



HAL
open science

La reconnaissance publique des discriminations territoriales: une avancée en trompe l'oeil

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. La reconnaissance publique des discriminations territoriales: une avancée en trompe l'oeil. Claire Hancock, Christine Lelévrier, Fabrice Ripoll, Serge Weber. Discriminations territoriales, Entre interpellation politique et sentiment d'injustice des habitants, , Éditions de l'Oeil d'or, 2016. halshs-01100717v4

HAL Id: halshs-01100717

<https://shs.hal.science/halshs-01100717v4>

Submitted on 9 Oct 2017

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.

LA RECONNAISSANCE PUBLIQUE DES DISCRIMINATIONS TERRITORIALES : UNE AVANCEE EN TROMPE L'ŒIL

in Claire Hancock et al. (dir.), *Discriminations territoriales, Entre interpellation politique et sentiment d'injustice des habitants*, Éditions de l'Oeil d'or, 2016

Le succès du thème de la discrimination liée au lieu de résidence dans les discours politiques, et sa consécration comme catégorie juridique, peuvent se comprendre comme le dernier avatar des stratégies d'euphémisation de la discrimination ethno-raciale qui caractérisent depuis longtemps l'approche française des inégalités. Présentée comme une avancée majeure par ses promoteurs politiques de gauche, la reconnaissance publique des discriminations territoriales semble participer au contraire d'une réduction de l'espace propre – déjà singulièrement limité – de la lutte contre les discriminations raciales et ethniques (ou religieuses s'il s'agissait de combattre l'islamophobie).

Alors que les États-Unis et la Grande-Bretagne ont créé des institutions dédiées, respectivement en 1964 et 1976, il a fallu attendre la fin des années 1990 pour que le thème des discriminations ethno-raciales émerge sur l'agenda des pouvoirs publics français (HCI, 1998). Loin d'avoir bousculé le credo républicain individualiste, méritocratique et « aveugle à la couleur », la lutte contre les discriminations a été domestiquée au sein d'une logique d'intégration « à la française » axée sur la réciprocité des droits et des devoirs (Eberhard, 2006 ; Chappe, 2011). Inspirées du modèle britannique, les propositions iconoclastes du rapport Belorgey (1999)¹ ont été d'emblée écartées par crainte de glisser vers la reconnaissance publique de groupes susceptibles de politiser l'enjeu des discriminations. Évacuant toute analyse sociologique ou systémique porteuse d'un regard sur les inégalités structurelles entre groupes, ce que permettent notamment les statistiques dites ethniques, la lutte contre les discriminations a été inscrite dans le registre quasi exclusif du droit aux fins de réparer des torts strictement individuels. En optant pour la création d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) compétente sur pas moins de dix-sept (et désormais vingt) critères, les pouvoirs publics ont achevé de faire entrer la discrimination ethno-raciale dans la « grammaire universaliste républicaine », selon l'expression de Vincent-Arnaud Chappe (2011), au prix d'une occultation de la dynamique de production des inégalités propre à chaque critère.

Dans ce cadre idéologiquement contraint, la Halde avait réussi à construire une identité et une visibilité qui constituaient l'amorce d'une institutionnalisation de la lutte contre les discriminations. La dissolution de cet organisme au sein du Défenseur des droits y a mis un terme brutal en 2011 (Chevallier, 2011). Seule a subsisté la thématique concurrente de la « promotion de la diversité », portée pour l'essentiel par les très grandes entreprises. Mais le critère ethno-racial, qui était le point d'entrée initial des initiatives du secteur privé, s'est trouvé peu à peu relégué derrière d'autres critères (Doytcheva, 2009).

¹ Dans son rapport, Jean-Michel Belorgey, député socialiste et conseiller d'État, émet des doutes sur la pertinence du paradigme de l'intégration auquel il propose de substituer celui des discriminations. Il en tire certaines conséquences pratiques, notamment la reconnaissance du caractère systémique des discriminations et la nécessité de « statistiques ethniques » afin de mesurer la représentation des minorités ethniques dans les entreprises privées et les administrations publiques.

La discrimination territoriale, un cheval de bataille pour la gauche

C'est dans ce contexte d'abandon discret du paradigme juridique de la lutte contre les discriminations (Noël, 2008) que la discrimination territoriale va faire l'objet d'une première tentative (avortée) de reconnaissance officielle. Se saisissant des recommandations d'un rapport du cabinet Deloitte sur « La promotion de la diversité dans les entreprises », qui lui était remis en juillet 2010, Éric Besson, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, mais également en charge du Label Diversité, avait déclaré vouloir « *étudier l'introduction du lieu de résidence dans les critères de discrimination* ». Il avait été question d'un amendement gouvernemental au projet de loi sur l'immigration discuté en septembre 2010, mais celui-ci n'a pas vu le jour.

