

# LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS RACIALES :

Martin CLEMENT, chargé d'études à l'association Economie & Humanisme

*Texte communiqué à partir de la rencontre-débat du 19 JUIN 2003*

*« La lutte contre les discriminations »*

*Organisée par le Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne*

Identifiée comme un enjeu public de première importance par les autorités de l'État, la lutte contre les discriminations est désormais devenue un des éléments prioritaires des contrats de ville 2000-2006.

Cette reconnaissance des « discriminations », et plus particulièrement des discriminations dites « raciales », reste cependant un phénomène récent et mobilise autour de la notion même de discrimination un vocabulaire pluriel qui renvoie à un sujet parfois difficile à appréhender par les acteurs de terrain. Que ce soit en termes de mesure des faits, de signification des concepts, d'évolution et d'innovation juridiques ou encore de multiplicité des acteurs impliqués, ce sujet demeure complexe.

Cette rencontre se propose donc d'éclairer la question, tout d'abord, par une exposition des cadres conceptuels de la notion de discrimination, afin de comprendre les significations et les nouvelles perspectives qu'apporte l'approche en terme de « discrimination » et de bien saisir ce qui la relie, mais aussi ce qui la distingue d'approches plus anciennes, comme celle de l'intégration ou des inégalités.

La mobilisation récente, mais rapide, de la France sur le sujet des discriminations s'expliquant en partie par une impulsion forte de l'Europe, un rappel du cadre législatif et réglementaire des lois européennes permettra de replacer les enjeux des politiques de lutte contre les discriminations et de comprendre leur déclinaison dans le droit français.

Enfin, au niveau des territoires, dans le cadre de la politique de la Ville et pour l'action contre les discriminations raciales dans l'accès à l'emploi mais aussi au logement, un certain nombre d'outils sont mobilisables. Leur présentation viendra apporter un éclairage sur les catégories qui servent à désigner les personnes, et qui peuvent être mobilisées dans ce type de discrimination.

## Les discriminations raciales dans l'emploi

### Les concepts de discrimination, d'inégalité, d'intégration

L'approche et le vocabulaire de la « discrimination », en particulier pour les discriminations dites « raciales », n'ont été développés en France que depuis peu. Les problèmes qu'ils désignent sont bien sûr beaucoup plus anciens, mais ils étaient soit déniés, soit abordés d'une autre manière et avec d'autres mots. Il convient donc de bien comprendre les significations et les nouvelles perspectives qu'apporte l'approche en terme de « discrimination », et de bien

comprendre ce qui la relie, mais aussi ce qui la distingue, d'approches plus anciennes comme celle de l'intégration ou des inégalités.

### Une définition inscrite dans nos principes fondamentaux

À un niveau très général, on peut proposer la définition suivante : « *Est une discrimination toute violation du principe d'égalité.* ». En droit, le « principe d'égalité » est d'ailleurs également appelé « principe de non-discrimination ».

Le principe de non-discrimination est donc le corollaire du principe fondamental d'égalité en dignité et en droit de tous les citoyens, principe qui fut solennellement affirmé dès 1789 dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ( articles 1<sup>er</sup> et 6 ) : « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.* »

Ce principe d'égalité ou de non-discrimination est reconnu aujourd'hui, dans le monde entier, par l'ensemble des démocraties qui adhèrent à la Déclaration universelle des droits de l'homme. C'est donc cela, en fin de compte, que met en péril la discrimination : le principe d'égalité, qui est sans doute le principe le plus fondamental de l'idée moderne de démocratie et de justice. Plus concrètement, dans toute situation de choix, les décisions et les pratiques seront justes lorsqu'elles se fonderont uniquement sur des critères objectifs et qui paraîtront légitimes dans la situation en question : les ressources pour choisir un locataire, les qualifications pour choisir un employé, etc. Et elles seront discriminatoires dès qu'elles se fonderont sur des critères arbitraires, sans aucune légitimité, et souvent déclarés illégaux, dont les principaux sont la « race » et l'« origine ethnique », le sexe et l'orientation sexuelle, le handicap et la maladie.

### Différents concepts

Au-delà de la définition générale ci-dessus, plusieurs concepts de discrimination ont été définis. Certains servent à qualifier les faits en droit, d'autres ne sont développés que dans les sciences sociales. Le droit européen reconnaît aujourd'hui quatre types de discriminations : la « discrimination directe », la « discrimination indirecte », le « harcèlement » et « l'instruction de discriminer ».

