



Du mot d'ordre national aux politiques locales:

comment territorialiser la lutte contre les discriminations ?

Thomas Kirszbaum CRPV-PACA Salon-de-Provence 20 février 2007

J'interviens ici au point de rencontre de deux de mes spécialités : la politique de la ville et la lutte contre les discriminations. Comme tous ceux qui travaillent sur la politique de la ville, j'ai été conduit à m'intéresser aux discriminations. D'abord parce que la politique de la ville a souvent été comprise comme un substitut pour une discrimination positive fondée sur le critère des origines ethno-raciales (*l'affirmative action*) : par son approche territoriale, elle permettrait de réserver une sorte de traitement préférentiel aux habitants de sa géographie prioritaire, tout en restant compatible avec le cadre républicain d'aveuglement aux origines. Mais les limites de cette discrimination positive territoriale sont assez évidentes : le mot d'ordre consistant à « donner plus aux territoires qui ont moins » n'a jamais eu de traduction incontestable dans la réalité de l'action publique locale ; et le fondement même de cette démarche n'est pas indiscutable s'il s'agit seulement de remettre à niveau des territoires sans penser la relation entre les quartiers prioritaires et le fonctionnement global de la société ou de la ville.

Pour qui s'intéresse aux processus qui produisent des situations de concentration territoriale des minorités ethniques pauvres, la réflexion sur les discriminations ethniques ou raciales est un passage obligé. Les discriminations peuvent expliquer, au moins en partie, cette concentration, si l'on considère que ces populations ne bénéficient pas d'un accès égal aux ressources de la ville, dans les domaines de l'éducation, de la formation, de l'emploi, de la culture, des transports, de la santé, etc. Ces ressources conditionnent les parcours de promotion personnelle et, donc, la possibilité d'échapper à la pauvreté et éventuellement à ces quartiers. Du coup, les habitants des quartiers restent plus ou moins bloqués sur place, sans forcément l'avoir choisi, et se trouvent enfermées dans une logique d'assistance, c'est-à-dire de compensation - qu'on appelle éventuellement discrimination positive territoriale - de tout ce qui fait obstacle à leur accès équitable aux ressources de la ville, situées en dehors de leur quartier.

On voit que la thématique des discriminations a des liens étroits avec la question de la ségrégation urbaine. Mais la ségrégation est un résultat, tandis que la discrimination renvoie à des pratiques sociales et institutionnelles qui aboutissent au traitement inégalitaire ou ségrégatif des individus appartenant à certains groupes. Si donc on veut s'attaquer aux processus, aux causes qui produisent la ségrégation, et pas seulement traiter ses conséquences spatiales, la lutte contre les discriminations devient un objet tout à fait central de la politique de la ville.

En ce sens, il est tout à fait légitime de considérer que la lutte contre les discriminations est un objet transversal à toutes les politiques publiques et pas un objet à part dans le champ des politiques publiques locales. C'est ainsi que l'on demande à la politique de la ville d'être le cadre d'une territorialisation de la politique nationale de lutte contre les discriminations, sans traiter cette question comme un volet à part des contrats locaux, mais bien comme une problématique transversale.

Cette fonction est aujourd'hui dévolue aux CUCS, après avoir été celle des Contrats de ville qui n'ont pas rencontré un franc succès en la matière. Mais entre la préparation des Contrats de ville en 1999 et celle des CUCS en 2006, la politique nationale de lutte contre les discriminations a connu des développements significatifs qui rendent plus urgents aujourd'hui de penser le cadre territorial de sa mise en œuvre. Sans quoi cette politique nationale risque de n'être qu'un pur affichage d'intentions généreuses, mais dénuée d'impact sur les populations auxquelles elle est destinée et les quartiers où résident ces populations.

