



Texte issu de l'intervention d'**Evelyne BOUZZINE**, directrice du Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne, dans le cadre de l'Atelier Thématique Régional « **Lutte contre les discriminations** » organisé par Ressources et Territoires Jeudi 15 janvier 2009
Texte rédigé avec le concours de Nora EL MASSIOUI et Houda HISSAR, chargées de mission, Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne.

LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS : RÉFÉRENTIEL, ENJEUX ET DÉMARCHES

► I - ELEMENTS DE CADRAGE

1) Les différents modèles d'action politique en faveur de l'égalité :

- **Le modèle républicain d'intégration :**

La politique publique d'intégration émerge en 1991. Ce modèle met en œuvre un principe d'égalité formelle, abstraite et théorique. Il vise les personnes immigrées ou issues de l'immigration censées présenter des handicaps sociaux, culturels et économiques pour « s'intégrer ». Il est mis en œuvre par des actions visant à favoriser la citoyenneté ou l'insertion des immigrés et de leurs enfants.

- **Le modèle de la lutte contre les discriminations :**

La politique de lutte contre les discriminations s'initie en France à partir de la ratification du Traité d'Amsterdam en 1997 et qui se traduit en France par la loi du 16 novembre 2001. Ce modèle vise à atteindre une égalité effective. Il vise les acteurs de l'intégration qui ne respectent pas ou ne parviennent plus à faire respecter le principe d'égalité de traitement. Il est mis en œuvre par le biais de la formation et des plans d'action.

- **Le modèle de l'égalité des chances :**

Ce modèle émerge en France à partir de 2004 sur l'impulsion de l'Institut Montaigne et trouve un prolongement en 2006 par le vote de la loi sur l'égalité des chances. Ce modèle vise à atteindre une égalité « pratique » qui puise ses normes dans les principes du Marché et de l'économie libérale. Il vise les « minorités visibles » qu'il faut faire accéder à l'élite et les « minorités vulnérables » qui sont « handicapées par leur capital social et culturel ». Il est notamment mis en œuvre par la signature de la Charte de la Diversité.

2) Quelques termes relatifs aux discriminations :

Étymologiquement, **discriminer, c'est faire une différenciation**. Aujourd'hui, le terme s'est chargé d'une dimension négative : discriminer, c'est séparer en hiérarchisant.

L'acte de discrimination correspond à une situation précise définie juridiquement : discriminer c'est, à situation comparable, traiter un individu de manière plus défavorable qu'un autre, en raison d'un critère illégal.

Les **critères prohibés** de discrimination sont énoncés à l'article 225-1 du **Code pénal** :

« Constitue une discrimination toute discrimination opérée entre les personnes physiques [et morales] à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ».

La loi distingue trois types de discrimination en se fondant sur une directive européenne (2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique) :

- La discrimination directe : elle désigne les cas où, « pour des raisons de race ou d'origine ethnique, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable ».

Exemple : *un employeur refuse d'embaucher une personne qui présente les compétences requises pour le poste sur la base de son patronyme ou de son origine.*

- La discrimination indirecte : elle se produit « lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes ». Elle peut être intentionnelle ou non intentionnelle.

Exemple : *Une agence refuse la caution présentée pour une location au motif que celle-ci réside en dehors du territoire métropolitain. Ce critère, que la sécurisation du bailleur ne permet pas d'objectiver, a finalement été considéré par le législateur français comme faussement neutre, puisque la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement interdit désormais au bailleur de refuser une caution au motif qu'elle ne réside pas en France métropolitaine (art. 87, qui modifie l'article 22-1 de la loi sur les rapports locatifs dite loi Mermaz).*

- Le harcèlement discriminatoire, enfin, est considéré comme une forme de discrimination « lorsqu'un comportement indésirable (lié à la race ou à l'origine ethnique) se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant ».

Exemple : *un salarié est la cible de remarques répétées de son directeur concernant sa forte corpulence, et se voit au bout de quelques mois isolé et privé d'une partie de ses missions sur l'initiative de sa direction.*

3) Les domaines de discrimination

Les discriminations peuvent exister dans tous les domaines de la vie quotidienne mais elles ne constituent un délit que lorsqu'elles se manifestent dans un des champs énoncés dans l'article 225-2 du **Code pénal**, c'est-à-dire lorsqu'elles consistent :

- **A refuser la fourniture d'un bien ou d'un service**

Exemple : un propriétaire refuse de louer son appartement à une personne handicapée.

- **A entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque**

Exemple : un grossiste applique des tarifs plus importants ou allonge les délais de livraison en raison l'origine présumée des commerçants avec lesquels il travaille.

- **A refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne**

Exemple : un salarié est licencié sans qu'une faute ne lui soit reprochée, suite aux propos du responsable du personnel lui reprochant d'être « trop gros ».

- **A subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition** fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ;

Exemple : un propriétaire immobilier ne recrute que des femmes célibataires sans enfant.

- **A subordonner une offre d'emploi, une demande de stage ou une période de formation en entreprise à une condition** fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ;

Exemple : un employeur refuse systématiquement les demandes de stages de personnes au nom « à consonance maghrébine ».

4) Le cadre juridique français :

Un arsenal juridique a été mis en place au fur et à mesure de la prise en compte du phénomène de la discrimination. En voici les principaux textes.

- **Des textes anciens qui définissent l'égalité :**

Très tôt, des textes mentionnent le principe d'égalité de droit. Il est ainsi affirmé dès 1789 dans la **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen**, puis réaffirmé dans le **préambule de la Constitution de 1946**, ainsi que dans celui de la **Constitution de 1958**.