#### Discrimination directe

Il y a discrimination directe lorsqu'une personne est traitée moins favorablement qu'une autre dans une situation comparable en raison de sa race ou de son origine ethnique, de sa religion ou de ses convictions, de son handicap, de son âge ou de son orientation sexuelle.

Un exemple de discrimination directe serait une offre d'emploi qui préciserait que « *les personnes handicapées ne doivent pas postuler* ».

Toutefois, dans la réalité, la discrimination prend des formes souvent plus subtiles. C'est pourquoi la discrimination indirecte est également visée dans les nouvelles dispositions.

## Discrimination indirecte

C'est le cas lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre désavantagerait des personnes sur la base de leur race ou de leur origine ethnique, de leur religion ou de leurs convictions, de leur handicap, de leur âge ou de leur orientation sexuelle, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique puisse être objectivement justifiée par un objectif légitime.

À titre d'exemple : exiger de toute personne qui postule pour un emploi donné de subir une épreuve dans une langue particulière, même si cette connaissance linguistique n'est pas nécessaire pour l'exécution de l'emploi vacant, est un cas de discrimination indirecte. Le test pourrait exclure toutes les personnes qui ont une autre langue maternelle.

## Harcèlement

Le harcèlement est considéré comme une forme de discrimination lorsque se manifeste un comportement indésirable lié à la race, au sexe, au handicap, etc., 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.

## Instruction à discriminer

*« Tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes pour des raisons de race ou d'origine ethnique est considéré comme une discrimination. »*

En Europe, comme en France, le concept de « discrimination systémique » n'apparaît pour l'essentiel, aujourd'hui, que dans des analyses sociologiques. En essayant de préciser la notion, on pourrait dire que la discrimination systémique est un processus discriminatoire qui « fait système », au sens où il ne relève pas d'une simple action individuelle à un moment donné, mais plutôt d'une chaîne d'actions, souvent non intentionnelles, impliquant plusieurs individus mais aussi des règles de fonctionnement et des outils pratiques (par exemple, la chaîne d'attribution des logements sociaux qui mobilisent aussi bien les bailleurs, les services logement des communes que la préfecture).

## Discrimination et intégration

En France, le concept d'intégration fait prévaloir l'intégration des immigrants comme individus (et non l'intégration de groupe) dans la communauté républicaine, sur la base d'une privatisation des identités culturelles, avec incitation à abandonner leurs particularismes. La politique d'intégration ne se distingue alors pas vraiment de la politique sociale destinée à l'ensemble des populations défavorisées. L'État, depuis 1990, – à travers la politique de la Ville visant à améliorer l'habitat, la vie sociale et économique, les chances de réussites scolaires et professionnelles des populations vivant dans les quartiers défavorisés –, a cependant dérogé à cette règle.

Récemment, en France, on a pu se demander si le nouveau discours sur la « discrimination » n'allait pas remplacer celui sur l'« intégration ». En fait, ce sont là deux versants d'une même médaille.

En effet, il ne peut y avoir de discrimination sans une intégration minimale préalable. Aussi longtemps qu'il s'agit d'« immigrés » gardant un statut juridique d'étrangers, confinés sur des emplois délaissés par les nationaux, vivant dans des espaces complètement séparés de la société d'« accueil », – et tout le monde, eux compris, ayant en point de mire leur « retour chez eux » –, on peut parler de ségrégation, de relégation et d'exploitation radicales, mais il n'y a même pas de sens à parler de discrimination.

Pour qu'une personne apparaisse discriminée par rapport aux autres dans l'accès à l'emploi, il faut d'abord qu'elle se présente aux mêmes emplois que les autres et qu'elle fasse valoir sa légitimité à le faire (par une qualification comparable, une expérience similaire, etc.). La même chose vaut pour l'accès au logement, pour l'accès aux droits, et pour tout autre domaine. Il faut vouloir faire comme les autres, avoir tous les moyens de faire comme les autres, et se faire arbitrairement rejeter. En quelque sorte, la discrimination ne frappe que des gens qui se sont intégrés, mais à qui on refuse de le reconnaître.

En même temps, en terme de perspective d'analyse, « intégration » et « discrimination » offrent deux perspectives opposées. Le passage du discours de l'intégration à celui de la discrimination représente un vrai renversement. Avec le premier discours, sous sa forme classique, le défaut, la défaillance, le manque apparaît du côté de la personne à intégrer. Avec le second discours, le défaut, la défaillance, le manque bascule du côté de la personne, ou du système, qui devrait intégrer, mais qui discrimine. Il y a là comme une inversion de la charge de la faute ; la perspective a radicalement changé.