Je vais tenter ici préciser les conditions d'une territorialisation réussie de la politique nationale de lutte contre les discriminations. Faute de pouvoir se référer à des expériences réellement concluantes en la matière, je raisonnerai *a contrario*, en analysant ce qui fait encore obstacle à cette territorialisation et en ouvrant ainsi le débat sur les moyens de surmonter ces obstacles. Je commencerai donc par retracer, à grandes lignes, quelques-unes des évolutions de la politique nationale de lutte contre les discriminations. Je décrirai ensuite le *hiatus* qui peut exister entre la légitimité nationale de cette politique et sa légitimité locale, à partir d'un exemple sur lequel j'ai travaillé avec Renaud Epstein et Patrick Simon : celui du Bassin minier du Pas-de-Calais. Je conclurai en esquissant les pistes qui me paraissent prioritaires pour aboutir à une territorialisation réussie de la lutte contre les discriminations, sans perdre de vue qu'un certain nombre de contraintes - nationales celles-là- perdurent et ne peuvent que limiter l'efficacité d'une politique locale.

1 – De la discrimination directe aux discriminations indirectes et systémiques : l'avancée conceptuelle de la politique nationale

Le thème de la lutte contre les discriminations semble faire aujourd'hui consensus au plan national, mais cette priorité s'est affirmée de façon très tardive par rapport à d'autres pays (États-Unis, Grande-Bretagne, Pays-Bas..) confrontés aux enjeux de l'intégration des minorités ethniques. Pendant longtemps, la société française et ses élites ont jeté un voile pudique sur les traitements différentiels de certains groupes, fondés sur l'origine réelle ou supposée de ceux qui en font partie.

Jusqu'à une période récente, la lutte contre les discriminations n'existait pas en tant que politique nationale, mais était appréhendée dans le seul registre de la répression des actes et propos ouvertement racistes, pour donner lieu à une activité judiciaire extrêmement réduite. Il fallut donc attendre la fin des années 90 pour que le thème des discriminations ethniques émerge soudain sur l'agenda des pouvoirs publics nationaux. Le Haut conseil à l'intégration, par exemple, a attendu près de dix ans après sa création pour publier un rapport sur ce sujet, qu'il escamotait soigneusement jusque-là. Ce rapport, qui date de 1998, est intervenu au moment même où le ministère de Martine Aubry a lancé une série d'initiatives sur ce thème désormais affiché comme prioritaire.

Les concrétisations ont été limitées : une mission d'étude de Jean-Michel Belorgey sur la mise en place d'une « agence » nationale ; une table ronde avec les syndicats, la création des CODAC et du 114.

Après l'alternance de 2002, Jacques Chirac a fait à son tour de la lutte contre les discriminations une « grande cause nationale » et les annonces se sont succédé à grand train, à partir notamment du Plan de cohésion sociale de 2004 qui prévoyait la création d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations (la HALDE, installée en 2005) et invitait les entreprises à signer des « chartes de la diversité ».

Il faut souligner que l'Union européenne, elle-même influencée par l'expérience britannique, a été le principal moteur de cette dynamique. Au plan juridique, le tournant majeur a été pris avec la transposition de deux directives communautaires par la loi du 16 novembre 2001. Cette loi innove en faisant référence à la notion de « discrimination indirecte » qui se produit, disent les textes européens, « *lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine donnée par rapport à d'autres personnes* ».

La transposition en droit interne de la notion de discrimination indirecte représente une avancée tout à fait significative, en théorie du moins, car elle permet de sortir du seul registre de la pénalisation des comportements ou propos racistes

individuels (ce qu'on appelle la « discrimination directe ») pour placer la lutte contre les discriminations sur le terrain, non pas des intentions de l'auteur d'une discrimination (un élément très difficile à déceler et à prouver), mais des *effets*, des *résultats concrets*, d'une mesure apparemment neutre qui a un impact négatif disproportionné sur certains groupes.

Si par exemple, il s'avère qu'une mesure qui concerne tous les employés d'une entreprise a un impact disproportionné et négatif sur un groupe particulier, par exemple les femmes, l'entreprise sera tenue de montrer que cette mesure a une justification objective et n'aboutit pas à discriminer tel ou tel groupe pour un motif illégitime. Dans un cas jugé au niveau européen, une entreprise qui avait une politique de rémunération très peu transparente a été obligée de justifier sa politique salariale après qu'on a pu prouver que les femmes de cette entreprise étaient beaucoup moins payées que les hommes. On avait donc affaire à une discrimination déguisée derrière une pratique apparemment neutre, celle qui consiste à ne pas afficher clairement de politique salariale.

