

**Titre : Les données ethniques dans les services publics :  
dilemmes de gestion de la diversité et protection à la vie  
privée**

**Auteurs :**

Sylvie **Gravel**, Ph. D., professeure, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal. [gravel.s@uqam.ca](mailto:gravel.s@uqam.ca)

Annick **Germain**, Ph. D., professeure, INRS-Urbanisation, Société et Culture; directrice du Centre interuniversitaire d'Immigration et Métropoles. [annick.germain@usc.inrs.ca](mailto:annick.germain@usc.inrs.ca)

Éliane **Leclerc**, Msc., Gestion de projets, École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal. [elianeleclerc@gmail.com](mailto:elianeleclerc@gmail.com)

**Correspondance :**

Sylvie Gravel Ph. D., professeure

École des sciences de la gestion, UQAM  
Case postale 6192, succursale Centre-ville  
Montréal, Qc, H3C 4R2

[gravel.s@uqam.ca](mailto:gravel.s@uqam.ca)

Téléphone: 514 987-3000, poste 2941

Télécopieur: 514 987-0407

# **Les données ethniques dans les services publics : dilemmes de gestion de la diversité et protection à la vie privée**

## **Résumé**

Ces dernières années, les « statistiques ethniques » ont soulevé des débats politiques et académiques passionnés en Europe et en Amérique du Nord. Toutefois, rarement ces débats se sont intéressés aux méthodes de collecte et à la gestion des données ethniques dans les établissements publics. La communication ici soumise résume les résultats d'une étude menée auprès de quatorze grands établissements de services publics de Montréal (Canada). L'objectif était de connaître les motifs qui incitent les établissements à recueillir et à traiter des « données ethniques ». Les résultats indiquent qu'il y a une divergence importante entre les établissements sur le fait de recueillir ou non des « données ethniques ». Cette divergence repose sur trois dilemmes de gestion: a) cibler des groupes par souci d'efficacité au risque de les stigmatiser; b) disposer d'information pouvant contribuer aux préjugés là où les services publics veulent appliquer des mesures d'équité sociale; c) maintenir les règles de protection de la vie privée pour tous malgré l'urgence d'agir auprès de certains citoyens.

Mots clés : gestion, diversité, ethnicité, éthique, services publics.

(Résumé : 166 mots; texte : 44 541 caractères)

# **Les données ethniques dans les services publics : dilemmes de gestion de la diversité et protection à la vie privée**

## **Introduction**

Pour les administrations des services publics des grands centres urbains, l'adéquation des services aux besoins des clientèles pluralistes aux plans religieux, ethnique, linguistique et racial est un défi quotidien. Qui dit efficacité des services en contexte pluraliste, inscrit dans le continuum de soins, de services ou d'interventions, l'offre initiale et tous les services complémentaires, et ce, avec le consentement éclairé du patient ou du bénéficiaire des services. En cette époque de restrictions, l'accès universel aux services est révolu, laissant place à une offre de service organisée par un système accordant la priorité aux clientèles démunies ou vulnérables selon des indicateurs socioéconomiques combinant le revenu et le niveau d'éducation. Or, la population immigrante, plus particulièrement celle caractérisée par une immigration récente ou par un statut précaire dont celui de réfugié ou de requérant au statut de réfugié, dispose de très peu de revenus malgré un niveau d'éducation adéquat, sinon élevé. Comment concilier les caractéristiques de la précarité de revenu et toutes les autres caractéristiques des clientèles immigrantes pour cibler judicieusement les clientèles? Voilà un défi quotidien des gestionnaires des établissements publics des grands centres urbains. Mais ce défi fait rarement l'objet d'un débat public parce que les discussions sont demeurées centrées sur la discrimination d'insertion économique, sur la discrimination dans l'éducation et de la reconnaissance juridique des droits civils; des discriminations mesurées dans la population grâce aux données de recensement. Rarement, les inégalités sociales de la discrimination font l'objet d'observation directe, au quotidien, dans les services publics.

Dans une logique managériale, les administrations publiques des grands centres urbains cosmopolites devraient appuyer leur planification de services sur des données probantes comprenant des indications sur les parcours migratoires et les profils ethnoculturels, religieux et linguistiques des clientèles ciblées. Or, les administrations de ces services publics ont des pratiques fort divergentes d'un établissement à l'autre, et ce, même si elles desservent les mêmes zones urbaines (Gravel Sylvie *et al*, 2007). Certains services publics colligent de façon exhaustive maintes informations sur le parcours migratoire et le profil ethnoculturel de leur clientèle, alors que d'autres ne consignent même pas la langue d'usage lors de la prestation de

services (Gravel Sylvie *et al*, 2009). Quels sont les facteurs qui contribuent à tant de divergences dans la gestion des données entre les administrations des services publics?

Le présent article décrit une partie des résultats d'une étude rétrospective originale, basée sur des études de cas menées dans quatorze établissements de services publics de la région métropolitaine de Montréal. Les services publics étudiés œuvrent dans une variété de secteurs : la santé, les services de la protection civile, le transport, le loisir, le logement et l'aide juridique. Deux sources de données ont été explorées : des documents publiés par les établissements ou en collaboration avec des équipes externes et des entretiens avec les gestionnaires des fichiers des services à la clientèle de ces mêmes quatorze établissements. Les résultats traités dans cet article concernent uniquement les dilemmes de gestion soulevés par les gestionnaires. Les réponses apportées par les institutions à ces dilemmes sont les éléments clés qui contribuent à la divergence dans la gestion des données ethniques dans les services publics. Ces dilemmes de gestion sont de trois ordres : a) cibler des groupes par souci d'efficacité au risque de les stigmatiser; b) créer de la discrimination là où les services publics veulent appliquer des mesures d'équité sociale; c) maintenir les règles de protection à la vie privée pour tous malgré l'urgence d'agir auprès de certains citoyens. Ces analyses servent de preuve statistique dans une logique de droit, par exemple l'intégration économique, et dans une logique de correctif des différences désavantageuses, par exemple l'embauche (Potvin Maryse *et al*, 2004).