## Discrimination et inégalités

Les discriminations produisent des inégalités, et les inégalités, sans doute, suscitent des discriminations. Les deux concepts ne se situent pourtant pas dans les mêmes espaces de signification, ni en droit, ni en économie, ni en philosophie politique. Et s'il faut se garder de les confondre, c'est surtout qu'on aurait tort de croire, notamment dans le cadre du « modèle social européen », qu'une politique contre les discriminations peut remplacer une politique contre les inégalités. Aplanir les « aspérités » des marchés concurrentiels du travail, du logement, etc., est généralement ce que visent les politiques d'antidiscrimination et d'« affirmative action » (ou « actions positives »). Le discours contre les discriminations est, en théorie, d'ailleurs entièrement compatible avec la pensée libérale, non seulement au sens du régime politique, mais aussi au sens du fonctionnement économique.

Avant d'être d'ordre social, une politique contre les discriminations est d'ordre public. Et les « actions positives » sont des mécanismes de compensation pour corriger le tort des discriminations, avant d'être des mécanismes de redistribution pour corriger le sort des inégalités. En termes juridiques, avant de mobiliser les droits économiques et sociaux, dits de

deuxième génération, l'antidiscrimination mobilise les droits civiques et politiques, dits de première génération. Dans la république « démocratique et sociale » qu'est aujourd'hui la France, par sa Constitution, les uns sont tout aussi fondamentaux que les autres. Et s'ils sont complémentaires, ils ne sont pas substituables. On peut donc bien faire une politique contre les discriminations ou une politique contre les inégalités, mais on ne peut prétendre que l'une vaut pour l'autre.

## Le cadre juridique : l'impulsion des lois européennes

### Le cadre européen

Dès le début, entre les membres de la Communauté économique européenne, créée par le traité de Rome en 1957, la nationalité des personnes physiques ou morales est par définition un critère interdit de discrimination. Dans son article 119, il pose une autre règle antidiscriminatoire que celle relative au seul critère de nationalité : « *Chaque État membre assure [...] l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail.* »

Dans les années 1970, on assiste à un développement de l'antidiscrimination liée au sexe :

- en 1975, la directive sur « *l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins* » ;
- en 1976, la directive sur « *la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle, et les conditions de travail* » ;
- en 1978, la directive sur « *la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale* ».

Puis au-delà, car l'année 1997 va marquer un tournant. Avec la directive « *relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe* ».

Cette directive est encore strictement consacrée à la « discrimination fondée sur le sexe », mais elle instaure des concepts juridiques d'une portée plus générale, et qui vont bientôt pouvoir être appliqués à un domaine beaucoup large. Cette même année 1997, d'autres événements vont considérablement élargir la compétence, en matière antidiscriminatoire, de ce qui est devenu, entre temps, l'Union européenne, l'introduction de l'article 13 du traité dit d'Amsterdam :

« *Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de*

*combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. »*

## Deux règles déterminantes sont établies ici

**PREMIÈREMENT :** le combat contre la discrimination est une compétence législative et politique qui est directement de niveau communautaire au sein de l'Union européenne, c'est-à-dire au-dessus des niveaux étatiques nationaux, et à l'initiative des instances propres de l'Union ;

**DEUXIÈMEMENT :** ce combat est désormais mené à l'encontre de toutes les formes de discriminations, quels que soient les mobiles sur lesquels elles se fondent, dont une liste explicite est donnée.

Ce nouvel article 13, ajouté au traité de la Communauté européenne par le traité d'Amsterdam, est devenu applicable en 1999. Ce qui a permis, dès l'année suivante, au Conseil de l'Union européenne d'adopter deux directives et un programme d'action communautaire de lutte contre les discriminations.

■ LA PREMIÈRE DIRECTIVE, « RACE », fut adoptée en juin 2000 ; elle « a pour objet d'établir un cadre pour lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique ».

Elle pose les définitions de discrimination directe et indirecte, d'harcèlement et d'instruction à discriminer et précise son domaine d'application. La directive s'applique aux organismes publics comme au secteur privé, en ce qui concerne tout d'abord l'emploi et le travail, salarié ou pas, que ce soit en matière de sélection, de recrutement, de promotion, d'orientation professionnelle, d'apprentissage et de formation, de conditions d'emploi et de travail, de licenciement, de rémunération, d'accès à une organisation de salariés ou d'employeurs, ou à un corps professionnel.

Mais la directive RACE s'applique aussi aux domaines publics et privés de la protection sociale et des avantages sociaux, de l'éducation, de l'accès aux biens et aux services et de la fourniture de biens et de services, y compris en matière de logement. La directive autorise ensuite ce qu'elle appelle l'« action positive » : « Pour assurer la pleine égalité dans la pratique, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à la race ou à l'origine ethnique ».

