



Lutter contre les discriminations ethno-raciales : quelle approche territoriale ?

Thomas Kirszbaum

► To cite this version:

Thomas Kirszbaum. Lutter contre les discriminations ethno-raciales : quelle approche territoriale ?. Aménager sans exclure, faire la ville incluante, Editions Le Moniteur, 2018. hal-01810306

HAL Id: hal-01810306

<https://hal.science/hal-01810306>

Submitted on 7 Jun 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lutter contre les discriminations ethno-raciales : quelle approche territoriale ?

Thomas Kirszbaum, chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique (ISP), CNRS UMR 7220, Université Paris Nanterre, École normale supérieure de Saclay

À paraître in Collectif, *Les aménageurs et la ville incluante : entre responsabilité, compétence et engagement*, Club Ville Aménagement, Puca.

La question des discriminations occupe jusqu'à présent une place résiduelle dans les réflexions théoriques et opérationnelles, notamment françaises, sur la « ville inclusive »¹. Celle-ci dessine un horizon politique souhaitable, mais reste difficile à objectiver par des critères incontestables². À l'instar de la mixité sociale ou de la cohésion urbaine, la ville inclusive n'a pas de contenu positif clairement défini, sa principale fonction étant de désigner en creux des phénomènes négatifs à combattre : l'exclusion, la ségrégation, la fragmentation, les replis, les fractures... Parmi ces phénomènes devraient logiquement figurer les discriminations qui divisent, séparent et assignent une place subalterne à des individus et des groupes en fonction de critères juridiquement illégaux et moralement illégitimes.

S'il ne fait pas de doute que la ville ne saurait être inclusive tant que persistent des discriminations, encore faut-il que leur spécificité soit reconnue et que les acteurs urbains soient équipés pour agir contre elles. La première de ces deux « conditions de félicité » de la ville inclusive est loin d'être remplie. La lecture des problèmes de la ville en termes de discriminations, notamment ethno-raciales³, peine à s'imposer dans le champ des politiques publiques, face à la concurrence de lectures sociale et urbaine respectivement formulées en termes d'exclusion et de ségrégation. Non sans lien avec le défaut de reconnaissance du problème des discriminations ethno-raciales, la seconde condition bute sur le caractère inachevé de l'institutionnalisation d'une action territoriale en faveur de la non-discrimination. Pour être véritablement pertinente, l'approche territoriale doit parvenir à articuler une réflexion sur les discriminations « systémiques » produites par les institutions locales avec une meilleure effectivité du droit à l'égalité de traitement.

1. Entre exclusion sociale et ségrégation urbaine, un espace réduit pour la reconnaissance des discriminations ethno-raciales

Exclusion, ségrégation et discrimination : ces trois mots ont une étymologie différente⁴, mais tous suggèrent une mise à l'écart. Si le refus d'isoler, de reléguer ou de séparer des individus et des groupes est au fondement de la ville inclusive, il revient donc à ses acteurs de combattre tout à la fois l'exclusion, la ségrégation et la discrimination, tout en identifiant la logique propre à chacun de ces phénomènes. Leur nature souvent cumulative, notamment dans les quartiers de la politique de la ville⁵, ne devrait pas conduire à nier l'autonomie, même relative, de la discrimination ethno-raciale face à la concurrence des notions d'exclusion et de ségrégation.

¹ Cette problématique n'était cependant pas absente de la note introductive, rédigée par des membres français de l'Association internationale des techniciens experts et chercheurs (AITEC), aux réflexions du quatrième Forum international sur la pauvreté urbaine, organisé à Marrakech en octobre 2001 sur le thème « Ville productives et villes inclusives, vers des villes pour tous ».

² Jaillet, M.-C. (2015), « Grand témoin », in AdCF, Cerema, FNAU, Insee, Caisse des dépôts et consignations, *Observer la cohésion sociale et la ville inclusive*, Actes du 13e séminaire de l'observation urbaine, novembre.

³ Nous ne traitons pas ici des autres critères de discrimination, notamment celui du handicap qui tient une place plus importante dans les réflexions, sinon les pratiques en faveur de l'inclusion.

⁴ Borrillo, D. (2002), « Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination », *Revue française des affaires sociales*, n°1, p. 109-129.

⁵ Fitoussi, J.-P. et al. (dir.) (2004), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.

La ville inclusive oriente d'emblée vers une formulation des problèmes en terme d'exclusion sociale. Cette dernière notion a été mobilisée à partir des années 1980 pour désigner de nouvelles figures de la pauvreté, apparues avec la fragilisation des systèmes de protection sociale, elle-même liée aux transformations post-fordistes de l'économie. Bien que contestée⁶, la notion d'exclusion devait permettre d'élargir la compréhension de la pauvreté, en l'analysant comme une trajectoire dynamique et en s'intéressant à ses effets sur l'identité et la reconnaissance des personnes durablement écartées de la sphère productive et, par extension, de diverses instances de la vie sociale, culturelle ou citoyenne.