Faisant volte face, le gouvernement Fillon avait rejeté, lors du débat parlementaire, un amendement sur les discriminations liées au lieu de résidence soumis par le député de Seine-Saint-Denis, Daniel Goldberg. Ce dernier est un membre fondateur de SOS Racisme, une organisation très favorable à ce nouveau critère, tout comme elle est farouchement opposée aux « statistiques ethniques ». Fodé Sylla, qui a présidé SOS Racisme dans les années 1990, a été rapporteur en juillet 2008 d'un avis du Conseil économique et social sur « L'Emploi des jeunes dans les quartiers populaires », dont l'une des propositions phares était d'introduire l'interdiction de la discrimination en fonction du lieu de résidence dans la loi. Dans un communiqué publié en mars 2014, quelques jours après l'adoption du texte tant attendu, les « potes »² pouvaient donc saluer une « victoire historique ».

Un autre groupe d'influence très actif a été celui des élus communistes. À commencer par Gilles Poux, le maire de La Courneuve, en Seine-Saint-Denis, à qui est revenue la palme du bruit médiatique après sa plainte pour « discrimination territoriale » déposée en mai 2009 à la Halde (laquelle s'est prononcée deux ans plus tard pour l'ajout d'un vingtième critère). Depuis lors, la dénonciation des discriminations territoriales est devenue une spécialité communiste. Après la Courneuve, c'est le député du Nord, Alain Boquet qui a saisi la Halde en février 2010, au nom de la population de la Région Nord-Pas de Calais victime, selon lui, de « *discriminations se manifestant dans les domaines de l'emploi et de l'état de santé* » et résultant « *d'agissements directs et indirects de l'État ayant pour conséquences d'entraîner un impact défavorable pour le groupe de personnes constitué par les habitants* » de cette région. En juin 2010, le conseil municipal de Grigny (Essonne) a aussi voté une délibération visant à saisir la Halde afin qu'elle statue sur la « discrimination territoriale » que constituerait l'augmentation des impôts locaux imposée par l'État pour résorber la dette municipale. En janvier 2012, le député André Chassaing interrogeait le ministre du Travail et de la Santé sur la « discrimination territoriale » dont seraient victimes les malades en affection longue durée des territoires ruraux, faute de prise en charge de leur transport. En novembre 2012, c'est le maire du Blanc-Mesnil (Seine-Saint-Denis) qui a annoncé son intention de porter plainte pour « discrimination territoriale » contre les gestionnaires du RER B. Citons enfin le rôle essentiel de François Asensi, député-maire PCF du Tremblay-en-France, également en Seine-Saint-Denis. Outre qu'il préside l'Académie des banlieues, une association de villes communistes ayant fait de la discrimination territoriale l'un de ses principaux chevaux de bataille, l'élu avait déposé en novembre 2010 une

² C'est ainsi que se désignent les militants de SOS Racisme en référence à la campagne « Touche pas à mon pote » lancée en 1985 par l'association.

première proposition de loi « visant à lutter contre les discriminations territoriales pénalisant les habitants des villes populaires », mais celle-ci n'avait pas été examinée.

Sans susciter d'hostilité de principe à droite, la lutte contre les discriminations territoriales a donc été identifiée comme une revendication de gauche, portée de façon prééminente par des élus communistes, mais aussi par divers acteurs du Parti socialiste plus ou moins liés à SOS Racisme. L'élection de François Hollande aura permis de concrétiser cette idée par l'entremise de son ministre délégué à la Ville, François Lamy, élu du département l'Essonne, une terre d'élection des militants de SOS Racisme³.

Le Comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013 a confié à F. Lamy le soin d'« élaborer un programme d'actions interministérielles de lutte contre les discriminations, dans les quartiers, en lien avec la nouvelle politique d'intégration ». Cette référence à l'intégration marquait une continuité du référentiel républicain et, de façon notable, la partie du CIV consacrée aux discriminations ne faisait nulle mention des mots « ethnique » ou « racial », ni même de « l'origine ». Cet effacement sémantique contrastait avec la volonté affichée par le gouvernement d'« agir pour la reconnaissance des discriminations territoriales comme critère de discrimination opposable ». C'est d'ailleurs la seule mesure de lutte contre les discriminations à mettre à l'actif du ministre Lamy, la loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine du 21 février 2014 qui porte son nom ayant introduit le lieu de résidence comme nouveau critère de discrimination.