La directive impose par ailleurs de nouvelles règles de fonctionnement dans les procès pour discrimination : le partage de la charge de la preuve.

Concrètement, la personne qui se plaint d'une discrimination à la justice doit seulement apporter des indices qui permettent de supposer qu'il s'est passé une discrimination. La personne accusée doit prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination dans la situation en question. Ce partage du travail dans la production des preuves a pour objectif de rendre moins difficile la tâche des victimes de discrimination.

Les associations, syndicats, ou n'importe quelle organisation active contre les discriminations peuvent accompagner, ou même remplacer, un plaignant auprès des tribunaux.

La protection contre les rétorsions doit être assurée au plaignant, contre

toute pression ou réaction punitive, de la part de ceux qu'il met en cause et qui ont un pouvoir sur lui.

Le dialogue social doit être promu entre chaque État, ses syndicats de salariés et ses associations patronales sur les problèmes de discrimination dans le monde du travail :

■ LA SECONDE DIRECTIVE, « EMPLOI » fut adoptée en novembre 2000. Elle « a pour objet d'établir un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, en ce qui concerne l'emploi et le travail ».

Cette seconde directive porte le titre officiel de « Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ».

Son objectif est de combattre, en même temps, les discriminations dans les domaines de l'emploi et du travail liées à la religion, aux convictions, au handicap, à l'âge ou à l'orientation sexuelle. Elle ne reprend pas les mobiles du sexe et de la « race ou origine ethnique », qui sont déjà traités par leur directive respective.

L'ensemble des directives européennes permet donc à ce jour de couvrir tous les mobiles de discrimination identifiés par le nouvel article 13 du traité de la Communauté européenne.

Le reste du contenu de la directive « EMPLOI » est identique à ce que demande la directive « RACE » : le programme d'action communautaire de « lutte contre toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle », a été adopté pour la période 2001-2006.

Il vise à soutenir trois démarches :

- « **analyse et évaluation** » : sera soutenue la production, par exemple, de statistiques aidant à cerner les problèmes de discrimination, d'analyses comparées des outils antidiscriminatoires en Europe, d'études comparant les approches adoptées pour chacun des mobiles de discrimination, d'indicateurs d'évaluation des progrès contre les discriminations, etc. ;
  - « **renforcement des capacités** » : seront soutenus les échanges faisant intervenir des acteurs dans au moins trois États membres de l'Union, et consistant en un transfert d'informations, d'enseignements et de bonnes pratiques ; un financement de base sera accessible aux organisations non gouvernementales ayant constitué une mise en réseau au niveau européen ;
  - « **sensibilisation** » : seront soutenues, – avec entre autres l'objectif de mettre l'accent sur la dimension européenne de la lutte contre la discrimination –, l'organisation de conférences et de manifestations internationales, la publication de documents visant à diffuser les résultats du programme d'action communautaire, la constitution d'un site Internet à cet effet.
- Enfin, la Commission européenne a mis en place, la même année, l'initiative « **EQUAL** », dont l'objectif est de développer des « pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature en

relation avec le marché du travail, dans un contexte de coopération transnationale ». Financée par le Fonds social européen (FSE), l'initiative EQUAL vise donc à mettre en œuvre de nouveaux moyens de lutte contre les discriminations et inégalités dont peuvent être victimes tant les personnes à l'emploi que celles qui cherchent un emploi. Elle s'inscrit dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE).

En France, de nouvelles lois antidiscriminatoires seront votées, afin de commencer à transposer les directives européennes de l'année 2000.

### **Le droit français : des nouveautés peu utilisées**

Le nombre de cas de discriminations portés en justice est resté très faible en France, à ce jour. Sous la pression du droit européen, le code pénal est complété par la loi contre les discriminations, et renforcé par la loi de modernisation sociale. L'efficacité de cette architecture juridique interroge maintenant les pratiques des acteurs du droit, comme ceux de la société civile.

Tous secteurs confondus (emploi, biens et services, etc.), au civil ou au pénal, et toutes qualifications ensemble (discriminations raciales, violences et injures racistes ou xénophobes, diffamations et provocations à la haine raciale), on compte en France une dizaine de condamnations en moyenne par an, pour discrimination sur la « race ou l'origine », dans les années 1990. Pendant la même décennie, seulement deux arrêts ont été rendus par la Chambre sociale de la Cour de cassation. Sur la même période, en Grande-Bretagne, 2 000 condamnations en moyenne par an étaient prononcées.