En matière d'embauche, la discrimination indirecte peut s'exercer de différentes façons, par exemple à travers la préférence familiale ou géographique donnée aux recrutements, ou à travers des tests culturels qui favorisent les personnes appartenant à certains groupes plutôt que d'autres, alors même qu'ils ne sont pas déterminants pour l'emploi à pourvoir.

La discrimination indirecte est une notion juridique. Mais les pouvoirs publics se réfèrent désormais à une notion connexe, qui appartient davantage au langage de la sociologie : celle de « discrimination systémique » qui recouvre des dimensions plus larges. Alors que la discrimination indirecte se focalise sur les résultats de certaines mesures ou pratiques, la discrimination systémique permet de s'intéresser au fonctionnement d'ensemble d'une organisation ou d'une institution. Parler de discriminations systémiques c'est analyser un « système », c'est-à-dire un ensemble de procédures, de normes, de codes, de pratiques routinières et d'actions qui interagissent ensemble pour produire, au final, un traitement plus défavorable de certains groupes.

Mais étudier un système ne veut pas dire que le système produit la discrimination indépendamment de ses agents. L'approche systémique conduit donc à s'intéresser non seulement au fonctionnement des organisations, mais aussi aux représentations des agents de ces organisations, c'est-à-dire à leurs préjugés et leurs stéréotypes, sans d'ailleurs qu'il soit nécessaire de porter un jugement moral

sur leurs représentations et leurs pratiques, puisque celles-ci font sens à l'intérieur d'un système qui les légitime¹.

L'introduction en droit interne de la notion de discrimination indirecte conduit ainsi à reconnaître la dimension systémique des discriminations, si l'on considère qu'une pratique ou une mesure données prennent leur sens au sein d'un système plus large qui les rend possibles et sur lequel il faut agir pour empêcher la discrimination. Ces discriminations systémiques ont été officiellement reconnues par le Haut conseil à l'intégration, dans son rapport de 1998 qui traitait de systèmes aussi divers que la protection sociale, l'école, les médias, la police, la justice, les pratiques religieuses, le logement et l'emploi, en se référant à de nombreux travaux de chercheurs qui se sont développés depuis lors.

2 – Du mot d'ordre national aux politiques locales : l'exemple du Bassin minier

Sur fond d'avancées dans la connaissance des phénomènes, on assiste donc à un foisonnement d'initiatives publiques prises au niveau national. On peut considérer que les dispositifs nationaux de lutte contre les discriminations manquent de maturité ou qu'il s'agit là d'une politique superficielle qui serait surtout destinée à assurer la survie du « modèle républicain d'intégration » en faisant l'économie d'une révision en profondeur de ses fondements. Reste que la reconnaissance des discriminations indirectes et systémiques constitue une avancée conceptuelle majeure, qui ouvre des opportunités importantes en termes de transformation de l'action publique et dans la façon de penser la place des minorités dites « visibles » dans la société et dans la ville.

Force est pourtant de constater que la traduction de ces avancées conceptuelles dans des stratégies locales est encore loin d'être acquise. C'est ce que nous avons constaté, avec Renaud Esptein et Patrick Simon, dans un diagnostic approfondi sur les discriminations réalisé en 2005 dans l'agglomération d'Hénin-Carvin (Pas-de-Calais) pour le compte du FASILD. Ce territoire présente des spécificités fortes, mais on peut tirer de ce travail des enseignements *a priori* valables pour d'autres territoires.

La principale spécificité de cette agglomération est d'avoir été une terre d'accueil historique de l'immigration autour d'une activité économique centrale qu'était la

¹ Voir Fabrice Dhume, Nadine Sagnard-Haddaoui, *Les discriminations raciales à l'emploi. Une synthèse problématique des travaux*, Avril 2006 IS CRA, avril 2006.

mine. Pourtant, dans un contexte *a priori* ouvert et tolérant envers l'immigration, qui exalte volontiers la mémoire des solidarités ouvrières du passé qui transcendaient les origines, on a pu constater que les descendants des anciens immigrés maghrébins expérimentaient, dans l'indifférence générale, une exclusion massive du marché de l'emploi et de la sphère de la décision publique locale.