Symboliquement, les rédacteurs du texte de loi ont placé le critère territorial au premier rang, devant celui de « l'origine », la politique de la ville devant concourir « à la lutte contre les discriminations dont sont victimes les habitants des quartiers défavorisés, notamment celles liées au lieu de résidence et à l'origine réelle ou supposée » (article 1). Cet ordre de préséance reflète l'inflexion d'une politique de la ville qui était envisagée, depuis le début des années 2000, comme le support local privilégié de la « lutte » puis de la « prévention » des discriminations à raison de « l'origine »⁴. Le tournant s'est produit en juin 2011, alors que la Halde venait de publier sa délibération dans l'affaire de la Courneuve, avec la publication par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) d'un nouveau « cadre de référence » des Plans territoriaux de prévention des discriminations. Ce document semblait indiquer que l'origine (et le genre) venait désormais se surajouter au facteur premier du territoire dans la causalité des discriminations : « Le fait d'habiter un quartier de la politique de la ville est bien souvent un facteur de discrimination qui induit une rupture dans l'égalité de traitement. Cela se combine avec d'autres facteurs de discriminations que sont principalement l'origine et le genre », lit-on dans ce référentiel.

³ S'il n'a jamais fait lui-même partie de SOS Racisme, c'était le cas de son suppléant à l'Assemblée nationale, Jérôme Guedj, par ailleurs président du Conseil général de l'Essonne, comme d'autres élus de gauche du département (Julien Dray, Malek Boutih ou François Delapierre).

⁴ Cohérent avec le tropisme juridique de l'anti-discrimination, le recentrage de la politique de la ville sur le seul volet préventif a été justifié, dans la seconde moitié des années 2000, par la création de la Halde, laquelle était dotée de compétences pour le traitement pré-contentieux des cas individuels de discrimination. L'affichage volontariste du ministère Lamy a néanmoins conduit à réintroduire la « lutte » comme domaine d'intervention de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Plutôt que de re-hiérarchisation des critères, on devrait parler de dilatation de celui de « l'origine ». Dans son programme d'interventions adopté en décembre 2010, l'Acisé a en effet inclus l'appartenance non seulement sociale, mais aussi résidentielle, dans la catégorie de l'origine, au prix d'une interprétation très extensive de la législation alors en vigueur : « *Parmi les facteurs reconnus par la loi comme sources potentielles d'inégalité de traitement, ceux de l'origine sociale, ethnique et géographique (adresse dans un quartier prioritaire) sont éligibles aux interventions de l'agence [dans le champ de la prévention des discriminations]* ». La catégorie des « origines » qui faisait jusqu'ici référence aux parcours migratoires des individus, et assurait ainsi l'inscription de l'anti-discrimination dans la logique de l'intégration, allait désormais subir les assauts concurrents du spatial et du social.

La dilution de la discrimination ethno-raciale : enquête en Île-de-France

La dilution du critère ethno-racial des discriminations opérée au niveau national trouve son pendant dans l'action territoriale. C'est ce que nous avons constaté à l'occasion d'une enquête réalisée en région Île-de-France au premier semestre 2012 (Kirszbaum, 2012).

Au moment de l'enquête, l'une des rares initiatives des services régionaux de l'État dans le champ de la lutte contre les discriminations ethno-raciales était le « Plan pour l'égalité d'accès à l'emploi et dans le travail » de la Direccte⁵, dont l'un des volets (aux côtés du handicap, du sexe et de l'âge) avait pour intitulé : « origines et territoires ». On ne trouve pourtant dans ce plan la moindre trace d'un diagnostic ou d'une stratégie ciblant les discriminations à raison des origines. Faisant comme si ces discriminations s'inscrivaient dans une causalité exclusivement spatiale, le document ne faisait qu'énoncer quelques constats généraux sur l'accentuation des disparités territoriales en Île-de-France. Un acteur de la direction régionale de l'emploi admettait que « *la partie la plus faible du plan est la discrimination raciale qui n'est pas visible et donc pas facile à instrumenter* ».

Au début des années 2010, marquées par l'évanescence de toute politique substantielle impulsée par l'État, quelques rares collectivités franciliennes ont mis en avant leurs propres plans de lutte contre les discriminations, pour se démarquer notamment de la politique jugée discriminatoire du gouvernement sous Nicolas Sarkozy. Le conseil régional d'Île-de-France et le conseil général de l'Essonne, tous deux dirigés par le Parti socialiste, font partie de ces collectivités territoriales « volontaristes ». Mais tout en cherchant à se distinguer de l'État, on est frappé par la même porosité des registres mobilisés dans leurs plans de lutte, lesquels mêlent de façon quasi indistincte les origines, le territoire et le social.

Cette porosité est frappante dans la « Politique régionale pour l'égalité réelle et contre les discriminations » adoptée par le conseil régional en février 2012. Ce plan se présente comme un volumineux document de 72 pages détaillant le catalogue de pratiquement toutes les actions de la collectivité contribuant à réduire les inégalités sociales et territoriales. On y lit que « *la région entend donc lutter contre les inégalités territoriales et sociales présentes sur son territoire, et ainsi effacer tout motif de discrimination spatiale notamment envers les habitants de communes ou quartiers défavorisés* ». Même s'il est affirmé que la Région mènera « *une action prioritaire et spécifique pour lutter contre les discriminations liées à l'origine* », considérées comme la « *première forme de*

⁵ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

discrimination en France », on repère très peu d'actions spécifiques pour les traiter. L'imposant document qu'est le plan régional ne comporte en fait que deux paragraphes traitant des mesures opérationnelles, où se trouvent évoqués, en termes très généraux, la lutte contre les stéréotypes dans le domaine de l'orientation professionnelle, l'utilisation du « CV vidéo », les opérations de testings et la prévention des discriminations systémiques dans l'accès aux stages de troisième. Pour traiter les discriminations ethno-raciales, la Région s'en remet en définitive aux opérateurs associatifs qu'elle finance *via* un appel à projets annuel, lequel portait sur les dix-huit motifs de discrimination reconnus à l'époque.

