immigration », présidé par Yazid Sabeg. Le rapport *Les oubliés de l'égalité des chances* qu'il co-signe en janvier 2004 avec Laurence Méhaignerie, plaide en faveur de l'adoption de mesures de discrimination positive, et propose l'adoption d'une « charte

de la diversité » qui serait « la première étape vers la définition d'un label d'inclusivité pour valoriser les entreprises qui mettent en place des pratiques responsables pour la promotion de la diversité ».

Cette charte, rédigée par des dirigeants de grandes entreprises, voit le jour en octobre 2004 et s'impose rapidement comme l'une des matrices de l'action publique en matière de lutte contre les discriminations dans l'emploi. Elle est mise en avant dans le plan de cohésion sociale de Jean-Louis Borloo, qui évoque la création d'un label associé, et son extension dans la fonction publique est proposée dès février 2005 par Dominique Versini, dans un *Rapport sur la diversité dans la fonction publique*. Azouz Begag, ministre délégué à la Promotion de l'égalité des chances entre 2005 et 2007, se fait l'ardent promoteur de cette charte qui fait des entreprises la clé de voûte de la politique anti-discriminatoire dans l'emploi. Il demande parallèlement à l'Association nationale des DRH de réfléchir à la faisabilité d'un « label diversité », sur le modèle du label égalité professionnelle créé en 2005. Cette initiative se prolonge, en 2007, par la constitution d'un groupe de travail piloté par cette association, mais associant des représentants de l'État et de l'AFNOR, chargé – à la demande de la Direction de l'intégration, de l'accueil et de la citoyenneté (DAIC) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ) – de définir une norme, puis un label. Le cahier des charges du label diversité qui en est issu s'inspire à la fois du label égalité professionnelle et des normes de management de la qualité. Il s'organise autour de six grands axes : connaître ses risques en matière de discriminations ; mobiliser ses collaborateurs, les sensibiliser, les former et communiquer ; maîtriser ses processus de gestion des ressources humaines ; s'intéresser à l'ancrage territorial ; s'engager vis-à-vis de ses fournisseurs, ses clients, ses usagers ; s'assurer de l'efficacité de ses actions.

Le label diversité est donc l'héritier direct de la charte, une initiative patronale. Il constitue à ce titre l'une des déclinaisons d'un mode de gouvernement par les labels dans lequel les objectifs poursuivis et les actions mises en œuvre sont définis par les cibles de l'action publique. De fait, les directions d'entreprise restent au cœur du dispositif de labellisation, et sont associés à sa mise en œuvre comme aux réflexions sur son évolution. Par rapport à la charte, le label marque néanmoins une forme d'intrusion, certes discrète, de l'État dans la définition des dispositifs managériaux mis en place pour répondre au cadre anti-discriminatoire. Deux éléments en témoignent : tout d'abord, le droit de la discrimination a été placé au cœur du cahier des charges du label : alors qu'il est souvent présenté par les directions d'entreprise comme incitant à aller « au-delà du droit », le label certifie en réalité la mise en place de dispositifs par lesquels les organisations affichent publiquement leur respect du droit ; ensuite, la décision d'attribution du label ne relève pas seulement de l'AFNOR mais aussi d'une commission présidée par l'État, dans laquelle celui-ci a imposé aux directions des entreprises la présence de ses propres représentants et de ceux des syndicats de salariés.

Ce retour sur l'histoire du label diversité fournit des clés de compréhension de son succès (relatif), qui renvoie à son ambivalence constitutive : le label peut être présenté par ses promoteurs et perçu par ses récipiendaires à la fois comme un *instrument d'action publique* et comme un *instrument gestionnaire*. Dans les discours des enquêtés, le label prend d'ailleurs alternativement trois visages distincts : il apparaît tantôt comme un instrument portant le sceau de la puissance publique (le « label de l'État »), tantôt comme un dispositif de certification de la « performance » (le « label de l'AFNOR ») tantôt comme une « innovation RH » (le « label de l'ANDRH »). De ces trois sources de légitimité, celle conférée par l'AFNOR est la plus valorisée par les enquêtés : le cachet de

cet organisme auréolé d'impartialité permet de techniciser le label diversité et donc de mettre à distance son marquage politique.