Nous avons identifié trois types d'obstacles principaux à la traduction territoriale de la politique nationale de lutte contre les discriminations : un problème d'institutionnalisation, une difficulté à définir les catégories de l'action et un problème d'adhésion des acteurs au « paradigme » des discriminations.

3 – Le déficit d'institutionnalisation : le problème de la mobilisation et des instruments de l'action publique locale

Une politique publique ne consiste pas seulement en l'affichage d'objectifs par le pouvoir politique ou le sommet des administrations. Les intentions nationales doivent, pour se traduire en action publique, être portées par des institutions (ce qui suppose une reconnaissance de la légitimité de la politique publique en question) et se concrétiser opérationnellement dans des instruments, c'est-à-dire d'être traduite en procédures et de s'appuyer sur des outils spécifiques. De ce point de vue, les observations effectuées dans l'agglomération d'Hénin-Carvin révèlent un déficit de mobilisation (verticale et/ou horizontale) des institutions publiques, un manque de lieux de conception et de mise en cohérence des stratégies et une carence d'outils opérationnels.

S'agissant de la mobilisation institutionnelle, on a pu constater que le mode d'action du FASILD (aujourd'hui de l'ACSE) ne garantissait pas en soi l'institutionnalisation de la politique de lutte contre les discriminations. L'ex-FASILD se positionne en effet dans une fonction d'impulsion et d'animation régionales. Mais la traduction de ses orientations en stratégies locales lui échappe largement, car elle dépend de l'action de tiers : services de l'État, collectivités locales, associations para-publiques ou privées, organismes consulaires, etc.

Dans le Nord-Pas-de-Calais, on a vu que le travail de conviction du FASILD avait commencé de porter ses fruits mais auprès d'un nombre seulement limité de services de l'État : préfectures de région et de département, Directions du travail et de l'emploi. Au-delà de ce cercle « militant », la mobilisation en faveur de la lutte contre les discriminations n'était pas encore acquise dans d'autres institutions (y compris la plupart des services de l'État), et elle diffusait mal auprès de leurs agents locaux.

Ce défaut d'institutionnalisation de la lutte contre les discriminations n'est pas seulement imputable aux réticences de tel ou tel secteur de l'action publique locale. La mobilisation peut s'avérer très inégale au sein d'un même secteur où interviennent de multiples administrations et organisations. Par exemple, les DRTEFP et DDTEPF sont apparues les plus impliquées, mais cette mobilisation était beaucoup plus discutable en considérant l'ensemble des acteurs du SPE (Agences locales pour l'emploi, Missions locales, Chambres patronales, dispositifs de formation professionnelle...), sans compter les entreprises elles-mêmes, au-delà des établissements locaux de quelques grands groupes ayant signé les chartes de la diversité. Or, dans une perspective de lutte contre les discriminations systémiques, c'est cet ensemble d'acteurs qui fait « système » et qu'il faut mobiliser. Sans quoi, le risque, vérifié dans le Bassin minier, est de confier la compétence « lutte contre les discriminations » à des opérateurs spécialisés sans diffuser dans le droit commun du SPE.

La difficile institutionnalisation de la lutte contre les discriminations ne s'explique pas seulement non plus par une trop faible mobilisation de la hiérarchie de certaines institutions. On a affaire à une politique conçue de manière verticale, pour diffuser du niveau régional vers le local. Se pose donc non seulement la question de la mobilisation de la hiérarchie, mais aussi du terrain qui doit relayer ses préoccupations dans la pratique professionnelle ordinaire des agents.

De ce point de vue, l'exemple des Directions du travail et de l'emploi illustre les limites d'une mobilisation qui demeure encore le fait d'individualités militantes qui sont le plus souvent situées dans le haut de la hiérarchie administrative locale et qui ne sont pas suivies par les agents locaux au contact des publics. Un point important concerne l'absence d'instance, de lieu qui permettrait à ces agents de partager leurs analyses avec leur hiérarchie pour que le processus ne soit pas seulement descendant, mais aussi remontant.