Le plan régional apparaît bien plus prolixe sur la dimension territoriale des inégalités. Le postulat est qu'il faut « *prendre en compte la nature cumulative des discriminations en réduisant les inégalités territoriales* », ce qui suggère que les secondes déterminent les premières. D'un point de vue opérationnel, tout ce qui contribue à réduire les inégalités territoriales est censé contribuer à la réduction de ces discriminations « cumulatives ». Le plan régional évoque donc pêle-mêle le renouvellement urbain, l'animation sociale des quartiers, la modulation des aides régionales, les démarches éco-responsables, la révision du Schéma directeur régional, etc. Un acteur régional justifiait dans ces termes l'approche retenue : « *Ici on refuse d'autonomiser la lutte contre les discriminations par rapport à la lutte contre les inégalités sociales et territoriales. On part de l'idée que les phénomènes sont cumulatifs* ».

Se référant à la plainte de la Courneuve, le conseil régional reconnaissait qu'une phase de réflexion et d'observation serait nécessaire pour mieux appréhender « *cette nouvelle forme de discrimination émergente* ». Quelques actions contribuant à lutter contre les discriminations territoriales étaient néanmoins mises en avant, notamment le soutien à l'entrepreneuriat dans les quartiers. Le raisonnement était pour le moins alambiqué : « *Par cette politique active [en faveur de l'entrepreneuriat], la Région participe à la lutte contre les discriminations territoriales, souvent corrélées à des discriminations sociales, ou ethniques* ». Tout aussi obscur est le lien logique faisant de l'entrepreneuriat social un « *vecteur d'innovation sociale dans la lutte contre les discriminations* », qui « *en replaçant l'être humain au coeur du projet économique, l'économie sociale et solidaire participe à la lutte contre les discriminations sociales et territoriales* ».

Adopté en novembre 2011, le « Plan départemental de prévention et de lutte contre les discriminations » du conseil général de l'Essonne paraît mieux distinguer, analytiquement et opérationnellement, les différents registres de la discrimination. Mais on y perçoit la même élision du critère de l'origine. Ce document de 50 pages cible en effet des catégories de publics bien identifiables, comme les personnes en situation de handicap, les seniors, les jeunes, les minorités sexuelles ou les femmes (ciblées par un plan séparé). Les minorités ethno-raciales, elles, sont seulement repérables au travers d'actions éparses visant les gens du voyage, les migrants ou les jeunes des quartiers populaires. Un acteur départemental reconnaissait que les discriminations ethno-raciales sont difficiles à appréhender « *faute de données statistiques fiables* ».

Tandis que la lutte contre les discriminations ethno-raciales se trouvait éclatée dans un ensemble de mesures hétéroclites, le critère territorial était, lui, nettement identifiable dans un second plan consacré à la « cohésion sociale et urbaine », adopté par le conseil général de l'Essonne en juillet 2012. Ce second plan a d'ailleurs permis de préciser un ensemble de mesures opérationnelles pour lutter contre les discriminations territoriales : expérimentation du CV anonyme, introduction de

critères favorables aux habitants des quartiers dans les marchés publics du conseil général, accompagnement des porteurs de projets économiques qui habitent ou souhaitent s’implanter dans les zones urbaines sensibles, rencontres entre les habitants de ces quartiers et les entreprises.

Un dernier exemple francilien concerne la municipalité de La Courneuve qui a fortement contribué à populariser le thème des discriminations territoriales. On est ici en présence d’un cas-limite, celui d’une collectivité qui n’affiche aucune politique de lutte contre les discriminations ethno-raciales et concentre toute son énergie et son discours sur les seules discriminations territoriales. Ce propos d’un technicien municipal, recueilli en entretien, mérite d’être rapporté car il rend compte d’un usage tantôt très sélectif tantôt très étendu de la discrimination, pourvu qu’elle cadre avec la dénonciation des inégalités territoriales :

« La discrimination est une classification dangereuse qui victimise. Le mot discrimination est terrible. Aujourd'hui on est tatoués à la Courneuve. Il vaut mieux parler d'inégalités. C'est pourquoi on n'a pas d'actions identifiées "lutte contre les discriminations". Pour nous, tout est lutte contre les discriminations. Ce qu'il faut ce sont des moyens différenciés en quantité et en qualité selon les territoires. Sinon on glisse vers des conceptions anglo-saxonnes avec des quotas qui justifient la reproduction des inégalités structurelles. C'est une perversion ».