LABEL OR NOT LABEL ? LES BONNES RAISONS DE NE PAS S'ENGAGER

Depuis sa création, le label diversité a été soutenu par les acteurs publics comme un « instrument tout terrain », ayant vocation – comme toutes les innovations institutionnelles du nouveau management public – à se diffuser du secteur privé vers le secteur public. Pourtant, plusieurs obstacles se dressent sur le chemin de la labellisation pour les collectivités territoriales.

Le coût de la labellisation

Celui-ci est loin d'être négligeable pour une organisation. La candidature au label nécessite d'affecter au moins une personne à temps plein pour coordonner la conduite du projet. À cela s'ajoute la mobilisation d'agents de nombreux services pour mettre l'organisation et ses procédures en conformité avec les exigences du cahier des charges. Il faut ensuite souvent rémunérer des consultants pour accompagner la démarche, produire des supports de communication interne, et payer les auditeurs de l'AFNOR. Une fois le label obtenu, les collectivités doivent encore mobiliser des ressources pour faire fonctionner les dispositifs exigés par le label (cellule d'écoute et procédures de suivi), et pour les audits récurrents de l'AFNOR. Les coûts du label diversité sont donc importants et prévisibles, alors que les bénéfices qui en sont escomptés les principaux groupes d'acteurs concernés apparaissent limités et incertains.

Une valeur politique incertaine

La démarche de labellisation, en raison de la mobilisation transversale qu'elle implique dans une organisation, requiert le soutien des plus hauts échelons de celle-ci. Dans une municipalité, elle nécessite l'engagement clair et ferme du maire, qui doit donc en percevoir la rentabilité politique. Or celle-ci est loin d'être évidente pour les maires issus des élections municipales de 2008 qui ont consacré la nette victoire de la gauche. Issu d'initiatives de grands patrons qui se sont fait les chantres de la « discrimination positive », créé pendant la présidence de Nicolas Sarkozy et attribué par le ministère de l'Immigration et de l'Identité nationale qui incarne le plus nettement la dérive droite de son quinquennat, le label diversité est apparu, pendant ses premières années d'existence, politiquement infréquentable pour de nombreux édiles socialistes. Symptomatiquement, le maire de Lyon n'était pas présent à la cérémonie de remise à sa ville de ce que certains présentent comme le « label Hortefeux-Bébéar ».

À cela s'ajoute le caractère principalement « interne » du label diversité : à la différence d'autres distinctions récompensant des collectivités en tant que *territoires*, faisant de tous les acteurs locaux, y compris les habitants, les récipiendaires associés de la récompense ou les bénéficiaires directs des bonnes pratiques ainsi distinguées, le label diversité concerne les collectivités territoriales en tant qu'*organisations*. Sa valorisation politique en direction des électeurs est d'autant plus difficile que le label récompense des organisations qui ne font, finalement, que se mettre en conformité avec la loi et afficher haut et fort des valeurs d'égalité qui sont déjà au cœur des principes de la fonction publique.

Les réticences des porteurs de l'égalité et de la lutte contre les discriminations