Sur le plan opérationnel, des publics fortement hétérogènes (chômeurs de longue durée, élèves en rupture scolaire, toxicomanes...) ont été amalgamés sous le label « lutte contre l'exclusion », y compris des groupes exposés aux discriminations⁷. On a ainsi observé dans ce champ d'action la superposition d'une catégorie de public – les « jeunes issus de l'immigration » – et d'une catégorie territoriale – les « quartiers d'exclusion » – auxquels étaient réservées des mesures réparatrices ou adaptatives, cohérentes avec le paradigme dominant de l'« intégration des immigrés »⁸. Comprise comme une démarche territorialisée de la lutte contre l'exclusion, la politique de la ville aura permis au « modèle français d'intégration » de se dispenser de toute politique publique de non-discrimination jusqu'à la fin des années 1990.

Certes, des liens existent entre les concepts d'exclusion et de discrimination et les situations peuvent se cumuler. Mais si toute discrimination se traduit par une forme d'exclusion, l'exclusion ne procède pas nécessairement d'une discrimination, laquelle consiste en un traitement défavorable appliqué à des personnes en raison d'un critère prohibé par la loi (origine, sexe, âge, handicap...), dans une situation visée par la loi (accès à l'emploi, à un logement, à l'éducation, etc.). Résoudre le problème de l'exclusion sociale n'implique donc pas de mettre fin aux discriminations, pas davantage que la lutte contre les discriminations ne permet d'agir sur les déterminants socio-économiques de l'exclusion⁹.

Le thème de la lutte contre l'exclusion montrant quelques signes d'essoufflement, celui de l'inclusion a pris le relais au cours des années 2000, pour devenir le versant positif et vertueux de l'exclusion¹⁰. Dans la même période, l'inclusion est entrée dans le lexique de la ville, comprise d'une part comme le support de politiques visant l'intégration, l'insertion ou la participation de publics désignés comme vulnérables, et d'autre part comme l'objet de politiques d'aménagement et du logement cherchant à lutter contre la ségrégation urbaine. Des liens existent, là aussi, entre ségrégation et discrimination. Même s'il n'a pas fait l'objet d'une reconnaissance officielle, l'héritage persistant de la ségrégation de certains groupes immigrés organisée par les pouvoirs publics durant les Trente glorieuses, peut s'analyser rétrospectivement comme une discrimination institutionnelle¹¹. Toujours actuelles, les stratégies visant à protéger l'homogénéité raciale de certains espaces (notamment le refus du logement social argumenté par la préservation du cadre de vie) pourraient être qualifiées comme des discriminations indirectes. Mais la reconnaissance juridique de cette forme de discrimination n'a pas été accompagnée par la construction d'outils, notamment statistiques, permettant de la combattre.

⁶ Castel, C. (1995), « Les pièges de l'exclusion », *Lien social et politiques*, n° 34, p. 13-21.

⁷ Fassin, D. (1996), « Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis et en Amérique latine », *Revue française de sociologie*, vol. 37, n°1, p. 37-75.

⁸ Doytcheva, M. (2007), *Une discrimination positive à la française ? Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, Paris, La Découverte.

⁹ Borrillo, D. (2002), *op. cit.*

¹⁰ Clément, G., Valegeas, F. (2017), « De quoi la "ville inclusive" est-elle le nom ? Exploration d'un concept émergent à partir de discours scientifiques et opérationnels », *Métropoles* [En ligne], n°20.

¹¹ Kirszbaum, T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat*, *Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Études & documents de la Halde, Paris, La Documentation française.

Si la ségrégation urbaine peut obéir à une logique discriminatoire, les deux concepts ne sont pas absolument équivalents. La ségrégation est un processus complexe où entrent en jeu de multiples facteurs (marchés fonciers et immobiliers, choix politiques et institutionnels, stratégies des ménages...) au sein desquels le poids de la discrimination ethno-raciale n'est pas facile à mettre en évidence. La ségrégation des groupes sociaux observée dans l'espace peut recouper une ségrégation ethno-raciale, mais les deux réalités ne coïncident pas toujours. Ce qui n'est pas sans incidence sur un dispositif de déségrégation tel que l'article 55 de la loi SRU : s'il peut contribuer à réduire la ségrégation sociale, il s'avère sans effet sur la ségrégation ethno-raciale compte tenu du mode d'attribution des logements sociaux produits dans ce cadre¹².