Cette prise de distance avec le paradigme des discriminations ethno-raciales est révélatrice de son illégitimité persistante dans de larges courants de la gauche, politique mais aussi intellectuelle, car venant détrôner le paradigme de la classe comme mode de description des inégalités structurelles (Simon, 2007 ; Bereni et Chappe, 2011). La discrimination territoriale présente à cet égard l’immense avantage de s’accorder avec l’approche classiste des inégalités, l’espace n’étant dans la vulgate marxiste que la « projection au sol » des rapports de classe. Dans cette perspective, tout se passe comme si l’invocation des discriminations territoriales constituait une alternative rhétorique à la reconnaissance du fait massif – et largement documenté celui-là – des discriminations ethno-raciales. Ceci peut être illustré par ce propos de François Asensi, auteur de la proposition de loi précitée qui déclarait en 2010, lors d’un débat sur les discriminations dans les quartiers populaires à la Fête de l’Humanité : *« Je crois que la question-clé dans la banlieue est celle des discriminations sociales. Les discriminations religieuses ou ethniques, existent, mais la question de classe reste centrale ».*

Par-delà ces professions de foi idéologiques, le succès au moins rhétorique de la discrimination territoriale, comme celui de la discrimination « sociale », soulignent en creux l’institutionnalisation inachevée de la lutte contre les discriminations ethno-raciales. Celle-ci s’apparente à un « *ill-structured problem* » (Simon, 1973) où prédomine l’incertitude sur l’enjeu à traiter, la situation désirée et les moyens de passer de l’un à l’autre. À la différence d’autres critères de discrimination (genre, handicap ou âge) où les catégories de l’action sont mieux stabilisées, même si elles peuvent faire aussi objets de controverses, il n’existe toujours pas de lecture partagée de l’enjeu des discriminations ethno-raciales. Les objectifs des politiques de prévention ou de lutte ne sont pas plus précis. En témoignent des hésitations récurrentes sur la voie à emprunter pour rétablir l’égalité (non-discrimination, diversité, égalité des chances, des droits, de traitement...), mais également sur la nature – ethno-raciale, sociale et/ou spatiale – de l’égalité à rétablir. On comprend dans ces conditions la facilité avec laquelle le paradigme de la discrimination territoriale est venu concurrencer, sinon supplanter, en l’espace de quelques années celui de la discrimination ethno-raciale.

À qui profite la non-discrimination territoriale ?

Présentée comme une avancée majeure par le camp du « progrès social », l'interdiction des discriminations territoriales soulève la question des bénéficiaires potentiels de l'injustice à réparer. Pour y répondre, il faut commencer par qualifier l'importance du phénomène et se demander qui en sont les victimes. Les données tirées de l'enquête Trajectoires et Origines (TeO) de l'Ined et l'Insee, qui se concentrent sur la perception subjective des discriminations, indiquent que le lieu de résidence vient très loin derrière la couleur de peau, l'origine ou la nationalité comme facteur de discrimination invoqué par les répondants. Plus significatif encore, seules les personnes du groupe majoritaire se déclarent nettement plus souvent discriminées quand elles vivent en zone urbaine sensible (Zus) plutôt qu'en dehors. À l'inverse, la résidence en Zus ne fait quasiment pas de différence sur le sentiment d'être discriminés pour les descendants d'immigrés, tandis que les immigrés et personnes originaires des Dom se déclarent plus souvent discriminés quand ils résident en dehors d'une Zus ! (IAU, 2011 ; Onzus, 2012).

D'autres travaux s'efforcent de mesurer la discrimination effective, et non plus ressentie, sur le marché du travail, même si c'est par des voies indirectes. Ils montrent qu'une fois contrôlés les attributs sociaux ou ethniques des individus, le lieu de résidence n'a au mieux qu'un effet résiduel sur les discriminations à l'embauche (Coupié et Gasquet, 2011) ou sur les discriminations salariales (Coupié et *al.*, 2010) (pour des résultats convergents en Grande-Bretagne, voir Houston, 2005 ; Tunstall et *al.*, 2014). Si les testings réalisés par l'équipe de Yannick L'Horty et Pascale Petit (2012, voir également leur contribution au présent ouvrage) trouvent un effet plus substantiel du lieu de résidence, les auteurs font une découverte majeure : résider dans un territoire mal réputé affecte essentiellement les chances des candidats les plus qualifiés non issus de l'immigration. Le dernier en date de ces testings, mené en 2011 et 2012, celui qui a connu le plus fort retentissement médiatique et politique, ne teste plus d'ailleurs que des candidats français aux noms français, permettant ainsi de mettre en évidence une discrimination territoriale « pure » (Bunel et *al.*, 2013).