## **Problématique**

L'adaptation des services aux clientèles pluralistes en regard de l'origine ethnique, des confessions religieuses, des compétences linguistiques et des parcours migratoires a fait, et fait encore, depuis des décennies, l'objet de débats dans les services publics (Spire Alexis *et al*, 1999). À l'origine, l'idée de documenter les discriminations ethnoraciales a été au cœur de ces débats sociaux (Amadiou Jean-François, 2006; Blanc-Chéland Marie-Claude, 1999; Chenu Alain, 1997; Falouzis George, 2006). Politiquement, la recherche sur les discriminations n'est plus contestée (Simon Patrick *et al*, 2004). Depuis les premiers débats, de grandes institutions dont Statistique Canada recueillent des données de recensement en vertu de près de quatre-vingts lois, comme les lois sur les langues officielles, sur l'équité en matière d'emploi et sur l'immigration, pour documenter les écarts sociaux liés à la discrimination (Potvin Maryse *et al*, 2004). Encore, ce sont les scientifiques, plus particulièrement les sociologues, les anthropologues et les démographes qui entretiennent les hauts lieux des discussions méthodologiques (Aspirall Peter, 2002, 2007; Boyd Robert *et al*, 2001; Fansworth R. Martha, 1999). La fiabilité des

sources de données, la construction d'indicateurs et de leur interprétation alimentent ce débat scientifique auquel les gestionnaires des établissements ne sont jamais interpellés. Pourtant, ces derniers sont au fait des écarts de traitements pour lesquels ils disposent de peu de moyens pour les dénoncer et les corriger auprès de leurs clientèles (Fix Michael *et al*, 1999; Krieger Nancy, 1992).

À l'origine, ce sont les pays dont la croissance démographique reposait essentiellement sur l'immigration qui alimentaient ce débat. Aujourd'hui, ce débat est repris par les pays aux prises avec de graves problèmes ethniques entre les peuples cohabitant tant bien que mal dans les mêmes territoires. C'est le cas, entre autres, de nombreux pays africains et sud-américains dont les administrations coloniales ont forcé la catégorisation ethnique comme pour les peuples métisses du Brésil et de l'Afrique du Sud (Saboia Ana Lucia *et al*, 2007; Petruccelli José Luis, 2007; Moultrie Tom A., 2007). Aujourd'hui, dans ces pays, des analyses de défavorisation économique basées sur l'éducation et le revenu sont produites et mettent en lumière des écarts significatifs entre les groupes ethniques (Blancs, Métis, Autochtones et Noirs). Contribuent également à ce débat, les pays régis par d'anciens systèmes communistes desquels ressurgissent des groupes ethniques administrativement ignorés, mais socialement dominants comme les Tziganes en Roumanie et les Tibétains en Chine (Silberman Roxane, 2007; Veres Valér, 2007; Bélanger Danièle *et al*, 2007). Dans ces anciens régimes communistes, là aussi les analyses socioéconomiques mettent en lumière les écarts entre les groupes ethniques favorisés par le renversement de régime et ceux exclus de la croissance sociale pour des raisons politiques. Mais peu importe le contexte historico-politique, la catégorisation ethnique demeure toujours approximative, mais nécessaire pour appréhender les phénomènes de discrimination (Jacobs Dirk *et al*, 2005; Simon Patrick, 1999).

Les « données ethniques » servent généralement à qualifier le citoyen, à mesurer l'impact de la redistribution des richesses collectives envers les plus discriminés socialement. Le recensement est l'instrument généralement utilisé pour mesurer ces écarts de redistribution des richesses et en démontrer les conséquences sur la scène politique (Ornstein Michael, 2007). En mesurant les écarts entre les groupes historiquement défavorisés sur les plans de l'éducation, de la santé et de l'emploi, les recensements permettent de suivre la progression ou la décroissance de ces écarts « et ont aussi permis l'évolution juridique des concepts mêmes de la discrimination » (Potvin Maryse 2005; p. 44). Ces informations recueillies par ces recensements réfléchissent les conséquences des phénomènes discriminatoires au cours des générations (Blum Alain, 1998).

Alors que les discriminations au quotidien, celles qui excluent certains groupes en tant qu'utilisateurs de services, sont rarement documentées. Pourtant, ces discriminations et les inégalités sociales qu'elles génèrent sont perceptibles quotidiennement par les services publics qu'il s'agisse des services sociaux, de la santé, de l'éducation, de la justice ou du logement. Ce n'est pas juste l'accès aux services qui est marqué par ces écarts, mais également les conditions justes et équitables de participation citoyenne.

Parallèlement à ces débats méthodologiques des scientifiques et de pertinence sociale des politiciens se déploient des préoccupations plus discrètes pour l'éthique, pour la protection à la vie privée de tous les citoyens sans égard à leur origine. Les défenseurs, tant européens que nord-américains, de la protection à la vie privée rappellent inlassablement les risques d'injustices sociales auxquels sont exposées les personnes pour lesquelles l'État dispose de l'information. Au Canada, George Radwanski (2002), ancien commissaire à la protection de la vie privée du citoyen, insiste sur notre obligation morale de se commémorer des époques mêmes récentes où les conflits civils et armés à connotations ethniques ont ressurgi bien des années après la constitution des fichiers contenant de l'information sur les origines des sujets. Les intentions initiales de bien identifier les individus qui ont permis la construction de fichiers nominatifs incluant des indications d'appartenance ethnique, religieuse ou raciale se sont malencontreusement transformées en instrument de ségrégation par d'autres acteurs que ceux ayant légitimement promu l'utilité de tels fichiers.

