

La lutte contre les discriminations : une question politique dépolitisée ?

Atelier de travail – 3 juillet 2008

Expert : Olivier Noël
Animatrice : Marie-Christine Cerrato Debenedetti
Rapporteuse : Laurence Ukropina

1/ Introduction : Olivier Noël, sociologue

La mise sur agenda politique de la discrimination

La question de la discrimination est arrivée sur l'agenda politique successivement à trois niveaux : européen, national puis local, et cela structure encore la politique publique. On peut dire qu'il y a un plafond de verre politique car la discrimination est essentiellement portée par des technocrates aux niveaux européen, national et local.

Avant 1997, en France, la question de l'égalité est celle de l'égalité homme/femme ; ce n'est qu'à partir de 1998 que la question des discriminations est « nommable » grâce à l'Europe qui influence la recherche dans ce domaine en débloquant des crédits à partir de 1995, puis permet la mise sur agenda politique des discriminations. La question de la discrimination arrive uniquement référée à la question raciale, situation accentuée par la nature des travaux sociologiques qui passent du racisme et de l'intégration à la question des discriminations, mais ne s'intéressent pas à l'égalité femmes/ hommes.

Le passage de l'intégration à la discrimination nécessite une « conversion » qui n'est que partiellement réalisée en France. Cela est très net, dès 1998, dans le discours de Martine Aubry. On retrouve également cette ambiguïté dans le mécanisme d'adoption de la directive RACE, que la France fait accélérer pour se poser en adversaire de l'extrême droite autrichienne. On fait donc adopter une directive contre les discriminations raciales en pensant faire la promotion de l'antiracisme. Ce manque de clarté conceptuelle est aussi lié au fait que la recherche dans ce domaine est peu développée à ce moment-là.

En termes politiques, au niveau européen, la question est posée comme relevant de l'économique, du libéralisme économique. En France, la question est posée du point de vue du droit de l'égalité. Ce sont deux modèles politiques qui peuvent être en concurrence. L'absence de politisation de la question, qui est surtout laissée aux techniciens, gomme les enjeux idéologiques.

Le désengagement progressif de l'Etat

Au niveau national, il y a eu une fenêtre d'opportunité politique de 2001 à 2004. Mais depuis 2004, on assiste à un brouillage politique et conceptuel avec les concepts de diversité et d'égalité des chances. (2006 : loi sur l'égalité des chances).

En 2008, la réforme générale des politiques publiques entérine :

- la disparition de la lutte contre les discriminations ;
- la disparition annoncée de l'ACSE qui a été le porteur institutionnel des discriminations ;
- la disparition de la délégation au droit des femmes.

On pense que la Halde va répondre au problème mais en fait elle a peu de moyens et donne seulement une réponse juridique et technique. Alors que les institutions nationales se désengagent, depuis les élections municipales, il y a une tendance à mettre la lutte contre les discriminations sur l'agenda local sans toutefois que le problème ne soit clarifié.

Trois axes de questionnement liés aux conditions de mise sur l'agenda local des discriminations :

La mort annoncée du portage de la lutte contre les discriminations au niveau national, pose la question aux techniciens et aux élus locaux de savoir comment continuer à faire fonctionner cette action publique.

⇒ Dans ce contexte, l'alliance du niveau local et du niveau européen peut être une réponse.

Comment les élus se saisissent des discriminations, ou comment se sentent-ils concernés ? Le plus souvent, les élus qui portent ces questions sont concernés à titre personnel (origine des personnes, liens familiaux, profession...).

⇒ Comment passer d'un mode de « concernement » personnel, à un mode de « concernement » davantage politique ?

Dans l'enquête lancée conjointement par les réseaux RECI et CRPV, les élus parlent tous d'isolement, de peur. Ils font état de leur frilosité, voire de leur manque de courage politique face à une majorité municipale souvent réticente à porter cette question. La discrimination apparaît comme un risque, on raisonne en termes de composition de l'électorat comme s'il s'agissait de défendre une partie de la population contre une autre.

⇒ Pour autant, cette question, qui est celle de l'égalité, est de nature universelle.

2/ Eléments de débat

Discriminations raciales ou tous types de discriminations ?

Il y a une logique concurrentielle des discriminations, notamment entre les discriminations sexuelles et raciales. Le droit des femmes pense que sa disparition est due à l'existence de la HALDE. Ces logiques concurrentielles des discriminations sont liées à la mise sur agenda, alors que la question de l'égalité ne se réfère pas à une discrimination spécifique. Il faut réfléchir politiquement aux convergences. Il y a une histoire singulière de chaque discrimination, mais revendiquer un seul type de discriminations participe de la logique concurrentielle.

Pour autant les discriminations ethnico raciales souffrent d'un déni de reconnaissance du problème mais aussi des faits discriminatoires eux-mêmes. Il y a un risque de dilution (« noyer le poisson ») de la question raciale, si on ne l'affiche pas spécifiquement. Quand on travaille seulement sur les discriminations raciales tout le monde demande pourquoi travailler seulement sur cette question, mais quand on travaille sur hommes/femmes ou sur le handicap jamais cette question n'est posée.

La lutte contre les discriminations et domaines d'intervention

La question n'a pu être traitée que sur l'emploi et maintenant elle commence à l'être dans le logement, voire dans l'éducation nationale. D'autres domaines sont concernés : les services publics, la santé, les loisirs...

La communication est très importante pour un portage politique

Les élus sont prudents : la question est complexe, il y a des risques juridiques (il peut y avoir des élus qui sont en situation de produire de la discrimination), la composition de l'électorat entre en ligne de compte.

Le travail sur l'égalité de traitement est un travail long, peu visible, alors que l'action positive et l'égalité des chances est beaucoup plus lisible.