Pire, la lutte contre la ségrégation peut engendrer des discriminations quand elle réduit les opportunités résidentielles des minorités ethno-raciales au nom de la nécessaire « mixité sociale » dans les quartiers populaires¹³. Faire de la lutte contre la ségrégation urbaine une arme contre la discrimination ne vaut que sous une condition précise : lever les freins qui interdisent l'accès des minorités aux espaces qui leur sont *de facto* interdits. Si la ville inclusive se conçoit comme un mode de gestion de la diversité garantissant l'accès équitable de toutes ses composantes aux ressources urbaines, alors elle suppose de reconnaître la différenciation sociale et ethnique des espaces (y compris certaines formes d'auto-ségrégation des classes populaires), qu'elle doit aménager et relier entre eux, au lieu de nier ou de chercher à invisibiliser ces différences au risque d'être discriminante.

2. Quelle approche territoriale de la lutte contre les discriminations ?

La lutte contre les discriminations ethno-raciales pourrait sembler naturelle comme composante de la ville inclusive, car elle a été d'emblée territorialisée. La politique de la ville, qui servait déjà de support local pour la politique d'intégration, a été utilisée pour réaliser cet « arrimage territorial »¹⁴ au début des années 2000. Mais ses outils (diagnostics territoriaux, formation-sensibilisation des acteurs, plans de lutte), les seuls proposés par l'État aux territoires, ne sont pas exempts de faiblesses.

L'inscription de la lutte contre les discriminations ethno-raciales comme « axe transversal » des contractualisations locales de la politique de la ville a rarement dépassé jusqu'à présent le simple affichage d'intentions générales, masquant l'absence fréquente de stratégies d'action précises et évaluables, appuyées sur des diagnostics¹⁵. La focalisation des stratégies locales sur l'emploi a laissé en jachère de nombreux pans de politiques publiques, lesquelles intègrent d'autant moins l'enjeu des discriminations qu'il apparaît identifié à des techniciens dédiés (quand il en existe) au sein de la politique de la ville. L'échelle de proximité de cette politique apparaît peu propice à une telle mobilisation transversale. Le ciblage des quartiers prioritaires induit des actions de « remise à niveau » des habitants, dans une logique d'intégration, sans prise sur les mécanismes discriminatoires à l'œuvre dans leur environnement plus large. Ce ciblage laisse d'ailleurs sans réponse la grande majorité des populations exposées aux discriminations, qui ne résident pas dans ces quartiers.

Au tournant des années 2010, des collectivités territoriales (généralement des grandes villes, des régions ou certains départements) ont cherché à s'affranchir du cadre d'intervention de la politique de la ville. Elles ont multiplié les signes d'engagement en faveur de la lutte contre les discriminations en créant des délégations politiques et de missions dédiées, mais sans parvenir à institutionnaliser véritablement la lutte contre les discriminations ethno-raciales, tant persistent des incertitudes sur la

¹² Desage, F. (2016), « "Un peuplement de qualité". Mise en oeuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n°3, p. 83-112.

¹³ Kirszbaum, T. (2008), *op. cit.*

¹⁴ Selon l'expression de M. Doytcheva (2007), *op. cit.*

¹⁵ Altidem (2011), *Capitalisation et évaluation des plans territoriaux de lutte contre les discriminations*, Rapport pour l'AcSé.

qualification de l'enjeu à traiter, sur les finalités de l'action et l'identification des instruments mobilisables (budgets, ressources humaines, procédures, pilotage, évaluation). C'est ce que nous avons constaté à l'occasion d'une enquête réalisée en 2012 auprès de différentes collectivités franciliennes¹⁶. À la différence d'autres critères de discrimination (genre, handicap ou âge) où les catégories de l'action sont mieux stabilisées, les discriminations ethno-raciales sont très loin de faire l'objet d'une lecture partagée entre acteurs publics d'un même territoire, mais aussi parmi les acteurs de la société civile et les partenaires sociaux. On est également frappé par la porosité des enjeux dont traitent les plans locaux de prévention ou de lutte, lesquels ciblent indistinctement les inégalités territoriales, sociales et liées aux « origines », faisant comme si ces phénomènes étaient de même nature. On note enfin des hésitations récurrentes sur la manière de définir l'objectif de l'action locale, entre non-discrimination, promotion de la diversité, égalité des chances, des droits ou de traitement.

