

Qu'est-ce qu'une politique contre les discriminations ?

Je voudrais placer cette intervention sous le signe de deux anniversaires. Le premier est celui des vingt ans de la marche des beurs, qui s'est appelée à l'époque la marche pour l'égalité mais dont la prospérité a retenu une appellation curieusement réductrice. Le deuxième anniversaire correspond aux cinq ans de la déclaration de Martine Aubry à la sortie d'un conseil des ministres, où elle a évoqué pour la première fois à ma connaissance de la part d'un ministre en exercice, « les jeunes issus de l'immigration », et où elle a lancé ce qui allait devenir la « lutte contre les discriminations ».

La reprise publique par une responsable politique de premier plan de la catégorie des « jeunes issus de l'immigration » consacre une rupture intellectuelle et politique qui vient ponctuer le processus ouvert par la marche de 1984. Car le lancement de la lutte contre les discriminations ne constitue pas seulement un nouveau volet des politiques contre les inégalités ou une simple reconfiguration de l'action publique. Il s'agit avant tout d'une nouvelle forme d'appréhension des rapports sociaux et l'avènement d'une problématique et de modalités d'action peu familières à la tradition philosophique et politique française. Ces dispositifs et thématiques se développent actuellement dans beaucoup de sociétés européennes et ont été forgés en partie en Amérique du Nord autour du travail ou de la gestion d'une société que l'on qualifie de « multiculturelle ».

Mais que signifie ce passage de la « politique d'intégration » à la lutte contre les discriminations ? Qu'engage-t-elle et en quoi est-elle une rupture ? Une rupture qui n'est pas complètement consommée puisque des oscillations se produisent depuis 5 ans. Les développements récents où le contrat d'intégration marquent un retour à une conception plus « fondamentaliste » et volontariste de l'intégration, qui n'est pas sans évoquer l'ancienne approche assimilationniste. Or ce retour sur le premier plan de la politique d'intégration s'effectue simultanément au maintien et au futur renforcement de la lutte contre les discriminations, notamment avec la mise en place d'une Haute autorité à l'horizon de 2005¹. Les contradictions apparaissent déjà dans les discours publics (voir notamment le dernier rapport du HCI) et seront encore plus fortes dans les stratégies d'intervention. Ne serait-ce que par son intitulé, le FASILD est un bon exemple de la difficulté à gérer la superposition de deux paradigmes politiques.

Essayons de caractériser schématiquement ce qui distingue ces deux approches : la politique d'intégration a pour objet de faire entrer dans le corps national des populations considérées comme exogènes et, à cet effet, mobilise des dispositifs pour doter les populations exogènes (les immigrés, entre autres) de ressources pour améliorer leur compréhension et leur participation active à la société française. Que l'usage de ces ressources nécessite une mise à niveau des immigrés et l'abandon progressif de leurs particularismes peut être considéré soit comme un fin en soi, soit comme un moyen pour atteindre l'autonomie. Dans les deux cas, il est admis que toutes les pratiques et structures collectives qui font écran à l'incorporation des ressources sont contradictoires avec l'horizon de l'intégration et doivent donc être modifiées ou supprimées. L'extériorité initiale est travaillée progressivement par les « opérateurs d'intégration » pour qu'elle se résorbe et, à terme, les différences, conçues comme autant de ferments d'inégalité, se nivellent aussi bien collectivement qu'individuellement. La mission de l'intégration consiste bien à transformer les immigrés pour les adapter à la société d'installation.

¹ Le projet de loi portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été déposé à l'Assemblée en juillet 2004.

La lutte contre les discriminations peut être qualifiée de façon plus exacte de « politique d'égalité ». Elle est fondée sur une perspective qui opère un basculement des populations vers les structures. Alors que l'intégration suppose d'agir sur les déficiences des immigrés, la politique d'égalité se préoccupe avant tout d'agir sur des propriétés du système en assurant son impartialité à l'égard des citoyens, usagers, clients, bénéficiaires, ... Dès lors, les caractéristiques individuelles ne sont pas en cause : chacun et chacune doit pouvoir accéder dans les mêmes conditions aux droits, biens et services. L'horizon de la politique d'égalité est de supprimer les obstacles à l'accès et aux opportunités que le système secrète, le plus souvent de façon voilée, c'est à dire sans qu'une intention explicite ait été manifestée. La lutte contre les discriminations recherche l'égalité effective et se fonde sur le constat de traitements défavorables qui se produisent *malgré l'égalité formelle*.