L'argument invoqué est celui de la difficulté de la preuve en matière de discrimination, difficulté qui est bien réelle dans la plupart des cas en France. Pour autant des outils existent : partage de la charge, indifférence de l'intention, déduction abstraite ou statistique de la discrimination, discrimination indirecte. Jusqu'à très récemment, le législateur, le procureur et le juge français ont ignoré ces outils. Désormais, l'Union européenne réclame directement qu'ils soient appliqués à tous les types de discrimination. L'une des difficultés rencontrées dans les pratiques judiciaires tient au fait que la procédure pénale s'est constituée, en France, comme la voie habituelle du traitement des discriminations. Le code pénal français, en même temps qu'il qualifie la discrimination de délit, pose qu'il n'y a point de délit sans intention de le commettre. Cette voie procédurale ne peut donc constituer le mode normal de traitement des discriminations. Pourtant, elle est ainsi apparue pendant longtemps, en raison de la faiblesse du traitement civil des discriminations. Cette faiblesse tenait jusqu'ici pour l'essentiel à la nécessité pour la personne discriminée d'apporter la preuve de la discrimination. Isolée et privée de véritables moyens d'investigation (à la différence du juge d'instruction), la victime ne pouvait guère obtenir une reconnaissance judiciaire du délit.

Le code pénal français a pour autre limite de réserver la définition du délit de discrimination à quelques situations précisément énumérées dans l'article 225-2 :

- le refus, sur un critère prohibé (origine, sexe, etc.), de fournir un bien ou un service ;



- l'entrave à l'exercice normal d'une activité économique quelconque ;
- le refus d'embauche, la sanction ou le licenciement ;
- la subordination d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur un critère prohibé ;
- la subordination d'une offre d'emploi à une condition du même ordre.

Ce à quoi la loi du 16 novembre 2001 ajoutera :

- la subordination d'une demande de stage, ou d'une période de formation en entreprise, à une condition fondée sur un critère prohibé ;
- le refus d'accepter une personne en stage sur un tel critère, en particulier lorsque la personne doit accomplir ce stage dans le cadre de sa scolarité ou de ses études, de sa formation professionnelle continue, de sa rééducation professionnelle.

La loi contre les discriminations du 16 novembre 2001 a complété le Code du travail, qui énonçait déjà quelques règles antidiscriminatoires, en particulier dans son article L.122-45. Dans ce cadre, l'apparence, le nom, la race « supposée » sont de nouveaux critères interdits, toute la vie au travail est désormais couverte, même les stages, la charge de la preuve et la discrimination indirecte est partagée (reprise des formules « discriminations directe et indirecte »), et introduit enfin un accroissement du pouvoir des acteurs contre la discrimination.

Complétée par la loi de modernisation sociale de janvier 2002, qui traite de la discrimination dans l'accès au logement ainsi que du harcèlement moral, instaurant un régime juridique précis à ce qui, aux termes des directives européennes, est apparu comme l'une des formes possibles de la discrimination raciale.

Ainsi, en prenant appui sur les concepts issus du droit communautaire – aménagement de la charge de la preuve, discrimination indirecte –, le recours civil est désormais susceptible d'offrir des modes de sanction et de réparation des discriminations plus faciles à mettre en œuvre.

À l'arsenal juridique français de lutte contre la discrimination progressivement élaboré à partir de 1945 - sous l'impulsion notamment du droit communautaire -, s'adosse également un dispositif national dont les enjeux touchent largement la politique de la Ville, c'est l'objet de notre seconde partie.

## La lutte contre la discrimination intégrée dans la politique de la Ville

### Les enjeux politiques

La discrimination raciale et ethnique touche d'abord des Français d'origine étrangère. Dès lors, la lutte contre les discriminations touche au niveau national le principe d'égalité d'accès au droit sur tout le territoire. Tous les Français doivent avoir les mêmes droits et les mêmes devoirs. Elle interroge le modèle français républicain et universaliste : unité et diversité.

La population étrangère non européenne vivant en France compte 2 millions de personnes, et 50 % d'entre elles vivent dans les quartiers de la politique de la Ville. Sur ces sites, en prenant en compte les personnes de nationalité française issue de l'immigration extra-européenne, on peut estimer qu'un tiers de ces habitants est d'origine extra-européenne. Le taux de chômage de ces populations demeure de 1,5 à 2,7 fois supérieur à celui des nationaux. Cette concentration spatiale de difficultés est la justification même de la politique de la Ville. Les actions qu'elle conduit sur ces territoires peuvent être considérées comme une sorte d'affirmative action, de discrimination positive à la française. Les plans de lutte s'inscrivent alors là où la réalité de la discrimination est la plus prégnante : les quartiers sensibles de la politique de la Ville.

