

Les politiques de multiculturalisme nuisent-elles à l'État-providence ?

Are multiculturalism policies bad for the welfare state ?

Keith Banting et Will Kymlicka

Numéro 53, printemps 2005

Identités : attractions et pièges

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/011650ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/011650ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Banting, K. & Kymlicka, W. (2005). Les politiques de multiculturalisme nuisent-elles à l'État-providence ? *Lien social et Politiques*, (53), 119-127. <https://doi.org/10.7202/011650ar>

Résumé de l'article

La diversité ethnique est parfois perçue comme un danger pour la stabilité politique. Pourtant, les immigrants, les minorités nationales et les peuples autochtones bénéficient en certains pays d'une attitude d'ouverture qui a mené à l'adoption de politiques de multiculturalisme et à la reconnaissance de certains droits en matière de langue et d'autonomie territoriale et politique. Aux yeux de certains analystes, ces mesures ne peuvent que fragiliser l'État-providence. Ayant procédé à une vérification empirique de cette thèse, les auteurs ne constatent aucune relation systématique entre l'existence de politiques de multiculturalisme dans un pays et l'érosion de son État-providence. Il apparaît plutôt que des affirmations sans autre fondement que la peur ne font pas avancer le débat sur la pertinence des politiques de multiculturalisme.

Les politiques de multiculturalisme nuisent-elles à l'État-providence ?

Keith Banting et Will Kymlicka

Depuis une trentaine d'années, on observe dans les démocraties occidentales un net changement d'attitude envers les minorités ethniques. Autrefois, la diversité ethnique était souvent perçue comme une menace à la stabilité politique, et les minorités étaient soumises à un éventail de politiques destinées à les assimiler ou à les marginaliser. De nos jours, de nombreux pays se montrent plus ouverts : ils adoptent des politiques de multiculturalisme, reconnaissent les droits linguistiques et l'autonomie territoriale de leurs minorités nationales, acceptent les revendications territoriales des peuples autochtones et leur concèdent l'autonomie gouvernementale. La prolifération de ces politiques est l'un des exemples les plus frappants de la montée des « politiques identitaires ».

Nous regrouperons ces politiques sous l'expression « politiques de multiculturalisme ». Elles dépassent la protection des droits civils et poli-

tiques garantis à chacun dans les démocraties libérales, accordant aux minorités ethnoculturelles une reconnaissance et un soutien officiels qui sont censés leur permettre de conserver leur identité et leurs coutumes.

Ces politiques soulèvent la controverse. Sur le plan philosophique, certains estiment qu'elles sont en contradiction avec les principes fondamentaux de la démocratie libérale. Depuis le milieu des années 1990, un autre argument a fait son chemin : les politiques de multiculturalisme rendraient plus difficile le maintien d'un État-providence fort, en ébranlant la confiance mutuelle et la solidarité des citoyens et en éparpillant les coalitions qui défendent l'État-providence et le principe de la redistribution. Cette thèse est au cœur de la critique des politiques de multiculturalisme — et des politiques identitaires — formulée par des auteurs comme Barry (2001),

Gitlin (1995) et Wolfe et Klausen (1997, 2000).

Notre objectif est de vérifier cette affirmation. Le reproche étant de nature empirique, nous utiliserons une méthode empirique : à l'aide de données sur divers pays, nous tenterons de vérifier si l'État-providence se porte moins bien dans les pays dotés de politiques de multiculturalisme fortes que dans les pays où ces politiques sont plus timides ou inexistantes.

Nous insistons sur le fait que notre examen est axé sur les *politiques* de multiculturalisme. En effet, le terme « multiculturalisme » renvoie parfois à la diversité ethnique ou raciale au sens purement démographique : une société est « multiculturelle » démographiquement si elle comprend des minorités ethniques et raciales assez importantes, quelle que soit la manière dont l'État réagit à cette diversité. Pour certains, la diversité

ethnique rend en elle-même plus difficiles la mise en place ou le maintien d'un État-providence fort, qu'elle soit ou non prise activement en compte par le gouvernement, et l'État-providence s'épanouirait davantage dans des pays plus homogènes au plan racial ou moins ouverts à l'immigration. Ce n'est cependant pas la diversité ethnique et raciale elle-même qui retiendra notre attention, car ce n'est pas elle qui préoccupe les détracteurs des politiques de multiculturalisme, mais plutôt les mesures prises par les gouvernements pour la reconnaître et lui faire place¹.

Arguments contre les politiques de multiculturalisme

Les raisons invoquées pour soutenir que les politiques de multiculturalisme peuvent entraîner un affaiblissement de l'État-providence se ramènent à trois.