Les testings permettent ainsi de préjuger de l'identité des bénéficiaires de la nouvelle loi : les individus du groupe majoritaire résidant dans des quartiers mal réputés à cause leur perception comme des quartiers de minorités. Que ce résultat majeur ait été négligé par les promoteurs du « vingtième critère » nous ramène à la situation classique d'une décision publique obéissant à la rationalité propre au champ politique au lieu d'être fondée sur des faits scientifiques. Ainsi, à l'opposé des lieux communs du discours politique, il ressort des travaux scientifiques que les effets de la discrimination ethno-raciale et territoriale ne sont pas cumulatifs : agir sur une dimension risque fort de rester sans effet sur l'autre.

Pour le dire autrement, la prohibition du critère de l'adresse ne saurait se substituer à la lutte contre les discriminations raciales puisqu'elle ne protège pas les mêmes populations. Dans l'hypothèse, très théorique au vu des études disponibles, où un employeur ne discriminerait que les résidents des Zus et non pas les minorités lorsqu'elles résident hors Zus, la protection nouvelle issue de la loi de 2014 sera inopérante pour les minorités des Zus (et *a fortiori* lorsqu'elles résident hors Zus). La prohibition du critère de l'adresse ne bénéficie en réalité qu'aux Blancs résidant en Zus, seul groupe à subir cette pénalité spécifique sur le marché du travail. Elle risque de n'être qu'une avancée en trompe l'œil pour les minorités ethniques.

Les minorités étaient déjà protégées au demeurant contre la discrimination territoriale, mais à condition de la qualifier comme une discrimination indirecte. Rappelons que celle-ci se produit quand « *une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs prohibés par la loi, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes* »⁶. Jusqu'à la loi de 2014, la préférence territoriale pouvait constituer « la disposition, le critère ou la pratique neutre en apparence », les personnes subissant le « désavantage particulier » étant identifiées à partir des « motifs prohibés par la loi », c'est-à-dire par leur origine ou leur appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation ou une race.

La spécificité de la discrimination indirecte réside dans le pluriel – « un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes » – alors que la discrimination directe concerne « *une personne traitée de manière moins favorable qu'une autre dans une situation comparable* ». La discrimination indirecte opère ainsi un déplacement des situations individuelles vers les situations collectives, et donc vers les situations territoriales qui sont des situations collectives par excellence. Mais c'est précisément ce passage qui a rendu la lutte contre les discriminations indirectes totalement ineffective dans le contexte juridico-politique français. Inspirée des modèles britannique et étatsunien de lutte contre les discriminations, l'introduction de la discrimination indirecte dans le droit français, sous la contrainte européenne, ouvrait en effet la porte à une mesure statistique des écarts entre groupes, et donc à la réification tant redoutée des identités ethno- raciales (Calvès, 2002 ; Simon et Stavo-Debaugé, 2004). Avec la loi de 2014, le législateur français a fait le choix d'une réponse individualisée aux discriminations territoriales. On peut donc s'attendre, là aussi, à une très faible activité contentieuse⁷.

Les implications politiques ambiguës des « effets de quartier »

Combattre les cas individuels de discrimination « à l'adresse » par des recours judiciaires n'était pas la visée principale des promoteurs politiques, notamment communistes, de la discrimination territoriale. La plainte de la Courneuve comme la proposition de loi Asensi étaient d'abord motivées par les inégalités créées par des politiques de l'État (péréquations financières, qualité des services publics, aménagement du territoire). Les habitants des villes et quartiers concernés seraient pénalisés par « *ces discriminations territoriales insupportables pour notre République* », selon les termes de François Asensi lors du débat sur la loi Lamy, le 27 novembre 2013. Pour appuyer son propos sur les discriminations territoriales, le député communiste précisait : « *Exclusion économique, sociale, culturelle, urbaine, symbolique : les difficultés vécues par ces territoires ont de multiples facettes, dont la pauvreté et le chômage sont évidemment les aspects les plus saillants* ».

La pénalité territoriale renvoie ici aux « effets de quartier » en ce qu'ils déterminent la qualité de vie et les chances de promotion sociale des individus. Si l'existence d'une « inégalité des chances urbaine » liée au lieu de résidence ne fait guère de doute, les études sur les effets de quartier soulèvent néanmoins un redoutable problème d'interprétation car elles distinguent fort mal la pénalité découlant de la concentration d'habitants défavorisés (appartenant souvent aux minorités ethniques) de celle qui résulte de l'environnement institutionnel des individus, c'est-à-dire l'impact

⁶ Loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

⁷ Le gouvernement Valls a annoncé en mars 2015 la création d'un mode de recours contentieux collectif (« action de groupe ») contre les discriminations au travail, mais ses contours ne sont pas encore définis.

différentiel de la qualité du cadre de vie et des performances des services publics et collectifs. En pratique, la plupart de ces travaux s'attachent à déterminer des « effets de pair » ou de « contagion » liées à la nature du voisinage, c'est-à-dire les effets de la concentration spatiale de ménages défavorisés (Kirszbaum, 2008). La conséquence politique paraît s'imposer : renforcer la mixité sociale pour améliorer les chances de ceux qui en ont le moins.