Si nos démocraties se portent garantes de la mémoire collective des abus exercés sur maints groupes ethniques, religieux, linguistiques, elles se sentent toutefois prises de court par les progrès des technologies de l'informatique. Les facilités technologiques par lesquelles d'illustres inconnus peuvent naviguer dans les fichiers publics et privés et les croiser font régulièrement la manchette de l'actualité. Les technologies informatiques peinent à repousser ces insertions par lesquelles l'état d'origine des fichiers contenant de l'information nominative est aisément transformé (D'Aoust Raymond, 2004). Bien que les systèmes de cryptage soient fort sophistiqués, leur efficacité est toujours fragilisée par les avancés technologiques qu'il s'agisse des recensements, des enquêtes ou des fichiers des services publics. Or, les services publics, qui doivent desservir des clientèles sur une base individuelle et personnalisée, gèrent à la fois de l'information nominative et des éléments les caractérisant dans un système d'ordonnement des clientèles vulnérables et de référence entre établissements. Ils sont, entre autres, également responsables du respect des articles de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics

et sur la protection des renseignements personnels (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2005).

Malgré l'importance de ces débats éthiques, méthodologiques et de pertinence sociale autour des recensements ou des enquêtes publiques, rarement on s'est intéressé aux « données ethniques » contenues dans les fichiers des établissements des services publics, sauf dans quelques études dont l'une portait sur l'utilisation des telles données par les centres hospitaliers (Quan Hude *et al*, 2006). Pourtant, les établissements publics déplorent empiriquement des pratiques disparates dans la cueillette des données ethniques et dénoncent l'incohérence de ces pratiques.

À la suggestion d'un certain nombre d'établissements de services publics de la région métropolitaine de Montréal, des secteurs du logement, des services sociaux et de la santé, nous avons initié la présente recherche. Nous ne présentons ici qu'une partie des résultats, ceux des dilemmes de gestion et de protection à la vie privée au fait de recueillir ou non de telles « données ethniques ». Les résultats décrivant les variables, leurs utilisations dans la planification des services et les limites de celles-ci ont fait l'objet d'autres publications (Germain Annick *et al*, 2009; Gravel Sylvie *et al*, 2009; Gravel Sylvie *et al*, 2007). Les résultats ici présentés n'abordent que les informations permettant de répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les arguments des établissements pour justifier de recueillir, traiter et diffuser des données ethniques et d'autres non?
- Quels sont les enjeux éthiques liés à ces positions?
- Quelles sont les contraintes de protection à la vie privée qu'imposent de telles positions?

Dans le cadre de notre enquête, nous avons utilisé une définition large de l'ethnicité pour inclure la langue, le pays de naissance, la date d'arrivée au pays, le statut au moment de l'immigration, l'origine ethnique, la religion, la race et le statut de minorité visible<sup>1</sup>.

## **Méthodologie**

Il s'agit d'une étude de cas multiples menée auprès de quatorze établissements agissant dans des secteurs très distincts. Deux sources de données ont été utilisées : des documents produits par les établissements (n=200) dressant un profil de leurs clientèles, et des entretiens avec les gestionnaires des fichiers administratifs (n=27). Dans cet article, seuls les résultats des entrevues

---

<sup>1</sup> Ce projet a obtenu du financement des trois institutions. L'ordre des institutions témoignent de l'importance des contributions : le Centre de recherche Léa-Roback sur les inégalités sociales à la santé (CLR), le Programme d'aide à la recherche pour les nouveaux professeurs de l'UQAM (PAFAC) et Immigration Métropole.

semi-dirigées avec les gestionnaires sont traités. Ces entrevues étaient menées par l'une et l'autre des chercheurs, ou les deux à l'occasion, accompagnées d'une assistante de recherche. Une grille d'entrevue guidait l'entretien en accordant tout l'espace nécessaire pour préciser des aspects singuliers de l'établissement. Ces entrevues duraient en moyenne entre une heure trente et deux heures. Toutes ont été enregistrées et résumées en préservant les verbatim les plus significatifs. L'analyse de contenu a été faite à partir des unités de sens émergeant dont les principaux sont la mission de l'établissement, le secteur d'activités et la taille de l'institution. La taille de l'institution était décrite en termes de volume de prestations de services, de clientèles et du nombre de professionnels y œuvrant.

L'étude a été menée de juin 2006 à juillet 2007 auprès de quatorze établissements publics et parapublics œuvrant à Montréal dans les secteurs de la santé, de la sécurité, du logement, de l'emploi, de l'aide juridique, du transport et du loisir. Le choix des établissements est raisonné; au moins un et parfois deux ou trois établissements ont été retenus par secteur pour constituer l'échantillon. Les critères de sélection étaient la spécificité des services de l'établissement, son importance dans le réseau auquel il appartenait, et la disponibilité des gestionnaires.

De façon générale, les établissements n'ont fait aucun obstacle à notre demande de rencontrer les gestionnaires bien qu'ils étaient étonnés que ceux-ci soient au centre de la recherche et non leurs clients ou leurs professionnels. Le sujet de notre enquête, la gestion des données ethnoculturelles, a suscité à la fois curiosité et perplexité puisque généralement les établissements se font plutôt demander des traitements de leurs données. Par contre, les établissements qui ne génèrent aucune « donnée ethnoculturelle » dans leurs fichiers étaient plus septiques quant à la pertinence de leur contribution à la recherche.

L'entretien portait sur les aspects techniques de la gestion des données (variables utilisées, système informatique, système de protection des données nominatives, etc.), mais également sur des dimensions éthiques et politiques relatives à la cueillette, au traitement et à la diffusion des données concernant le profil ethnoculturel des clientèles. Généralement, les entretiens se faisaient avec au moins deux gestionnaires, celui qui avait les connaissances techniques du traitement des données et celui qui disposait des éléments de la mémoire collective ayant guidé les choix et les décisions organisationnelles quant aux contenus des fichiers et à leur utilisation. Pour les quelques établissements qui ne disposaient d'aucune donnée ethnique, nous avons généralement rencontré le gestionnaire des services à la clientèle ou à la planification connaissant l'historique de la constitution des fichiers.