L'effet de détournement

En premier lieu, les politiques de multiculturalisme affaibliraient les coalitions de citoyens favorables à la redistribution de la richesse en détournant leur temps, leur énergie et leur argent vers le combat pour la reconnaissance des autres cultures. Des

gens qui se seraient engagés activement dans la lutte pour la justice sociale, ou du moins pour la protection de l'État-providence contre les attaques de la droite, se consacrent plutôt à la cause du multiculturalisme.

Gitlin raconte par exemple que des étudiants de gauche de l'Université de la Californie à Los Angeles (UCLA) ont lutté pour une plus grande intégration des minorités au milieu universitaire, exigeant qu'elles soient mieux représentées au sein du corps professoral et dans les programmes. Ils n'ont pourtant pas réagi lorsque l'État a sabré dans le budget de l'éducation, limitant de ce fait l'accès des minorités à l'université. «L'énergie et les efforts nécessaires à la protection des acquis — sinon à l'amélioration — du système public ont été dissipés en querelles entre alliés potentiels», déplore Gitlin, qui donne à un chapitre de son livre ce titre éloquent : «Marching on the English Department while the Right Took the White House [À l'assaut du Département d'anglais tandis que la droite prenait la Maison blanche]» (Gitlin, 1995 : 126).

L'effritement des solidarités

Deuxièmement, les politiques de multiculturalisme produiraient une érosion du soutien à la redistribution, car elles mineraient la confiance mutuelle et la solidarité des citoyens en accentuant leurs différences plutôt que leurs points communs. Les citoyens, assure-t-on, ont toujours été prêts à aider leurs concitoyens défavorisés parce que ceux-ci, à leurs yeux, étaient des leurs et leur étaient liés par une identité et un sentiment d'appartenance partagés. Les politiques de multiculturalisme brisent cette identité primordiale en

disant aux citoyens que ce qui les divise en groupes ethnoculturels distincts compte plus que ce qu'ils ont en commun.

Selon Wolfe et Klausen, par exemple, dans les années 1940 et 1950, les citoyens de l'État-providence britannique «croyaient donner à des gens semblables à eux la part de leurs impôts allouée à l'aide sociale». Mais le multiculturalisme, en sonnant le glas d'un «long processus d'homogénéisation nationale», alimente la «résistance aux impôts», car «si on desserre les liens entre des citoyens de plus en plus différents, ils seront sans doute moins enclins au partage» (Wolfe et Klausen, 2000 : 28).

Des diagnostics faussés

En troisième lieu, on reproche aux politiques de multiculturalisme de fausser l'analyse des problèmes des minorités, en accréditant l'idée que ces problèmes sont dus à une méconnaissance des différences culturelles et seront résolus par la reconnaissance des identités, coutumes et cultures «autres». Ces solutions «culturalistes» ne régleront pas grand-chose, affirme-t-on, car les vrais problèmes sont ailleurs.

Deux arguments sont mis de l'avant. D'une part, l'accent mis sur la différence culturelle détournerait l'attention de la *race*, occultant les problèmes distinctifs de groupes comme les Afro-américains. «L'une des plus graves erreurs des multiculturalistes est de mal comprendre la condition difficile des Noirs américains» écrit Barry, citant Kwame Anthony Appiah :

Ce n'est pas la culture noire que dédaignent les racistes, mais les Noirs eux-mêmes. Il n'existe aucun conflit de vision entre cultures noire et blanche qui soit source de dissensions

raciales. La connaissance des réalisations architecturales de Nubie ou du royaume de Kerma ne garantit pas le respect aux Afro-américains [...] Le problème ne tient pas à la culture, qui n'est pas non plus la solution (cité par Barry, 2001 : 306; notre traduction).

D'autre part, on regrette que les différences ethniques et raciales détournent l'attention des *classes sociales*, rendant moins probables les alliances interethniques sur des enjeux de classes. Or c'est la marginalisation économique qui fait problème, non l'absence de reconnaissance culturelle, et la solution ne réside pas dans l'adoption de politiques de multiculturalisme : il faut améliorer le sort des gens sur le marché du travail, en leur donnant accès à l'emploi, à l'instruction, à la formation, etc. Pour la pensée multiculturaliste, les immigrants pakistanais à faible revenu de Grande-Bretagne ont besoin d'une reconnaissance officielle de leur histoire, de leur religion ou de leur costume distinctif... Mais il leur faut des logements décentes, de la formation, des emplois rémunérateurs, comme aux autres groupes ethniques et à tous les défavorisés. Et cela nécessite une alliance interethnique de classes.

Faiblesses de ces raisonnements

À première vue, ces trois arguments sont relativement convaincants. Ils paraissent d'autant plus plausibles que la montée des politiques de multiculturalisme a bel et bien coïncidé avec un certain recul des programmes sociaux. On est donc naturellement enclin à se demander si les politiques de multiculturalisme n'ont pas nui de quelque façon à l'État-providence.

