

# Mesurer les discriminations pour agir

Dernière mise à jour : 01.02.2024

Pour évaluer la situation des groupes sociaux exposés aux discriminations et lutter efficacement contre les inégalités structurelles dont ils font l'objet, il est essentiel de disposer de données objectives. Ces données permettent de rendre compte de l'étendue des discriminations, contribuent à rendre visibles ces inégalités et sont un point d'appui essentiel à l'élaboration et au suivi des politiques publiques comme des politiques d'égalité au sein des organisations.

Lorsqu'elles sont collectées régulièrement et systématiquement, ces statistiques permettent d'évaluer la bonne application du droit de la non-discrimination et de suivre les progrès réalisés dans la réalisation des objectifs des politiques d'égalité définis au plan national, européen ou international.

Si, en France, le développement des travaux en sciences sociales et en droit comme au sein de la statistique publique ont permis de mieux comprendre les mécanismes des discriminations, de développer différentes méthodologies pour mesurer leur prévalence et appréhender leur portée systémique, la collecte et l'utilisation de données permettant de documenter les discriminations restent limitées, notamment pour certains critères de discriminations, et ne font pas l'objet d'une approche coordonnée.

Par ailleurs, lorsqu'elles sont disponibles, ces données ne sont souvent pas à jour ou manquent de comparabilité dans le temps et à l'échelle des territoires. Dix ans séparent ainsi les premiers résultats de l'enquête de référence « Trajectoires et Origines » (TeO), menée par l'INSEE et l'INED et soutenue par l'institution, de sa 2e édition (TeO2) qui montre une augmentation des discriminations rapportées au cours des dix dernières années : en 2019, 19 % des 18-49 ans ont déclaré (souvent ou parfois) avoir subi des traitements inégaux ou des discriminations au cours des cinq dernières années, contre 14 % en 2008.

Souvent limitées au champ de l'emploi, les campagnes de *testing* soutenues par les pouvoirs publics sont restées ponctuelles et n'ont pas conduit les organisations à se doter d'instruments de mesure leur permettant d'analyser leurs pratiques et de prendre des actions correctrices pour prévenir les discriminations, à l'instar des actions engagées au soutien des politiques d'égalité femmes/hommes.

Pour le Défenseur des droits, dans le respect du RGPD, il est essentiel de soutenir la production d'une connaissance partagée sur les discriminations, que ce soit au niveau national et territorial à partir des données de la statistique publique et de la recherche ou au sein des organisations en valorisant les initiatives visant à mettre en place des dispositifs de mesure.

# 1. Mieux connaître les populations exposées aux discriminations : faire évoluer les données de la statistique publique

Le Défenseur des droits recommande aux acteurs de la statistique publique de développer la collecte et le traitement de données permettant de mieux renseigner les conditions de vie des populations exposées aux discriminations et les enquêtes permettant le recueil des expériences de discrimination.

Dans le cadre de son dialogue avec les acteurs de la statistique publique et dans le sillage de la publication de son rapport « Discrimination et origines : l'urgence d'agir »<sup>1</sup>, le Défenseur des droits a demandé aux services statistiques ministériels et à l'Insee de faire le point sur les données et enquêtes permettant de documenter les discriminations touchant certains groupes sociaux dans les différents domaines de la vie sociale.

Deux recommandations portées par l'institution concernant l'évolution du bulletin individuel du recensement ont ainsi été retenues à l'occasion de son projet de révision présenté au Conseil national de l'information statistique (CNIS) :

- L'introduction d'une question nouvelle sur les limitations d'activités à la suite d'un problème de santé (pour repérer les personnes en situation de handicap et/ou en perte d'autonomie) ;
- L'introduction d'une question nouvelle portant sur le lieu de naissance – pays et département – des parents (pour repérer les descendants d'immigrés ou d'outre-mer).

Nos recommandations ont été suivies par le CNIS et le bulletin de recensement sera complété, avec une révision du décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population et de ses arrêtés connexes, révision validée par la CNIL lors de sa séance plénière du 7 décembre 2023.