Dans certains établissements, ceux qui disposaient de plusieurs types de fichiers, chaque gestionnaire s'est joint à l'entretien. Certains pouvaient compter jusqu'à six fichiers distincts : des dossiers nominatifs de suivi des clients ou des patients, des fichiers anonymisés des cas recensés pour une problématique donnée, des fichiers de sondage mené auprès des usagers ou des usagers potentiels, des fichiers des plaintes en regard des services dispensés, des enquêtes périodiques et des fichiers du recensement canadien.

## Résultats

L'analyse des entretiens avec les gestionnaires a permis de constater que le secteur d'intervention ou la vocation de l'établissement (santé, services sociaux, justice, sécurité, etc.) ne sont pas en cause, mais bien la loi qui encadre cette mission qui dicte les pratiques de cueillette ou non des données ethniques. Ces règles de droit limitent et circonscrivent la cueillette, le traitement et la diffusion des données aux seules informations nécessaires à l'exercice des fonctions de l'établissement, et ce, dans une optique de protection de la vie privée. Toute information jugée personnelle ou permettant d'établir une distinction non justifiée entre les personnes est exclue des processus de documentation des clientèles. L'article 64 de la Loi québécoise sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels stipule en effet que *nul ne peut, au nom d'un organisme public, recueillir un renseignement personnel si cela n'est pas nécessaire à l'exercice des attributions de cet organisme ou à la mise en œuvre d'un programme dont il a la gestion.*

Ceci nous a mené à regrouper les établissements en trois catégories en fonction des mandats dictés par les lois qui les encadrent. Ce regroupement conçu aux fins de notre enquête pourrait d'ailleurs faire l'objet d'un débat intéressant en théorie des organisations publiques. Des établissements retenus, trois types de mandat se distinguent :

- un mandat de protection civile, individuelle ou collective;
- un mandat d'assistance aux clientèles les plus nécessiteuses;
- un mandat d'information, de planification et de recherche des services à la population.

Ces mandats ne sont pas nécessairement mutuellement exclusifs, mais orientent les établissements quant aux positions à adopter relativement à la cueillette, au traitement et à la diffusion des données. Parmi les quatorze établissements étudiés, trois s'inscrivent plutôt dans la première catégorie, huit dans la seconde et trois dans la troisième.

Nous utiliserons cette catégorisation pour présenter les résultats concernant les enjeux et les dilemmes de gestion des administrations publiques soulevés à maintes reprises par les gestionnaires participant à l'étude :

- a) cibler des groupes par souci d'efficacité au risque de les stigmatiser;
- b) créer de la discrimination politique là où les services publics veulent appliquer des mesures d'équité sociale;
- c) maintenir les règles de protection à la vie privée pour tous malgré l'urgence d'agir auprès de certains citoyens.

#### **A. Enjeux éthiques de stigmatiser socialement des groupes ciblés par souci d'efficacité**

Les établissements ayant un mandat de protection civile, individuelle ou collective, sont généralement encadrés par une loi qui leur prescrit de recueillir toutes les informations nécessaires pour pouvoir dresser avec exactitude le portrait de la « clientèle » selon l'apparence, les habitudes de vie, les déplacements et les liens de leur clientèle avec d'autres personnes. On peut retrouver dans ces fichiers des variables sur le pays de naissance, les pays et les lieux de transition, le statut migratoire actuel et à l'arrivée, l'appartenance ethnique, raciale, religieuse, les compétences linguistiques, les lieux de culte et de célébrations fréquentés. Ces données recueillies permettent de circonscrire les problématiques et de réagir promptement lorsque les risques pour la santé ou la sécurité des personnes sont imminents.

« Cette cueillette d'information ne vise pas à faire du profilage ethnique ou racial, à la limite elle est même inutile. À l'aide de ces informations, nous sommes en mesure de connaître indirectement le parcours de la personne, son exposition aux risques, et les risques auxquels elle expose son entourage par ses allées et venues. »

Mais comme le soulignait un des gestionnaires interrogés, ces données sont recueillies avec un souci d'efficacité souvent dicté par l'urgence.

« Quand tu dois travailler à relais avec un autre établissement et agir rapidement pour éviter que la personne ne porte atteinte à sa vie ou à celle des autres, toutes les descriptions sont bonnes même celles qui ne sont pas dans la rectitude politique. »

Plusieurs des établissements de l'échantillon ont une mission centrée sur **un mandat de services aux personnes démunies**. Les caractéristiques de référence qui dominent dans leurs évaluations des besoins de la clientèle sont, par exemple : un état de santé physique altéré ou limité, un état de santé mentale précaire, des revenus sous les seuils de pauvreté et l'absence de réseaux de soutien. Dans la plupart de ces établissements, aucune autre donnée ethnique que le pays de naissance n'est recueillie. Seules les caractéristiques mentionnées précédemment prévalent dans les décisions d'accorder ou non les services demandés par la clientèle. Dans certains cas, la liste des clients par ordre prioritaire est établie à partir du numéro de dossier ou d'assurance sociale, pour éviter de privilégier certains demandeurs de manière indue, c'est l'unique règle d'équité et de justice sociale considérée. Cette pratique évite ainsi tout éventuel glissement vers une gestion discriminante, nous disent les gestionnaires.

« Les règles de droit qui régissent nos services sont formelles, aucune donnée sur les origines de nos demandeurs ne doit être consignée et considérée dans notre décision d'offrir le service ou non, seuls les revenus et la gravité de leur situation justifient que nous retenions ou non leur requête. Nos services seraient bien mal placés pour agir contrairement à cette règle d'équité et de justice sociale pour les personnes. Je pense qu'en ne consignant aucune de ces données nous évitions tout éventuel glissement vers une gestion discriminante. »

Si les règles de droit font obstacle à la cueillette officielle de données sur le profil ethnoculturel des clientèles, les organisations locales chargées de dispenser les services se retrouvent parfois dans des situations particulières les conduisant à tenter de « faire autrement ». Les pratiques parallèles de cueillette des données se font alors par souci d'efficacité des services, pour favoriser la participation volontaire ou obtenir le consentement éclairé de la personne. Un de nos interlocuteurs notait que la connaissance empirique du milieu, la cueillette locale d'information, comblent en maintes occasions l'absence de données formelles pour agir efficacement. Si certains établissements sont formels sur les positions adoptées et interdisent toute cueillette de données ethniques, les gestionnaires n'en déplorent pas moins certaines incohérences se répercutant sur l'efficacité de leurs services.