Ce n'est pas sûr. La «restructuration de l'État-providence» a touché

toutes les démocraties occidentales, aussi bien celles qui résistent fortement aux politiques de multiculturalisme, comme la France, que celles qui y sont favorables, comme le Canada, et il est difficile de savoir si la présence ou l'absence de politiques de multiculturalisme y a joué un rôle important. Par ailleurs, les arguments à l'encontre des politiques de multiculturalisme ne sont pas sans failles.

L'affirmation que le multiculturalisme relègue au second plan les enjeux de l'État-providence repose sur la supposition qu'un certain nombre de citoyens politisés auraient pris la défense de ce dernier s'ils n'en avaient pas été distraits par les questions de multiculturalisme. Pourtant, comme l'admettent eux-mêmes les détracteurs du multiculturalisme, la principale raison pour laquelle on ne parle plus guère de redistribution est que l'on devient fataliste en matière d'inégalités, même à gauche. En outre, reconnaît Barry, le doute sur la possibilité de faire adopter des politiques égalitaires et universelles a précédé la montée des politiques de multiculturalisme : elles n'en sont pas la cause (Barry, 2001 : 326). Barry craint que le fatalisme économique n'engendre en fin de compte ce qui l'a fait naître, si les politiques de multiculturalisme absorbent trop d'énergie (Barry 2001 : 197). Il a peut-être raison, si tant est que le temps, l'énergie et l'argent destinés aux combats politiques sont comme un capital fixe dont chaque lutte, si elle s'en approprie une partie, en prive les autres. Mais faut-il concevoir la mobilisation politique comme un jeu à somme nulle ? On peut penser que le véritable défi consiste plutôt à obtenir la participation de citoyens convaincus que leur action peut

changer le monde là où il faut. Une fois engagés et assurés de leur efficacité, ils soutiendront probablement d'autres causes progressistes. Vue sous cet angle, la lutte pour le multiculturalisme a peut-être contribué à revigorer la gauche.

L'argument selon lequel les politiques de multiculturalisme érodent la solidarité interethnique est tout aussi discutable. Il suppose que cette solidarité existait, et que désormais elle s'étirole. Pourtant, au fil de l'histoire, les États occidentaux ont mené des politiques d'exclusion et d'assimilation, justement parce que la confiance ou la solidarité ne franchissaient pas les frontières ethniques et raciales. Les groupes dominants se sentaient menacés par les minorités ou supérieurs à elles, ou éprouvaient de l'indifférence à l'égard de leur bien-être, et ont donc essayé de les assimiler, exclure ou exploiter, ou de les tenir à l'écart du pouvoir. Ce rejet a alimenté la méfiance des minorités envers les groupes dominants. Ce ne sont alors pas les politiques de multiculturalisme qui ont donné naissance à la méfiance ou à l'hostilité. Il apparaît plutôt que, par elles, l'État tente aujourd'hui d'encourager les groupes dominants à ne pas craindre ni mépriser les minorités, et les minorités à faire confiance au reste du corps social. Elles contribuent ainsi à renforcer la solidarité nécessaire à un État-providence fort.

Enfin, selon le troisième raisonnement, le multiculturalisme ferait sous-estimer l'influence des facteurs non culturels sur le sort de certains groupes défavorisés. Pour Barry comme pour Gitlin, le cas paradigmatique à cet égard est celui des Afro-américains : voilà un exemple où les enjeux de race et de classe

Les politiques de multiculturalisme nuisent-elles à l'État-providence ?

122

supplacent celui de la reconnaissance culturelle, mais ce n'est pas le seul, affirment-ils, et il illustre comment la vision multiculturaliste peut fausser la lecture des causes des inégalités dont souffrent les groupes minoritaires.

Les détracteurs des politiques de multiculturalisme reconnaissent que le poids des causes diffère selon les minorités. Pour certaines, la classe joue un rôle moins grand que l'acceptation de leur culture. Par exemple, les juifs d'Amérique du Nord ou les immigrants de Hong Kong ont un niveau de revenu et de scolarité plus élevé que la moyenne, et pourtant ils ont des difficultés à faire accepter leurs pratiques religieuses et culturelles, subissent les stéréotypes véhiculés par les médias et sont plus vulnérables à la violence. L'injustice envers les groupes ethniques se manifeste sur diverses dimensions — race, classe sociale et culture notamment — et frappe diversément les groupes selon les dimensions. Mais la question demeure : le multiculturalisme conduit-il à sous-estimer l'effet de la race et de la classe sociale sur les inégalités, et à exagérer celui de la culture ?