L'évolution législative :

- **La discrimination est un délit** depuis la **loi du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme, dite loi Pleven**, qui crée l'infraction pénale de discrimination raciale. Cependant, en vertu du principe de la présomption d'innocence, qui est un des principes du droit de la preuve en matière pénale, les victimes doivent apporter la preuve de la discrimination dont elles se réclament l'objet.
- **La loi du 13 juillet 1990, dite loi Gayssot**, crée des peines complémentaires applicables au délit de discrimination raciale.
- **Le code pénal de 1994** modifie les dispositions existantes en aggravant la répression des discriminations.

- **La loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations** met en œuvre les directives européennes de 2000. Elle étend la liste des motifs de discriminations. Elle modifie :
 - le code du travail, notamment l'article L 122-45 avec l'extension du domaine de la discrimination prohibée ; une nouvelle répartition de la charge de la preuve ; la création du droit d'agir en justice des syndicats et des associations ; la création de pouvoirs d'enquête élargis de l'inspection du travail...,
 - le code pénal (extension du domaine de la discrimination prohibée à l'accès au stage ; liste des causes de discrimination complétée).
- **La loi du 9 mars 2004 dite loi Perben II**, qui porte modification du code pénal, alourdit et renforce les peines encourues, désormais portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. Lorsque le délit est commis dans un lieu accueillant du public, les peines montent à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende. Enfin, si l'auteur de discrimination est « une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions », la peine est de 75 000 euros.
- **La loi du 30 décembre 2004 portant création de la HALDE** qui a pour objet majeur de mettre en place l'institution centrale en France en matière de lutte contre les discriminations.

En complément : dans le domaine du logement :

- **La loi du 17 janvier 2002, dite loi de modernisation sociale** modifie la **loi du 6 juillet 1989, dite loi Mermaz** qui définit un « **droit au logement** » et **interdit les discriminations dans la location d'un logement** en raison d'un critère illégitime. La loi de modernisation sociale étend les motifs de discrimination et reconnaît la discrimination indirecte.
- **La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi ENL)** introduit des nouvelles dispositions en matière de caution : le bailleur ne peut plus refuser une caution au motif qu'elle ne réside pas en France métropolitaine.
- **La loi n°2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite loi DALO** modifie l'article 22-2 de la loi Mermaz et étend la liste des pièces justificatives ne pouvant pas être exigées par le bailleur à un candidat à la location (photographie d'identité, carte d'assuré social, attestation de bonne tenue de compte bancaire ou postal, attestation de l'employeur dès lors qu'il peut être fourni le contrat de travail et les derniers bulletins de salaire, extrait de casier judiciaire, etc.)

Notons que l'apparition d'une véritable législation en matière de lutte contre les discriminations en France est tardive et largement tributaire du contexte international et plus particulièrement européen.

5) L'influence des textes européens

Ce sont surtout de récents textes européens consacrés aux discriminations qui ont permis de poser de grands principes et de pousser à la mise en place de dispositions et plans de lutte dans les pays membres. L'évolution du droit français est en grande partie tributaire de ces évolutions du droit européen et de sa transposition en droit français.

Deux éléments du contexte européen ont permis d'amorcer l'émergence de la

problématique des discriminations :

■ **Déclaration de Florence de 1995** proclamant l'existence des discriminations à l'emploi et visant à poser la question de la reconnaissance des discriminations et d'une bonne action européenne. C'est à partir de là que le développement des recherches sur la discrimination a pu se faire en France.

■ l'Europe fait de l'année **1997 l'année européenne contre le racisme.** => Libération de la parole sur les questions du racisme et des discriminations. Des centaines de projets ont été financés.

Deux directives adoptées par le Conseil de l'Union Européenne furent déterminantes pour l'évolution législative et juridique :

■ **la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique dite directive RACE**
Elle impose que les **Etats membres adoptent des dispositions législatives, réglementaires et administratives pour se conformer à cette directive avant le 19 juillet 2003** (ce qui aboutira en France à la création de la HALDE)

Principales dispositions :

- Etablit un cadre pour lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique en vue de mettre en œuvre, dans les Etats membres, le principe de l'égalité de traitement
- Précise le principe de non-discrimination en y intégrant les notions de discrimination directe, discrimination indirecte et de harcèlement, et interdit toute injonction à la discrimination (« tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes en raisons de race ou d'origine ethnique est considéré comme une discrimination »)
- Protège contre les discriminations dans les domaines de l'emploi, l'éducation, la protection sociale, les avantages sociaux, l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services
- Autorise les mesures d'action positive
- Prescrit la mise en place dans les Etats membres de procédures judiciaires et/ou administratives et des procédures de conciliation, accessibles aux personnes victimes de discriminations
- Reconnaît les associations à engager une procédure judiciaire pour le compte ou à l'appui d'un plaignant
- Répartit la charge de la preuve entre le plaignant (qui établit des faits présumant de l'existence d'une discrimination) et la partie défenderesse (qui doit apporter la preuve qu'il n'y a pas discrimination)
- Prévoit la mise en place d'un régime de sanctions applicables aux violations des dispositions de lutte contre les discriminations dans les Etats membres
- Prévoit la mise en place d'un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, d'apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager une procédure, de conduire des études indépendantes et de publier des rapports et émettre des recommandations.