« Dans certaines circonstances, nos services doivent procéder à l'évacuation ou le déplacement des résidents, ou encore à une opération de transformation majeure de leur environnement. Quand tu te retrouves dans un secteur où habitent plusieurs personnes récemment immigrées, c'est un minimum de s'assurer qu'ils comprennent l'opération, que tu puisses les informer dans leur langue de l'opération et de ses conséquences. »

Pour d'autres établissements, si la cueillette de données sur le profil ethnoculturel de leur clientèle n'est pas officiellement transmise aux autorités ministérielles, les informations sont systématiquement consignées par toutes les directions et les services au sein de l'établissement. Dans les établissements où la clientèle immigrante, allophone ou en attente de statut est importante au point de caractériser le profil de la majorité de la clientèle, la direction générale demande à l'ensemble de ses employés de consigner ces informations dans la prestation de leurs services.

Si certains établissements soutiennent une cueillette de données sur le profil ethnoculturel avec des orientations claires et des moyens techniques, d'autres établissements laissent cette décision à la discrétion de chacun des secteurs ou des départements. En fait, les directions peuvent demander de consigner de l'information sur l'origine de leur clientèle si cette information est pertinente à la prestation de leur service ou à l'exercice de leur fonction.

« Dans certains départements, les professionnels sont tenus de documenter l'origine des patients afin de poser un diagnostic adéquat. Mais cela dépend de la spécialité du département. Certains vont systématiquement le demander alors que pour d'autres, l'information n'est pertinente que dans des cas d'exception. C'est pour cette raison que l'information est consignée dans les dossiers, mais jamais traitée, sauf pour des études particulières ou des opérations de vigie ponctuelle. »

Les établissements ayant **un mandat d'étude de besoins et de planification des services** à la population vont documenter le profil ethnoculturel des groupes de clients à partir de sources externes. Les principales sources sont les registres d'admission des services, les sondages et le recensement de Statistique Canada. Généralement, sauf dans le cas de sondages, ces établissements de planification ne sont pas les premiers dépositaires de ces données; elles leur sont généralement transmises par les établissements qui dispensent des services directs aux personnes. Mais ces établissements ayant un mandat d'information et de planification reçoivent des établissements de services, les mêmes données exigées par les ministères et en conséquence ne disposent pas de données ethnoculturelles sur les clients. Les sondages sur l'usage des services sont aussi une source importante d'information. Mais la cueillette des données sur les caractéristiques ethnoculturelles n'est pas systématique, elle est plutôt ponctuelle.

« Occasionnellement, par nos sondages on va tenter de connaître les besoins particuliers des clientèles immigrantes ou allophones. Mais comme les variables retenues pour les circonscrire ne sont pas des champs obligatoires, les informations sont souvent incomplètes et peu fiables. »

De façon générale donc, on a vu que les établissements recueillent des données en fonction de leur mission et des règles de droit qui leur sont dictées par les lois qui encadrent cette mission. Les établissements ayant un mandat de protection civile, individuelle ou collective recueillent maintes informations par souci d'efficacité de leurs services. Alors que les établissements disposant d'un mandat d'assistance aux clientèles les plus nécessiteuses ne procèdent pas à une cueillette officielle des données ethnoculturelles, mais peuvent localement consigner par souci d'efficacité des informations sur le profil linguistique ou sur le statut des personnes. Finalement, les établissements qui ont un mandat d'étude de besoins et de planification des services à la population dressent le plus souvent un profil des populations par traitement secondaire de données provenant de Statistique Canada ou de sondages ponctuels. Mais on a vu aussi que les cas de figure pouvaient être aussi diversifiés à l'intérieur des établissements.

### **B. Dilemmes de créer de la discrimination politique là où les services publics tentent de générer de l'équité sociale**

Les établissements qui encouragent et soutiennent la cueillette des données ethniques le font par souci d'efficacité. Par contre, par souci d'équité sociale, ils s'opposent généralement à toutes formes de diffusion. De façon générale, les établissements s'opposent à la diffusion de telles données parce qu'elles sont très souvent incomplètes et qu'elles peuvent porter préjudice aux personnes et aux communautés. Généralement, ce ne sont pas des données recueillies par autodéclaration, ce sont les professionnels qui complètent le champ de ces variables selon leurs connaissances et leurs capacités à noter la diversité. Les établissements disposant des fichiers mêmes les plus exhaustifs déplorent que leurs données soient partielles et peu valides. Les établissements qui disposent de telles données sont très réticents à les traiter parce que ces données sont jugées, par plusieurs, comme étant peu fiables.

« Nous avons fait des tests de fiabilité sur ce type de données. Seulement 20 % des données ethnoculturelles étaient saisies, et de celles-ci, 50 % étaient erronées. À titre d'exemple, il est fréquent que la langue maternelle du client ne concorde pas avec celle du proche parent. En fait, la fiabilité des données ethnoculturelles dépend de l'importance accordée à l'information par le professionnel qui complète l'ouverture du dossier. Je caricature, mais pour certains professionnels tout client noir est Haïtien. Actuellement, nous ne disposons pas de ressources suffisantes pour valider et corriger les informations manquantes ou incohérentes. Pour nettoyer notre fichier, cela prendra des années. »

En fait, la fiabilité des données ethnoculturelles dépend de l'importance accordée à l'information par le professionnel qui complète l'ouverture du dossier.