Pour que ce soit le cas, il faudrait que le sens de la justice fonctionne comme un vase communicant, et

qu'une sensibilité accrue à une forme d'injustice (comme le racisme) réduise inévitablement la sensibilité à d'autres formes d'injustice (comme les inégalités de classe).

Il n'est pas exclu que la fixation sur une injustice rende aveugle à d'autres. Ainsi, le marxisme fait de l'inégalité de classe la seule « vraie » inégalité et pose que toutes les autres formes d'inégalité, y compris le sexisme et le racisme, sont des épiphénomènes qui disparaîtront avec l'abolition des classes. Puisque les inégalités les plus graves ne sont pas les mêmes d'un groupe à l'autre et dans le temps, il convient d'éviter les postulats et les dogmes, et d'examiner avec ouverture les revendications et les arguments des divers groupes. Dans cet ordre d'idées, il faut se demander si les politiques de multiculturalisme nous détournent de cette façon d'aborder sans préjugés la prépondérance de différentes formes d'inégalités. Leurs détracteurs prétendent que oui. Mais on pourrait aussi bien soutenir que la théorie et la pratique du multiculturalisme ont précisément pour but d'enrichir nos outils conceptuels, pour nous permettre de mieux répertorier et comprendre les injustices auxquelles font face différents groupes de notre société.

Bref, aucun des arguments concernant l'effet « néfaste » des politiques de multiculturalisme sur l'État-providence ne coule de source. Les arguments contraires ne sont pas moins plausibles. Il est clair qu'on ne peut clore ce débat à coups de théories ou d'anecdotes. Il faut se confronter aux données.

Malheureusement, elles nous manquent. Aucune étude empirique établissant une corrélation ou un rapport de cause à effet entre politiques de multiculturalisme et recul de l'État-

providence n'est citée par les détracteurs de ces politiques. À notre connaissance, il n'existe d'ailleurs aucune étude empirique sur ce sujet permettant d'étayer une thèse ou son contraire. Des travaux ont été consacrés aux effets de la diversité ethno-linguistique ou raciale sur la conjoncture économique et sociale et, dans divers domaines ou champs d'étude (économie du développement, économie expérimentale, politique sociale américaine, essor des partis d'extrême droite en Europe en lien avec l'immigration), des chercheurs ont fait ressortir la plus grande fragilité de l'État-providence dans les sociétés où la diversité ethnique et raciale est marquée (voir par exemple Alesina et Glaeser, 2004; Alesina, Baquir et Easterly, 2001; Easterly, 2001; Hero et Tolbert, 1996; Luttmer, 2001). Ces recherches sont importantes, mais ne concernent pas directement notre débat, car elles abordent la diversité ethnique sous l'angle de la démographie et n'examinent pas les conséquences de l'adoption de politiques de multiculturalisme en réaction à cette diversité. Les études existantes ne disent pas si ces politiques engendrent un effet négatif sur la relation entre diversité ethnique et redistribution, comme le croient leurs détracteurs, ou une influence positive, comme le croient leurs défenseurs. Il nous faut donc trouver un moyen d'éclairer cette question plus directement.

Mise à l'épreuve de la critique

Pour tester la critique dont les politiques de multiculturalisme font l'objet, nous allons commencer par définir ces politiques et par classer les pays en trois catégories selon l'importance qu'elles y revêtent. Nous vérifierons ensuite, à l'aide de deux variables représentatives de

l'évolution de l'État-providence, si ce dernier se porte moins bien dans les pays très favorables au multiculturalisme que dans les autres.

Comme nous l'avons dit, les politiques auxquelles nous nous intéressons ici ne sont pas celles qui se bornent à accorder sans discrimination à tous les membres des groupes ethniques les droits civils et politiques dont bénéficie traditionnellement n'importe quel citoyen. Ce genre de mesure passe parfois sous le couvert du multiculturalisme. Des politiciens allemands ont ainsi invoqué le multiculturalisme pour faire tomber les obstacles légaux à l'obtention de la citoyenneté par les Turcs d'origine, ou étendre aux Turcs la protection de lois anti-discrimination. Mais ces mesures ne sont pas perçues comme un danger pour l'État-providence. Seules sont la cible de critiques les politiques qui dépassent la protection des droits individuels traditionnels et accordent officiellement aux groupes ethniques une forme supplémentaire de reconnaissance. Notre examen se limite à ces politiques.

Qu'est-ce qu'une politique qui fournit «reconnaissance» et «soutien» aux groupes ethniques et facilite leur adaptation? Il est difficile de répondre à cette question dans l'absolu car tous les groupes n'ont pas les mêmes attentes. Il faut donc distinguer entre eux et voir comment les pays occidentaux tiennent compte, ou non, de leurs particularités. Nous distinguerons deux groupes : les immigrants et les minorités nationales.

