

## Introduction

En 1998, lorsque le gouvernement socialiste conduit par Lionel Jospin annonça son intention de s'attaquer au problème des discriminations raciales et formula une ligne politique destinée à le contrer en termes de « lutte », on put comprendre qu'il annonçait une politique offensive en faveur des descendants d'immigrés post-coloniaux. Impulsée par l'Europe, la lutte contre les discriminations laissait présager une transformation du modèle républicain d'intégration. En premier lieu, elle brisait un tabou, parler de discriminations raciales était une énonciation performative : c'était reconnaître qu'il ne suffisait pas d'être de nationalité française pour être traité à égalité avec les Français, qu'il existait en France des inégalités raciales et que c'était illégitime et illégal. Pour la première fois, les rapports globaux entre les immigrés et la société se formulaient en termes de droit et non plus seulement de devoirs. La nouvelle formulation renversait la façon habituelle de poser le problème de l'intégration : la responsabilité n'en incombait pas, ou pas seulement, aux immigrés désignés comme non-intégrés, mais à la société d'accueil, productrice de discriminations raciales. Le nouvel énoncé contenait le projet d'avancées concrètes contre les processus qui désavantagent les individus en fonction de leur origine ou de leur couleur de peau.

La question des discriminations ethno-raciales avait commencé à imprégner l'arène politique plusieurs années avant d'être posée politiquement. Avec la loi Pleven de 1972<sup>1</sup>, faisant suite à la ratification par la France du traité international pour l'élimination de toutes les discriminations en 1971, le législateur avait pénalisé le racisme et la discrimination raciale. À l'époque, une campagne menée par le MRAP avait dénoncé des refus de services discriminatoires à l'encontre des « Noirs » revendiqués par le patron d'un café parisien, le « Latin Musique<sup>2</sup> ». Suite à la Marche pour l'égalité et contre le racisme de 1983, la création et le soutien de l'association SOS Racisme par le pouvoir socialiste avaient consacré la lutte contre le racisme comme un élément important de la politique d'intégration. En ce qui concerne les discriminations proprement dites, des recherches empiriques ont été conduites par des équipes universitaires françaises à partir de 1994 sur les « inégalités racistes » dans l'emploi (URMIS) ou « le racisme au travail » (CADIS) en lien avec les syndicats, dans un contexte où le Front National s'était installé

1. Loi n° 72-546 du 1<sup>er</sup> juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme pénalise l'injure et la discrimination raciale, augmente les peines pour les crimes et les délits commis avec une intention raciste.
2. MRAP, « pour une législation antiraciste », site Internet, consulté en mai 2012 : [[http://mrapp.juridique.free.fr/wiki/index.php/Lutte\\_pour\\_une\\_l%C3%A9gislation\\_antiraciste](http://mrapp.juridique.free.fr/wiki/index.php/Lutte_pour_une_l%C3%A9gislation_antiraciste)].

dans la vie politique française. En parallèle, l'enquête « Mobilité géographique et insertion sociale » (MGIS) conduite par Michèle Triballat en 1992 mobilisait une nouvelle catégorie statistique, la catégorie « immigré », pour mesurer l'intégration<sup>3</sup>. Tout en mettant en exergue la réussite de l'intégration des immigrés par une série de critères destinés à mesurer leur « assimilation », comme l'usage de la langue ou les mariages mixtes, l'enquête révélait statistiquement des discriminations à l'emploi des jeunes de la seconde génération d'immigration algérienne, le seul groupe pour lequel le calcul était fait à ce moment-là. La publication de ces analyses en 1995 a déstabilisé l'argumentaire traditionnel de l'intégration, ce qui n'a sans doute pas été étranger aux attaques menées contre la nouvelle catégorisation statistique. Le rapport du Conseil d'État sur le principe d'égalité paru en 1996<sup>4</sup> confortait également le modèle français d'intégration, tout en ouvrant la voie à des assouplissements perçus comme nécessaires en raison des discriminations précisément.

L'État a donc annoncé en 1998 sa volonté d'engager la lutte contre les discriminations raciales et de reformuler en conséquence sa politique d'intégration notamment à l'égard des « jeunes issus de l'immigration ». Quelles sont les décisions qui ont découlé de cette annonce, quels sont les changements pratiques qui s'en sont suivis ? Que nous apprennent-ils sur les limites de l'action publique en la matière ? Telles sont les lignes de questionnement qui orientent ce livre.