« Les nouveaux employés seront formés, dans le cadre des activités d'initiation, sur les moyens fiables de consigner de telles informations. À titre d'exemple, on leur indique l'importance de distinguer les réalités sous-jacentes entre l'appartenance ethnoculturelle et le pays de naissance, le statut à l'immigration et le statut actuel, les langues parlées à la maison et les langues d'usage dans les services, etc. Pour nous, cela a des incidences majeures sur la qualité de nos services, sans parler de la dimension financière. Les personnes réfugiées ou en attente de statut n'ont pas accès aux mêmes services, certains services peuvent être facturés au gouvernement fédéral et pas les autres. Il y a aussi les frais de traduction et d'interprétation que l'on doit être en mesure de justifier. »

D'autres établissements procédant à l'ouverture de dossiers uniquement sur la présentation de preuves d'identité consignent des données généralement très fiables. Toutefois, le traitement et la diffusion ne sont pas systématiques; ils ne les font que sur demande. Les établissements consentent à traiter ces données pour des demandes spéciales ayant préalablement obtenu l'approbation de leur comité d'éthique. De plus, ils vont imposer les modalités de transmission de l'information afin de s'assurer qu'aucune donnée ne puisse être croisée ou d'identifier une personne. Chaque projet de diffusion des données ethnoculturelles est l'objet d'une appréciation éthique sur les risques potentiels de stigmatisation, de discrimination ou de récupération médiatique pouvant aller à l'encontre des personnes (clientèle).

« [...] il est arrivé que des organismes communautaires, dont la mission est en complémentarité de nos actions, nous sollicitent pour obtenir des indications sur un groupe particulier. Je me souviens d'un organisme qui voulait recruter des femmes scolarisées en provenance du Moyen-Orient pour développer des ateliers en [...]. Pour ce projet, nous avons fourni à l'organisme communautaire la liste des codes postaux des secteurs de résidence où se concentraient les femmes de notre clientèle correspondant à ces critères. L'organisme en question a distribué dans cette zone résidentielle une invitation s'adressant aux femmes, les conviant à participer aux ateliers. »

Chaque gestionnaire, même ceux des établissements qui ne recueillent pas de données ethniques, est favorable au fait que les fichiers disposent de données pouvant contribuer à lutter contre les discriminations ethniques, raciales et religieuses. Ce sont les établissements du secteur de la santé, des services sociaux et de la protection civile qui sont les plus favorables à la

cueillette de données ethniques. Cette attitude est probablement influencée par leur expérience à gérer ce type de données sans trop d'inconvénients éthiques bien qu'ils soient conscients des dangers potentiels surtout aux étapes de la diffusion. Les établissements associés aux services du logement, de l'aide juridique et de la sécurité du revenu sont, au contraire des établissements précédents, plus réservés à l'idée de recueillir et de traiter des données ethniques. Bien qu'ils conçoivent aisément les avantages de disposer de telles données pour bonifier l'efficacité de leur intervention, ils demeurent sceptiques face à tout glissement éthique que peut entraîner l'usage abusif de telles données ethniques.

« Ne pas toujours avoir une vision d'ensemble, une connaissance des contextes de prise en charge de ces clientèles, peut faire place à de mauvaises interprétations des problèmes associés aux communautés culturelles. À titre d'exemple, notre établissement note qu'il intervient fréquemment pour des événements malheureux dans une communauté particulière. Est-ce un vrai problème de prévalence ou est-ce que le problème nous est plus fréquemment rapporté à cause de nos entrées dans ce milieu? Toutefois, ne pas diffuser de telles données peut minimiser les chances d'adaptation de certains programmes ou services. »

Plusieurs ont poussé cette réflexion au-delà de notre objet de recherche pour discuter des discriminations engendrées par la pauvreté, par les inégalités sociales. Certains ont même suggéré de questionner nos définitions actuelles de la pauvreté pour y inclure les contraintes à la libre participation citoyenne vécues par maints immigrants. Par contre, ils ne sont pas prêts à expérimenter les avantages et les conséquences de telles redéfinitions sans que les ministères encadrant leur action aient participé à un tel débat.

Les gestionnaires ayant une longue carrière dans leur établissement vont jusqu'à préférer le statu quo. Ils préfèrent assumer les petites incohérences de la gestion de leurs services pour contrer les inégalités sociales plutôt que de voir émerger un chaos social envers ce segment de leur clientèle, la population immigrante et les communautés pluralistes. Les problèmes d'efficacité que leur pose l'absence de « données ethniques » dans la gestion quotidienne, leur semblent un moindre mal comparativement à l'ingérence potentielle d'un mouvement de droite dans la gouvernance des services publics.

### **C. Contraintes à maintenir les règles de protection à la vie privée**

Parmi les gestionnaires interviewés, plus de la moitié occupent de très hauts postes dans leur organisation. Ceux-ci ont pour la plupart fait une longue carrière, au cours de laquelle ils ont été témoins du passage des dossiers papier des clients au dossier électronique unique. Si tous saluent

la modernisation de leur principal outil de travail, la majorité, sans égard à la vocation de leur établissement, s'inquiète des ratés quant aux dispositifs de sécurité des données personnelles contenues dans ces dossiers.

« Quand j'ai commencé dans le réseau, on s'inquiétait qu'un dossier [papier] de client soit photocopié et transmis à des personnes extérieures de nos services. Maintenant, avec les clés USB et l'Internet, la capacité de diffusion est exponentielle. Pour contrer ce problème, on a instauré un système très restrictif d'accès aux dossiers du client. Deux et même parfois trois professionnels d'une même direction régionale peuvent prodiguer des conseils ou assurer un suivi à un même client pour des motifs différents. Dans un tel cas, chacun n'aura accès qu'aux données qui concernent son champ d'expertise; le professionnel ne peut accéder aux notes de son collègue pour un même client. On espère ainsi mieux contrôler les fuites possibles bien qu'on ne soit pas à l'abri du vol de données. »

Ils accordent tous une très grande importance aux mesures quotidiennes, hebdomadaires et mensuelles de contrôle des codes d'accès au système informatisé des données, et ce, à tous les paliers de l'organisation. Les systèmes de sécurité inscrivent le renouvellement des codes d'accès sur une base régulière, généralement mensuelle, pour chaque professionnel ayant un accès aux données nominatives des clients.