Les immigrants

Les pays d'immigration traditionnels (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, États-Unis) visaient autrefois l'assimilation des immigrants. Ceux-ci étaient encouragés à s'intégrer à la

société d'accueil de telle façon qu'il devienne impossible de les distinguer des citoyens de souche par leur manière de parler, de s'habiller, de se divertir et de vivre en général. Tout groupe jugé incapable de s'assimiler se voyait refuser, sinon l'entrée au pays, du moins la citoyenneté. L'immigration des Africains et des Asiatiques, ou leur naturalisation, a ainsi été impossible dans ces pays pendant la plus grande partie du 20^e siècle.

Depuis la fin des années 1960, cependant, nous avons assisté à deux changements spectaculaires : premièrement, l'adoption de critères d'admission faisant abstraction de la race a permis d'accueillir des immigrants de pays non européens (et souvent non chrétiens); deuxièmement, en vertu d'une conception plus «multiculturelle» de l'intégration, les immigrants ont eu le loisir de manifester avec fierté leur identité ethnique, et les institutions (police, écoles, médias, musées, etc.) l'obligation de s'y adapter.

Ces changements se sont produits, à divers degrés, dans la plupart des pays d'immigration traditionnels. Au Canada et en Australie, le changement de cap est devenu officiel lorsque le gouvernement central a instauré une politique de multiculturalisme. Il n'existe pas d'équivalent aux États-Unis au niveau fédéral, mais on trouve souvent, aux paliers de gouvernement inférieurs (États et villes), un large éventail de politiques de multiculturalisme touchant les programmes d'enseignement ou les politiques municipales relatives aux services de police ou aux hôpitaux. Il n'y a pas non plus de politique nationale de multiculturalisme en Grande-Bretagne, mais le multiculturalisme y imprègne le cadre des relations interraciales. Parmi les pays d'immigra-

tion, la principale exception à la tendance est la France, qui conserve une conception assimilationniste de la citoyenneté républicaine.

La situation est différente dans les pays qui ne laissent pas entrer d'immigrants légalement, comme la plupart des pays d'Europe du Nord. Ces pays comptent souvent un grand nombre d'«étrangers», qui sont en fait des migrants économiques illégaux, des demandeurs d'asile ou de la main-d'œuvre temporaire, mais ils ne sont pas accueillis dans le cadre d'une politique d'immigration. Certains de ces pays ont adopté des mesures relevant d'une démarche «multiculturelle» (la Suède et les Pays-Bas par exemple), mais cette tendance est plus prononcée dans les pays d'immigration traditionnels.

À quoi reconnaît-on qu'un pays est passé de l'intégration pure et simple au multiculturalisme? Les mesures suivantes sont les formes les plus courantes de politiques de multiculturalisme destinées aux immigrants :

- l'affirmation du multiculturalisme dans la constitution ou par les élus, au palier central, régional ou municipal de gouvernement;
- l'adoption du multiculturalisme dans les programmes scolaires;
- l'inclusion de la représentation des groupes ethniques et de la sensibilité à leur réalité dans le mandat des médias publics ou dans les conditions à remplir pour obtenir un permis de diffusion;
- l'existence d'exemptions touchant les codes vestimentaires, la fermeture des établissements commerciaux le dimanche, etc. (dans les lois ou la jurisprudence);
- l'octroi de la double nationalité;

Les politiques de multiculturalisme nuisent-elles à l'État-providence ?

124

- le financement d'organisations ou activités ethniques;
- le financement de l'enseignement bilingue ou dans une langue maternelle;
- l'action positive pour les groupes d'immigrants défavorisés.

Nous avons considéré que les pays où la plupart de ces mesures, sinon toutes, ont existé durant presque toute la période comprise entre 1980 et la fin des années 1990 avaient des politiques de multiculturalisme « fortes » (voir le tableau 1). Les pays qui n'avaient adopté qu'une ou deux mesures sont classés dans la catégorie « faibles ». Les pays qui se situent entre les deux sont rangés dans la catégorie « modestes ».

Les minorités nationales

Notre deuxième groupe, les minorités nationales, comprend les Québécois au Canada, les Écossais et les Gallois au Royaume-Uni, les Catalans et les Basques en Espagne, les Flamands en Belgique, la minorité germanophone du Tyrol du Sud en Italie et les Hispaniques de Porto Rico aux États-Unis. Dans tous ces cas, on a affaire à un groupe assez important (au moins 100 000 personnes), qui est

concentré dans une région, se perçoit comme une nation à l'intérieur d'un État plus grand et se mobilise derrière des partis politiques nationalistes pour obtenir la reconnaissance de son statut de nation, soit sous la forme d'un État indépendant, soit au travers d'une autonomie territoriale au sein du plus grand État.