Le modèle français d'intégration, qui a connu des évolutions au cours de son siècle et demi d'existence semble être mis en échec ces dernières années. Parmi les paramètres de cette mise en échec, la *visibilisation* de populations « immigrées et issues de l'immigration » joue un rôle prépondérant. La montée en visibilité indique tout d'abord que la fusion des populations conçues comme exogènes suite à leur « intégration » ne s'est pas réalisée. La prise de conscience des discriminations a souligné le fait que les nouvelles formes d'inégalités, ou plutôt que des formes non prise en compte jusqu'ici, étaient liées à une identification des origines ethniques et raciales. Les discriminations sont des traitement défavorables entre citoyens à partir d'attributs ou de caractéristiques qui ne devraient pas entrer en ligne de compte : sexe, origine ethnique ou raciale, religion, handicap ... Ces inégalités aboutissent à singulariser des groupes sur la base de ces caractéristiques, sans qu'il n'y ait nécessairement de projets communs entre les personnes ainsi identifiées et regroupées par l'expérience commune de la discrimination.

Mais la visibilité ne procède pas seulement d'une imputation négative, elle relève également d'une reconnaissance, ou demande de reconnaissance, du caractère non contradictoire de la référence à des « origines », d'une part, et de l'exercice plein et entier de la citoyenneté, d'autre part. L'expression « jeunes issus de l'immigration » témoigne de manière maladroitement de la transmission d'une histoire qu'on pensait devoir disparaître avec l'accession à la nationalité française et au-delà la « francisation », c'est-à-dire la dissolution dans le corps national. Il est donc possible de se concevoir comme porteur d'origines diverses et de les exprimer dans des pratiques, des références, des affinités, sans que cela ne menace l'unité nationale ni ne contredise sa citoyenneté. Or cette reconnaissance reste essentiellement théorique, et continue à être disputée comme en témoignent certains des arguments avancés au cours du débat sur le voile à l'école. Un soupçon d'illégitimité, ou de non-francité, pèse toujours sur ceux qui, par leurs pratiques ou leur affichage, font état d'affiliations considérées comme concurrentes avec l'appartenance nationale. Les « Français à trait d'union », pour transposer le concept d'*hyphenated americans*, ne sont pas encore perçus comme des citoyens à part entière.

Pour autant, la notion de « diversité » semble s'imposer comme valeur positive. Ce que recouvre cette notion est éminemment flou et varie selon les contextes d'énonciation. Elle convient tout autant aux opposants à l'hégémonie états-unienne dans la culture internationale qu'au monde de l'entreprise. Son caractère œcuménique lui permet d'être utilisée aussi bien par des tenants du multiculturalisme que par Jean-Pierre Chevènement lorsqu'il propose que la police représente de façon plus équilibrée la diversité de la population française. Cette idée de la représentation de la diversité atteste que la France accède, un siècle et demi après les immigrations de masse, à une conviction et une perception d'elle-même comme une société plurielle. Il s'agit là d'une évolution extrêmement importante qui comporte intrinsèquement une modification des outils de politique publique.

Une rupture sur plusieurs niveaux

Dès que l'on parle de discrimination, les mots sont embarrassants car la notion même de discrimination est indissociable des « motifs » dont la prise en compte est illégitime. Ainsi, il n'y a de discrimination que si le sexe, l'origine ethnique ou raciale, le handicap, la religion, ... des individus ont été utilisés à des fins négatives dans une sélection. Or la mise en évidence de l'utilisation du critère prohibé nécessite obligatoirement de décrire les individus en les classant en catégories construites à partir du critère : les hommes et les femmes, les personnes handicapées et les personnes valides, les personnes appartenant à telle ou telle religion ou sans religion, les personnes ayant telle ou telle origine ethnique ou raciale. Chaque catégorie pose des problèmes spécifiques pour être construite, mais toutes, à l'exception du sexe, sont considérées comme sensibles dans la mesure où leur repérage peut tout aussi bien servir à discriminer qu'à corriger la discrimination. Il y a donc une sorte de contradiction initiale entre le refus de catégoriser les individus pour éviter de les traiter différemment et la nécessité d'observer les conséquences des sélections lorsque les catégories ont été mobilisées, de façon invisible. Ce qui rend légitime la catégorisation, c'est le caractère systémique de la prise en compte des critères prohibés.