« Depuis que nous avons instauré le dossier électronique unique du client, nous avons mis à l'ordre du jour de nos réunions mensuelles de la direction, un point sur la sécurité des données de nos clients. »

La plupart des gestionnaires rencontrés dans le cadre de cette étude œuvrent dans des services où la clientèle vulnérable vit souvent des drames humains. Au cours des entretiens, plusieurs ont rappelé que nul n'est à l'abri d'un drame humain, ni eux, ni leur clientèle, et que l'usage inapproprié de « données ethniques » les caractérisant pourrait leur porter préjudice.

## Discussion

Les résultats de cette étude témoignent d'un échantillon restreint d'établissements et ayant des vocations très variées. Idéalement, un plus large échantillon d'établissements à raison d'au moins trois à quatre établissements par secteur d'activités serait souhaitable. De plus, une telle étude aurait tout intérêt à élargir ces secteurs d'activités pour y inclure ceux de l'éducation et de la formation.

Certes, les résultats présentés ne concernent que les établissements d'une seule ville pluriethnique. Or, il y aurait fort à parier que les pratiques de cueillette, de traitement et de diffusion des données ethniques dans les grandes métropoles nord-américaines et européennes se révèlent divergentes, et ce, même au sein d'un réseau d'établissements partageant la même vocation. Une comparaison intercités cosmopolite de ces pratiques de cueillette, de traitement et de diffusion des données ethniques par secteur d'activités apporterait un éclairage très instructif des interprétations par les institutions des règles de droit en matière d'accès à l'information et de la protection à la vie privée. Finalement, reprendre cette même étude auprès d'un plus large échantillon d'établissements serait très instructif sur les pratiques parallèles de cueillette, de traitement des données ethniques et des mesures de protection à la vie privée.

Outre ces considérations méthodologiques liées à la constitution de l'échantillon, on remarque que les préoccupations des gestionnaires des établissements publics conjuguent dans un exercice complexe, à la fois les préoccupations méthodologiques des scientifiques, les dilemmes de pertinence des politiciens et les préoccupations morales des commissaires à la protection à la vie privée. Certes, les gestionnaires ont des préoccupations quant aux comparaisons possibles avec les données de recensement et de grandes enquêtes, mais leurs préoccupations quant aux traitements des inégalités engendrées par la discrimination quotidienne dans les services méritent une attention à laquelle les chercheurs se sont rarement consacrés.

## Conclusion

Les dilemmes de gestion dans les établissements publics des grands centres cosmopolites ne sont pas banaux. Les gestionnaires sont imputables du juste équilibre entre maintenir une offre de service efficiente auprès des clientèles pluralistes et éviter tout risque de stigmatisation et de discrimination envers les communautés et les minorités. Ils se doivent également de créer des alternatives à la gestion équitable des services tout en protégeant la vie privée de leur client.

Les résultats d'une telle étude sont certes limités en raison de la taille de l'échantillon, mais ils indiquent très clairement que les pratiques de gestion des données ethniques ne sont pas uniformes. Les ministères ont des visions différentes et non uniformes quant aux avantages et inconvénients de la gestion des « données ethniques » et sur les moyens à mettre en œuvre afin d'assurer, en toute légitimité, la protection à la vie privée des personnes faisant usage des services publics. Si l'immigration, le statut d'immigration et la durée de séjour dans le pays d'accueil sont considérés dorénavant comme des déterminants de la santé, il est contraire aux bonnes pratiques de services et de soins auprès des groupes vulnérables d'ignorer la gestion de telles « données ethniques » dans les établissements. Certes, de telles préoccupations ne sont pas l'apanage des infrastructures nationales, mais des établissements des villes cosmopolites, moteurs économiques et concentrations démographiques des pays.

## Références

- Amadiou Jean-François, 2006, *Pourquoi des statistiques ethniques ?* Allocution faite dans le cadre du Colloque Statistiques « ethniques », Maison de la Chimie, Actes de colloque organisé par le Centre d'analyse stratégique. Actes 19 octobre 2006, France.
- Aspinall Peter J., 2002, Collective Terminology to Describe the Minority Ethnic Population: The Persistence of Confusion and Ambiguity in Usage. *Sociology*, 36 (4): 803-816.
- Aspinall Peter J., 2007, Approaches to Developing an Improved Cross-National Understanding of Concepts and Terms Relating to Ethnicity and Race. *International Sociology*, 22(1): 41-70. (SAGE).
- Bélangier Danièle, Lee Hye-Kyung, Wang Hongzen, 2007, Ethnic Statistics in East Asian Countries: Foreign Brides' Surveys in East Asia. *Conférence internationale Statistiques sociales et diversité ethnique : doit-on compter, comment et à quelles fins?* Centre interuniversitaire québécois de statistiques sociales et INED, Montréal, 6-8 décembre 2007.
- Blanc-Chaléard Marie-Claude, 1999, Des logiques nationales aux logiques ethniques? *Le Mouvement social*, (188): 3-16.
- Blum Alain, 1998. Comment décrire les immigrés? À propos de quelques recherches sur l'immigration? *Populations*, 53(3) : 569-587.