## Une politique et son évolution

La politique de lutte contre les discriminations ethno-raciales s'est déployée à trois échelons différenciés : l'Europe, l'échelle nationale et l'échelle locale ; et elle s'est construite dans une circulation entre ces niveaux d'intervention. Elle a, en effet, d'abord relevé de normes et d'instruments supranationaux (le traité d'Amsterdam signé en 1997, les directives européennes de 2000, le Programme d'initiative communautaire EQUAL), puis de lois et d'autres instruments produits par l'État : les dispositifs, d'abord départementaux de traitement juridique et d'animation du partenariat local (les Commissions départementales d'accès à la citoyenneté, CODAC et « le 114<sup>5</sup> »), puis la création à l'échelle nationale de la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité). Les cadres européens et nationaux ont ensuite pu être saisis localement notamment par le biais de dispositifs d'action publique territorialisés comme les Plans de lutte contre les discriminations sur le marché du travail proposés par la Délégation interministérielle à la ville (DIV). La mise en œuvre concrète de la

3. TRIBALAT M., avec la participation de SIMON P. et RIANDEY B., *De l'immigration à l'assimilation. Enquête sur les populations d'origine étrangère en France*, Paris, La Découverte/INED, 1996, 302 p.

4. Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité*, 1996. Rapport public, Paris, La Documentation française.

5. Voir *infra*, chapitre II. Les CODAC, créées en 1999, ont fonctionné jusqu'en 2004. Ces Commissions départementales d'accès à la citoyenneté ont été mises en place dans les préfetures. Elles avaient notamment pour mission d'écouter et d'orienter les victimes de discriminations raciales qui les saisissaient via un service d'accueil téléphonique gratuit et anonyme, le 114. En 2004, les CODAC ont été transformées en COPEC, Commissions pour l'égalité des chances, le 114 a cessé de fonctionner avec l'arrivée de la HALDE fin 2004.

lutte contre les discriminations a débuté, et s'est inscrite durablement, dans des territoires spécifiques, notamment des communes inscrites dans la politique de la ville. Comme d'autres politiques sociales, l'action publique de lutte contre les discriminations ethno-raciales s'est donc arrimée au territoire<sup>6</sup>. Nous tiendrons compte de ces différents niveaux d'énonciation et de prise en charge politique et technique pour décrire le déploiement de la politique analysée<sup>7</sup>.

Les travaux disponibles sur la question sont encore limités. Les recherches en sciences sociales françaises se sont en effet focalisées sur le franchissement initial de l'interdit d'en parler, ce moment que Didier Fassin a baptisé « l'invention française de la discrimination<sup>8</sup> » et sur les conditions de mise à l'agenda<sup>9</sup> du problème, analysant les discours, les controverses, les acteurs qui sont intervenus dans ce processus et sa prise en charge institutionnelle. Plus nombreuses ont été les études concernant le repérage des discriminations ethno-raciales dans différents champs : l'emploi<sup>10</sup> qui est le domaine le plus étudié, le logement<sup>11</sup>,

6. DOYTCHÉVA M., « Lutter contre les discriminations en France : un arrimage territorial? », *VEI Diversité*, n° 155, décembre 2008, p. 132-139.

7. Voir en annexe le récapitulatif des sources utilisées.

8. FASSIN D., « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 4, août 2002, p. 409-429.

9. Nous désignons par mise à l'agenda : « L'ensemble des processus qui conduisent des faits sociaux à acquérir un statut de "problème public" [...] faisant l'objet de débats, de controverses médiatiques et politiques. » Cf. GARRAUD P., « Agenda/émergence », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 2<sup>e</sup> édition, coll. « Références », p. 51-58, ou de mesures gouvernementales comme ce fut le cas pour les discriminations raciales en 1998 (cf. chapitre I).

10. Dans l'emploi, il faut citer les premières recherches menées en France, notamment celles de l'URMIS : DE RUDDER V., TRIPIER M., VOURC'H F., *La prévention du racisme dans l'entreprise en France*, rapport d'étude pour la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 1994, URMIS, 185 p., ainsi que DE RUDDER V., POIRET C., VOURC'H F., *L'inégalité raciste : l'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, PUF, 2000, 210 p. et pour le CADIS : BATAILLE P., *Le racisme au travail*, Paris, La Découverte, 1997, 250 p. Parmi les travaux qui suivent, nous retiendrons ceux de JOUNIN N., *Loyautés incertaines : les travailleurs du bâtiment entre discrimination et précarité*, thèse de doctorat en Sciences sociales, université Paris 7-Denis Diderot, 2006, 2 vol., 619 p. et ceux de NOËL O., *Sociologie politique de et dans la lutte contre les discriminations : au cœur de l'action publique en France (1991-2006)*, Saarbrück (Allemagne), Éditions universitaires européennes, 2010, 432 p.