Cette absence de « procéduralisation » de la lutte contre les discriminations se vérifie à un niveau plus large, dans les relations inter-institutionnelles et tout particulièrement entre les collectivités locales et l'État. On l'a observé tant au niveau régional (celui du CPER), qu'au niveau départemental de la COPEC, et à celui du Contrat de ville d'Hénin-Carvin. Comme dans la plupart des sites, celui-ci est resté centré sur une fonction de programmation financière plutôt qu'il ne s'est affirmé comme une instance d'interpellation mutuelle des partenaires, sur l'enjeu de la lutte contre les discriminations comme sur les autres enjeux.

Enfin, le déficit d'institutionnalisation se mesure au manque d'outils opérationnels, mobilisables y compris par les acteurs les plus convaincus. Dans le Bassin minier, les outils traditionnels de la lutte contre les discriminations ont été mobilisés,

comme le 114, le parrainage, les campagnes d'information du public et les actions de sensibilisation de certains agents des services publics. Mais les acteurs locaux en charge de la lutte contre les discriminations n'étaient pas les derniers à pointer leur faible impact et à se déclarer démunis.

4 – La force du principe de cécité aux origines : le problème des catégories de l'action

La territorialisation de la lutte contre les discriminations bute sur une seconde série d'obstacles structurels -c'est-à-dire indépendants des caractéristiques des territoires- qui peuvent être rapportés à la force du principe d'universalité qui sert de guide pour l'action publique. Ce principe républicain est souvent compris comme antinomique d'une prise en compte de critères liés à l'ethnicité (notamment dans la statistique publique), ce qui entrave la formulation des enjeux aussi bien que les réponses à développer et l'évaluation de leur efficacité.

C'est tout le débat, relancé récemment, sur la prise en compte des origines ethnoraciales dans les statistiques publiques. Ses détracteurs affirment qu'une telle évolution reviendrait à essentialiser des catégories dépourvues de scientificité et qu'elle conduirait la France à emboîter le pas des pays anglo-saxons sur la reconnaissance des « communautés » qui se mettraient à revendiquer des mesures de discrimination positive. Ses partisans affirment au contraire que l'ethnisation des rapports sociaux est une réalité que la statistique doit rendre visible, sans quoi on laisse les discriminations prospérer sans aucun moyen de les combattre, car on ne se bat pas contre ce qui est invisible.

De ce point de vue, la reconnaissance officielle des discriminations indirectes et systémiques aurait dû s'accompagner, en bonne logique, du développement d'outils de mesure statistique des discriminations. La preuve statistique de l'inégalité de traitement a en effet une importance décisive pour établir la présomption d'une discrimination et engager une action correctrice. La mise en évidence d'un traitement désavantageux, au-delà de l'intentionnalité des acteurs, des dispositifs et des pratiques des organisations, nécessite de comparer la situation du groupe potentiellement victime de discriminations à un groupe de référence, pour voir s'il y a ou non sous-représentation du groupe discriminé dans des positions normalement accessibles ou, au contraire, sur-représentation dans des activités dépréciées, qui constituent dans les deux cas des indices d'un traitement défavorable.

Dans les pays qui pratiquent cette opération appelée « *monitoring* », la statistique intervient à toutes les étapes des stratégies de lutte contre les discriminations :

pour établir l'existence d'une discrimination indirecte à partir de l'exploitation de données du recensement ou d'enquêtes spécifiques ; pour la définition même des groupes bénéficiaires de la politique de rétablissement de l'égalité ; pour le contrôle des organisations qui discriminent, même de façon non intentionnelle, grâce à des tableaux de bord statistiques qui permettent d'identifier des différentiels suspects et d'engager des vérifications approfondies et ciblées ; la statistique permet enfin de fixer des objectifs et de mesurer les progrès accomplis en matière de représentation des groupes discriminés².

La statistique publique française est loin d'avoir pris ce pli. Depuis 1990, elle peut prendre en compte la catégorie « immigré », définie comme toute personne née étrangère à l'étranger. Si elle a permis de dépasser la catégorie des étrangers, très peu d'enquêtes généralistes ont introduit cette variable de la filiation. Le plus gros de la statistique publique continue de n'opérer de distinctions qu'entre Français et étrangers, avec parfois une sous distinction entre étrangers de l'Union européenne et extérieurs à l'Union européenne. Mais la catégorie « immigré » reste elle-même insuffisante, car elle ne prend pas en compte les descendants d'immigrés nés en France, ceux qu'on appelle la « seconde génération ».