L'enquête a aussi montré que les chargés de mission lutte contre les discriminations, qu'on aurait pu imaginer être les premiers promoteurs du label localement, ont été globalement circonspects voire hostiles à cet instrument depuis sa création. Leur réticence s'explique d'abord par des raisons « idéologiques ». Pour ces professionnels souvent fortement politisés et critiques à l'égard de la rhétorique de la diversité qui se diffuse dans le monde des grandes entreprises, le label diversité porte la marque d'une culture managériale à bien des égards orthogonale avec le « référentiel » de la lutte contre les discriminations et l'ethos professionnel autour de laquelle leur jeune communauté professionnelle s'est structurée. Leurs résistances initiales se sont érodées au fil du temps, à la faveur notamment de l'alternance politique nationale et de l'observation des effets du label dans les deux villes qui l'ont reçu, mais rares sont ceux qui n'expriment pas leur réserves à l'égard d'un label excessivement « interne », « procédural », « technique » et « chronophage », perçu comme une menace sur leur « cœur de métier » et sur la dimension « politique » de la lutte contre les discriminations. Même quand ils se sont convertis au label diversité, les techniciens chargés de la lutte contre les discriminations demeurent, à de rares exceptions près, trop marginaux dans leur collectivité pour faire de la lutte contre les discriminations un domaine d'action transversal, et mobiliser les soutiens nécessaires à l'engagement d'une démarche de labellisation.

De fait, les élus en charge des différentes politiques sectorielles d'égalité (égalité femmes-hommes, handicap, intégration, politique de la ville...) comme les agents qui en ont la charge voient souvent d'un mauvais œil un label qui, parce qu'il est transversal et « interne » (et donc aux mains de l'élu au personnel), pourrait les déposséder de leur secteur et remettre en cause leurs manières de cadrer les problèmes. Les professionnels de la politique de la ville, par exemple, perçoivent le label comme un instrument issu de la culture « RH », arcbuté sur l'égalité de traitement aveugle aux différences, alors qu'ils sont conduits, dans le cadre de leurs pratiques professionnelles, à mettre en place des politiques d'action positive en faveur de groupes définis à partir de critères résidentiels (le quartier étant utilisé sur un mode métonymique, pour cibler des groupes ethno-raciaux). La segmentation concurrentielle des politiques d'égalité, qui se sont sédimentées dans les appareils des collectivités depuis une quinzaine d'années, suscite des comportements de « protectionnisme sectoriel » auxquels les chargés de mission lutte contre les discriminations sont régulièrement confrontés.

Les directions des ressources humaines, obstacles à la labellisation

Plus encore, alors qu'elles apparaissent aux yeux des porteurs de la lutte contre les discriminations comme les principales bénéficiaires du label diversité, les directions des ressources humaines ont, dans bien des cas, également manifesté leurs réticences à l'égard de la labellisation. Celle-ci leur est d'abord apparue extrêmement lourde et contraignante, dans la mesure où elle implique une révision de l'ensemble des procédures de gestion du personnel (formalisation des annonces et des critères de recrutement et de promotion, traçabilité des décisions, mise en place de dispositifs de recueil des plaintes...). L'utilité d'un tel investissement est loin d'être évident pour de nombreux acteurs des DRH : le mythe de la neutralité des procédures de sélection de la fonction publique est solidement ancré dans ces services et il constitue – comme dans les administrations étatiques – un puissant facteur de déni des discriminations. Enfin, et

surtout, les résistances des services des ressources humaines doivent se comprendre à l'aune de leur faiblesse structurelle au sein des administrations territoriales. Loin de se penser comme des acteurs stratégiques du management, leurs agents se perçoivent largement comme les exécutants des règles de gestion de la fonction publique et des décisions prises par les élus et les autres directions. À l'exception de quelques entrepreneurs de modernisation, les cadres de ces directions peinent ainsi le plus souvent à concevoir le label diversité comme un instrument d'extension de leurs visions et de leur influence au sein des administrations territoriales, notamment face aux pratiques clientélares des élus en matière de recrutement et de promotion du personnel tant en haut (cadres dirigeants) qu'en bas (agents exécutants) des administrations territoriales.

Pour tous ces acteurs, l'incertitude des gains associés à la labellisation paraît trop élevée par rapport aux coûts anticipés. Il convient donc de comprendre ce qui distingue les rares collectivités qui se sont engagées et ont mené à son terme la procédure de labellisation.