Les motifs des discriminations font références à ce que j'appellerai des « inégalités incrustées », dans le sens où elles sont construites sur « l'impensé » des sociétés. Elles puisent leurs racines dans une histoire de domination, d'exploitation et d'exclusion mal digérée. Pour cette raison, les discriminations sont des inégalités qui se sont naturalisées et ont disparu de la conscience des sociétés, comme une forme invisible de hiérarchie recouverte par la stratification socio-économique. Mais dès que l'on gratte, on met à jour ces autres hiérarchies qui montrent la force de leur efficacité pratique pour organiser l'accès aux positions de pouvoir et à la jouissance des droits. L'apparente universalité de la règle en vient alors à masquer les pratiques différentielles. C'est en cela que la politique d'égalité constitue une véritable rupture, car elle engage un processus de dévoilement des ressorts profonds de construction des inégalités et pousse à rendre *visible l'invisible*. De même, l'action contre les inégalités incrustées passe par une remise en question des politiques de droit commun qui ne peuvent qu'entériner l'ordre naturel de la discrimination.

Le travail de dévoilement a été engagé depuis longtemps par les sciences sociales, en particulier sur les inégalités de genre. L'accumulation des connaissances est en revanche beaucoup moins avancée en ce qui concerne les discriminations ethniques ou raciales. La terminologie elle-même fait débat, et le déni n'est jamais loin. En dépit des résultats obtenus sur l'ampleur et les caractéristiques des discriminations, en dépit des témoignages et des rares procès médiatisés qui montrent une partie sans doute infime des traitements défavorables dont sont victimes les minorités ethniques et raciales, le diagnostic n'est pas encore partagé. Certes, les sondages montrent qu'une très grande majorité des Français condamnent les discriminations et considèrent qu'elles sont suffisamment nombreuses et répandues pour justifier une intervention politique. Mais cette condamnation de principe ne tient plus dès que des situations concrètes sont envisagées, en particulier lorsque l'on évoque les discriminations indirectes. Le fait que des procédures en apparence neutres puissent léser des personnes parce qu'elles sont d'une origine X ou Y, ou parce que ce sont des femmes, n'est que très rarement accepté. D'autres explications sont avancées et le concept de discrimination se trouve *in fine* invalidé.

Comment établir la réalité d'une discrimination ?

Évidemment, les personnes qui sont victimes de discrimination ne sont pas uniquement d'une origine X ou Y, elles ont aussi une position sociale, un sexe, une façon de se comporter, et d'autres caractéristiques qui peuvent fonder une décision. Pour chaque cas précis ou pour chaque phénomène que l'on va essayer de décrire et d'analyser, il y aura

toujours le doute que la raison pour laquelle les personnes n'ont pas accès à un emploi, à un logement ou à un service quelconque, n'est pas liée au fait qu'elles sont d'origine X ou Y mais à bien d'autres raisons tout aussi valables : de faibles ressources, une famille nombreuse, le fait qu'elles ne savent pas utiliser les réseaux et les informations nécessaires pour pouvoir mobiliser l'accès à ces biens et à ces services et ainsi de suite. Il faudra à chaque fois remettre en débat la réalité d'une discrimination et convaincre de la pertinence du constat.

La réalité d'une discrimination est délicate à établir, non seulement intellectuellement, mais encore plus juridiquement et ceci pour une bonne raison : les discriminations sont non seulement directes, c'est-à-dire qu'il y a un acte commis qui se revendique comme un refus fondé sur le critère prohibé mais aussi, et la plupart du temps, indirectes, c'est-à-dire qu'un ensemble de pratiques, de mesures ou de décisions, en apparence neutres, ont une conséquence négative pour des personnes supposés appartenir à un groupe ethnique ou racial stigmatisé. L'appréciation des discriminations indirectes se fait au comparatif. En comparant la proportion de personnes appartenant au groupe A à celle des personnes appartenant au groupe B, il est possible de mettre en évidence des écarts qui signalent, après vérification des caractéristiques pertinentes pour l'accès à un poste, à une promotion, à un service, qu'un traitement négatif a concerné les membres du groupe A. Il n'est pas utile de prouver qu'une décision négative a concerné les groupe A, celle-ci est établie par hypothèse sur la base du résultat différentiel.