Nous avons essayé de contourner le problème, dans notre travail sur le Bassin minier, mais nous n'avons obtenu qu'un tableau très fragmentaire des réalités locales en matière de discriminations. Nous avons dû procéder à une exploitation spécifique du RGP et des données de l'ANPE (ces dernières ne portent que sur la nationalité). Dans le cas du RGP, il a fallu plus de six mois pour obtenir des données spécifiques (et payantes) de l'INSEE ! Nous avons tenté d'obtenir une vision très approximative de ce qu'on appelle la « seconde génération » en faisant ressortir la situation des enfants vivant dans un foyer dont la personne de référence est immigrée.

Sur cette base très limitée, nous avons montré que les Maghrébins étaient beaucoup plus susceptibles que toute autre catégorie de connaître le chômage ou la précarité de l'emploi, sans que les différences constatées (qui étaient très fortes) puissent s'expliquer par des différences de niveaux de qualification. La mise à l'écart massive de ces immigrés maghrébins et de leurs descendants résidant dans le même foyer, ne pouvait s'expliquer autrement que par le marquage dû à leur origine.

² Voir Patrick Simon, *Etude comparative de la collecte de données visant à mesurer l'étendue et l'impact de la discrimination aux Etats-Unis, Canada, Australie, Grande-Bretagne et Pays-Bas*. Projet Medis (Mesure des discriminations), INED, Economie & Humanisme, Union européenne, 2004

Pour aller plus loin, nous avons également effectué une analyse patronymique sur les personnes ayant fait l'objet du plan de reclassement de Métaleurop : à structure comparable d'âge et de qualification, les métalos d'origine maghrébine étaient deux fois plus souvent au chômage deux ans après la fermeture de l'usine que leurs collègues.

En même temps que nous procédions à ce traitement statistique, nous avons interrogé les acteurs locaux sur leur perception des discriminations sur ce territoire. Il en est ressorti une incertitude générale, tant du point de vue des acteurs qui ne doutent pas de l'existence de discriminations par l'origine que de ceux qui invoquent justement l'absence de données factuelles pour mettre en doute leur existence.

Le problème de l'impossible objectivation -ou presque- des groupes discriminés se répercute au stade des réponses publiques. Pour certains acteurs locaux, il n'était pas question d'une action différenciée en faveur d'un groupe défini par ses origines. Pour ceux qui acceptent ce principe, la préoccupation était d'éviter la stigmatisation de ces groupes en n'affichant pas la cible des actions, ou en développant des actions qui s'adressent un public plus large. Mais de façon générale, lorsqu'on parle de lutte contre les discriminations, les immigrés et leurs descendants ne sont pas considérés une catégorie de l'action aussi légitime que d'autres catégories, notamment les femmes, les handicapés ou les personnes âgées. Cette dilution de la dimension ethnique des discriminations dans une approche « tous publics », renvoie chez certains acteurs à une tentative à peine voilée d'éluder la question.

Outre les résistances qui renvoient à la déontologie républicaine de certains, se pose la question très pragmatique de la définition opérationnelle des publics, au-delà du critère de la nationalité ou de l'immigration, car beaucoup de personnes appartenant aux groupes discriminés ne sont ni étrangères, ni immigrées.

Enfin, les actions spécifiques de lutte contre les discriminations (qu'on peut qualifier « d'actions positives ») se heurtent au même problème structurel que celui de la connaissance des phénomènes en amont : la difficulté de mesurer les résultats.

L'ensemble de ces contraintes condamnent pour l'heure la politique locale de lutte contre les discriminations à demeurer au stade du bricolage, c'est-à-dire avec une lisibilité et un impact aléatoires. Ce bricolage est sans doute l'indice le plus flagrant du déficit d'institutionnalisation de cette politique, évoqué précédemment.

5 – L’adhésion des acteurs : le problème des représentations de l’inégalité

Troisième obstacle structurel à la traduction territoriale de la lutte contre les discriminations, et sans doute le plus lourd de conséquences : les représentations des acteurs sur le phénomène lui-même.