On rejoint indirectement la position des élus communistes qui, en érigeant leurs villes et leurs quartiers en victimes d'une discrimination territoriale, rappellent la position du PCF des années 1970 qui s'insurgeait contre le trop-plein d'immigrés, en présentant leur territoire comme la victime des politiques ségrégatives organisées par l'État (Maslet, 2003). Lors de la discussion du projet de loi Lamy, François Asensi pouvait ainsi à la fois se féliciter de « *la grande avancée* » que constitue « *la reconnaissance des discriminations territoriales* », et juger « *regrettable que nos propositions en faveur de plus de mixité sociale n'aient pas été retenues. Je pense à l'interdiction des surloyers ou à la limitation des relogements Dalo dans les quartiers populaires. La ghettoïsation des territoires se poursuivra par manque de volonté politique* ». L'élu communiste aura finalement été entendu sur ce second point aussi, le gouvernement Valls ayant décidé, en mars 2015, l'interdiction du logement des « ménages Dalo » dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Considérer les effets de quartier comme une source de discrimination territoriale a des conséquences politiques très différentes selon que l'on s'attache à remédier aux carences de l'action publique ou à réduire la concentration spatiale de la pauvreté et, implicitement, celle des minorités ethniques. Dans cette seconde approche, on risque de confondre les causes et les effets pour s'attaquer non pas aux mécanismes exogènes produisant les inégalités territoriales, mais au rapport qu'entretiennent les individus à leur quartier, en leur demandant de déménager afin qu'ils améliorent leur situation personnelle en même temps que celle du quartier. C'est cette « désappartenance » territoriale que la rénovation urbaine a cherché à organiser, même si elle n'a pas eu d'effets notables, en France, en termes de dispersion des habitants (Lelévrier, 2015). Loin de servir un objectif de non-discrimination, la rénovation urbaine peut elle-même produire des discriminations directes, au gré des tris opérés entre ménages relogés, et des discriminations indirectes découlant de la contraction de l'offre de logements abordables effectivement accessibles par les familles nombreuses à faibles revenus, lesquelles sont fortement surreprésentées au sein des minorités ethno-raciales⁸.

Tout aussi discutable est la présentation de la politique de la ville comme une démarche de « discrimination positive territoriale », chargée de transformer le handicap territorial en avantage pour un meilleur accès des habitants aux ressources publiques. La politique de la ville semble avoir pris les quartiers eux-mêmes, bien davantage que leurs habitants, comme objets d'un traitement préférentiel. Si certains observateurs ont interprété cette politique comme une forme masquée d'« *affirmative action* territoriale », indicible dans le cadre républicain français mais bénéficiant de *facto* aux minorités ethniques, force est de constater qu'elle n'a visé que très secondairement la promotion des individus à l'inverse de son supposé équivalent qu'est l'*affirmative action* américaine (Kirszbaum, 2004). La rénovation urbaine comme les zones franches urbaines tendent à confondre

⁸ Ces effets discriminatoires de la rénovation urbaine ont donné lieu à des contentieux judiciaires aux États-Unis (Kirszbaum, 2014).

l'amélioration des situations territoriales et l'amélioration du bien-être des populations. L'expérience montre pourtant une disjonction fréquente entre trajectoires territoriales et individuelles.

Après le risque de la concurrence entre critères territorial et ethno-racial, l'autre écueil de la discrimination territoriale, dans sa version « positive », est donc celui de la réification du territoire transfiguré en sujet de droit. Si les élus communistes de Seine-Saint-Denis revendiquent une plus forte mobilisation des politiques de droit commun plutôt qu'une discrimination positive, la saisine de l'ex-Halde par le maire de la Courneuve tendait néanmoins à constituer le territoire comme le bénéficiaire d'une réparation juridique, dont seul l'État devrait s'acquitter. Or, faut-il le rappeler, seules des personnes sont sujets de droit et il ne peut y avoir de réparation des discriminations qu'au bénéfice des personnes.

S'il s'agit de contrecarrer des logiques institutionnelles créatrices d'injustices spatiales, la force du droit ne saurait être surestimée. Un meilleur usage de la discrimination territoriale consisterait à interroger en continu les logiques de discrimination indirecte, institutionnelle ou systémique à l'œuvre dans les politiques publiques mises en œuvre par l'État mais aussi par les collectivités locales. En appui sur l'interpellation de collectifs d'habitants s'estimant discriminés⁹, il s'agirait de mettre en évidence les effets spatiaux des politiques publiques sous l'angle des inégalités ethno-raciales qu'elles produisent. Telle n'est pas la direction empruntée par les promoteurs politiques de la discrimination territoriale qui s'attachent au contraire à masquer ce que ces inégalités ont de spécifique en mobilisant la catégorie du territoire, à l'évidence plus compatible avec le référentiel « républicain » de la gauche française.