Le Défenseur des droits a également demandé aux acteurs de la statistique publique de se mobiliser sur l'enjeu de la mesure des discriminations, et notamment de :

- Dresser un état des lieux de la façon dont l'appareil statistique public et les enquêtes des organismes publics de recherche sont aujourd'hui en mesure d'en rendre compte et identifier les manques ;
- Formuler des recommandations pour améliorer l'observation et la mesure des discriminations en identifiant, d'une part, les exploitations nouvelles de sources existantes et, d'autre part, la possibilité de compléter les recueils existants (harmonisations des données à travers différentes sources, ajouts de questions dans les enquêtes, mobilisation de données nouvelles...).

---

<sup>1</sup> [Défenseur des droits, rapport « Discrimination et origines : l'urgence d'agir », juin 2020.](#)

## 2. Créer un Observatoire national des discriminations

La Défenseure des droits recommande de créer un Observatoire national des discriminations pour développer et valoriser la production scientifique sur les discriminations et encourager la mise en œuvre d'actions correctrices. Un tel Observatoire viendrait favoriser les synergies et les constats partagés, en plus d'éclairer les politiques publiques.

Cet observatoire devrait être doté d'un comité d'orientation réunissant des chercheurs, autorités publiques, organisations professionnelles, associations et collectivités locales. Cet Observatoire aurait vocation à produire des données partagées et suivies, aussi bien sur les discriminations elles-mêmes que sur le suivi des mesures mises en place pour y remédier (telle que les obligations de formation des recruteurs et des agents immobiliers). Cela permettrait en particulier de développer des actions de mesure telles que le *testing* mais aussi d'évaluer des actions correctrices expérimentales et d'aiguiller les politiques publiques<sup>2</sup>.

Au sein de l'Observatoire ou par d'autres moyens, le Défenseur des droits recommande de soutenir la statistique et la recherche publiques sur ce terrain et de conduire des campagnes nationales de tests de discrimination, concernant tous les critères majeurs de discrimination et visant le champ de l'accès à l'emploi comme au logement ou à d'autres biens et services. Ces campagnes de *testing* doivent non seulement être régulièrement réalisées, mais suivies dans la durée, pour accompagner les entités testées et leur permettre de remédier aux discriminations décelées en leur sein par la mise en place d'actions correctrices.

## 3. Mesurer au sein des organisations

La mesure est indispensable pour évaluer et comprendre les phénomènes, mobiliser les acteurs et conditionne ainsi le déploiement d'actions antidiscriminatoires cohérentes. Elle doit être mobilisée pour évaluer leur efficacité et permettre ainsi les ajustements nécessaires. Si les enquêtes nationales menées par différents acteurs de la statistique publique et de la recherche constituent des points d'appui majeurs, plusieurs méthodologies existent pour mesurer les discriminations au sein même des organisations.

Le *testing* peut être utile tant pour mesurer des phénomènes de discrimination de masse (*testings* statistiques) que pour établir au contentieux une présomption de discrimination (*testings* individuels). Les études par *testing* ne sont toutefois pas pertinentes pour évaluer les discriminations dans tous les domaines. Seules certaines étapes précises du processus d'embauche ou l'accès à des biens et services (logement, salle de sport...) peuvent être soumises à ces tests. La méthode n'a pas d'intérêt pour les discriminations continues ou qui s'étalent dans le temps (déroulement de carrière, attribution d'un logement social, scolarité, etc.). Enfin, tous les critères ne peuvent pas être évalués : il faut pouvoir mobiliser une

---

<sup>2</sup> [Défenseur des droits, avis n° 23-06 relatif à la proposition de loi n° 1494 visant à lutter contre les discriminations par la pratique de tests individuels et statistiques, novembre 2023.](#)

caractéristique visible/apparente (via une photographie, le patronyme, le prénom, l'âge) ou à défaut faire une mention allusive à un critère de discrimination (par exemple dans le CV).