11. Voir dans ce domaine, SIMON P., « La gestion des discriminations raciales ou ethniques par les politiques publiques : l'exemple des politiques de l'habitat », *Études et recherches*, n° 158/a, 1997, ISERES-VO, *Actes du colloque IMA, Le racisme et les discriminations au travail*, p. 119-129. VIEILLARD-BARON H., « Les attributions de logements sociaux », in HAUMONT N. et LÉVY J.-P. (dir.), *La ville éclatée, quartiers et peuplement*, 1998, Paris, L'Harmattan. KIRSZBAUM T., « Les immigrés dans les politiques locales de l'habitat : variations locales sur le thème de la diversité », *Sociétés contemporaines*, n°s 33-34, 1999, p. 87-110. TANTER A. et TOUBON J.-C., « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, n°s 33-34, 1999, p. 59-86. La note du GELD qui reprend les éléments des analyses précédemment citées : SIMON P., avec CHAFI M., KIRSZBAUM T. et TISSOT S., *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, note n° 3, GELD, 2001, 70 p. Voir aussi SALA PALA V., *Discriminations ethniques : les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013, 302 p.

la police ou la justice<sup>12</sup>, l'école<sup>13</sup>, ou encore la santé<sup>14</sup>. Cependant, la politique de lutte contre les discriminations est relativement peu analysée en tant que telle. Sur dix-huit ans, elle a connu différentes étapes, tant à l'échelle nationale que locale. L'analyse longitudinale conduira à dégager les points d'inflexion de la formulation du problème ainsi que des moyens mis en œuvre en fonction des changements de majorité gouvernementale.

L'action publique de lutte contre les discriminations raciales s'est essentiellement déployée dans le domaine de l'emploi. Elle s'est expérimentée dans quelques institutions ou entreprises par le biais de deux dispositifs : le programme d'initiative européenne EQUAL<sup>15</sup> et les plans locaux de lutte contre les discriminations raciales lancés par la DIV en 2000. La mise en œuvre concrète de ces actions débuta sous la forme de projets expérimentaux conduits localement pour la plupart. Il s'agissait alors d'inventer une action publique de lutte contre les discriminations « à la française ». Dans un premier temps, le local fut érigé en laboratoire de l'action. Par la suite, deux facteurs vinrent consolider cet ancrage territorial. D'une part, la lutte contre les discriminations ethno-raciales resta inscrite dans la politique de la ville, portée par les administrations en charge de cette politique : l'ACSE (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) qui succéda au FASILD (Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations) en 2006, puis par le CGET (Commissariat à l'égalité des territoires) à partir de 2014. D'autre part, à compter des élections municipales de 2008, la gauche, au pouvoir dans de nombreuses grandes villes, trouva dans l'affichage de la lutte contre les discriminations un moyen de se positionner face à la politique menée par le gouvernement de droite sous l'égide du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire confié à Brice Hortefeux. La lutte contre les discriminations s'inscrivit alors essentiellement à l'échelle locale, tandis que la « diversité » était promue dans les grandes entreprises. Ces deux lignes d'action ne furent pas bouleversées par l'arrivée de la gauche au pouvoir en 2012. En revanche, le discours gouvernemental évolua pour s'établir clairement à partir des attentats de janvier 2015 sur les valeurs de la République au rang desquelles il érigea la

12. JOBARD F., NEVANEN S., « La couleur du jugement : discrimination dans les décisions judiciaires en matière d'infraction à agents de la force de l'ordre (1965-2005) », *Revue française de sociologie*, n° 48-2, 2007, p. 243-272; JOBARD F., « Police, justice et discriminations raciales », in FASSIN D., *De la question sociale à la question raciale?*, Paris, La Découverte, 2006, p. 211-229.

13. Voir sur ce point la recension : DHUME-SONZOGNI F., DUKIC S. et al., *Orientation scolaire et discrimination. De l'inégalité de traitement selon « l'origine »*, Paris, La Documentation française, 2011, 281 p. Voir aussi DHUME-SONZOGNI F., *Entre l'école et l'entreprise, la discrimination ethno-raciale dans les stages. Une sociologie publique de l'ethnisation des frontières et de l'ordre scolaires*, thèse de doctorat de sociologie, université de Provence, Aix-Marseille I, 2011, 597 p. et DHUME-SONZOGNI F., *Entre l'école et l'entreprise : la discrimination en stage. Une sociologie publique de l'ethnisation des frontières scolaires*, Aix-en-Provence, Presses universitaires de Provence, coll. « Sociétés contemporaines », 2014, 272 p.

14. FASSIN D. et al., *Un traitement inégal, les discriminations dans l'accès aux soins*, rapport de recherche, 2000, 264 p. CARDE É., *Les discriminations selon l'origine dans l'accès aux soins*, thèse, Paris 11, 2006, 540 p.

15. Le programme EQUAL a été incitatif financièrement. Le budget d'un projet était de 1,2 millions d'euros maximum pour 3 ans, dont environ 50 % versé par le FSE. En France, de 2001 à 2008, 43 projets régionaux ou nationaux ont été financés.

laïcité couplée à l'égalité femmes hommes. Lors des élections municipales de 2014, dans les communes reprises par la droite, les politiques de lutte contre les discriminations furent démantelées, tandis que les villes gardées par la gauche suivirent la ligne gouvernementale affirmant plus volontiers l'égalité femmes hommes que la lutte contre les discriminations ethno-raciales.