Thomas Kirszbaum, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS Cachan, CNRS UMR 7220)

Références citées

Belorgey, M., *Lutter contre les discriminations*. Rapport à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, 1999.

Bereni, L., Chappe V.-A., « La discrimination, de la qualification juridique à l'outil sociologique », *Politix*, 2011, 2, 94, 2011, 7-34.

Bunel M. et al., *Effets de quartier, discrimination territoriale et accès à l'emploi. Les résultats d'un testing*. Les documents de l'Onzus, Éditions du CIV, 2013.

Calvès, G., « "Il n'y a pas de race ici" : le modèle français à l'épreuve de l'intégration européenne », *Critique internationale*, 17, 2002, 173-186.

⁹ Lors de la discussion de la loi Lamy, François Asensi avait déposé un amendement tendant à permettre aux associations de se constituer partie civile quand des citoyens s'estiment victimes d'une discrimination territoriale. Mais le député a accepté de retirer cet amendement après avoir entendu le rapporteur de la loi, François Pupponi, lui indiquer que les associations ne peuvent se constituer partie civile que lorsque la discrimination est relative... à l'origine de la personne et qu'il faudrait donc modifier le code pénal.

Chappe V.-A., « Le cadrage juridique, une ressource politique ? La création de la Halde comme solution au problème de l'effectivité des normes anti-discrimination (1998-2005) », *Politix*, 2, 94, 2011, 107-130.

Chevallier, J., « Le Défenseur des droits : unité ou diversité ? », *Revue française d'administration publique*, 139, 2011, 433-445.

Couppié, T. et *al.*, « Lieu de résidence et discrimination salariale : le cas des jeunes habitants dans une zone urbaine sensible », *Economie et statistique*, 431- 432, 2010, 47-70.

Couppié, T., Gasquet, C., *Les jeunes des Zus inégalement pénalisés au moment de l'insertion*. Net.Doc, 79, février 2011.

Doytcheva, M., « Réinterprétations et usages sélectifs de la diversité dans les politiques des entreprises », *Raisons politiques*, 3, 35, 2009, 107-123.

Eberhard, M., *L'idée républicaine de la discrimination raciste en France*. Thèse de doctorat en sciences sociales, Université Paris 7, 2006.

HCI (Haut conseil de l'intégration), *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité*. Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1998.

Houston, D. S., « Employability, skills mismatch and spatial mismatch in metropolitan labour markets, *Urban Studies*, 42, 2005, 221–243.

IAU (Institut d'aménagement et d'urbanisme en Île-de-France), « Les minorités visibles les plus exposées aux discriminations », *Note rapide*, 545, mai 2011.

Kirszbaum, T., « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, 111, novembre 2004, 101-118.

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

Kirszbaum, T., *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, novembre 2012.

Kirszbaum, T., « Classe et "race" dans la rénovation urbaine. Les conceptions étasunienne et française de la mixité résidentielle, in Deboulet, A., Lelévrier, C. (Ed.), *Rénovations urbaines en Europe*, Presses universitaires de Rennes, 2014, 203-214.

L'Horty, Y., Petit, P., « Ouvrir l'accès à l'emploi dans les quartiers par des politiques publiques mieux ciblées, in Houard, N. (Ed.), *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Paris, Centre d'analyse stratégique, La Documentation française, 2012, 131-145.

Lelévrier, C., « "Casser le ghetto, chasser les pauvres" ? Les effets paradoxaux de la rénovation urbaine », in Kirszbaum, T. (Ed.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2015, 130-144.

- Masclat, O., *La gauche et les cités : Enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris, La Dispute, 2003.
- Noël, O., « Politique de diversité ou politique de diversion ? Du paradigme public de la lutte contre les discriminations à sa déqualification juridique », *Revue Asylon*, 4, 2008. Disponible sur <http://reseau-terra.eu/article764.html> (page consultée en octobre 2014).
- Onzus (Observatoire national des zones urbaines sensibles), Rapport 2012.
- Simon, H. A., « The structure of ill structured problems », *Artificial Intelligence*, 4, 3-4, 1973, 181-201.
- Simon P., « Comment la lutte contre les discriminations est passée à droite », *Mouvements*, 4, 52, 2007, 153-163.
- Simon, P., Stavo-Debaugé J., « Les politiques anti-discrimination et les statistiques : paramètres d'une incohérence », *Sociétés contemporaines*, 53, 2004, 57-84.
- Tunstall, R. et al., « Does Poor Neighbourhood Reputation Create a Neighbourhood Effect on Employment ? The Results of a Field Experiment in the UK », *Urban Studies*, 51, 2014, 763-780.