LES VILLES LABELLISEES : VALEUR ET USAGES DU LABEL DIVERSITE

Les freins et blocages qui entravent la diffusion du label diversité dans les collectivités ne sont pas insurmontables. La ville de Lyon a été labellisée en 2010, suivie par Nantes deux ans plus tard, et ces deux villes pionnières devraient être rejointes par d'autres collectivités dans les mois ou années à venir : une dizaine de villes, agglomérations et départements se sont lancées dans des démarches de préparation d'une candidature au label ou ont pour projet de le faire. L'examen des caractéristiques de ces collectivités, puis des modalités de valorisation et plus largement des usages qu'elles font du label diversité permet d'éclairer les conditions et les raisons de leur engagement dans une démarche de labellisation : l'analyse du cas de la ville de Nantes, où l'engagement dans le label diversité a été saisi comme une opportunité de conduite du changement par des réformateurs au sein de l'appareil municipal, indique qu'il s'agit moins d'un instrument de communication que d'un levier de mobilisation dans des démarches managériales de transformation de l'organisation.

Les caractéristiques distinctives des *first movers*

Considérer conjointement Lyon et Nantes, qui servent aujourd'hui de modèles pour toutes les collectivités examinant la possibilité de s'engager dans une démarche de labellisation, permet de dégager quelques traits caractéristiques qui ont déterminé ou du moins favorisé leur position pionnière dans le label. En premier lieu, bien avant d'obtenir ce label, Lyon et Nantes ont acquis une longue expérience de l'exemplarité : depuis le début des années 1990, elles se sont engagées dans des stratégies d'internationalisation, appuyées sur des politiques d'image valorisant le territoire (dynamisme économique, culturel et scientifique, offre en équipements et en événements, qualité du cadre de vie et des aménités urbaines...), mais aussi la qualité de gestion territoriale. Ces stratégies s'appuient notamment sur l'accumulation de prix, labels et autres signes de reconnaissance de leur exemplarité, que ces « villes modèles » utilisent comme des attributs distinctifs dans la compétition inter-urbaine. Ces stratégies d'internationalisation ont par ailleurs favorisé le développement précoce de politiques locales d'intégration et de lutte contre les discriminations, un thème consacré

dans plusieurs réseaux de ville à l'échelle européenne. Lyon et Nantes étaient donc en bonne position pour s'engager dans une labellisation diversité, d'autant plus que les deux villes avaient acquis au fil du temps un savoir-faire en matière d'élaboration de dossiers de candidature pour des distinctions en tout genre, qui réduisait le coût d'entrée dans ce nouveau label.

En deuxième lieu, l'engagement de Lyon et Nantes dans le label diversité intervient alors que des politiques municipales d'égalité et de lutte contre les discriminations sont déjà institutionnalisées dans plusieurs domaines (handicap, égalité femmes-hommes, « intégration »...). L'opportunité d'obtenir le label diversité ne saurait donc être considérée comme l'élément déclencheur d'une politique d'égalité de traitement dans les deux villes, pas plus que ce label n'en constitue l'aboutissement. Il s'agit plutôt d'un jalon dans un long cheminement déjà bien engagé, et le vecteur d'un prolongement en interne (fonctionnement de l'administration territoriale) de politiques jusqu'à lors principalement dirigées vers l'extérieur (c'est-à-dire vers les acteurs du territoire).