### **Le dispositif national**

En mars 2000, lors des Assises de la citoyenneté et de la lutte contre les discriminations, à Paris (La Défense), Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, annonce la création d'un numéro vert pour les personnes témoins ou victimes de discrimination raciale : le 114.

En 2001, la circulaire interministérielle relative à la relance et à la consolidation du dispositif 114-CODAC d'accès à la citoyenneté et de lutte contre les discriminations est venue préciser le cadre et les modes de fonctionnement dudit dispositif (circulaire DPM/ACI2 n° 2001/526 du 30 octobre 2001).

### ***Les Commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC)***

La circulaire du ministère de l'Intérieur du 18 janvier 1999 prévoit la mise en place, dans chaque département, d'une commission départementale d'accès à la citoyenneté (CODAC).

Cette commission a pour mission de réunir les représentants de l'État, des services publics, des élus, des employeurs, des partenaires de la vie économique et sociale pour aider les personnes issues de l'immigration, notamment les jeunes à trouver un emploi et une place dans la société, et faire reculer les discriminations dont elles sont l'objet, en matière d'embauche, de logement et de loisirs.

La CODAC mène 2 types de missions :

- l'animation de la concertation départementale ayant vocation à :
  - favoriser l'instruction civique et la participation à la vie démocratique et citoyenne ;
  - formuler des solutions susceptibles de favoriser l'intégration des jeunes issus de l'immigration dans tous les domaines de la vie quotidienne : emploi et formation professionnelle, logement, loisirs... ;
  - élaborer un plan départemental de lutte contre les discriminations ;
- le traitement des signalements 114 et de ceux qu'elle reçoit directement, liés à des cas de discrimination raciale.

La CODAC siège dans chaque préfecture, sous la présidence du préfet et les vice-présidences du procureur de la République et de l'inspecteur d'académie.

Elle comprend des représentants des institutions, des services publics, du monde associatif, des organisations syndicales et patronales, des élus.

### ***Le secrétariat permanent***

Le secrétariat permanent anime l'instance plénière et les différents groupes de travail de la CODAC. L'instance plénière se réunit de 2 à 4 fois par an pour planifier les actions thématiques et dresser les bilans des réalisations des groupes de travail. Ceux-ci établissent des diagnostics locaux et élaborent des solutions concrètes, telles les chartes locales de bonne conduite, des formations des animations en matière d'emploi et de formation professionnelle, de citoyenneté, de logement, d'accès aux loisirs, etc.

Le secrétariat permanent est, en outre, le pivot du dispositif de traitement des signalements de discrimination faits auprès du dispositif d'écoute 114. Il reçoit les fiches de signalement du 114, reçoit l'appelant pour identifier le mode de traitement approprié de sa situation et gère le traitement de chaque signalement. Le secrétaire permanent, et toute personne impliquée dans le traitement du signalement, est tenu au secret professionnel.

Pour gérer au mieux le traitement des signalements, le secrétariat permanent met en place un réseau de référents auxquels seront transmis les signalements pour accompagnement de l'appelant et traitement individualisé. Il supervise en outre le suivi des signalements.

### ***Le numéro d'appel gratuit 114***

Objectif : accessible depuis le mois de mai 2000 sur l'ensemble du territoire français, ce dispositif permet à tout individu, témoin ou victime de discrimination, de dénoncer cette pratique. Tout appel doit faire l'objet d'un traitement local.

### ***Le Groupe d'études des luttes contre les discriminations (GELD)***

Le GELD est un groupement d'intérêts publics fondé en 1999, qui remplit une double mission :

- observatoire national de lutte contre les discriminations raciales ;
- gestion du numéro d'appel gratuit 114, dispositif d'écoute et de signalement des victimes et témoins de discriminations.

Sa mise en place témoigne d'une double volonté politique de reconnaissance publique des phénomènes de discriminations fondées sur l'origine réelle ou supposée, et d'une prise en charge des cas de discriminations.

La composition du conseil d'administration du GELD est à l'image de cette ambition. Elle associe des représentants de l'administration, des partenaires sociaux et du monde associatif.