## Cadrage conceptuel

C'est sous le vocable « discriminations raciales » que le problème a été nommé lors de sa reconnaissance en 1998. Ce n'est pas ainsi que nous le caractériserons dans nos analyses. Nous mentionnerons, bien entendu, les formulations des divers acteurs concernés. En revanche, s'agissant de les analyser, nous utiliserons le composé « ethno-racial » pour parler des discriminations qui se basent sur la construction sociale d'autrui comme profondément différent de soi à partir d'une *naturalisation* de différences phénotypiques et/ou culturelles. Certains spécialisent « ethnique » pour désigner la catégorisation mobilisant la différence culturelle et « racial » pour les conduites qui mobilisent spécifiquement la différence phénotypique. Notre conception des processus ethniques est orientée par la perspective ouverte par Françoise Lorcerie pour élaborer, à partir des analyses de Max Weber<sup>16</sup>, un « paradigme psycho-socio-politique » de l'ethnicité<sup>17</sup>. Celui-ci articule trois dimensions fondamentales de la construction des « groupes ethniques » dans la conception webérienne. D'abord, ils « nourrissent une croyance subjective à une communauté d'origine fondée sur des similitudes de l'habitus extérieur ou des mœurs, ou des deux, ou sur des souvenirs de la décolonisation ou de la migration<sup>18</sup>... » Par ailleurs, la *relation ethnique* exprime répulsion ou méfiance; la répulsion de celui qui est vu comme différent alimente le sentiment de « l'honneur ethnique », l'honneur dépend du déclassement des autres, tenus pour différents et infériorisés. Weber prend ici l'exemple des Blancs du Sud (*Poor White Trash*) des États-Unis dont l'honneur social dépendait directement de la dévalorisation des Noirs<sup>19</sup>. Enfin, les communautés politiques fonctionnent comme des groupes ethniques : « Les structures politiques les plus schématiques, par exemple les "États" des États-Unis aux frontières rectilignes, font montre d'une conscience particulariste très développée<sup>20</sup>... » L'ethnicité se construit en combinant des processus subjectifs de communalisation (la croyance en une communauté d'origine), des processus sociaux d'infériorisation des autres altérisés (*eux*) et des processus politiques institutionnalisant les différenciations et les rapports de domination afférents.

16. WEBER M., *Économie et société : l'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, Paris, Pocket, 1995, vol. 2, p. 134.

17. LORCERIE F. (dir.), *L'école et le défi ethnique*, Paris, ESF et INRP, 2003, 333 p.

18. WEBER M., *loc. cit.*

19. WEBER M., *ibid.*, p. 135.

20. WEBER M., *ibid.*, p. 139.

La construction des « groupes ethniques », telle qu'analysée par Weber, s'écarte donc d'un essentialisme qui caractériserait « l'ethnie<sup>21</sup> » comme une traduction culturaliste de la « race ». L'analyse wébérienne des « groupes ethniques » amène à placer l'accent tout autant sur les groupes majoritaires que minoritaires car ce sont les premiers qui imposent leur norme en construisant *Eux* comme profondément différent de *Nous*. Weber pointe aussi le fait que les nations politiquement organisées sont productrices d'ethnicité. Ses analyses ne manquent pas de pertinence pour la France. Les discriminations ethno-raciales se fondent sur une catégorisation de l'autre qui mêle les marqueurs culturels et biologiques pour le désigner comme non-conforme à l'imaginaire national. En France, l'autre racialisé et/ou ethnicisé est d'abord construit comme un étranger, ayant des origines étrangères ou, plus précisément aujourd'hui, extra-européennes. Les modes de racialisation et d'ethnicisation évoluent historiquement, mais, dans l'Hexagone, ils sont fondamentalement accrochés à une conception ethno-raciale de la Nation dans laquelle l'héritage colonial a une incidence, même s'il est délicat de la retracer<sup>22</sup>.

La lutte contre les discriminations ethno-raciales s'est construite en France comme requalification de la politique d'intégration. Elle s'est aussi fondée en décrochage par rapport à la lutte contre le racisme telle que formulée dans les années 1970 après les mobilisations associatives qui avaient donné lieu à la loi Pleven et dont les énoncés avaient resurgi fortement dans l'espace public dans les années 1980 en réponse au mouvement « beur », avec la création de SOS Racisme. Telle que définie en 1998 :

« La discrimination établit une sorte de chaînon manquant entre le racisme et l'inégalité [...] Le racisme néglige les effets en termes d'inégalité dans la distribution des ressources et des avantages. L'inégalité occulte les mécanismes particuliers du racisme dans la production des disparités entre les individus<sup>23</sup>. »

La discrimination est construite comme une inégalité raciste, située entre un système de croyance hiérarchisant des races et la répartition inégale des ressources sociales. « Elle est un racisme à l'œuvre autant qu'une inégalité fondée sur un critère socialement inacceptable<sup>24</sup> ». Cette définition entre-deux gomme la dimension juridique de la discrimination, qui est importante en France où, selon la formule de Patrick Simon, « le droit a encapsulé le problème public des discriminations<sup>25</sup> ». L'acceptation juridique de la discrimination comme inégalité de traitement illégale, parce que reposant directement ou indirectement sur un motif illégal, a posé le droit comme cadre, non seulement normatif mais aussi