Une troisième spécificité peut expliquer le basculement précoce de ces *first movers* dans le label diversité : il s'agit de deux grandes collectivités engagées de longue date dans des démarches managériales visant à améliorer la performance de la gestion publique locale. Sous l'impulsion d'élus et de cadres dirigeants porteurs de logiques de modernisation administrative, les deux villes ont été en pointe dans l'adoption des techniques, des instruments et des formats organisationnels du (nouveau) management public. À Lyon comme à Nantes, des entrepreneurs de réforme administrative se sont saisi du label diversité, perçu comme un dispositif d'assurance qualité dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Le dernier facteur qui a contribué à faire de Lyon et Nantes les collectivités pionnières du label diversité est celui dont l'importance est la plus souvent mise en avant lors des entretiens : l'engagement du maire. La lutte contre les discriminations est un domaine d'action publique émergent, porté par des institutions nationales faibles et des acteurs relativement marginaux dans les collectivités, disposant d'une légitimité limitée face à d'autres acteurs et segments administratifs dont ils interpellent et mettent donc en cause les pratiques. Portée par un maire à l'autorité incontestée, la décision de déposer une candidature au label diversité fournit un sens politique à la candidature à un label méconnu et/ou critiqué, conditionnant ainsi l'engagement collectif des services et la mobilisation des moyens nécessaire à l'avancée vers le label.

Des *first movers* aux *followers*

L'enquête a également permis de poser quelques hypothèses sur les caractéristiques distinctives des collectivités qui, à la suite de Lyon et Nantes, se sont engagées dans l'élaboration d'une candidature au label diversité ou en ont étudié l'éventualité, et sur les mécanismes de circulation de cet instrument au-delà des deux premières villes labellisées.

On peut tout d'abord noter que les *followers* sont essentiellement, comme les *first movers*, de grandes collectivités. Il y a bien sûr un effet taille, les plus grandes organisations – publiques comme privées – étant plus disposées à s'engager dans une labellisation. Mais les collectivités qui, à la suite de Lyon et Nantes, songent à s'engager dans le label diversité sont surtout, le plus souvent, des métropoles qui affichent des ambitions comparables à celles de ces deux villes en matière d'ouverture et d'attractivité internationale, qui ont investi comme elles de multiples réseaux de villes à l'échelle

continentale voire au-delà, et sont tout aussi actives pour faire reconnaître leur excellence et leur exemplarité dans de multiples domaines.

Des *first movers* aux *followers*, la question de l'exemplarité ne disparaît donc pas, mais elle change d'échelle et de nature. Alors que pour Lyon et Nantes le label diversité pouvait certifier l'exemplarité municipale à la double échelle locale (vis-à-vis des acteurs du territoire) et supra-locale (vis-à-vis d'autres villes), cette certification ne vaut désormais plus qu'à l'échelle locale. Plus encore, alors que les deux premières villes labellisées cherchaient à se faire reconnaître comme exemplaires, les collectivités qui les suivent cherchent surtout à connaître ce qu'ont fait ces villes exemplaires pour s'en inspirer. La diffusion du label diversité dans le monde des collectivités procède de mécanismes de transfert, qui s'opèrent essentiellement via les réseaux professionnels de la lutte contre les discriminations, du management public ou de la gestion des ressources humaines. Ces réseaux sont les espaces privilégiés de mise en circulation des « bonnes pratiques » des *first movers* que le label vient certifier. Les porteurs lyonnais et nantais du label diversité y promeuvent activement cet instrument auprès de leurs homologues d'autres collectivités. Vis-à-vis de ces derniers, ils apparaissent à la fois comme des *ambassadeurs* (faisant la promotion du label dans d'autres territoires), des *modèles* (fixant l'étalon à l'aune duquel les autres collectivités peuvent s'auto-évaluer et dont elles peuvent s'inspirer) et des *entraîneurs* (apportant aux collectivités les ficelles d'une candidature réussie).

La mise en regard des *first movers* et des *followers* donne surtout à voir la diversité des situations de ces derniers. À l'image de Lyon et Nantes, dont l'engagement précoce dans politiques de lutte contre les discriminations avait constitué le préalable à la labellisation, certaines villes (Amiens, Grenoble, Aubervilliers) envisagent le label comme une forme de reconnaissance et un levier d'institutionnalisation des politiques de lutte contre les discriminations développées au cours des années précédentes. Mais des collectivités candidates au label diversité peuvent aussi se saisir de ce label comme d'un levier pour structurer *ex nihilo* une politique en la matière, à l'image du département de la Seine Saint Denis. De la même façon, les *followers* constituent une catégorie hétérogène s'agissant de leur degré d'engagement dans des processus de réforme néo-managériale. On peut cependant noter que dans toutes ces collectivités les promoteurs du label présentent cet instrument sous l'angle de la conduite du changement organisationnel et de la modernisation de l'administration.