■ **la directive 2000/78/CE relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.**

Principales dispositions :

- Met en œuvre le principe de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de formation, indépendamment de la religion ou des convictions, d'un handicap, de l'âge ou de l'orientation sexuelle, en ce qui concerne l'emploi, la formation, l'appartenance et la participation à des organisations de travailleurs et d'employeurs.
- Comprend des dispositions identiques à celles reprises dans la directive relative à l'égalité raciale en matière de définitions de la discrimination et du harcèlement, d'interdiction de toute injonction à pratiquer la discrimination et la rétorsion, d'actions positives, de droits à réparation et de partage de la charge de la preuve.
- Appelle les employeurs à procéder à des aménagements raisonnables, afin de permettre à une personne handicapée possédant les qualifications nécessaires à l'accomplissement d'un travail de participer à la formation ou à un emploi rémunéré.
- Autorise des exceptions réduites au principe d'égalité de traitement, par exemple dans les cas où l'éthique d'une organisation religieuse se doit d'être préservée, ou lorsqu'un employeur fait valoir l'exigence légitime d'appartenance à un groupe d'âge déterminé pour embaucher un employé.

6) La HALDE :

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) est une autorité administrative indépendante créée par la loi du 30 décembre 2004.

• Lutte contre les discriminations

- Elle aide toute personne à identifier les pratiques discriminatoires, et à les combattre.
- Elle conseille pour les démarches juridiques, et contribue à établir la preuve de la discrimination.
- Elle peut se saisir elle-même de toute pratique discriminatoire dont elle a connaissance.
- Elle dispose de pouvoirs d'investigation pour instruire les dossiers. Elle peut exiger des documents et des preuves que la victime n'a pas pu obtenir, aller vérifier sur place et entendre des témoins.

La HALDE aide à trouver une réponse adaptée :

- organiser une médiation pour trouver un accord ou saisir le procureur de la République en cas de discrimination avérée,
- obtenir une indemnisation, proposer une amende à celui qui a discriminé et déclencher un procès s'il refuse de les verser (transaction pénale),
- intervenir devant le juge si la victime décide d'aller au tribunal,
- rendre publique une pratique de discrimination.

La HALDE émet des avis et des recommandations, auprès du gouvernement, du Parlement et des autorités publiques pour lutter contre les discriminations, afin d'améliorer les textes de loi, de faire progresser l'état du droit français dans ce domaine.

- **Promotion de l'égalité**

La HALDE mène des actions pour promouvoir une réelle égalité des chances :

- Elle entreprend des actions de sensibilisation et de formation pour faire évoluer les pratiques et les mentalités.
- Elle identifie et diffuse les bonnes pratiques et les expériences en matière de lutte contre les discriminations.

Elle rend compte de son action dans un rapport annuel, adressé au Président de la République, au Premier Ministre et au Parlement.

La HALDE mène des actions d'information auprès des publics.

▶ II - UNE PROBLEMATIQUE RECENTE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES FRANCAISES

En France le terme de discrimination apparaît seulement à la toute fin des années 1990 dans le vocabulaire de l'action publique. En quelques années le thème de la lutte contre les discriminations devient un mot d'ordre et tend peu à peu à se substituer à ceux de citoyenneté ou de d'intégration qui ont perdu de leur crédibilité depuis que les personnes majoritairement visées par ces politiques sont des personnes nées en France.

- **Années 1970** : la question du traitement des immigrants et de leurs descendants est abordée en termes économiques (les immigrants coûtent-ils plus à la sécu qu'ils ne lui rapportent ? etc.).

- **A partir des années 1980** : sous l'influence du front national, la réflexion se fait en termes politiques sur le rôle, la place et l'importance de l'immigration. On passe ainsi d'une réflexion en termes économiques à une réflexion en termes sociopolitiques.

- **Début des années 1990** : cette irruption du politique dans le champ de l'intégration se traduit par la réaffirmation et la cristallisation du modèle républicain d'intégration à la française. Ce modèle théorique acquiert rapidement un quasi-statut de discours officiel et contribue largement au phénomène de négation des discriminations jusqu'à **la fin de la décennie 1990.**

- Le tournant est marqué par l'apparition d'un **rapport du Haut Conseil à l'Intégration en 1998**. Chaque année depuis sa création en 1989, le HCI fait un rapport où il constate des inégalités mais les relativise et cherche à les justifier en soulignant que les populations migrantes n'ont pas la même structure par âges, les mêmes diplômes et que cela devrait donc changer dans l'avenir. Le HCI explique les inégalités soit en termes de différences culturelles soit en termes de handicaps. Le rapport de 1998 pose pour la première fois la question en termes de discrimination. On y observe également un déplacement de la question de l'intégration vers la mise en cause des discriminations. Le rapport explique pour la première fois que l'on ne peut plus expliquer seulement les disparités par les caractéristiques des populations étrangères mais par le mode de fonctionnement de la société française. Le critère de nationalité n'apparaît plus comme suffisant puisque le HCI reconnaît que la discrimination touche aussi des citoyens français. => Remise en cause de la dichotomie nationaux/français.

- **Simultanément à cela, le dispositif institutionnel chargé de lutter contre le racisme et les discriminations évolue :**

- **le 12 octobre 1998** : Martine Aubry déclare que « la lutte contre la discrimination raciale dans le monde du travail est une priorité politique ».
- **janvier 1999** : Chevènement produit une circulaire qui porte création des CODAC.
- **avril 1999** : le Groupe d'étude contre les discriminations (GED ancêtre de la HALDE) est créé. Ces structures étaient destinées à produire de la réflexion.
- **mai 1999** : une table ronde des représentants des organisations patronales et de syndicats de salariés aboutit à une déclaration commune.
- **mars 2000** : se tiennent les assises de la citoyenneté à l'issue desquelles le GED se transforme en groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD) ; est créé le numéro 114 d'écoute des plaintes pour discrimination. Ces plaintes sont remontées vers les CODAC.
- **2001** : transformation du Fonds d'action social (FAS) en FASILD (Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations). Le FAS était une structure visant à favoriser l'insertion des migrants d'Afrique du nord.