Les *testings* demandent donc à être complétés par d'autres approches, telles que les enquêtes de victimation. À l'instar du Baromètre sur la perception des discriminations dans l'emploi que Défenseur des droits publie avec l'OIT depuis une quinzaine d'années, les organisations peuvent interroger leur personnel (et leurs usagers ou clients) sur les situations de discriminations qu'ils ont rencontrées ou dont ils ont été témoins.

D'autres méthodologies d'enquêtes permettent d'analyser les écarts de situation et de parcours entre les personnes selon leur appartenance ou non à un groupe exposé au risque discriminatoire. Au sein d'une organisation, pour mesurer l'égalité de traitement dans la gestion des ressources humaines et les déroulements de carrière, il est possible d'analyser des écarts de rémunération et de promotions, d'étudier des cohortes ou de suivre des panels pour analyser les parcours...

Ces études peuvent aussi venir renseigner, au-delà de l'emploi, le traitement des usagers par les administrations.

Établir un diagnostic et une analyse des écarts de situation entre les personnels (selon leur appartenance ou non à un groupe exposé au risque discriminatoire : les femmes, les personnes en situation de handicap, les personnes d'origine extra-européenne ou perçues comme telles), par catégorie professionnelle, constitue une première étape vers l'établissement d'un plan d'action.

À cette fin, le Défenseur des droits a élaboré des outils à l'attention des employeurs. Le guide CNIL/Défenseur des droits « Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances »<sup>3</sup> (2012) propose différentes méthodes d'évaluation pour procéder aux diagnostics internes, notamment sur les discriminations fondées sur l'origine. Les organisations publiques peuvent également se référer à la fiche n° 6 « Mesurer les discriminations pour progresser vers l'égalité » du guide « Agir contre les discriminations et le harcèlement dans la fonction publique territoriale »<sup>4</sup>, publié en 2017 par l'institution.

De tels diagnostics doivent en outre être réalisés par les entreprises et administrations publiques souhaitant obtenir les labels Diversité et Égalité professionnelle, ce qui constitue une avancée majeure<sup>5</sup>.

Cet état des lieux, qui peut aussi être réalisé auprès des usagers ou clients, permet à l'entreprise, au bailleur social, à l'agence d'intérim, à l'école, au service public concerné, de

---

<sup>3</sup> [CNIL/Défenseur des droits, guide « Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances », 2012.](#)

<sup>4</sup> [Défenseur des droits, guide « Agir contre les discriminations et le harcèlement dans la fonction publique territoriale », 2017.](#)

<sup>5</sup> Depuis le comité interministériel « Égalité et citoyenneté » de mars 2015 puis le Comité interministériel « Égalité entre les femmes et les hommes » du 8 mars 2018, le Gouvernement a décidé que les ministères évalueraient leurs procédures en matière de gestion des ressources humaines afin de candidater au Label Diversité et au Label Égalité professionnelle. Les deux autres versants de la fonction publique sont également encouragés à obtenir ces labellisations.

pouvoir exercer sa vigilance et construire des actions adaptées. Il permet également de sensibiliser le personnel (lors de la diffusion des questionnaires ou des résultats des enquêtes par exemple).

Au-delà des diagnostics préalables à la mobilisation et à une action ciblée, la mise en place d'indicateurs quantitatifs doit permettre de suivre la mise en œuvre et d'évaluer l'efficacité des actions engagées au sein des organisations.

Mis en place à partir de 2019, l'index de l'égalité professionnelle oblige toutes les entreprises de plus de 50 salariés à calculer et publier leur note en matière d'écart de rémunération entre hommes et femmes. S'il constitue une avancée certaine quant à la mise en place et l'usage d'indicateurs objectifs pour rendre visibles et agir contre les discriminations, ce dispositif, tel qu'actuellement mis en œuvre, présente de nombreuses limites. En témoignent les condamnations, pour des discriminations salariales d'ampleur, d'entreprises qui avaient pourtant un très bon score établi à leur index<sup>6</sup>. En effet, certains critères de l'indice sont contestables et 75 points sur 100 suffisent à l'employeur pour s'exonérer de mesures correctrices : les entreprises qui s'acquittent de leurs obligations en matière de rattrapage des inégalités salariales sont rares, et les syndicats insuffisamment consultés sur ce point malgré les obligations de négociations collectives. Il y a donc lieu de penser que l'introduction de l'Index dans la fonction publique, annoncée en 2023 dans le plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2023-2027, produira les mêmes effets en l'absence de correctifs et de fortes pressions pour une réalisation concrète d'objectifs mieux ciblés.