Enfin, chez les *followers* comme chez les *first movers*, la candidature au label diversité est un acte politique, au travers duquel des élus locaux affichent publiquement l'engagement de la collectivité qu'ils dirigent dans la lutte contre les discriminations et leur volonté d'exemplarité en la matière. Le fait que les collectivités labellisées ou préparant une candidature au label soient toutes dirigées par un élu socialiste pourrait conduire à interpréter cet engagement sur un registre partisan. Toutefois, étant donné la nette sous-représentation des villes dirigées par un maire centriste ou UMP pendant la mandature 2008-2014 (8 sur les 30 plus grandes villes françaises), il est difficile de conclure fermement à une réticence partisane spécifique au label diversité de la part des élus de droite. Plus sûrement, la dimension politique de la candidature au label renvoie d'abord à l'importance de l'engagement mayoral (ou présidentiel, dans le cas des intercommunalités et des collectivités de rang supérieur) dans cette candidature. Chez les *followers* les plus avancés dans la préparation de leur candidature comme chez les *first movers*, la mobilisation de l'administration dans la démarche de labellisation ne s'est véritablement amorcée qu'à partir du moment où le maire (ou le président) a

annoncé sa décision d'obtenir le label et fixé une échéance pour le dépôt de la candidature. L'importance d'un portage politique au sommet de l'exécutif est confirmée, *a contrario*, par l'enquête dans les villes qui ont mis en suspens leur candidature, pourtant très largement amorcée, après la défaite du maire aux élections municipales de mars 2014.

Un label peu mis en valeur

Pour expliquer l'attrait des labels pour diverses organisations, les travaux de sciences sociales insistent sur leur fonction distinctive : les acteurs décident de s'engager dans des procédures de labellisation dans différents domaines pour se distinguer de leurs concurrents et bénéficier des rétributions de cet attribut distinctif sur un marché. On pouvait donc s'attendre à ce que le label diversité, une fois obtenu, soit mis en avant par les collectivités récipiendaires comme un signe d'excellence et d'exemplarité, comme c'est le cas de bien d'autres distinctions.

Or l'hypothèse suivant laquelle des villes se saisissent du label diversité comme d'un instrument de communication institutionnelle et politique (en direction des acteurs et électeurs du territoire) ou de marketing territorial (vers l'extérieur) a été largement invalidée par l'enquête. Le label diversité ne fait pas l'objet de campagnes de communication en direction du grand public et il est peu mobilisé dans la communication institutionnelle des organisations labellisées. Peu porté par les pouvoirs publics – au moins jusqu'en 2014 –, le label diversité semble souffrir d'une légitimité contestée et d'une notoriété limitée, au regard d'autres prix et distinctions (tels que le label FrenchTech récemment délivré par le secrétariat d'État chargé du numérique). Si les villes labellisées communiquent sur leur politique d'égalité, c'est rarement autour du label diversité qui apparaît à la fois comme trop restrictif, interne et difficilement lisible pour les acteurs du territoire (à Lyon, par exemple, la communication s'opère davantage sous la bannière du programme « Egalycité », dont le label n'est qu'un des instruments). Par ailleurs, si le label s'accompagne d'une communication en interne, en direction des agents, c'est là aussi davantage autour des dispositifs (cellule d'écoute, formations, événements de sensibilisation, dialogue social autour des questions de discrimination...) que du label à proprement parler.