Derrière cette notion de discrimination indirecte, on ne se préoccupe donc plus de l'intentionnalité des actes. L'intentionnalité négative peut exister, mais la plupart du temps, les actes qui aboutissent à des inégalités d'accès au logement ou à l'emploi, ne sont revendiqués par aucun des agents intervenant dans la décision comme étant fondée sur l'origine des candidats. Lorsqu'on vient trouver ces acteurs en leur demandant pourquoi ils ont refusé un emploi à telle personne, ils avancent des justifications qui n'ont rien à voir avec l'origine de cette personne et, j'insiste sur ce point, beaucoup le croient sincèrement. Même lorsqu'il est démontré que ces justifications sont artificielles et ne résistent pas à l'examen, le caractère discriminatoire de la sélection n'est pas admis car cela supposerait de leur part de reconnaître une culpabilité. Du moins le pensent-ils. Ils ont tort, car l'enjeu consiste moins à trouver des coupables qu'à identifier ce qui, dans les procédures, ouvre la voie aux discriminations. Il faut alors inspecter les procédures en se demandant : « comment en arrive-t-on à défavoriser les femmes, ou les personnes de telle ou telle origine ? ».

La discrimination indirecte signifie donc que l'on peut, pour une fois, travailler sur des situations et des systèmes sans qu'une revendication raciste ait été prononcée ou qu'une victime ait dénoncé un traitement défavorable. Cela suppose de disposer d'une identification des personnes entrant dans les procédures qui mettent en évidence le critère sur lequel on veut tester la neutralité du processus. Si c'est pour travailler sur les discriminations selon le genre, de façon évidente, on voudra connaître la distribution des hommes et des femmes dans les filières scolaires, les professions et les grades, les niveaux de revenus, C'est ce que réalise l'observatoire de la parité en produisant un rapport annuel, confectionné par l'INSEE, où apparaissent une quantité de tableaux statistiques montrant les positions obtenues par les homes et les femmes. En contrôlant les variables susceptibles d'expliquer les résultats observés, il est alors possible d'estimer l'effet propre du fait d'être une femme sur le profil scolaire ou la carrière professionnelle. Sur le même mode, la mise en évidence des discriminations ethniques et raciales supposerait d'identifier les groupes selon leur origine. Les procédures d'identification soulèvent un problème parce que nous n'enregistrons pas en France l'origine ethnique et raciale des individus.

Les raisons en sont connues et découlent d'une série de dilemmes. Le premier est qu'enregistrer l'origine dans les statistiques procure une légitimité aux catégories qui servent à discriminer. Le deuxième dilemme est lié au fait que l'on ne sache pas très bien ce que

désigne l'origine ethnique et raciale. Il existe un écart entre l'identité pour soi et l'identification par les autres. Dans les processus de discrimination, l'identification prime sur l'identité puisque les sélections sont opérées à partir d'indices extérieurs qui renseignent sur notre origine. Le problème ce n'est pas de savoir quelle origine nous nous sommes choisis, mais laquelle va choisir pour nous l'employeur, le propriétaire, l'enseignant, l'agent de service public qui nous reçoit. Il faudrait alors demander à l'agent de service public, au propriétaire, à l'employeur ou à l'enseignant de classer les personnes qu'il sélectionne en fonction de leur origine, *telle qu'il l'a construite à partir de son stock de préjugés et de stéréotypes*. L'enregistrement du processus d'identification par la statistique est éminemment complexe et peu réalisable d'un point de vue méthodologique et éthique. On fait alors le postulat qu'il y a une congruence entre la façon dont nous nous définissons et la façon dont les autres vont nous définir. Ce postulat n'est en réalité pas vérifié, mais les déviations restent la plupart du temps dans des intervalles acceptables du point de vue de la statistique. D'un point de vue personnel, c'est une autre question, mais nous n'évoquerons pas ce thème ici.