- L'ensemble de ces dispositifs marque une reconnaissance publique de la question des discriminations ethniques et raciales.

- **Entre 1999 et 2004** : hésitation des pouvoirs publics avec, au sein de l'Etat français, une lutte d'influence pour savoir comment requalifier les politiques depuis longtemps pensées en termes d'intégration. Cette hésitation se voit dès 1999 avec d'un côté le programme d'action de Martine Aubry qui formule le problème en termes de discrimination et, de l'autre côté, Chevènement qui pose le problème en termes d'accès à la citoyenneté et d'intégration avec les CODAC. L'Etat essaiera de combiner ces deux orientations qui peuvent pourtant sembler contradictoires.
- **A partir de 2002** : nouvelle période de reformulation des politiques publiques.
- **Avril 2003** : cette reformulation s'exprime clairement avec la réunion d'un comité interministériel à l'intégration au cours duquel le ministre de l'emploi présente un plan de cohésion sociale dans lequel la politique publique est cette fois-ci qualifiée de promotion de l'égalité des chances. C'est cette nouvelle formulation qui va devenir dominante.
- **2004** : le gouvernement prend la décision de remplacer les CODAC par les COPEC (Commissions départementales pour l'égalité des chances). De même on passe du Groupe d'étude de lutte contre les discriminations (GELD) à la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations).
- **2006** : le FASILD (Fond d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre la discrimination) est transformé en ACSE (Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances).
- Cette nouvelle formulation n'est pas seulement française puisque l'année **2007** est l'année européenne pour l'égalité des chances.

► III - ENJEUX ACTUELS DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

1) Face au modèle d'intégration républicain, une émergence difficile de la problématique des discriminations

En France, si le terme de discrimination apparaît seulement à la toute fin des années 1990 dans le vocabulaire de l'action publique **c'est parce que ce référentiel va à l'encontre du modèle républicain d'intégration à la française, apparu au début des années 1990**. Ce modèle théorique avait rapidement acquis un quasi-statut de discours officiel et a largement contribué au phénomène de négation des discriminations jusqu'à la fin de la décennie 1990. **Ce modèle républicain est fondamentalement un modèle de type assimilationniste** qui reprend une certaine tradition française issue de 1789 qui ne reconnaît aucun intermédiaire entre l'individu et l'Etat et donc aucune légitimité à tout groupe d'individu particulier, y compris quand ce groupe subit des traitements discriminatoires évidents. Ce modèle d'intégration à la française a été utilisé comme un outil idéologique pour bloquer les tentatives d'expression publiques et collectives d'un certain nombre de minorités ethniques ou régionales. La prégnance de ce modèle a ainsi longtemps entravé l'émergence de la problématique de la lutte contre les discriminations.

2) Clarification : les glissements de la terminologie

Dans le cadre français nous sommes passés de politiques d'insertion (gestion économique des migrations) à des politiques d'intégration (regroupement familial et installation des migrants) aux politiques de lutte contre les discriminations puis à celles dites de promotion de l'égalité des chances. Concernant cette terminologie, il faut retenir 2 basculements :

1) le basculement qui s'opère lorsqu'on passe des termes insertion ou intégration, qui ont **vocation à enjoindre les « non nationaux » à la conformité aux « valeurs » nationales et à l'identité**, à l'expression de lutte contre les discriminations qui vise au contraire à **rétablir une égalité de droit et de traitement entre les nationaux ;** cette égalité étant déficiente du fait même des *« raideurs de la société d'accueil »*¹.

2) le glissement repérable dans le passage de l'expression lutte contre les discriminations à celles de diversité et de promotion de l'égalité des chances. Ces dernières ont émergé à partir de 2004, sur l'impulsion de l'Institut Montaigne, et fut **prolongé en 2006 par le vote de la Loi sur l'égalité des chances. On peut constater que le terme égalité des chances, tout en prétendant formuler de manière positive la question des discriminations, entraîne une disparité de la notion de droit.** Le terme « égalité des chances » est un oxymore : s'il y a de la chance, il ne peut pas y avoir d'égalité et inversement. La question des discriminations se réfère à des processus de domination des groupes majoritaires sur les groupes minorisés. Quand on reformule ceci en termes d'égalité des chances, cette référence à la domination disparaît. **L'égalité renvoie à l'effectivité des droits alors que l'idée**

¹ BELORGEY Jean-Michel, *Lutter contre les discriminations, rapport à Madame la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, mars 1999.*

de chance renvoie à l'aléatoire. Quand on se réfère à l'égalité, on est dans une logique de type « égalitarisme social » ; quand on parle d'égalité des chances, ce que l'un va gagner, l'autre va le perdre. Ainsi, l'égalité des chances ne serait elle pas ancrée dans une perception individualiste et concurrentielle ? On observerait alors un déplacement des enjeux vers le monde de l'entreprise.