Le déficit de notoriété du label diversité, peu mis en avant dans la communication externe des organisations labellisées, ne signifie pas qu'il est sans valeur pour ces dernières. Mais sa valorisation s'opère principalement dans les espaces professionnels du management (du management public s'agissant des collectivités labellisées) et de la gestion des ressources humaines.

Quand la labellisation prime sur le label

L'enquête a révélé que, s'agissant des collectivités du moins, le label diversité est moins un instrument de marketing que de management, saisi par des entrepreneurs de réforme à l'intérieur des administrations locales pour en transformer le fonctionnement. Il convient donc, afin de comprendre les usages du label diversité, de se détourner du *label* lui-même pour considérer plus largement la démarche de *labellisation*, les mobilisations qu'elle organise et les bénéfices qui en sont tirés par certains acteurs au sein même des organisations. Dit autrement, plus que le titre, c'est l'engagement dans sa conquête qui est déterminant.

La candidature au label fournit d'importantes ressources aux entrepreneurs de réformes qui s'en saisissent. Car le succès de cette candidature passe par une mobilisation substantielle des services et leur basculement en « mode projet », pour se plier aux exigences d'un cahier des charges en un temps très court et réussir l'épreuve de l'audit, redoutée de tous. Cette mobilisation concerne les directions des ressources humaines en premier chef, mais aussi les autres directions incluses dans le périmètre de la labellisation, qui sont mises sous pression par la perspective de l'audit. Par ailleurs, le label n'étant octroyé que pour une période de quatre années – sa reconduction est soumise à la réalisation d'audits réguliers –, il apparaît à ses porteurs comme un levier pour conduire une « démarche d'amélioration continue ». Aucun service ne souhaitant prendre le risque d'être pointé par les auditeurs, voire de se voir imputer la responsabilité d'un éventuel échec au label, toutes les directions entrant dans le périmètre de la labellisation sont mobilisées dans la démarche et des structures de pilotage *ad hoc* sont constituées pour piloter ce projet transversal et en assurer le succès. Au-delà de ses usages par les réformateurs administratifs, la labellisation peut être utilisée stratégiquement par les chargés de mission lutte contre les discriminations : les audits réguliers (tous les deux ans) permettent de faire remonter sporadiquement le dossier de la lutte contre les discriminations en haut de la pile des priorités, et peut ainsi offrir aux porteurs de ces politiques, traditionnellement marginalisés dans les collectivités, l'opportunité de faire avancer l'approche transversale et intégrée qu'ils promeuvent.

Ce que la labellisation fait à l'organisation

La démarche de labellisation diversité fait-elle sortir la lutte contre les discriminations de sa marginalité ? Permet-elle de dépasser la fragmentation concurrentielle entre les politiques d'égalité ? L'observation des deux villes labellisées ne permet pas d'apporter une réponse univoque à ces questions, tant leur situation diffère.

À Lyon, la démarche de labellisation est venue renforcer la capacité intégratrice d'une mission égalité porteuse d'une politique « globale, intégrée et transversale ». L'obtention du label a apporté un surcroît de légitimité à cette mission et à son responsable, qui apparaissent plus qu'ailleurs en mesure d'articuler les volets interne et externe d'une politique globale de lutte contre les discriminations.

La situation observée à Nantes est assez différente. Dans la capitale ligérienne, l'engagement dans une démarche de labellisation, sous la houlette de la direction des ressources humaines, a fait sortir la lutte contre les discriminations de la marginalité à l'intérieur de l'appareil administratif, sans pour autant faire émerger un pôle « transversal ». Si la DRH a étendu son emprise sur ces questions, les porteurs traditionnels de la lutte contre les discriminations se sont trouvés quant à eux progressivement mis à l'écart de la gestion du label, alors même qu'ils sont à l'origine des démarches et des dispositifs qui ont permis de l'obtenir. Les syndicats, peu investis généralement sur les questions de lutte contre les discriminations – à l'exception de quelques individus très actifs en leur sein –, n'ont pas plus tiré parti de la démarche de labellisation portée par la DRH : celle-ci a abouti à la consolidation d'un dispositif de dialogue social, le conseil consultatif de mixité-diversité, dans lesquels les représentants syndicaux siègent aux côtés d'autres acteurs (agents non syndiqués, élus, etc.). Les élus porteurs du label diversité n'en ont pas davantage tiré les bénéfices : aucun d'entre eux ne figurait en position éligible dans la liste qui a gagné les élections municipales de 2014.