Les pays occidentaux ont toujours réprimé ces velléités nationalistes en limitant les droits linguistiques des minorités, en abolissant les formes traditionnelles d'autonomie gouvernementale régionale et en encourageant les membres du groupe dominant à s'installer dans le territoire traditionnel du groupe minoritaire afin que celui-ci devienne minoritaire partout. De nos jours, tous les pays énumérés ci-dessus acceptent le principe de la persistance de ces identités nationales, le sentiment qu'ont ces minorités de former une nation et les aspirations nationalistes qui en découlent. En général, cette acceptation débouche sur une sorte de fédération (ou quasi-fédération) multinationale au sein de laquelle le groupe minoritaire constitue une majorité locale et jouit d'une certaine autonomie gouvernementale. De plus, lorsque le groupe minoritaire a une langue distincte, celle-ci reçoit habituellement le statut de langue officielle sur son territoire, et même dans tout le pays.

Au début du 20^e siècle, la Suisse et le Canada étaient les seuls pays où une minorité linguistique jouissait de l'autonomie territoriale et sa langue d'un statut officiel. Depuis, la plupart des démocraties occidentales où existe un mouvement nationaliste conséquent ont emboîté le pas. En Finlande, les îles Åland, où l'on parle le suédois, sont devenues autonomes après la Première Guerre mondiale; le Tyrol du

Sud et Porto Rico le sont devenus après la Deuxième Guerre mondiale, la Catalogne et le Pays basque espagnol dans les années 1970, la Flandre et la Wallonie, en Belgique, dans les années 1980, et l'Écosse et le Pays de Galles, au Royaume-Uni, dans les années 1990. La France fait exception, pour la Corse, mais des négociations sont en cours.

Quelles politiques témoignent de ce changement de cap ? Six aspects paraissent emblématiques d'une démarche multiculturelle envers les minorités nationales :

- l'autonomie territoriale dans un cadre fédéral ou quasi fédéral;
- le statut de langue officielle, au niveau régional ou national;
- des garanties de représentation au gouvernement central ou dans les tribunaux constitutionnels;
- le financement public d'universités, d'écoles et de médias dans la langue minoritaire;
- l'affirmation du « multinationalisme » dans la constitution ou par le parlement;
- l'octroi d'une personnalité internationale (la région peut siéger dans des organismes internationaux, signer des traités, avoir sa propre équipe olympique...).

Nous avons classé dans la catégorie « fortes » les pays où la plupart de ces aspects, sinon tous, ont fait l'objet de politiques dans les années 1980 et 1990, dans la catégorie « faibles » ceux où seulement une ou deux politiques existaient, et dans la catégorie « modestes » les pays qui se situaient entre les deux (voir le tableau 2).

La liste des politiques de multiculturalisme et le classement des pays

qui en découle sont évidemment susceptibles d'être améliorés. Mais il s'agit selon nous d'un point de départ acceptable pour vérifier si la force des politiques de multiculturalisme a un lien avec l'affaiblissement de l'État-providence.

Politiques de multiculturalisme et État-providence

Pour mesurer la vigueur de l'État-providence et son évolution, nous avons utilisé deux indicateurs: l'importance des dépenses sociales par rapport au PIB (données OCDE) et l'effet redistributif des impôts et transferts (données Luxembourg Income Study). Chacun renvoie à une dimension différente du rôle social de l'État. Le premier représente la proportion des ressources nationales consacrée à des objectifs sociaux. Mais il en dit peu sur l'importance de la redistribution qui découle de ces dépenses. Le second, qui compare les écarts de revenus avant et après impôts et transferts, est la mesure la plus directe de la redistribution opérée par l'État.

Nous examinons l'évolution des dépenses sociales et de la redistribution entre le début des années 1980 et la fin des années 1990, et non les différences concernant le *niveau* général des dépenses et de la redistribution. Lorsque les détracteurs des politiques de multiculturalisme soutiennent qu'il y a une corrélation entre ces politiques et l'érosion de l'État-providence, ils ne prétendent pas que seuls les pays où l'État-providence est faible adoptent des politiques de multiculturalisme, ils affirment que même les pays qui avaient un État-providence fort et se sont dotés de politiques de multiculturalisme fortes sont susceptibles d'avoir connu un plus grand déclin de la redistribution que les pays où les politiques de mul-

Tableau 1. Classement des pays selon les politiques de multiculturalisme destinées aux immigrants

Politiques de multiculturalisme	Pays
Fortes	Australie, Canada
Modestes	Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Suède, Royaume-Uni, États-Unis
Faibles	Autriche, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Portugal, Espagne, Suisse

Tableau 2. Classement des pays selon les politiques de multiculturalisme destinées aux minorités nationales

Politiques de multiculturalisme	Pays
Fortes	Belgique, Canada, Finlande, Espagne, Suisse
Modestes	Italie, Royaume-Uni ^a , États-Unis (pour Porto Rico)
Faibles	France, Grèce, Japon

a. Le Royaume-Uni se classe dans la catégorie «modestes», car les nouvelles assemblées d'Écosse et du Pays de Galles n'existaient pas encore à la fin de notre période.