Aujourd'hui (avril 2003), le comité interministériel à l'Intégration a décidé de centrer les missions des CODAC sur des actions de prévention. Afin de permettre une meilleure impulsion, coordination et évaluation des actions menées localement pour la lutte contre les discriminations par l'ensemble des services publics, des acteurs socio-économiques et associatifs, il souhaite mettre en place les mesures suivantes :

- Redonner aux CODAC une impulsion forte en précisant leur mission. Cette instance doit en effet permettre une information des acteurs et une coordination de l'ensemble des actions menées dans le cadre des différents dispositifs existants de lutte contre les discriminations raciales mis en place tant par les ministères que par des partenaires privés, dans le cadre national ou communautaire, dans des domaines diversifiés : formation, emploi, logement... ;
- Réaffirmer la nécessité de confier la mission de secrétaire permanent de la CODAC à une personne disposant d'une disponibilité et d'un positionnement hiérarchique suffisants pour lui permettre d'agir, à une personne relevant du cadre national des préfectures ou d'un autre service déconcentré de l'État ;
- Exiger que l'ensemble des départements élabore un plan départemental d'actions.

## La mobilisation des acteurs au niveau d'un territoire : les plans de lutte contre les discriminations

La lutte contre les discriminations raciales a été inscrite parmi les priorités des contrats de ville du XII<sup>e</sup> plan, et 213 contrats ont repris cette thématique. Dans ce cadre, les plans locaux de lutte contre les discriminations et d'actions concrètes ont mobilisés :

- les négociateurs des contrats de ville et ceux dont on souhaite qu'ils participent à leur animation,
- les partenaires ressources dans les contrats de ville,
- les opérateurs du marché du travail dans les territoires des contrats de ville.

Ils concernent tous les acteurs intervenant de près ou de loin dans le champ de l'emploi et de l'insertion professionnelle : élus, responsables publics et privés, équipes **MOUS** (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) des contrats de ville, des associations, des **DDTEFP** (Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), des agences locales pour l'emploi, des **PLIE** (Plan local pour l'insertion et l'emploi), des missions locales et **PAIO** (Permanence d'accueil d'information et d'orientation), des organismes de formation, des syndicats patronaux et salariés, etc.

Un programme expérimental de formation des acteurs locaux sur plusieurs sites a été mis en place dans quelques régions.

Piloté par la **DIV** (Délégation interministérielle à la Ville), la **DPM** (Direction de la population et des migrations), la **DGEFP** (Direction générale à l'emploi et la formation professionnelle), le **FASILD** (Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations) et animé par le cabinet Économie et Humanisme, ce programme visait à capitaliser et à transférer la démarche sur un certain nombre de sites présélectionnés. Cette démarche expérimentale - qui s'applique sur 6 sites (les Hauts-de-Garonne, Marseille, Saint-Quentin-en Yvelines, Saint-Priest, Thionville, Tarbes) définis

sur la base du volontariat - visait à aider et à accompagner les acteurs locaux (institutionnels, associatifs, intermédiaires de l'emploi, interfaces privés et parapublics du marché de l'emploi, etc.) à élaborer sur un même territoire un plan de lutte contre les discriminations raciales dans le monde du travail, à le mettre en œuvre et à l'animer.

La mise en œuvre de ces programmes, pour 2002, tenait compte également des diagnostics territoriaux des CODAC, des initiatives **EQUAL** en région concernant les discriminations raciales, des formations interservices publics, de la mise en œuvre locale des plans d'actions nationaux (**ANPE, AFPA, FACE, ADECCO**).

Aujourd'hui, pour compléter les diverses initiatives (guide méthodologique, chartes locales de lutte contre les discriminations..., PLI ou diagnostic locaux d'insertion portés par le FASILD) déjà prises par les pouvoirs publics et les collectivités locales pour lutter contre les discriminations sur le marché du travail, il s'agit de prolonger, d'étendre la démarche expérimentale en cours pour sensibiliser, accompagner et former les divers partenaires locaux publics et privés sur ces sujets (élaboration et mise en œuvre de plans locaux de lutte contre les discriminations autour de l'emploi : 10 sites sélectionnés d'ici à 2004).

### Les objectifs

Il s'agit de détecter et réduire les faits de discrimination touchant les populations des quartiers prioritaires, par la mise en œuvre de plans territorialisés contre les discriminations sur le marché du travail. Cette action passe par la généralisation progressive de la démarche expérimentée sur 6 sites de la politique de la Ville.

### Les mesures

Les premiers résultats prouvent l'efficacité de cette démarche, qui oblige l'ensemble des acteurs d'un même territoire à structurer collectivement leurs interventions en faveur de populations échappant souvent aux politiques publiques et victimes de discrimination dans le monde du travail. Pour généraliser cette démarche, il convient :

- d'organiser par étape, à raison de 10 sites par an (puis 1 chaque année ; objectif : tous les contrats ville), la démultiplication de plans d'actions territorialisés auprès des contrats de ville, ou d'agglomération ayant orienté leur « volet emploi » sur le thème de la lutte contre les discriminations. Les sites bénéficiaires d'avantages économiques pourraient être plus particulièrement ciblés ;
- d'appuyer par des actions de formation et d'accompagnement méthodologique, les partenaires du « volet emploi » du contrat de ville (chefs de projets des contrats de ville, membres du service public de l'emploi, missions locales, acteurs économiques) dans la conception et la mise en œuvre de ces plans d'actions.