CONCLUSION

Contrairement à ce qu'on aurait pu attendre, au vu de l'usage de nombreux labels et distinctions par les collectivités et à entendre les critiques formulées par de nombreux acteurs de la lutte contre les discriminations, qui voient dans le label diversité un dispositif purement cosmétique, l'enquête a montré que celui-ci est coûteux, mobilisant des ressources substantielles des collectivités, mais que le retour sur investissement est limité en termes marketing.

Peu visible à l'extérieur voire en interne par les agents, ce label n'est pourtant pas sans effets. Il fait remonter la lutte contre les discriminations dans la hiérarchie des priorités de l'organisation, au gré des audits récurrents. En articulant plus fortement la lutte contre les discriminations et les démarches de modernisation administrative, il tend à dépolitiser ce domaine en même temps qu'il en fait un enjeu d'organisation et de fonctionnement interne. De façon corollaire, il peut conduire à la marginalisation de ses porteurs historiques qui défendaient une vision plus politique de la lutte contre les discriminations, et se trouvaient souvent cantonnés dans des interventions en direction du territoire, sans prise ni droit de regard sur le fonctionnement de l'institution. Enfin, en reprenant à son compte le cadre juridique de l'égalité de traitement, le label diversité conduit à renforcer le principe d'aveuglement à la différence en ce qui concerne les minorité ethno-raciales, alors que d'autres groupes potentiellement discriminés peuvent faire l'objet d'une attention particulière, voire de mesures d'action positive.

Imputer au label la dilution de la question ethno-raciale dans une politique de la diversité paraît cependant très excessif : tout d'abord cette question a toujours peiné à sortir de sa marginalité, face aux résistances et aux dénis de nombreux acteurs, et à s'autonomiser de la politique de la ville et des politiques d'intégration. Ensuite, le label ne fait que reproduire la logique du droit antidiscriminatoire et des politiques publiques d'égalité dont l'instrumentation varie en fonction des publics cibles (politique d'action positive à destination des femmes et des handicapés). Enfin, le label diversité permet une mobilisation inédite des organisations autour de l'égalité de traitement ; même si la dimension ethno-raciale n'est pas centrale, cette démarginalisation peut constituer un point d'appui pour des développements ultérieurs.

L'enquête sur le label dans les collectivités donne incontestablement à voir *l'effectivité* de cet instrument : pour être labellisées, ces collectivités doivent dégager des moyens humains, mettre en place des instances *ad hoc*, développer des formations, réviser leurs procédures RH... Les *effets* du label au regard de l'objectif de prévention des pratiques discriminatoires dans les collectivités demeurent en revanche incertains. Les mesurer précisément supposerait d'autres enquêtes traitant de la réception et de l'appropriation par les agents des dispositifs institués avec le label (cellule d'écoute, formations, guides de recrutement, etc.) et analysant l'évolution de la présence, des positions et des parcours des différents groupes potentiellement discriminés dans l'appareil des collectivités.

Enfin, il convient de souligner le caractère nécessairement exploratoire d'une enquête sur un label qui n'a été, à ce jour, délivré qu'à deux collectivités. Les formes d'appropriation dudit label dans ces deux collectivités apparaissent fort différentes. Sur la base d'un échantillon aussi réduit, il n'est pas possible de déterminer avec assurance ce qui est imputable au label et ce qui relève d'autres paramètres.