Ces initiatives de collectivités territoriales ont été souvent motivées par la volonté affichée des élus locaux de compenser le vide laissé par l'État. L'incapacité structurelle de celui-ci à affirmer une politique nationale était devenue patente à la fin des années 2000, y compris en considérant la politique de la ville, qualifiée par Marie-Christine Cerrato Debenedetti de « politique d'évitement opérant comme le cache-misère d'une non-politique nationale »¹⁷. Cette auteure porte un jugement sévère sur la délégation à l'échelon local de la lutte contre les discriminations qui aurait « évité à l'État d'avoir à définir le problème », laissant celui-ci « au bon vouloir des volontés politiques locales » au risque de « produire des inégalités territoriales de protection face aux discriminations ». De fait, en dehors de leurs obligations concernant les personnes en situation de handicap, les politiques locales relèvent de la libre initiative des collectivités, exposant des territoires entiers – et donc des groupes de population – à l'absence de toute politique publique. Ne subsiste alors que le recours individuel au droit, mais il donne lieu en France à une activité judiciaire des plus limitée s'agissant des critères ethno-raciaux¹⁸.

La crainte de la sanction est donc loin de garantir l'intégration de la norme d'égalité de traitement au niveau des organisations susceptibles de l'enfreindre¹⁹. En suivant Vincent-Arnaud Chappe, l'enjeu d'une approche territoriale de la lutte contre les discriminations serait plutôt d'amener ces organisations à évoluer, pas seulement pour éviter un risque judiciaire, mais parce que le caractère complexe des discriminations, non toujours réductibles à une intentionnalité coupable, appelle la mise en place des dispositifs visant à intégrer l'égalité de traitement comme souci permanent et à rendre le droit effectif « en continu ». Il s'agit en d'autres termes de trouver des points d'appui pour articuler une exigence juridique et une exigence politique.

Parce que les discriminations sont le plus souvent dénuées d'intentionnalité raciste ou de préjugés conscients, l'enjeu ainsi formulé d'une territorialisation de la lutte contre les discriminations dépasse largement la sanction des pratiques individuelles racistes. Elle oriente vers une analyse du caractère « systémique » des discriminations qui s'intéresse aux représentations, préjugés et stéréotypes des acteurs, mais sans qu'il soit nécessaire de porter un jugement moral car leurs représentations et pratiques font sens à l'intérieur d'un « système » qui les légitime. Parler de discriminations

¹⁶ Kirszbaum, T. (2012), *Les relations entre autorités publiques aux différentes échelles de gouvernance*. Rapport pour la Commission européenne (DG Justice) dans le cadre du Réseau d'experts socio-économiques dans le champ de l'anti-discrimination.

¹⁷ Cerrato Debenedetti, M.-C. (2014), « Une politique esquivée : la lutte contre les discriminations ethnoraciales », *Migrations Société*, vol. 5, n°155, p. 153-164.

¹⁸ Mercat-Bruns, M. et al. (2017), *Les juridictions et les instances publiques dans la mise en œuvre la non-discrimination : perspectives pluridisciplinaires et comparées*, Rapport de recherche, Sciences Po, GIP Mission de recherche Droit et Justice.

¹⁹ Chappe, V.-A. (2013), (2013), *L'égalité en procès : sociologie politique du recours au droit contre les discriminations au travail*, Thèse de Sociologie, ENS Cachan.

systémiques, c'est analyser un ensemble de procédures, de normes, de codes, de décisions ou de pratiques routinières qui interagissent ensemble pour produire au final un traitement plus défavorable de certains groupes²⁰.

Comme le souligne Fabrice Dhume, l'analyse systémique des discriminations articulée au droit conduit à effectuer un pas de côté dans la question des responsabilités, pour passer d'une « responsabilité-culpabilité » à une « éthique de la responsabilité »²¹. Cette conception de la discrimination nous semble congruente avec la notion de ville inclusive, à condition que ses acteurs s'accordent sur une lecture commune des discriminations ethno-raciales et acceptent d'interroger les fonctionnements institutionnels pour tenter de les rapprocher d'une norme d'égalité de traitement. Dans un tel schéma, il va de soi que la lutte ou la prévention des discriminations ne saurait incomber aux seules collectivités locales, mais devrait intégrer aussi le fonctionnement des services publics régaliens (police, justice, éducation), ainsi que des politiques publiques (santé, logement...) autres que celle de l'emploi. Elle devrait enfin faire place aux organisations de la société civile, notamment aux associations de citoyens confrontés à l'expérience des discriminations, reconnues comme des acteurs collectifs pouvant légitimement interpeller les organisations publiques sur les conséquences inégalitaires de leurs actions.

²⁰ Dhume, F., Sagnard-Haddaoui, N. (2006), *Les discriminations raciales à l'emploi. Une synthèse problématique des travaux*, Rapport de l'Iskra.

²¹ Fabrice Dhume précise aussi la distinction entre la référence sociologique au « système », qui cible les conditions de production de la discrimination, et les discriminations directes et indirectes qui renvoient à des processus d'évaluation et d'établissement de la preuve. Dhume, F. (2016), « Du racisme institutionnel à la discrimination systémique ? Reformuler l'approche critique », *Migrations Société*, vol. 28, n°163, p.51-64.