Ces représentations subjectives ont d’autant plus de poids que l’objectivation statistique des phénomènes est limitée. Certes, l’existence des discriminations se trouve rarement niée en bloc. Mais la cause de ces discriminations reste controversée : certains acteurs insistent sur les déficits d’intégration, c’est-à-dire sur les « handicaps » individuels, sociaux, éducatifs ou culturels, des membres des groupes concernés ; alors que d’autres sont davantage enclins à expliquer une part substantielle des difficultés des minorités visibles par les barrières que leur opposent la société locale et les institutions publiques.

Une grande partie des acteurs locaux (notamment les élus locaux que nous avons interrogés) se refuse encore à croire à l’hypothèse des discriminations, et privilégie celle du déficit d’intégration -notamment éducatif et culturel- des groupes victimes de discriminations. Les déficits d’éducation et de formation, et une prédisposition à se replier sur sa culture d’origine, expliqueraient les inégalités de situation.

On a ainsi une explication par les inégalités sociales (le chômage s’expliquerait uniquement par les handicaps de formation, l’échec scolaire par le handicap social des familles...) et une explication par les différences culturelles (pour expliquer les mêmes phénomènes). Entre ces deux registres de pensée, sociale et culturelle, les discriminations n’ont pas leur place³.

A l’inverse de d’autres acteurs (ou parfois les mêmes tant les perceptions sont fluctuantes) mettent en cause le fonctionnement de la société locale dans l’explication des discriminations. Cette analyse s’appuie, notamment chez nos interlocuteurs d’origine maghrébine, sur leur expérience, directe ou indirecte, du racisme. Et la très grande majorité des analyses et anecdotes venant étayer l’hypothèse d’une prégnance du racisme dans les pratiques sociales, met en cause le comportement des entreprises locales.

Dans ce second registre, l’hypothèse d’un déficit d’intégration est non seulement récusée comme explication centrale de l’inégalité de situation vécue par les populations d’origine maghrébine, mais les formes éventuelles de « repli

³ Voir l’intervention de Didier Fassin in « La lutte contre les discriminations : entre théorie et pratique, entre droit et politique », séminaire du CREDOF, Nanterre juin 2000.

communautaire » sont analysées comme la conséquence plutôt que comme la cause des discriminations.

Toujours dans ce même registre, certains acteurs pointent les effets discriminants des politiques publiques. Sauf exception, ils ne dénoncent pas ici le comportement raciste de tel ou tel élu, responsable ou agent d'un service public, mais des mécanismes de discrimination indirecte et systémique. Dans le Bassin minier, ce discours vise en premier lieu le SPE, du moins une partie de ces acteurs. Cela n'a rien de surprenant puisque ce secteur est en pointe dans la réflexivité sur ses propres logiques de fonctionnement. Les analyses qui ont été proposées montrent que la discrimination systémique peut procéder d'une forme d'intériorisation par le service public lui-même des pratiques discriminatoires des entreprises. Elle résulte aussi d'injonctions contradictoires adressées au SPE, lequel est appelé d'un côté à plus de performance, dans un contexte de concurrence accrue avec des organismes privés de placement, et de l'autre à prendre en compte les difficultés spécifiques de certains publics.

D'autres domaines de l'action publique locale ont été évoqués par nos interlocuteurs. Certains discours ont mis en cause le comportement de recrutement des employeurs publics eux-mêmes : une partie des emplois de la fonction publique locale est pourvue sans la garantie de neutralité des concours ; même quand ces concours existent, la lutte contre les discriminations suppose un effort particulier dans la direction des groupes discriminés qui ne se dirigent pas forcément de façon spontanée vers ces carrières.

D'autres discours ont porté sur l'Éducation nationale, où le vocabulaire de la discrimination, même indirecte provoque une grande crispation, car il paraît mettre en accusation l'école et sa mission égalitaire. Pourtant, le regroupement des enfants étrangers et d'origine immigrée dans les mêmes classes dites de « niveau » ou dans certains établissements pour répondre à une demande sociale de sélectivité, l'orientation plus ou moins systématique des élèves d'origine immigrée vers les filières scolaires les plus dévalorisées ou les stéréotypes et préjugés des enseignants sur le rôle des parents d'origine immigrée relèvent bien de mécanismes systémiques dont on voit mal comment faire l'économie dans une réflexion stratégique sur les discriminations.