Bien qu'ils décrivent et prescrivent des réalités très différentes, intégration, insertion, lutte contre les discriminations, diversité, promotion de l'égalité des chances, sont des termes qui cohabitent aujourd'hui en France. Il semble qu'ils soient tous d'actualité. Ils se croisent dans les discours officiels et dans ceux des acteurs de terrains, ils se superposent dans les plans d'action. Si l'approche par les discriminations était apparue à son émergence comme « *une opportunité pour réinterroger les référentiels de l'insertion, de l'intégration ou encore de l'insécurité qui organisent massivement l'action publique locale et **construisent des images négatives des publics*** »², ce ne fut vraisemblablement pas le cas dans sa mise en application concrète. Depuis son émergence en tant que problème public, le traitement des populations immigrantes et de leurs descendants constitue une question dont la définition a fait l'objet d'une vive surenchère. **On observe aujourd'hui une superposition des référentiels dont les conséquences sur les acteurs semblent préjudiciables pour la conduite de projets et d'actions opérationnelles.**

3) Un nécessaire travail de distinction des concepts pour connaître les objectifs de l'action

De nombreux rapports récents portant directement sur l'étude des dispositifs de lutte contre les discriminations expriment bien la coexistence de plusieurs cadres d'interprétation. Certains ont pensé qu'ils ne feraient que se succéder, chacun gagnant en son temps une autorité suffisante pour pouvoir invalider les précédents. Pourtant, force est de constater que cette invalidation n'a pas eu lieu. Loin de se succéder et de s'invalider, les référentiels semblent davantage faire l'objet d'une sédimentation. **Abdelmalek SAYAD parlait ainsi au sujet de la notion d'intégration de sédimentations sémantiques.** D'après lui, les différentes appellations « adaptation », « assimilation », « insertion », « intégration », désignent, chacune en leur temps, un même phénomène, un même « *processus sociologique* ».

Un élément d'explication à cette situation réside dans le fait que les inflexions de politiques se font sur des temps longs. Il n'y a pas de trajectoires brisées, c'est pourquoi **l'écart se creuse entre les discours et la réalité.** La radicalité du discours relatif aux discriminations, exprimée par l'usage du mot « lutte », et supposant un mode de traitement frontal et conflictuel, est en effet loin de se retrouver dans le « *traitement plutôt consensuel par le biais d'actions de sensibilisation, de formation et d'accompagnement des acteurs* »³ entrepris jusqu'ici. Et si l'expression de lutte contre les discriminations diffère fondamentalement des autres dénominations citées plus haut en ce qu'elle n'est pas censée désigner le même « problème » social, force est pourtant de constater que **le recours à cette expression agit bien souvent, dans ses applications concrètes, comme si elle désignait le même objet que le terme d'intégration.** Le positionnement radical que constitue, en effet, le choix discursif de l'expression lutte contre les discriminations plutôt que celles

² I.S.C.R.A.-Méditerranée, *ibid.*, p. 17.

³ NOEL Olivier, « Une politique « à bascule » : la prévention des discriminations raciales à l'emploi. Enjeux d'intermédiation et de professionnalité », 2003, p. 4.

d'intégration ou d'insertion n'a **que peu d'effets sur la réalité des actions mises en œuvre, du fait de la constance sur un temps long de l'action publique et de la reproduction des pratiques antérieures.**

Plusieurs référentiels coexistent ainsi, chacun ayant une force et une influence différentes. Il existe aujourd'hui en France au moins trois référentiels distincts relatifs à l'action publique pour l'égalité : l'intégration, la lutte contre les discriminations, la promotion de l'égalité des chances.

4) De la rhétorique du déni à une mobilisation défaillante

Les conclusions précédemment tirées amènent à s'interroger sur la manière dont peuvent se décliner localement les orientations et les actions politiques en matière de lutte contre les discriminations. La coexistence conflictuelle de référentiels d'action publique est en effet porteuse de contradictions et source de résistances à la fois individuelles et institutionnelles. Malgré les intentions affichées, parfois tout à fait sincères, **les acteurs locaux montrent des signes de résistance au référentiel de la lutte contre les discriminations et de ce qu'il implique en termes d'actions concrètes.** Ces résistances relèvent du registre de la dénégation (Didier FASSIN). Les acteurs interrogés reconnaissent l'existence de discriminations mais, dans la majorité des cas, les expliquent par les problèmes posés par les personnes discriminées elles-mêmes. De ces résistances individuelles naît ainsi la reproduction par les acteurs locaux des schèmes antérieurs. Notons qu'il existe une forme de résistance consciente, dont un exemple nous a été relaté : la résistance à l'injonction. Cette forme de résistance est développée notamment par les acteurs contraints par leurs supérieurs de s'emparer de cette thématique. Ces réticences individuelles à investir pleinement le référentiel de la lutte contre les discriminations correspondraient, selon les chercheurs de l'I.S.C.R.A., à des stratégies institutionnelles. On voit ainsi se maintenir, malgré l'émergence et le recours par les acteurs locaux au référentiel de la lutte contre les discriminations, la définition du public visé par les actions mises en place, notamment les jeunes, comme « *une catégorie-problème à insérer* »⁴. Olivier NOEL parle ainsi de « *fuite en avant rhétorique et [de] fuite en arrière pratique* »⁵. Il apparaît alors légitime de se demander si, en comparaison aux discours antérieurs, la radicalité du discours officiel relatif aux discriminations n'a pas encouragé les plus réticents à cette lecture de la réalité à provoquer cette fuite en arrière de manière parfois brutale. C'est en tout cas ce que semble soutenir Didier FASSIN lorsqu'il affirme que « *les argumentaires actuels tendent ainsi à être offensifs : on ne peut plus taire, donc on contre-attaque* »⁶. D'après lui, cette réplique opère selon deux registres argumentaires distincts dont l'un consiste notamment en une délégitimation des acteurs discriminés. **Cette rhétorique du déni permet d'opérer un retour aux représentations qui fondaient chez de nombreux acteurs le recours au référentiel de l'intégration, c'est-à-dire l'imputation de la responsabilité du problème social aux catégories d'individus discriminés.**

⁴ NOEL Olivier, « *Emergence d'une catégorie à insérer : la jeunesse* », *Hommes et migrations*, n°1196, pp. 6-10, mars, 1996.