- Boyd Robert, Doug N., 2001, Who Are the 'Canadians'?: Changing Census Responses, 1986-1996. *Canadian Ethnic Studies/Études Ethniques au Canada*, 33 (1): 1-25.
- Chenu Alain, 1997, La catégorisation statistique. *Sociétés Contemporaines*, (26) : 5-9.
- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2005, *Mémoire à la Commission de la culture de l'assemblée nationale; projet de loi n° 86; Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et autres dispositions législatives*. Cat. 2.412.42.5.
- D'Aoust Raymond, 2004, Les incidences des banques de données. Forum national sur les casiers judiciaires : les enjeux économiques, sociaux, juridiques et politiques, 29 novembre 2004, Ottawa, Canada.
- De Rudder Véronique, Poiret Christian, Vourc'h François, 2000, *L'inégalité raciste : l'universalité républicaine à l'épreuve*. Presses universitaires de France – PUF.
- Falouzis George, 2006, *Pourquoi de statistiques ethniques ?* Allocution faite dans le cadre du Colloque Statistiques « ethniques », Maison de la Chimie, Actes de colloque organisé par le Centre d'analyse stratégique. Actes 19 octobre 2006, France.
- Farnsworth Riche Martha, 1999, Cultural and Political Dimensions on the U.S. Census. *American Behavioral Scientist*, 42(6): 933-945.
- Fix Michael, Turner Margery A., 1999, A National Report Card on Discrimination in America: The Role of Testing. *Urban Institute*. [http://www.urba.org/civil/report\\_card.html](http://www.urba.org/civil/report_card.html)
- Germain Annick, Gravel Sylvie, 2009, La métropole multiethnique : en parler ou pas? Des données taboues aux données sensibles. Dans Sénécal, G. et L. Bherer (dir.) (2009). *La métropolisation et ses territoires*, Québec, Presses de l'Université du Québec. Chapitre 12, 291 pages.
- Gravel Sylvie, Germain Annick, 2007, *Les données « taboues » : la gestion des indicateurs ethniques dans les fichiers des services publics de Montréal. Conférence internationale Statistiques sociales et diversité ethnique : doit-on compter, comment et à quelles fins?* Centre interuniversitaire québécois de statistiques sociales et INED, Montréal, 6-8 décembre 2007.

- Gravel Sylvie, Germain Annick, Hoerning Heidi, 2009, Scientific, political, ethical, or pragmatic issues in the collection of ethnic statistics: an exploratory survey in public institution in Montreal. *Journal of International Migration & Integration*, 10: 197-208.
- Jacobs Dirk, Rea Andrea, 2005, Construction et importation des classements ethniques. Allochtones et immigrés aux Pays-Bas et en Belgique. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 21 (2) : 35-59.
- Kreiger Nancy, 1992, The Making of Public Health Data: Paradigms, Politics, and Policy. *Journal of Public Health Policy*, 13(4): 412-427.
- Moultrie Tom A., 2006, *Used for Ill; Used for Good: A Century of Collecting Data on Race in South Africa. Conférence internationale Statistiques sociales et diversité ethnique : doit-on compter, comment et à quelles fins?* Centre interuniversitaire québécois de statistiques sociales et INED, Montréal, 6-8 décembre 2007.
- Ornstein Michael, 2007, *Ethno-Racial Groups in Montreal and Vancouver, 1971-2001: A Demographic and Socio-Economic Profile*. Institute for Social Research, York University, Ontario, Canada.
- Petrucelli José Luis, 2007, Brazilian Ethnoracial Classification and Affirmative Action Policies: Where are we and Where do we Go? Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brésil. *Conférence internationale Statistiques sociales et diversité ethnique : doit-on compter, comment et à quelles fins?* Centre interuniversitaire québécois de statistiques sociales et INED, Montréal, 6-8 décembre 2007.
- Potvin Maryse, Latraverse Sophie, 2004, *Étude comparative de la collecte de données visant à mesurer l'étendue et l'impact de la discrimination dans certains pays; Projet Medis (Mesure des discriminations). Rapport final du Canada*. Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, Lyon. <http://www.economie-humnisme.org>
- Potvin Maryse, 2005, Le rôle des statistiques sur l'origine et la « race » dans le dispositif de lutte contre les discriminations au Canada. *Revue internationale des sciences sociales*, 205/1 (183) : 31-48.
- Quan Hude, Wong Alison, Johnson Delaine, Ghali William, 2006, The Public Endorse Collection of Ethnicity Information in Hospital: Implications for Routine Data Capture in Canadian Health Systems. *Health Policy/ Politiques de Santé*, 1(3): 55-64.

Radwanski George, 2002, Allocution faite dans le cadre de la *Conférence sur l'intégration des données et les données découlant du lien employeur-employé*. Wellington, 22 mars 2002, Nouvelle-Zélande.

Saboia Ana Lucia, Aboia Joào, 2007, White, Black and Brown in the Brazilian Society: A Study about Inequalities. *Conférence internationale Statistiques sociales et diversité ethnique : doit-on compter, comment et à quelles fins?* Centre interuniversitaire québécois de statistiques sociales et INED, Montréal, 6-8 décembre 2007.

Silberman Roxane, 2007, Populations originaires des pays des ex-empires coloniaux : quelles catégories? *Conférence internationale Statistiques sociales et diversité ethnique : doit-on compter, comment et à quelles fins?* Centre interuniversitaire québécois de statistiques sociales et INED, Montréal, 6-8 décembre 2007.

Simon Patrick, Stavo-Debaugé J., 2004, Les politiques anti-discriminations et les statistiques: Paramètres d'une incohérence. *Sociétés Contemporaines*, (53) : 57-84.

Simon Patrick, 1999, Nationality and Origins in French Statistics. Ambiguous Categories. *Population: An English Selection*, 11: 193-219.

Spire Alexis, Merllié D., 1999, La question des origines dans les statistiques en France. Les enjeux d'une controverse. *Le Mouvement social*, (188) : 119-130.

Veres Valér, 2007, Difficulties in Researching the Demographic Behaviour of Ethnic Hungarian and Roma Community from Romania. *Conférence internationale Statistiques sociales et diversité ethnique : doit-on compter, comment et à quelles fins?* Centre interuniversitaire québécois de statistiques sociales et INED, Montréal, 6-8 décembre 2007.