21. Max Weber n'utilise pas le terme « ethnie », il parle de « groupe ethnique » d'ailleurs il spécifie que le concept d'ethnie « se volatilise lorsqu'on tente de le conceptualiser avec précision », WEBER M., *loc. cit.*

22. Voir LAURENS S., *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration en France (1962-1981)*, Paris, Belin, coll. « socio-histoire », 2009, 347 p. ; HAJJAT A., *Les Frontières de « l'identité nationale ». L'injonction à l'assimilation en France métropolitaine et coloniale*, Paris, La Découverte, 2012, 337 p.

23. FASSIN D., « L'invention française de la discrimination », art. cité, p. 411.

24. FASSIN D., *loc. cit.*

25. SIMON P., « Introduction au dossier : "La construction des discriminations" », *Sociétés contemporaines*, 1/2004, n° 53, p. 7.

cognitif<sup>26</sup>. Nous mobiliserons, quant à nous, une approche inspirée de l'analyse constructiviste des problèmes publics développée par Joseph Gusfield, en nous distanciant de l'approche normative. Cette perspective pragmatiste nous engage non pas à définir préalablement la discrimination, mais à examiner les différentes définitions qu'en donnent les individus, les groupes sociaux ou les pouvoirs publics et à analyser les présupposés ainsi que les conflictualités qui émergent autour des définitions de l'objet étudié, à savoir les discriminations ethno-raciales comme problème public.

L'approche culturelle des problèmes publics, développée par Joseph Gusfield dans *La culture des problèmes publics*<sup>27</sup>, nous a semblé ouvrir de nouvelles perspectives pour penser les aléas de la politique de lutte contre les discriminations. Pourtant, entre « l'alcool au volant », qui est le problème analysé par Joseph Gusfield et « les discriminations ethno-raciales » il n'y a, *a priori*, pas grande similitude. De fait, c'est bien le contraste entre le succès de la lutte contre « l'alcool au volant » et l'échec relatif de la lutte contre les discriminations raciales en France qui a suscité notre intérêt pour cette comparaison.

Joseph Gusfield montre comment le problème de l'alcool au volant construit en s'imposant un ordre symbolique nouveau, qui se diffuse et s'impose à tous comme ordonnancement de la réalité alors que, dit-il, ce n'est qu'une fiction. Il s'est construit une culture du problème. L'alcool au volant a transformé « l'abruti au volant », celui qui provoquait un accident de la route, en « criminel », le conducteur alcoolique. Pour qu'un problème se constitue socialement, poursuit ce sociologue, il faut à la fois un jugement moral et une croyance dans la possibilité de l'éradiquer.

« Les problèmes publics sont une structure qui implique une dimension cognitive et morale. La dimension cognitive consiste en croyances des faits et des événements qui composent le problème. La dimension morale est ce qui permet de qualifier la situation comme pénible, ignoble ou immorale. Elle rend désirable la transformation et l'éradication du problème<sup>28</sup>. »

Il se peut qu'un phénomène soit vu comme indésirable mais que l'on ne croie pas en la possibilité de le transformer. Dans ce cas, il ne peut devenir un problème public. L'ordre cognitif fournit à la fois des explications au fait social et une croyance en une action possible. Les problèmes ainsi constitués, poursuit Gusfield, ont des propriétaires qui ont le pouvoir de les décrire, d'en fournir la définition et la solution, et de désigner ceux qui en sont la cause et ceux qui doivent s'en saisir.

26. Les définitions juridiques de la discrimination sont avant tout construites pour appréhender un résultat, l'examiner et établir un jugement qui le qualifiera ou non de discrimination en vue de la condamnation de l'auteur et/ou de la réparation du préjudice subi. La définition juridique des discriminations s'établit autour de trois questions, le traitement défavorable, le domaine dans lequel la discrimination s'est exercée et enfin le critère sur lequel s'est fondée la différenciation.

27. GUSFIELD J., *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Économica, coll. « Études sociologiques », 2009, 354 p. (traduction et postface, CÉFAÏ D.).

28. *Ibid.*, p. 9.

Qu'en est-il des discriminations ethno-raciales ? Le problème a peine à trouver ses propriétaires : le pouvoir politique a d'emblée manifesté des divergences à ce sujet, les victimes se sont montrées réticentes à se plaindre et les juges réticents à qualifier. De plus, un fort courant d'opinion a tout simplement dénié le problème, le milieu de la recherche en sciences sociales s'est divisé autour des polémiques sur les statistiques dites ethniques, aucun mouvement social de quelque ampleur ne s'est saisi du phénomène pour le dénoncer, tandis qu'au sein des partis politiques les tensions se traduisaient par le silence. Le débat public n'a pas eu lieu et l'État, au sens large, s'est facilement dédouané de ses responsabilités politiques.