⁵ NOEL Olivier, « *Une politique « à bascule » : la prévention des discriminations raciales à l'emploi. Enjeux d'intermédiation et de professionnalité* », 2003, p. 4.

⁶ FASSIN Didier, « *Du déni à la dénégation. Psychologie politique de la représentation des discriminations* », In *De la question sociale à la question raciale ? Représenter la société française*, sous la direction de Didier Fassin et Eric Fassin, Paris : La Découverte, pp. 133-157.

5) Un portage exclusivement technique des actions de lutte contre les discriminations au niveau local

A la mobilisation variable des acteurs locaux s'ajoute un déséquilibre dans la manière dont ces derniers se saisissent de la question. L'impulsion des actions de lutte contre les discriminations provient en règle générale exclusivement de la sphère technique et plus particulièrement de techniciens experts particulièrement volontaires. Cependant, ces derniers subissant le *turn over* du personnel qui semble régir la mise en œuvre de la politique de la Ville, leur investissement est souvent de courte durée. **C'est pourquoi le défaut de mobilisation des acteurs pose le problème tout aussi essentiel de la qualité du portage politique des actions.** La DIV relève, en effet, des différentes expériences menées sur le territoire français qu'il est fondamental pour que les actions légitimées vis-à-vis des différents milieux professionnels et institutionnels qu'elles soient portées **par des autorités politiques des collectivités territoriales**⁷. Les élus doivent être animateurs tout autant qu'acteurs sur leurs territoires. Employeurs, mais aussi interlocuteurs de leurs administrés, ils ont un rôle essentiel à jouer de légitimation et d'incitation. Pourtant, les témoignages des techniciens rendent généralement compte de la faible mobilisation des élus autour de cette thématique.

Si le portage politique des actions de lutte contre les discriminations est en cause dans la mobilisation défailante des acteurs locaux, cela n'est encore une fois pas sans rapport avec la superposition des référentiels évoqués plus haut. Les chercheurs membres de l'I.S.C.R.A l'expliquent précisément par **l'attachement persistant des élus locaux aux référentiels de l'insertion, l'intégration et la lutte contre l'insécurité**. Notons que cette dépendance aux référentiels plus anciens peut s'expliquer, en ce qui concerne les élus, par **le coût**, en termes de popularité électorale notamment, d'une prise de position en faveur de la lutte contre les discriminations racistes. Ce type de positionnement est, en effet, encore trop souvent perçu comme un acte citoyen de militant engagé. Afin d'éviter cette stigmatisation, **il semble nécessaire de resituer la lutte contre les discriminations sur le terrain de la légalité et d'en rappeler les enjeux en termes de progrès et de responsabilité sociale.**

6) La formation comme moyen et enjeu de l'action

L'émergence de la politique publique de lutte contre les discriminations a créé un nouveau secteur d'activité, « *dans le champ du savoir, de la formation, de l'ingénierie sociale* »⁸. Cependant, ce secteur s'est ouvert alors même que la recherche et l'enseignement dans le domaine étaient encore assez « **confidentiels** » et ce secteur d'activité s'est ainsi vu investi par nombre de professionnels ayant une qualification insuffisante en la matière. Il semble en résulter sur le terrain un brouillage des concepts qui, malgré la volonté des acteurs, rend difficile la mise en œuvre effective d'une politique de lutte contre les discriminations à proprement parler. C'est pourquoi **il est essentiel de travailler à la qualification des acteurs du territoire à la détection et au traitement de ces processus discriminatoires**. La formation peut servir en premier lieu à clarifier les concepts, de manière à ce que, sans homogénéiser les avis, tous les acteurs puissent **au moins « parler le même langage »** et **s'approprier les repères juridiques**. Les difficultés rencontrées sur le

⁷ Délégation Interministérielle à la Ville, *Agir contre les discriminations dans les zones urbaines sensibles, collection Repères, Editions de la DIV, Paris, décembre 2007.*

⁸ I.S.C.R.A.-Méditerranée, *ibid.*, p. 16.

terrain ne sont en effet jamais étrangères aux difficultés conceptuelles. La formation peut être une intervention structurelle transversale ou une action ponctuelle ciblée selon les objectifs qui lui sont assignés. La DIV rappelle dans son rapport sur les plans territoriaux de lutte contre les discriminations qu'il existe cinq grandes familles d'objectifs (éventuellement croisées) qui président à la formation :

- développer la connaissance locale des discriminations et leur système ;
- favoriser la diffusion et l'information⁹;
- faire évoluer les pratiques et les représentations ;
- aider et accompagner les publics victimes de discriminations ;
- mobiliser les acteurs et tisser un réseau.

Les acteurs visés par les formations sont ainsi divers, qu'ils participent directement ou indirectement aux pratiques discriminatoires, ou qu'ils en soient témoins ou victimes : acteurs économiques, professionnels du logement, intermédiaires de l'emploi, acteurs de l'action sociale, éducative, socioculturelle, relais institutionnels, élus, publics discriminés, etc. D'après la DIV, trois types de démarches peuvent être choisis, en fonction du contexte :

- **La sensibilisation** : approche partielle de la thématique s'adressant à des publics qui n'ont pas ou peu réalisé un travail de réflexion et d'analyse sur les phénomènes discriminants.
- **La formation** : en articulant approche théorique et approche pratique, elle fournit aux participants des éléments leur permettant de réfléchir à la manière de mettre en place à moyen terme des actions concrètes.
- **La formation-action** : démarche pragmatique consistant à aborder concrètement les analyses et problèmes des participants, dans leurs pratiques professionnelles notamment, et à formuler des réponses aux problématiques soulevées et difficultés rencontrées.