Il faut réfléchir au point d'articulation pour transformer les enjeux politiques en modèle

d'intervention.

Comment faire de la lutte contre les discriminations un enjeu politique si on ne peut pas maîtriser le vocabulaire ?

Il peut y avoir des distorsions communicationnelles de deux ordres :

- entre l'affichage et la prise en compte réelle (« la mode » de la lutte contre les discriminations)
- entre la manière de présenter la question et l'action elle-même par des effets d'euphémisation (ex. parler de diversité ou d'égalité de chances et faire de l'égalité de traitement...)

Le travail local et le lien avec les associations

Comment les élus locaux soutiennent le travail des associations ? Si le national cesse de soutenir les associations, va se poser la question du soutien local aux associations qui font déjà pas mal de choses.

Les mouvements des droits de l'homme, les associations, n'ont pas porté la question des discriminations, elles ont porté la question du racisme. Dans les années 1980, on a des mobilisations militantes, depuis, les associations sont moins dans l'interpellation, il y a aujourd'hui un risque à ce que les associations deviennent des prestataires de l'action publique ; or, pour les élus, les associations peuvent être un point d'appui politique si elles gardent leur indépendance.

La place des élus désignés sur cette question

A quelle place sont les élus désignés sur cette question ? Soit des élus minoritaires politiquement, soit des élus que l'on peut contrôler.

Est-ce que dans l'organisation politique il vaut mieux un adjoint appartenant à des minorités ?

La mise sur agenda

Un tour de table sur la façon dont les discriminations ont été mises sur l'agenda des municipalités fait apparaître trois éléments déclencheurs qui ont permis ensuite aux élus de porter cette question dans l'appareil municipal :

- La pression des élites locales appartenant à des minorités ethniques (par le biais d'instances institutionnalisées ou de collectifs).
- Des événements violents (type émeutes de novembre 2005)
- L'impulsion de l'Etat, notamment de l'Ascé (via les plans locaux ou des diagnostics locaux). Cette stratégie peut aussi produire des effets de « forçage » et se heurter au blocage (actif ou passif) des élus.

Une politisation des techniciens et une technicisation des élus ?

Dans toutes les communes où des actions importantes ont été menées, les chargés de mission LCD sont mobilisés au-delà de leur fonction technique. La mobilisation des professionnels doit être constante, sans quoi l'action publique risque de disparaître : « il faut sans cesse forcer la porte ». Le technicien comble parfois le manque de portage politique, cela aboutit à un surinvestissement professionnel. Il y a un risque de marginalisation militante.

D'un autre côté, Pierre De Gaétan, qui est collaborateur de cabinet témoigne du fait qu'il doit, lui, s'investir techniquement pour faire avancer le dossier.

-Le choix entre plusieurs modèles d'action est souvent influencé par les techniciens, la connaissance sociologique a également une implication politique. Valeurs et normes sont dans la question du politique, et en même temps on ne peut pas parler de professionnalité sans expertise et valeurs professionnelles. Les services municipaux ont un rôle d'aide à la décision politique : faire des propositions pour que les élus puissent s'en saisir et les amender.

-Pour certains la stratégie est de contraindre les élus à prendre position, cela suppose qu'ils

soient en capacité de faire des choix sur des lignes d'action associées à des modes d'action publiques. La formation des élus peut être très utile pour cela. Les élus ont besoin de contenu, non seulement sur le pourquoi, mais aussi sur le comment (clés techniques).

- Les élus cherchent à savoir comment prendre la question politiquement. Cela oblige à repenser complètement les techniques, mais aussi les référentiels en cours depuis 20 ans. Cela prend du temps, c'est complexe mais passionnant.

- Si l'on reste dans un binôme élu/chef de projet le travail est difficile ; il faut que la question soit portée plus largement. Le Maire doit s'investir. De même que sans l'appui du DGS il est difficile d'avancer. Et si la mission est très incarnée, il y a danger que tout disparaîsse quand la personne s'en va.

Les leviers de l'engagement politique (question juste évoquée) :

- Les élus sont attentifs à ce qui se fait dans les autres communes, il peut y avoir un effet d'émulation entre les grandes villes ou sur des territoires, le réseau peut aider pour cela.
- L'exemplarité : les collectivités se doivent de montrer l'exemple au privé
- Le risque juridique
- Le service public...

Conclusion

Il est apparu que le thème de l'atelier était au cœur de notre pratique professionnelle (au sens de comment faire notre travail), et que la question centrale était bien celle des porosités entre le technique et le politique sur cette question en émergence qui peine à être portée politiquement. Ce travail gagnerait donc à être mené en lien avec les élus.

En annexe au compte-rendu

Tableau des communes : techniciens en charge de la discrimination : nom et fonction ; élus : nom et délégation.

Liste des documents joints :

- Charte de lutte contre les discriminations et pour l'égalité de traitement (signée par la région Rhône-Alpes en 2008)
- Texte politique de la commission villeurbannaise de lutte contre les discriminations ethniques
- *Lutte contre les discriminations : un levier de transformation sociale*, Patrick SIMON, L'autre Campagne, 2007.
- O. NOËL, « Entre le modèle républicain d'intégration et le modèle libéral de promotion de la diversité : la lutte contre les discriminations ethniques et raciales n'aura t-elle été qu'une parenthèse dans la politique publique en France ? », colloque CASADIS, 2006 (www.iscra.org)
- *Agir contre les discriminations : l'engagement des élus et des collectivités locales*, actes de colloque, novembre 2006, Ascé, Villes & Banlieue de France. (voir notamment transcription de l'intervention d'Olivier Noël).