Des éléments de méthodologie et des supports de formation pour

construire des réponses locales adaptées et faciliter la mise en place de plans de lutte contre les discriminations - repérage des besoins, diagnostics locaux, constitution du partenariat, montage de projets, accompagnement, formation des acteurs, évaluation - ont été produits dans le cadre d'un guide pratique pour lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail. Il capitalise, par ailleurs, les aides et les ressources disponibles aux différentes échelles territoriales, les dispositifs et conventions mobilisables sur le thème.

## Conclusion

On l'a vu, la définition d'expérimentations et l'instauration de partenariats au plan national est nécessaire, mais la politique de lutte contre les discriminations ne produira pas d'effets réels si elle n'est pas appropriée par les acteurs locaux - au plus près du terrain -, par ceux qui sont au contact avec les entreprises, les bailleurs, etc.

Cette action a commencé par l'inscription de la lutte contre les discriminations dans toutes les politiques publiques d'accès à l'emploi et de lutte contre les exclusions, ainsi que dans la politique de la Ville. De grands projets nationaux, comme « ESPERE », avec le service public de l'emploi, ont inclus des actions sur des sites ou des bassins d'emploi. Toutefois, la territorialisation a été développée principalement au travers de deux dispositifs : les CODAC et les contrats de ville.

En dépit de ces actions et du développement de quelques projets européens EQUAL intéressants au niveau régional ou local (« SOLIMAR », à Marseille ; « LUCIDITE », en Rhône-Alpes ; projet avec l'« ORIV », en Alsace), l'appropriation de la lutte contre les discriminations par les acteurs locaux reste encore très largement à faire. Pour autant, on peut tenter de tirer de l'approche des plans territoriaux de lutte quelques constats et éléments de méthodes :

- La mobilisation préalable des acteurs politiques et institutionnels est essentielle, mais délicate sur la plupart des sites. Le levier le plus efficace reste celui de l'engagement conjoint d'un interlocuteur politique local pivot (élu local reconnu, sous-préfet à la Ville) et d'un technicien motivé (chef de projet de contrat de ville, directeur de PLIE, CEF.) qui, ensemble, peuvent faire émerger la nécessité puis la possibilité de constituer un plan territorial de lutte contre les discriminations. L'inscription de cet axe dans le contrat de ville est donc une condition nécessaire, mais non suffisante.
- L'identification et le choix d'une stratégie de conduite de plan d'action s'appuient sur des constantes : le thème central est massivement celui de la lutte contre les discriminations raciales dans l'accès à l'emploi. Le plan s'articule alors autour d'une phase de diagnostic et d'une phase d'actions, la première ne devant pas forcément précéder la seconde.

- La formation est souvent le moteur principal de transformation des pratiques des acteurs locaux, et l'élément central de beaucoup de plans de lutte. Avec l'appui de formateurs-consultants externes, des modules peuvent s'organiser autour des thèmes suivants :
  - Connaissance du contexte législatif et réglementaire actuel (France, Europe), obligation des différents acteurs de l'emploi et de l'insertion ;
  - Sensibilisation sur les pratiques discriminatoires, directes, indirectes, systémiques ;
  - Développement d'argumentaires face aux pratiques discriminantes, et promotion de bonnes pratiques ;
  - Structuration d'un réseau local de partenaires.
  
- Des nouvelles formes d'actions émergent autour ou au-delà des plans de lutte les plus récents (rencontres et colloques régionaux, travaux sur la mémoire de l'immigration). Elles pointent également les limites des plans territoriaux de lutte tels qu'ils se mettent en œuvre :
  - Ces plans peinent à impliquer durablement les acteurs économiques eux-mêmes, la politique de la Ville mobilise avant tout les partenaires des politiques urbaines et sociales bien avant les entreprises ;
  - Organisées autour de territoires communaux ou intercommunaux le plus souvent, les plans de lutte ne permettent pas aisément de travailler à l'échelle de bassin d'emploi généralement plus large, ou à l'échelle d'une branche professionnelle structurée a minima à l'échelle régionale.

Martin CLEMENT,  
chargé d'études à l'association Economie & Humanisme