En matière de formation, il semble aujourd'hui nécessaire de renforcer les dispositifs existants dans le sens d'une systématisation des interventions afin que le public des sessions de formation cesse d'être tout à fait marginal. **Un travail sur les systèmes et les mentalités** requiert en outre des sessions de formation plus longues et plus exhaustives que ce qui se fait généralement.

► IV- LES PLANS TERRITORIAUX DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

1) Une démarche nationale

La création des plans territoriaux de lutte contre les discriminations se situe dans le prolongement d'une territorialisation de la politique de lutte contre les discriminations. Ce processus se manifesta tout d'abord, de manière uniquement formelle, par la création en **1993 de « cellules départementales de coordination de la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme »** au sein des Conseils départementaux de prévention de la délinquance. A partir de **1999**, de manière un peu plus pragmatique, la **lutte contre les discriminations est**

⁹ Délégation Interministérielle à la Ville, *Agir contre les discriminations dans les zones urbaines sensibles, collection Repères, op. cit*

inscrite dans les Contrats de ville, puis encouragée à y être réinscrite à chaque renégociation de ces contrats. La Cour des Comptes rappelle ainsi régulièrement que « **l'inscription de la prévention des discriminations au cœur des politiques territoriales** » constitue l'un des trois axes de la politique publique de lutte contre les discriminations menée par la DPM¹⁰. En **2001**, la prise en compte grandissante des phénomènes discriminatoires à l'échelle nationale et européenne décide la DIV, en partenariat avec le FASILD, la DPM, la DGEFP, l'ANPE et le Conseil national des missions locales à initier une expérience dans le cadre de la Politique de la Ville : les plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations sur le marché du travail. Cette démarche fut formalisée par le Comité interministériel à l'intégration du 10 avril **2003**.

D'après le guide de la DIV, intitulé *Agir contre les discriminations dans les zones urbaines sensibles*¹¹, ces plans comportent **plusieurs axes**.

1. Il s'agit de parvenir à une **prise de conscience collective** de la réalité des discriminations sur le territoire concerné. Des **diagnostics** permettent ainsi d'identifier les contextes locaux en matière d'immigration, de peuplement, de dynamiques économiques, d'emploi et de recenser l'ensemble des processus discriminatoires. Ces diagnostics sont généralement complétés par des **actions d'information et de sensibilisation** sur la discrimination.
2. Il s'agit de mettre en place des **sessions de formation** permettant de progresser sur la connaissance des pratiques discriminantes, de faire évoluer les représentations et de s'approprier les méthodes de prévention et de lutte existant. Les plans territoriaux doivent permettre par ailleurs **d'interpeller et de mobiliser les acteurs du monde économique** afin que la prévention des discriminations soit intégrée dans les processus de recrutement ou l'accès aux stages.
3. Le dernier axe est celui de **l'accompagnement des victimes** dans la formulation et la dénonciation des pratiques discriminantes ainsi que **l'accompagnement renforcé dans la recherche d'emploi**.

2) Un exemple essonnien

Les territoires de Corbeil-Essonnes et de la Communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne manifestèrent rapidement la volonté de s'inscrire dans cette démarche nationale et d'élaborer un plan local de lutte contre les discriminations à l'emploi. Le sous-préfet à la Ville fut, en effet, sollicité par le CRPVE au sujet des difficultés rencontrées par les jeunes issus des ZUS dans leur insertion professionnelle. Les différents contrats de Ville ne disposant pas de dispositifs sur cette thématique, il s'agissait pour l'Etat d'initier un travail autour de cette question. Le sous-préfet à la Ville, appuyé par le CRPVE, a ainsi rassemblé autour de lui ses partenaires de la politique de la Ville pour réfléchir à la mise en place d'une action de lutte contre les discriminations. Il fut décidé d'entreprendre dans un premier temps ce travail de manière expérimentale et circonscrite, sur un site de contrat de Ville : Centre-Essonnes, et sur un public ciblé : les jeunes diplômés des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Suite à des échanges bilatéraux entre le sous-préfet à la Ville et les élus, la préfecture, sous l'égide du sous-préfet, a organisé des réunions de travail auxquelles ont été associés le CRPVE, les collectivités locales, les missions locales,

¹⁰ Cour des comptes, « Les dispositifs de lutte contre les discriminations », extrait du rapport public annuel 2008, <http://www.ccomptes.fr/CC/documents/RPA/Suite7-dispositifs-lutte-contre-discriminations.pdf>

¹¹ Délégation Interministérielle à la Ville, *Agir contre les discriminations dans les zones urbaines sensibles*, collection Repères, Editions de la DIV, Paris, décembre 2007.

l'ANPE, la DDTEFP, le FASILD, et certaines associations de quartier. Ces différentes réunions de travail permirent de rédiger une charte et un plan d'action exprimant tout deux les objectifs suivants :

- réaffirmer le principe républicain d'égalité ;
- sensibiliser et mobiliser les partenaires institutionnels, économiques et associatifs autour de la lutte contre les discriminations ;
- proposer des actions spécifiques pour promouvoir l'accès à l'emploi des jeunes diplômés issus de ZUS et donner à voir aux habitants que des engagements concrets sont pris sur cette question sensible.

La charte et le plan d'action furent signés en 2004 par des acteurs institutionnels, des associations et des entreprises.