Tableau 3. Relation entre les politiques de multiculturalisme destinées aux immigrants et la vigueur de l'État-providence

Pays où les politiques de multiculturalisme sont :	Évolution des dépenses sociales en pourcentage du PIB	Évolution de l'effet redistributif
Fortes	+ 46,4	+ 15,3
Modestes	+ 8,6	- 2,1
Faibles	+ 31,8	+ 10,1

ticulturalisme sont faibles. Ils ne parlent pas de différences dans les niveaux absolus, mais d'évolution des niveaux. C'est pourquoi nous nous intéressons à l'ampleur et à la direction des changements observés dans les dépenses sociales et la redistribution entre le début des années 1980 et la fin des années 1990.

Commençons par les groupes d'immigrants. Les pays qui sont

allés le plus loin dans la reconnaissance de leurs particularités ont-ils eu plus de mal à maintenir leur État-providence que les pays qui ont résisté aux politiques de multiculturalisme? Les moyennes par groupes de pays présentées au tableau 3 permettent de répondre à cette question².

On sera peut-être surpris de constater que, malgré des décennies de res-

Les politiques de multiculturalisme nuisent-elles à l'État-providence ?

Tableau 4. Relation entre les politiques de multiculturalisme destinées aux minorités nationales et la vigueur de l'État-providence

Pays où les politiques de multiculturalisme sont :	Évolution des dépenses sociales en pourcentage du PIB	Évolution de l'effet redistributif
Fortes	+ 38,1	+ 12,2
Modestes	+ 27,9	- 5,4
Faibles	+ 36,5	+ 11,4

Tableau 5. Évolution de l'État-providence dans quatre pays anglo-saxons

	Évolution des dépenses sociales en pourcentage du PIB	Changement dans l'effet de redistribution
Canada	+ 35,3	+ 23,0
Australie	+ 57,5	+ 7,5
Royaume-Uni	+ 35,7	- 9,1
États-Unis	+ 11,2	- 3,8

126

trictions budgétaires dans de nombreux pays, les dépenses sociales ont continué à y augmenter en pourcentage du PIB. L'évolution démographique et la croissance des coûts (des pensions et de la santé notamment) ont annulé les économies réalisées. Cependant, ce qui nous intéresse ici, c'est que les dépenses sociales ont augmenté davantage dans les pays où les politiques de multiculturalisme sont fortes que dans les pays où elles sont faibles. De plus, les premiers ont davantage renforcé leur rôle redistributif que ne l'ont fait les seconds. Il est vrai que les pays aux politiques de multiculturalisme modestes n'ont pas obtenu d'aussi bons résultats (ce sont ici principalement le Royaume-Uni et les États-Unis qui font pencher la balance). Mais globalement, rien n'indique qu'il y ait un lien systématique entre l'adoption de politiques de multiculturalisme et l'érosion de l'État-providence, et il est frappant de constater que les pays à fortes politiques de multiculturalisme ont mieux réussi que la moyenne des autres à maintenir leurs politiques sociales.

Tournons-nous vers les minorités nationales. Les pays qui sont allés le plus loin dans la reconnaissance des droits de leurs minorités nationales ont-ils eu plus de difficultés que les

autres à maintenir leurs politiques sociales ? La réponse est clairement non (tableau 4).

Cette fois encore, rien ne prouve qu'il y ait un lien entre le niveau des politiques de multiculturalisme et l'évolution de l'État-providence. En effet, les dépenses sociales ont augmenté un peu plus vite et la redistribution s'est accentuée un peu plus dans les pays dotés de politiques de multiculturalisme fortes que dans les pays où ces politiques sont faibles.

Notre examen a porté sur un certain nombre de pays occidentaux. Or les critiques dont nous avons fait état concernent plus particulièrement les pays anglo-saxons. Ainsi, Barry tire presque tous ses exemples des contextes australien, canadien, britannique et américain. En réduisant notre échantillon à ces quatre cas, nous devrions être en mesure d'évaluer la validité de sa théorie. Sans classer systématiquement les pays en

fonction de l'importance de leurs politiques de multiculturalisme, Barry note que le Canada est allé bien plus loin que le Royaume-Uni et les États-Unis dans ce domaine, et laisse entendre que l'Australie est plus proche du Canada (Barry, 2001 : 169, 294). Si la thèse de Barry sur les politiques de multiculturalisme est juste, l'État-providence devrait avoir reculé au Canada et en Australie plus qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni. Or, on constate le contraire (tableau 5). Il a progressé davantage dans les deux pays où les politiques de multiculturalisme sont fortes, particulièrement au chapitre de la redistribution, qui est la principale préoccupation de Barry. Ainsi, pour ce qui est des pays anglo-saxons, les données contredisent la théorie des détracteurs des politiques de multiculturalisme, censées miner l'État-providence.