Comme pour l'alcool au volant, les discriminations se sont certes inscrites dans le droit, d'une part, en droit pénal comme délit condamnable et passible de prison, et d'autre part, en droit du travail et en droit civil et administratif comme une faute impliquant réparation. Mais peut-on dire qu'une culture des discriminations ethno-raciales s'est construite en France, parmi les pouvoirs publics, parmi les juges, parmi les victimes potentielles ? Ce questionnement nous accompagnera au long de cette étude. Il est clair, en tout cas, que la prise en charge du problème en France n'a, jusqu'ici, pas renversé l'ordre moral traditionnel, pour faire des discriminations ethno-raciales « un problème ignoble » selon les termes de J. Gusfield, elle n'a pas conduit majoritairement à *croire* en une action qui doit éradiquer le problème.

### *Une recherche impliquée*

La recherche a été initiée en 2006 alors que j'étais en charge d'un projet de lutte contre les discriminations dans une ville française, que je nomme Sarly. En tant que professionnelle, je me heurtais à des difficultés de toute sorte et je constatais de fortes résistances à la reconnaissance de ce problème. J'ai alors cherché à comprendre les processus conduisant à ce que cette question, reconnue comme cruciale pour la cohésion sociale et la démocratie, soit si peu portée politiquement. Pour ce faire, combinant analyses de discours et de dispositifs, enquêtes et observations, j'ai conjointement étudié la politique nationale et ses acteurs et analysé la fabrique d'une action publique locale dans laquelle je détenais un rôle central en tant que chef de projet<sup>29</sup>.

Le choix de la ville étudiée a donc été guidé par une possibilité d'accès au terrain peu commune. J'ai dès lors transformé mon travail et son environnement en objet d'analyse. Le problème majeur pour la chercheuse que j'étais n'était donc pas d'accéder au terrain, mais plutôt de le mettre à distance et d'enquêter

29. D'abord stagiaire auprès d'un élu, en 2003, j'ai ensuite, de 2004 à 2008, été chargée de mettre en œuvre un projet de lutte contre les discriminations ethno-raciales à l'emploi, au sein d'une structure locale d'insertion paramunicipale. Lors des élections de 2008, une délégation politique à la lutte contre les discriminations a été créée et j'ai intégré la collectivité locale en tant que chargée de mission lutte contre les discriminations auprès du directeur général des services. Ma carrière professionnelle se confond donc, pour une part, avec celle de la lutte contre les discriminations qui, à Sarly, s'est institutionnalisée à partir de 2008.



sur soi-même. Ma position de doctorante était connue de tous, mais elle ne fut pas mise en avant ni par moi, ni par les personnes avec lesquelles je travaillais. Mes activités de recherche n'étant inscrites ni dans mon contrat ni dans mon programme de travail, j'ai veillé à ménager des temps et des espaces distincts pour chaque registre de mes activités.

Sur le terrain, j'ai incarné continûment une figure de « chef de projet » dont l'objet, les discriminations ethno-raciales, fort peu familier à la culture de l'action publique locale, venait déranger les façons de penser et de faire qui prévalaient jusqu'alors. J'ai donc tenu un rôle prépondérant dans l'espace de confrontation créé par le développement du projet de lutte contre les discriminations. Mes interactions avec les autres enquêtés ont été fortement structurées par ce positionnement d'entrepreneur de cause et d'orchestration d'une action partenariale visant à la reconnaissance d'un problème dénié et à l'évolution des discours et des pratiques. Parmi les agents de collectivité locale, élus, représentants de l'État, d'entreprises, d'associations, etc., avec lesquels je travaillais, certains furent des alliés constants ou de circonstance, d'autres des sceptiques à rallier à l'action, d'autres enfin des opposants passifs ou actifs. Compte tenu de la durée de l'enquête et de ma présence sur le terrain d'enquête, douze ans à des titres divers, des évolutions ont pu avoir lieu en fonction du contexte, des jeux d'alliance et d'opposition, eux-mêmes fluctuants dans le temps et en fonction de mon statut, de la mobilité des acteurs et des domaines dans lesquels l'action se déployait : l'emploi, le logement, les services publics.

Le matériau recueilli en tant que participante et observatrice se situe à toutes les échelles d'intervention, mais la position et l'implication de la praticienne ne sont pas comparables. Si j'étais à Sarly aux manettes de l'action publique, à l'échelle nationale j'ai suivi la construction d'un réseau professionnel sans y prendre une place prépondérante. Au niveau européen, j'ai le plus souvent participé à des échanges de pratiques et à des colloques.