Le Plan local de lutte contre les discriminations dans l'accès à l'emploi des habitants des quartiers prioritaires de Corbeil-Essonnes et des communes de la Communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne semble constituer l'illustration de nos propos sur les enjeux actuels de la lutte contre les discriminations i. e. le difficile maintien des objectifs pratico-pratiques initiaux, une mobilisation des acteurs qui s'est avérée difficile à entretenir, des lacunes en termes de formation des acteurs impliqués dans le Plan de lutte. Un travail de recensement et d'analyse des actions concrétisées par les acteurs institutionnels et associatifs du PLDE a amené à une conclusion fondamentale : ce dispositif a avant tout permis de formaliser et d'optimiser les actions déjà engagées sur le territoire. Dit autrement, il semble avoir permis de mieux faire ce que l'on savait déjà faire. Les acteurs investis dans la lutte contre les discriminations avant le lancement du Plan ont ainsi vu leurs actions gagner en visibilité et en audience. Le PLDE leur a également fourni un outil non négligeable d'interpellation et de mobilisation de leurs partenaires. D'une manière plus générale, ce Plan de lutte a constitué un instrument efficace de sensibilisation des divers acteurs du territoire. La rédaction de la charte et la construction du plan d'action ont inévitablement obligés les acteurs signataires à mener à la fois une réflexion collective sur le thème des discriminations et un travail réflexif sur leurs propres pratiques professionnelles et personnelles. Pour autant, les difficultés rencontrées dans le pilotage technique et les lacunes du portage politique du Plan n'ont pas permis de prolonger durablement cette dynamique. Par conséquent, de nombreux acteurs ont préféré demeurer dans une logique performative plutôt que de s'engager dans la mise en œuvre pragmatique d'actions encore très stigmatisées et socialement et politiquement. Si le Plan a su œuvrer efficacement en matière de sensibilisation, il semble aujourd'hui nécessaire d'équilibrer actions d'interpellation et action à plus long terme sur les systèmes. Le registre de l'interpellation sur les enjeux et celui du rappel à la loi majoritairement mobilisés ne sauraient suffire. Il semble que l'un des enjeux primordiaux soit aujourd'hui celui d'une systématisation de la formation à la lutte contre les discriminations afin d'agir plus profondément sur les représentations et les pratiques.

1) Les confusions à éviter

Le problème soulevé par l'approche en termes de discriminations est, en effet, le suivant : « *comment matérialiser des outils intellectuels qui passent essentiellement par «la reconstruction de représentations» ?* »¹². L'élaboration d'outils concrets constitue pourtant une étape indispensable au niveau local. L'émergence d'un problème y semble en effet davantage conditionnée par l'existence d'une solution. La réduction ou circonscription du problème public de la discrimination à l'emploi au niveau local s'expliquerait ainsi en partie parce qu'au niveau local il a semblé plus facile de raisonner en termes de compétences. Cette exigence de matérialisation, de concrétisation d'outils et de solutions, dont est représentative la création des plans territoriaux de lutte contre les discriminations à l'embauche, est cependant problématique lorsqu'il s'agit d'agir sur des représentations constitutives des ordres et rapports sociaux qui organisent notre société. Face à cette difficulté, il semble que les acteurs locaux ont eu recours aux modes d'action déjà connus et déjà pratiqués, bien que ces derniers ne répondent pas au problème mis en avant par la rhétorique de la lutte contre les discriminations. Les dispositifs territoriaux semblent en effet avoir avant tout permis de formaliser et d'optimiser les actions déjà engagées sur le territoire sans que soit opérée de véritable réorientation de l'action de façon à prévenir ou à lutter contre les discriminations. Dit autrement, ils semblent avoir permis de mieux faire ce que l'on savait déjà faire en matière d'insertion économique et d'intégration.

2) Les questions à se poser

Comme nous l'avons vu précédemment ces termes recouvrent pourtant des modèles d'action politique très différents qu'il est indispensable de savoir distinguer afin de pouvoir opérer un choix qui guidera l'action entreprise. « *Pour que la lutte contre le racisme et les discriminations quotidiennes soit effective, il convient de sortir des effets d'annonces et de bien prendre conscience de ce que la mise en place de politiques dans ce domaine signifie.* »¹³. Le passage du verbe à l'action ne peut s'effectuer qu'à partir du moment où est écartée toute confusion quant à la définition du problème social auquel on a l'intention de s'attaquer. Trop souvent semble-t-il les acteurs locaux ont tenté d'agir sans nommer le problème. Cette omission eut pour conséquence d'opacifier l'objet même de l'action. Il convient ainsi avant toute chose de se poser un certain nombre de questions indispensables :

1. Quelles sont les actions déjà mises en œuvre sur le territoire ?
2. A quel référentiel de politique publique correspondent-elles ?
3. Quelle conception de l'égalité souhaitons-nous mettre en œuvre ?
4. Quels résultats cherchons-nous à atteindre ?
5. Quels publics souhaitons-nous viser ?
6. Quels acteurs/partenaires souhaitons-nous mobiliser ?
7. Les acteurs que nous souhaitons mobiliser sont-ils outillés pour travailler en conformité avec le modèle d'action politique choisi ?
8. Quel type d'actions souhaitons-nous mettre en œuvre ?
9. Sur quel échéancier ?
10. De quelle manière sera évaluée l'action entreprise ?

¹² I.S.C.R.A.-Méditerranée, *ibid.*, p. 17.

¹³ DE RUDDER Véronique, POIRET Christian, VOURC'H François, *L'inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*, PUF, PARIS, 2000, p. 187.