Conclusion

Pour résumer, rien ne prouve qu'il y ait un lien systématique entre l'adoption de politiques de multiculturalisme et l'érosion de l'État-providence. Ce résultat ne doit pas surprendre. Des observateurs des politiques sociales ont établi il y a longtemps que les différences entre les dépenses sociales des démocraties occidentales sont dues à des facteurs tels que la croissance économique, l'ouverture de l'économie, les taux de chômage, la structure par âge de la population, le caractère religieux du pays, la force du mouvement syndical, la position idéologique des partis politiques historiquement dominants et la structure des institutions politiques. Il serait étonnant que les politiques de multiculturalisme aient une force comparable à celle de ces facteurs constitutifs. Malgré ses limites évidentes, l'analyse présentée ici (qui suscitera, nous l'espérons, d'autres recherches) aboutit à des résultats très clairs : la thèse défendue par les détracteurs des politiques de multiculturalisme ne repose sur rien.

Les conclusions tirées de comparaisons internationales ne sont pas également valables pour tous les pays. La relation entre État-providence et politiques de multiculturalisme peut se nouer différemment dans certains cas, qu'il faudrait étudier de plus près. Aux États-Unis, en particulier, cette dynamique est complexe. Les politiques raciales ont exercé sur les politiques sociales une action qualifiée de «corrosive», et il n'est donc pas surprenant que de nombreux exemples avancés par les détracteurs du multiculturalisme soient tirés de l'expérience américaine. Mais attention : la «racialisation» de la politique sociale américaine était un fait accompli avant l'essor des politiques de multicultura-

lisme, il n'y a donc pas lieu d'imputer à celles-ci (même en partie) l'éparpillement des forces susceptibles d'appuyer l'État-providence. De toute façon, on ne doit pas généraliser à partir de ce qui se passe aux États-Unis.

Dans les sociétés occidentales, la diversité ethnique grandissante nécessite des formes de citoyenneté et d'identité nationale nouvelles et plus inclusives. Les résultats présentés ici montrent qu'il ne faut pas faire dévier le débat sur l'utilité des politiques de multiculturalisme dans le contexte de cette diversité en entretenant sans fondement des craintes quant à leurs effets sur l'État-providence.

Keith Banting
School of Policy Studies

Will Kymlicka
Département de philosophie

Université Queen's
Kingston, Ontario

Notes

- ¹ Une précédente version de cet article a été publiée sous le titre «Multiculturalism and welfare», *Dissent*, 50, 4 (automne 2003), p. 59-66. Pour une analyse plus détaillée, voir Banting et Kymlicka, 2004.
- ² On trouvera des données plus détaillées, ainsi que la version intégrale de cet article, à l'adresse suivante : www.queensu.ca/sps/ (Queen's University, School of Policy Studies, Working Paper no 33). En raison d'un manque de données sur la redistribution, la Grèce, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Portugal sont exclus des mesures de l'État-providence.

Bibliographie

ALESINA, Alberto, Reza BAQUIR et William EASTERLY. 2001. *Public*

Goods and Ethnic Divisions. MBER Working Paper 6009.

ALESINA, Alberto, et Edward L. GLAESER. 2004. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford, Oxford University Press.

BANTING, Keith, et Will KYMLICKA. 2004. «Do multiculturalism policies erode the welfare state?», dans Philippe VAN PARIJS, éd. *Cultural Diversity Versus Economic Solidarity*. Bruxelles, De Boeck Université, 2004 : 227-284.

BARRY, Brian. 2001. *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge, Polity Press.

EASTERLY, William. 2001. *The Elusive Quest for Economic Development: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA, MIT Press.

GITLIN, Todd. 1995. *The Twilight of Common Dreams: Why America is Wracked by Culture Wars*. New York, Metropolitan Books.

HERO, Rodney, et Caroline TOLBERT. 1996. «A racial/ethnic diversity interpretation of politics and policy in the states of the US», *American Journal of Political Science*, 40 : 851-871.

LUTTMER, Erzo. 2001. «Group loyalty and the taste for redistribution», *Journal of Political Economy*, 109, 31.

WOLFE, Alan, et Jyette KLAUSEN. 1997. «Identity politics and the welfare state», *Social Philosophy and Policy*, 14, 2 : 213-255.

WOLFE, Alan, et Jyette KLAUSEN. 2000. «Other peoples», *Prospect*, décembre : 28-33.