Les mêmes raisonnements peuvent s'appliquer au logement, à la police, la justice, la santé, etc.

Cette enquête a donc montré que les représentations des acteurs sont clivées (parfois chez les mêmes individus) entre une vision en termes d'*intégration* des minorités visibles, qui attribue leurs difficultés à leurs handicaps personnels et à

leur distance culturelle avec la société locale, et une vision en termes de *discriminations* qui invite à transformer le fonctionnement systémique de pratiques sociales et de politiques publiques dans ce qu'elles peuvent avoir de discriminant à l'égard de certains groupes.

De ce point de vue, l'évolution de la politique nationale n'est pas elle-même dénuée d'ambiguïtés. Le fait par exemple de confier à la même entité administrative (le FASILD et aujourd'hui l'ANCSEC) le soin de traiter tout à la fois de l'intégration des primo-arrivants et de la lutte contre les discriminations témoigne de l'incertitude de la politique nationale, ou du flou de son message en direction du local.

Parler de discriminations indirectes ou systémiques, c'est passer de la situation individuelle à celle du groupe et de la responsabilité de l'individu à celle de la société dans les inégalités qu'il subit. De fait, ceux qui parmi les descendants d'immigrés ou les personnes originaires des DOM-TOM subissent des discriminations acceptent difficilement d'être traités sous l'angle de leur déficit d'intégration car ils estiment avoir accompli leur assimilation culturelle mais se heurtent aux barrières de la société, dans leurs parcours de promotion personnelle.

Conclusion : quelles sont les conditions de possibilité d'une politique territorialisée de lutte contre les discriminations ?

Souligner comme je viens de le faire que les conditions n'étaient pas réunies, à tout le moins dans le Bassin minier du Pas-de-Calais mais sans doute ce constat peut-il être généralisé, pour mettre en place une politique territorialisée de lutte contre les discriminations ne signifie pas qu'une telle politique est impossible, même si son efficacité restera limitée compte tenu des contraintes nationales, en particulier la difficulté à mobiliser un appareillage statistique adéquat.

On l'a vu, l'enjeu se situe à plusieurs niveaux : comment renforcer la mobilisation institutionnelle, le cadre procédural et les outils d'une politique locale de lutte contre les discriminations ? Comment penser des catégories d'analyse et d'action compatibles avec le principe républicain de cécité aux origines ? Comment enfin susciter l'adhésion des acteurs locaux au paradigme des discriminations, au-delà de la problématique, traditionnelle, de l'intégration individuelle ?

Ce dernier point constitue en réalité la première étape à suivre dans la construction d'une politique locale de lutte contre les discriminations. Il semble peu pertinent de s'engager d'emblée dans l'élaboration de procédures, d'outils et de normes d'intervention, pour répondre à une commande nationale ou régionale, si les

acteurs chargés de cette politique ne partagent pas la même vision de l'enjeu à traiter.

Comment alors renforcer l'adhésion des acteurs ? Cela passe par la prise de conscience partagée de la logique profonde des discriminations, ce que cette compréhension implique comme questionnements adressés à la société et aux institutions locales, si l'on veut aller au-delà du traitement (toujours très difficile) des seuls phénomènes de discrimination directe, c'est-à-dire du racisme dans ses manifestations les plus ouvertes et brutales.

Mais engager une réflexion collective de cette nature interroge finalement la politique de la ville elle-même, si l'on considère qu'elle est le cadre naturel d'une telle réflexion. En effet, la lutte contre les discriminations est fondamentalement une politique d'accès ou d'accessibilité. Or, on voit aujourd'hui la politique de la ville rabattue de plus en plus sur le seul objectif de remise à niveau des quartiers et de leurs habitants, au risque d'oublier l'une des raisons d'être de cette politique : interroger ce qui dans le fonctionnement des sociétés locales produit la ségrégation d'une partie des habitants de la ville et agir, par conséquent, sur les causes de cette ségrégation, et pas seulement sur ses manifestations.