La majorité des discriminations qui se produisent dans les sociétés multiculturelles, et la France en fait partie, sont des discriminations qui sont indirectes et systémiques. On connaît les origines qui sont les plus stigmatisées et qui sont le plus exposées à des discriminations : les origines maghrébines, turcs, africaines (sub-sahariennes), éventuellement antillaises, asiatiques, hindous, pakistanaïses, sri lankaises, bengalies. Leur point commun est, pour la plupart de ces origines, mais pas toutes, de provenir de l'ancien empire colonial français. Elles partagent également un marquage par l'apparence. La question de l'apparence prend une dimension stratégique dans les sociétés multiculturelles dans lesquelles on a peu d'informations sur les individus au-delà de la façon dont ils se présentent, et c'est aussi un des éléments qui est pris en charge par les dispositifs de lutte contre les discriminations. Les canadiens ont une terminologie relativement imagée pour qualifier ce qu'ils n'appellent pas « les minorités raciales », mais « les minorités visibles ». Et même si l'on peut considérer qu'il s'agit d'euphémisation, le terme de « minorité visible » situe bien ce qui est en jeu. C'est bien une question de visibilité qui est traitée par les discriminations.

Les stratégies de lutte contre les discriminations

Nous laisserons de côté les discriminations directes et évoquerons les stratégies qui peuvent être mises en œuvre contre la discrimination indirecte.

- L'égalité par l'indifférenciation

La première, qui consiste à réaffirmer l'égalité par l'indifférenciation, est globalement la stratégie suivie en France. Elle s'inscrit dans la tradition du principe d'égalité : pour pouvoir obtenir l'égalité, il faut niveler et indifférencier les publics. La « moyennisation » est une des stratégies constantes des politiques publiques et en particulier en ce qui concerne l'immigration et ses suites aujourd'hui avec les descendants des immigrés. En réaffirmant systématiquement dans l'ensemble des procédures de sélection, l'axiome de l'indifférenciation et de l'égalité de tous, on suppose que les pratiques et leurs conséquences négatives vont disparaître. Cette stratégie est puissante et présente de nombreux avantages, mais elle est soumise à des conditions déterminantes. Elle exige une application totale et stricte, sans quoi l'ensemble de la stratégie fonctionne à rebours et conduit à renforcer les mécanismes de discrimination. En effet, si une différence de traitement est réalisée dans le contexte de l'indifférenciation, soit par des objectifs explicites, soit par des pratiques mal encadrées ou peu visibles, les discriminations ainsi produites se développent en toute impunité.

Cette stratégie pose toutefois deux problèmes. Le premier concerne les difficultés rencontrées pour s'assurer que ces pratiques sont vraiment indifférenciées : on peut toujours

prétendre qu'elles le sont, aucun indicateur ne permettra de le confirmer ou de l'infirmier. Sans statistique, on ne se donne pas les moyens d'observer comment elles fonctionnent puisqu'on ne sait pas quelles sont les conséquences pour des personnes marquées par leur origine et qui sont indifférenciées au départ. À l'arrivée, on joue sur une certaine forme d'opacité qui signifie que l'énoncé du principe vaut pour sa réalisation. Or, on sait que les pratiques mettent en évidence l'absence d'indifférenciation dans beaucoup de secteurs et que la condition d'une application totale et stricte n'est pas réunie.

Le deuxième élément qui pose problème dans cette stratégie d'indifférenciation est lié aux inégalités incorporées. Traiter par l'égalité des personnes qui sont en situation d'inégalité revient à reproduire l'inégalité héritée dans l'ensemble des procédures. Même lorsqu'un système devient vertueux, à supposer que la déconstruction d'un ordre inégalitaire puisse véritablement être obtenue, la simple permanence des effets des discriminations passées continue à produire des inégalités sur un temps long. Je ne développerai pas les exemples nombreux qui ont été analysés dans les inégalités de genre et qui démontrent très bien ces mécanismes d'inertie. Il ne suffit donc pas de décréter l'égalité pour qu'elle devienne effective. L'inertie des phénomènes de différenciation peut s'évaluer en termes de génération. En supposant que les inégalités incorporées puissent être modifiées au cours du temps grâce à des pratiques égalitaires, il y aura nécessairement une génération de sacrifié-e-s qui devra faire une croix sur ses chances de promotion, sachant que les autres qui viendront plus tard bénéficieront de leur sacrifice. Le sacrifice ici consiste à ne pas revendiquer d'amélioration du statut en comptant sur la disparition du marquage et de la stigmatisation. Mais si l'indifférenciation n'est que de façade, alors le sacrifice aura été vain, et la génération qui suivra comme celle qui s'est sacrifiée, auront le sentiment d'avoir été « flouées ».