L'archive, le temps et l'espace de l'écriture ont constitué des facteurs essentiels de distanciation. En outre, pour l'écriture j'ai fait le choix de me dédoubler<sup>30</sup>. En tant que sociologue enquêtrice, je désigne la praticienne enquêtée en fonction des statuts qu'elle occupe, d'abord stagiaire, puis chef de projet, et enfin chargée de mission lutte contre les discriminations, en faisant comme s'il s'agissait d'une tierce personne. Ce choix d'écriture désobjectivant m'est apparu le plus indiqué pour contrecarrer les risques méthodologiques de cette situation particulière, notamment celui de faire de moi l'héroïne du récit.

La double posture a par ailleurs posé un problème de confidentialité des sources lors de la rédaction de la thèse puis de l'ouvrage. En tant que professionnelle employée d'une collectivité locale, je suis tenue à une obligation de discrétion professionnelle et à un devoir de réserve. Ce qui est traduit dans les termes du droit comme le devoir fait aux agents publics de ne pas divulguer

30. Jean-Pierre Olivier de Sardan nomme cette posture « le dédoublement statutaire ». Cf. OLIVIER DE SARDAN J.-P., « Le "je" méthodologique. Implication et explication dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, 2000, n° 41/3, p. 417-445.

les informations relatives au fonctionnement de l'administration dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. La question de l'anonymisation s'est ainsi d'abord posée à la professionnelle, d'un point de vue déontologique, avant de se poser à la chercheuse, d'un point de vue méthodologique et éthique. J'ai donc décidé d'anonymiser toutes les sources qui rendraient la commune et les acteurs locaux identifiables. J'ai également été amenée à taire certaines données par souci de confidentialité<sup>31</sup>. D'un point de vue analytique, l'anonymisation contribue également à départiculariser le terrain (acteurs et institutions locaux), de façon à pouvoir le rattacher à des caractéristiques historiques, sociales et politiques plus générales<sup>32</sup>. L'analyse montre d'ailleurs que l'action publique locale étudiée ici, tout innovante qu'elle soit, n'est pas si différente de celles d'autres localités tant les initiatives locales ont été dépendantes des cadrages politiques et des instruments nationaux. L'intérêt de l'étude locale est néanmoins de décortiquer les mécanismes politiques et organisationnels qui conduisent à formuler un problème de telle ou telle façon et à développer une action publique de lutte contre les discriminations.

### Une action publique sans problème reconnu

L'objet de ce livre est de rendre compte des attermoissements de cette politique et d'en mettre en lumière les tenants et les aboutissants. Il s'agit de montrer comment la lutte contre les discriminations ethno-raciales s'est retrouvée progressivement outillée mais fort peu pensée ou argumentée, – à l'inverse finalement de la politique d'intégration. On montrera aussi quelles sont les conséquences pratiques de cette faiblesse philosophique et politique pour la défense des victimes de discriminations et la qualité de la démocratie en France.

Pendant le temps de l'étude, bornée de 1998 à 2016, la lutte contre les discriminations a évolué, au gré des changements politiques et institutionnels, mais elle montre des constantes. Cette politique, que l'on peut dire pauvre, est portée par des institutions de rang modeste, des experts et des techniciens, sans que le problème des discriminations ethno-raciales soit véritablement reconnu par la population, ni porté par les responsables politiques, elle est pratiquement réduite au secteur de l'emploi et l'action publique qui l'assume est éloignée des lieux de décision. À l'échelle centrale, elle présente la particularité d'être à la fois une politique faiblement énoncée et une politique valorisée par des instruments incitatifs tels que chartes ou labels.

La lutte contre les discriminations est donc vertueuse, mais elle n'est poursuivie qu'en dissimulant la prégnance des discriminations raciales, leurs effets

31. Une lecture des chapitres du manuscrit concernant Sarly a été réalisée par le directeur général des services, ses quelques remarques ont été prises en compte.

32. L'anonymisation des enquêtés, des associations de lutte contre les discriminations, est aussi le choix fait par Vincent-Arnaud Chappe pour les raisons que nous évoquons. CHAPPE V.-A., « La qualification juridique est-elle soluble dans le militantisme? Tensions et paradoxes au sein de la permanence juridique d'une association antiraciste », *Droit et société*, dossier « Mobilisation du droit », 2010, n° 76.

sociaux et individuels sur les discriminés, qui ne se plaignent ni ne revendiquent, alors que, comme l'a montré l'enquête Trajectoires et Origines, le sentiment de discrimination est deux fois et demi plus fort pour les « minorités ethno-raciales » que pour la population majoritaire. L'action publique camoufle aussi les discriminateurs, institutions ou individus, pas ou très peu incarnés en tant que tels, et par suite les rapports de domination ethno-raciale à l'œuvre dans la société française.

La recherche porte donc sur la relation ambiguë entre la construction du problème des discriminations ethno-raciales et sa prise en charge par l'action publique. Alors que le problème n'est jamais parvenu à la pleine reconnaissance, n'a cessé d'être dénié et minimisé, une action publique, certes circonscrite, s'est bel et bien mise en place et a perduré au fil des alternances politiques. Nous ferons l'hypothèse que l'action publique a contribué à affaiblir moralement le problème des discriminations ethno-raciales et que corrélativement sa prise en charge politique visait davantage le *statu quo* que l'éradication du problème.