L'expérimentation d'un « Index diversité et inclusion », qui a mobilisé un certain nombre d'acteurs publics et privés, initiée en 2021 par la ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances, a par ailleurs démontré qu'il était possible de mesurer la diversité géographique, culturelle et sociale au sein des organisations dès lors que les conditions posées par le RGPD sur la protection des données à caractère personnel étaient respectées.

Le Défenseur des droits recommande de développer au sein des organisations la collecte de données permettant d'établir un diagnostic et un suivi des politiques d'égalité. Il recommande en particulier aux entreprises de promouvoir la mesure des discriminations dans le cadre du renseignement de leurs indicateurs ESG (Environnement, Social, Gouvernance) et du pilotage de leurs obligations extra-financières.

La responsabilité sociétale des entreprises est en effet susceptible de constituer un facteur de cohésion sociale et de non-discrimination<sup>7</sup>. La Déclaration de performance extra-financière (DPEF) permet désormais aux entreprises de présenter des informations spécifiques sur le plan social, sociétal et environnemental, en fonction de leur pertinence au regard des principaux enjeux et des politiques de l'entreprise. Sur le plan social, les entreprises sont donc

---

<sup>6</sup> Par exemple, l'entreprise STMicroelectronics, mise en cause par dix salariées et condamnée pour discrimination salariale, avait un score de 93/100 (CA Grenoble, 26 octobre 2023, n° 18/04063).

<sup>7</sup> [Défenseur des droits, avis n° 18-20 du 30 août 2018 sur le projet de loi n° 1088 relatif à la croissance et la transformation des entreprises \(loi PACTE\)](#).

invitées à publier des informations concernant leurs actions visant à lutter contre les discriminations.

En l'absence de référentiel partagé<sup>8</sup> et afin d'impliquer l'ensemble des acteurs du monde économique (dont les TPE), il conviendrait de faire converger les différentes obligations réglementaires portant sur la production de données en matière de RSE et de renforcer la cohérence des informations.

Initié dans le cadre de la CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*)<sup>9</sup>, le portail RSE permet aux entreprises françaises de se familiariser à l'exercice du *reporting* extra-financier. Parmi les 47 indicateurs listés, 23 concernent des enjeux sociaux (formations, parité, emploi des séniors...) et 10 autres portent sur la gouvernance (raison d'être, labels...) <sup>10</sup>.

S'agissant des enjeux ayant trait à l'égalité de traitement et à la lutte contre les discriminations, les pouvoirs publics pourraient mettre en place un groupe de travail, associant le Défenseur des droits et la plateforme nationale RSE, pour compléter ou préciser les indicateurs existants.

## 4. Mener des audits au sein des organisations

Un audit des risques discriminatoires dans une organisation consiste à analyser les procédures et les pratiques afin d'identifier les « bonnes pratiques » déjà en place, d'alerter sur les pratiques risquant de produire des discriminations et, le cas échéant, de produire des actions correctives (révision des procédures pour qu'elles soient plus transparentes et traçables, objectivation des critères de sélection, extension des bonnes pratiques, formations et sensibilisation des acteurs concernés)<sup>11</sup>.

Par exemple, le guide « Pour un recrutement sans discrimination »<sup>12</sup>, publié par le Défenseur des droits en 2019, interroge des pratiques répétées et rappelle la procédure à suivre par les ressources humaines afin de mettre en œuvre un processus d'embauche non discriminatoire.