Les exemples des autres sociétés multiculturelles (Etats-Unis, Canada, Grande-Bretagne, ...), nous ont montré que les stratégies d'indifférenciation ne marchent pas quand il y a une inégalité incorporée, et fondée sur une construction historique. Dans le cadre des Etats-Unis, c'est l'esclavage et l'histoire de la hiérarchisation ethnique ; dans le cadre du Canada, c'est la bi-polarité autour des deux peuples fondateurs, l'incorporation progressive d'immigrants dans cette matrice primitive et la négation de l'existence des peuples premiers qui est en cause. Dans le cadre de la France, le passé colonial est l'une des matrices qui fonde les caractéristiques de la discrimination aujourd'hui. Le dépassement de ce passé colonial ne se fera pas, j'en ai peur, avec une politique d'indifférenciation car les pratiques vont perdurer au-delà des dispositifs légaux.

- L'égalité par la représentation

La deuxième stratégie consiste à mettre en œuvre une égalité par la représentation. C'est un peu ce qu'énonçait Jean-Pierre Chevènement quand il préconisait développer une « politique active » ou « volontaire » à l'égard de jeunes issus de l'immigration par leur incorporation dans la police. Il s'agit d'une politique volontariste « light » qui énonce des objectifs sans les traduire par des quotas ou des traitements préférentiels. La base de cette stratégie est de prendre acte de la diversité et que celle-ci doit se voir. Elle doit être apparente dans tous les secteurs de la vie sociale conduisant à une banalisation de la visibilité et de la *différence*. La différence n'est plus conçue comme un stigmate qu'il faudrait effacer, mais comme une propriété constitutive du pluralisme. Il importe alors de décrocher les traitements négatifs adossés aux différences, de rendre les procédures véritablement neutres. Ici, ce ne sont pas les individus qui sont indifférenciés, mais les procédures elles-mêmes. La nuance est déterminante. La reconnaissance des différences permet alors de tenir des énoncés du type : la haute fonction publique est très masculine et très blanche. La simple formulation de critère de représentation induit une sensibilisation à la présence des groupes « minoritaires » et à la suppression des préjugés et blocages matériels qui empêchent leur accès à toutes les positions. Cette mise en œuvre de l'égalité par la représentation suppose qu'on entre dans

une logique de l'identification, au moins dans les énoncés, à défaut de l'être dans des catégories administratives. Là encore, les effets positifs seront sans doute lents à se produire, mais la conscience est fortement activée par l'attention portée aux « équilibres ». Cependant, si au bout de 25 ans ou de 50 ans, les inégalités restent criantes, quelle stratégie peut être adoptée ? On vote une loi sur la parité.

- Les discriminations positives

Pour accélérer le rythme du rééquilibrage, un troisième type de stratégies peut être mobilisé. Qualifiée de "discrimination positive", elle s'appuie sur la précédente et durcit le contrôle des procédures. Elle suppose de mettre en place des mesures préférentielles qui favorisent des individus qui appartiennent à des groupes cibles, de telle sorte qu'ils disposent d'un avantage pour accéder à des droits ou à des positions. L'idée est que la transformation des inégalités incrustées demande une politique coercitive, parce que les mécanismes structurels (qui se reproduiront) seront systématiquement en défaveur des groupes discriminés. L'équipement qu'il faut mettre en place ne diffère pas significativement de celui nécessité par la politique d'égalité.

En matière de stratégies de lutte contre les discriminations, les choix sont compliqués à déterminer car ils s'appuient sur des évaluations coûts-bénéfices qui nécessitent de disposer d'informations souvent inexistantes. Les décisions devraient être prises de façon délibérative et démocratique, sur la base de constats partagés et d'objectifs clairement énoncés. Cinq ans de débats sur les discriminations, c'est en définitive relativement court pour définir des objectifs susceptibles d'engager une véritable politique d'égalité, pour que celle-ci ne soit plus seulement formelle mais devienne effective.

Patrick Simon, Socio-Démographe à l'INED.