L'ouvrage s'efforce de restituer la circulation du problème entre les différents espaces d'appropriation : l'Europe, le national et le local. Il emprunte une perspective historique pour retracer les évolutions de la carrière du problème des discriminations ethno-raciales en France de 1998 à 2016. Il procède par focalisations successives du plus général, en étudiant d'abord la prise en charge politique du problème des discriminations en France, vers l'étude d'un terrain local, jusqu'à des analyses micro-sociologiques. L'analyse prend aussi en compte les espaces d'intermédiation entre les différentes échelles d'intervention en étudiant le rôle joué par des dispositifs de capitalisation d'actions ou le réseau des professionnels en charge de cette politique et par les experts consultants. L'étude de la circulation entre le global et le local se fait donc de façon descendante, mais sans exclure des allers-retours pour tenter de saisir l'impact des discours et des cadres d'action publique sur les positionnements des *policy makers* et sur les publics.

Le chapitre I retrace l'émergence et les évolutions du problème des discriminations raciales sur la période étudiée. On pointe les différentes étapes de prise en charge politique du problème : d'abord, de 1998 à 2002, un certain activisme politique, puis suite aux élections présidentielles, un lâcher prise politique. Le retour de la gauche au pouvoir en 2014 amène une reprise du discours, mais après l'échec d'une tentative de reformulation de l'intégration, c'est finalement un discours élargi sur les valeurs de la République qui prend le dessus après les attentats de 2015. La lutte contre les discriminations ethno-raciales y tient peu de place. Deux grands axes de définition du problème coexistent à compter de fin 2004 : la diversité et la prise en charge juridique. Au total, la politique de lutte contre les discriminations raciales sera restée assez peu cadrée à l'échelle nationale jusqu'à aujourd'hui. De fait, l'action publique contre les discriminations a été très tôt déléguée aux territoires. Le déploiement du programme d'initiative communautaire EQUAL en France, puis l'inscription durable de la lutte contre les discriminations dans la politique de la ville ont contribué à cette « délocalisation » du traitement du problème des discriminations ethno-raciales (chapitre II). Les instruments ont aussi conduit à la production d'outils consensuels, tels que

des chartes ou des labels, à défaut d'un traitement politique du problème. Ceci nous permettra d'expliquer pourquoi les actions publiques menées sur des territoires différenciés sont sensiblement similaires. Ce sont les administrations en charge de l'action publique et les nouveaux professionnels de la lutte contre les discriminations en recherche de légitimation qui ont œuvré pour imposer une uniformisation de la lutte contre les discriminations dans l'espace français. Celle-ci se consolide au fil du temps par une prise en charge managériale autour d'un discours centré sur l'amélioration de la qualité de service (chapitre III).

L'étude se centre ensuite sur un terrain local, la ville de Sarly, pour analyser en détail comment les acteurs locaux se sont saisis des lignes d'action nationales ou européennes. La faible reconnaissance publique du phénomène et l'insignifiance de la politique nationale ont conduit cette ville à s'occuper en premier lieu de légitimer le problème qu'il s'agissait de traiter. Si le problème des discriminations ethno-raciales y a progressé selon une carrière en accordéon<sup>33</sup>, la mobilisation d'une poignée de militants en 2002 a néanmoins conduit à l'institutionnalisation d'une politique publique locale de lutte contre les discriminations à compter de 2008 (chapitre IV). Les stratégies mises en place par les opérateurs locaux pour tenter d'inscrire durablement la lutte contre les discriminations ethno-raciales dans les pratiques concrètes se sont déployées dans deux dimensions importantes et complémentaires : la mobilisation du droit de la non-discrimination, et l'accompagnement des individus dans la construction de leurs expériences discriminatoires. Le droit s'est avéré un instrument limité mais néanmoins crucial pour donner corps à l'action publique et fournir un lexique permettant aux individus de dire leur expérience douloureuse. Nous le montrerons, en étudiant de manière fine les usages pratiques du droit dans la lutte contre les discriminations ethno-raciales dans cette ville (chapitre V). L'action publique a aussi cherché à aider les personnes à construire par le langage leurs expériences de discrimination. L'analyse d'un dispositif participatif conduit de 2005 à 2008 montrera que ces individus, dans les conditions de l'époque en tout cas, n'y étaient pas forcément enclins, ce qui a sans doute contribué à fragiliser l'action (chapitre VI). On s'efforcera en conclusion de réunir les fils de l'analyse de cette action publique paradoxale, puisqu'obligatoire juridiquement, nécessaire politiquement mais sans problème reconnu majoritairement et dont les bénéficiaires potentiels hésitent à se réclamer.

33. CERRATO DEBENEDETTI M.-C., « L'invention locale des discriminations ethno-raciales : la carrière en accordéon d'un problème public », *Migrations Société*, vol. 22, n° 31, 2010, p. 155-170.