---

<sup>8</sup> Les référentiels sont moins développés sur les enjeux sociaux que sur les questions du climat et de l'environnement. V. P. De Cambourg, *Garantir la pertinence et la qualité de l'information extra-financière des entreprises : une ambition et un atout pour une Europe durable*, rapport présenté au ministre de l'économie et des finances, 2019.

<sup>9</sup> La directive sur l'établissement de rapports sur le développement durable des entreprises prévoit un cadre réglementaire visant à renforcer les exigences en matière de rapports de durabilité pour les entreprises opérant au sein de l'Union européenne, afin de favoriser la transition vers une économie plus durable.

<sup>10</sup> Parmi ces indicateurs à dimension sociale, on trouve : taux de salariés en alternance ou en apprentissage ; taux par salarié de litiges prud'homiaux, de turnover, d'absentéisme, d'accidents du travail, de salariés seniors (55 ans ou plus), ratio d'équité salariale (entre le premier décile et le dernier décile), ratio d'équité (entre le premier décile et la rémunération médiane et entre le niveau de rémunération des dirigeants et la rémunération moyenne des salariés), score de l'index Pénicaud, sous-index Pénicaud : écart de rémunération hommes/femmes, sous-index Pénicaud : nombre de salariées augmentées dans l'année suivant leur retour de congé maternité, parité du comité exécutif ou du comité de direction, existence d'un plan d'action en faveur de la prise en compte de l'emploi et de la qualité de vie au travail des personnes en situation de handicap, taux de travailleurs handicapés, accessibilité du site internet.

<sup>11</sup> [CNIL/Défenseur des droits, guide « Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances », 2012.](#)

<sup>12</sup> [Défenseur des droits, guide « Pour un recrutement sans discrimination », 2019.](#)

La Défenseure des droits recommande de renforcer la politique de lutte contre les discriminations dans l'emploi, notamment liées à l'origine, en créant une obligation légale d'audit et de suivi, en commençant par certaines entreprises phares du secteur public, choisies au regard de leur devoir d'exemplarité. Il s'agirait d'entreprises ayant un nombre important de salariés ou agents. Ces audits pourraient faire l'objet d'une obligation de rapport et de suivi auprès du Défenseur des droits. De telles procédures ont structuré la politique d'accès à l'égalité du secteur public au Québec. Une approche comparable avait été expérimentée par la HALDE, dans le cadre d'une mission d'audit des sociétés nationales de programmes (SNP) de France Télévision qui lui avait été confiée par la loi du 5 mars 2009 relative au service public de la télévision<sup>13</sup>. Le plan gouvernemental 2023-2026 de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine prévoit en ce sens une mesure visant à « mener, avec le soutien du Défenseur des droits et à titre d'expérimentation, un audit des risques discriminatoires liés à l'origine dans une grande entreprise publique et/ou une administration publique, qui permettra à l'organisation d'exercer son devoir de vigilance et de construire des actions adaptées pour prévenir les pratiques risquant de produire des discriminations ».

De tels audits pourraient s'articuler avec des tests de situation régulièrement menés par le gouvernement. À terme, ces mesures, à l'instar des objectifs plus généraux de mesure et d'évaluation des discriminations, ne sauraient se cantonner à l'emploi : les pratiques d'un bailleur social, d'un établissement scolaire, d'une bibliothèque, d'un commerce, devraient pouvoir être analysées dans une perspective de lutte contre les discriminations structurelles.

***Pour en savoir plus :***

- [Avis n° 23-06 relatif à la proposition de loi n° 1494 visant à lutter contre les discriminations par la pratique de tests individuels et statistiques, novembre 2023](#)
- [Guide « Agir contre les discriminations et le harcèlement dans la fonction publique territoriale », 2017 \(fiche n° 6\)](#)
- [CNIL/Défenseur des droits, guide « Mesurer pour progresser vers l'égalité des chances », 2012](#)

---

<sup>13</sup> Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision avait ainsi modifié la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.