

Histoire des politiques françaises antidiscrimination : du déni à la lutte

D'abord négligée, la lutte contre la discrimination devient depuis peu une priorité de l'État français. La première loi est promulguée en 1972. Peu efficace, elle a le mérite de l'interdire officiellement et de donner une base d'action juridique. Le véritable tournant a lieu à la fin des années quatre-vingt-dix, quand l'État crée des agences et des organisations dédiées à l'intégration des minorités. Cela contribue à faire de la France l'un des pays européens les plus actifs en la matière.

par **Erik Bleich**,
maître-assistant
en sciences politiques,
directeur des Études
européennes,
Middlebury College,
USA*

Le 14 octobre 2002, le président Jacques Chirac s'est prononcé sur le thème de la "cohésion nationale", lors d'un discours dont on a beaucoup parlé dans les médias. Il a engagé l'État à "**lutter sans faiblesse contre les manifestations d'intolérance**" en s'opposant à "**toutes les formes de discriminations**" (Le Monde, 15 octobre 2002). Par cette déclaration publique, il signale que le nouveau gouvernement de droite entend maintenir la priorité déjà donnée à cette question par la gauche à la fin des années quatre-vingt-dix. Depuis 1998 en effet, les organismes publics français émettent des rapports, donnent des conférences et modifient les lois et les politiques existantes sur la discrimination avec une régularité qui atteste de la préoccupation croissante de l'État pour cette question. Ces nouvelles initiatives font de la France un des pays européens les plus actifs à l'heure actuelle en ce qui concerne la lutte contre la discrimination.

Étant donné l'engagement ancien de ce pays en faveur de l'Égalité et de la Fraternité, on pourrait supposer que d'aussi vigoureux efforts pour dénoncer et combattre la discrimination constituent, de longue date, une priorité politique. C'est pourtant loin d'être le cas. Après-guerre, la France a nié ou minimisé l'existence de discriminations sur son sol, refusant de légiférer en la matière pendant plus d'une décennie, avant de promulguer une première loi en 1972. Lorsque l'Assemblée nationale adopte enfin ses dispositions, elle le fait essentiellement avec une visée symbolique, sans s'attacher explicitement à rechercher la forme de loi qui serait la plus efficace pour lutter contre la discrimination. Il en découle que peu d'affaires instruites, et l'on n'accorde qu'une faible attention à cette forme de racisme.

La comparaison des actions d'aujourd'hui avec celles d'hier soulève plusieurs questions. Quelle a été la trajectoire des politiques françaises de lutte contre la discrimination au long du demi-siècle écoulé ? En quoi, exactement, ont consisté les changements de ces dernières années ? Et quelles ont été les forces et les faiblesses des institutions françaises de lutte contre la discrimination ?

* Article présenté lors de la conférence "Politique antidiscrimination en France et aux États-Unis : faire la différence", 21 au 23 novembre 2002, Institut Winthrop-King pour les études françaises et francophones, université d'État de Floride.



Affiche du Mrap pour la cinquième journée contre le racisme, l'antisémitisme et pour la paix, 14 juin 1953. Illustration de Jean Amblard – Musée d'histoire contemporaine– BDIC.

Les politiques antidiscrimination de l'Après-guerre

Bien que la lutte contre la discrimination soit d'actualité depuis plusieurs décennies en Europe, l'instauration de lois et de politiques interdisant explicitement les discriminations fondées sur la "race", l'appartenance ethnique, l'origine nationale et la couleur est relativement récente dans la plupart des pays. Par exemple, en France, jusqu'à la loi fondamentale contre le racisme de 1972 (72-546), la discrimination n'était pas interdite officiellement, même si la Constitution affirme les droits inaliénables pour tous les êtres humains "sans distinction de race". Ainsi, en septembre 1963, quand des clients noirs se voient refuser le service au Paris-Londres, un bar parisien proche de la Gare du Nord, il n'existe aucune loi à laquelle ils peuvent se référer directement. Faute de quoi, deux des plaignants invoquent l'ordonnance du 30 juin 1945, une



Jusqu'en 1972, la discrimination n'était pas formellement interdite en France, bien que la Constitution affirme le droit à l'égalité pour tous les êtres humains "sans distinction de race".

disposition conçue pour empêcher les commerçants de retenir des marchandises dans le but de les vendre au marché noir. Elle interdit "de refuser de satisfaire [...] aux demandes des acheteurs de produits ou aux demandes de prestations de services lorsque ces demandes ne présentent aucun caractère anormal". Le propriétaire, le gérant et le garçon sont tous trois condamnés à une amende pour avoir enfreint l'ordonnance. Néanmoins, aux yeux de nombreux militants antiracistes, cette affaire souligne l'absence de lois condamnant explicitement les actes de discrimination raciale.

La discrimination est pourtant une cause de préoccupation en France au moins depuis la fin des années cinquante, quand le Mrap (à l'époque Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et pour

la paix et aujourd'hui Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples) attire l'attention du Parlement et du gouvernement sur le problème, à travers une campagne systématique. Tout en menant cette campagne, le Mrap englobe des dispositions de lutte contre la discrimination dans une proposition plus large, visant à bannir le racisme sous de multiples formes. La principale préoccupation de cette organisation formée pendant et juste après la Seconde Guerre mondiale, sont les déclarations et la propagande antisémites, qui reprennent peu après la chute de Vichy. Albert Lévy, secrétaire général de l'association, décrit la première décennie de l'Après-guerre comme une période "où les questions dominantes étaient le néonazisme, le regain d'antisémitisme et la Guerre froide." D'importants acteurs de la lutte antiraciste sont bien sûr sensibles à la discrimination, mais ce thème est souvent minimisé par rapport à d'autres formes de racisme.

La campagne du Mrap contre le racisme est relayée par des membres du Parti communiste, qui soumettent des projets de loi à l'Assemblée nationale en 1959⁽¹⁾. Bien qu'il existe un soutien pour l'adoption d'une loi antiracisme dans certains secteurs du gouvernement français (notamment de la part du ministre de la Justice, Edmond Michelet), les sables mouvants de la politique finissent par engloutir ce point dans l'ordre du jour législatif vers la mi-1961. Au cours de la décennie suivante, les communistes, les socialistes, le parti centriste PDM⁽²⁾ et même un député du parti au gouvernement, l'UDR⁽³⁾, soumettent des propositions similaires à plusieurs sessions législatives successives⁽⁴⁾. La réponse officielle du gouvernement sera la même tout au long des années soixante et au début des années soixante-dix : la France n'a pas besoin de lois contre le racisme parce qu'il n'y a pas assez de racisme en France pour qu'elles soient nécessaires⁽⁵⁾.

En 1972, le gouvernement change radicalement sa position et promulgue rapidement des lois contre le racisme qui comprennent des dis-

1)- Voir Assemblée nationale, première législature, documents 37 et 38.

2)- Progrès et démocratie moderne.

3)- Union pour la défense de la République.

4)- Assemblée nationale, deuxième législature, documents 320, 321, 322, 323, 332, 2238; troisième législature, documents 252, 256, 257, 258, 298, 299 ; et quatrième législature, documents 93, 131, 308, 313, 344, 1662.

5)- Cette justification fut avancée par le Conseil d'État en 1961, par le ministre de la Justice en 1963 et par le Premier ministre à une date aussi tardive que 1971. Voir les archives du Conseil d'État n°282.285 (31mars 1961), *Le Monde* du 13juin 1963, et *Le Monde* du 6février 1971.

positions antidiscrimination. Ce retournement n'est pas provoqué par un événement important ou fortement médiatisé, mais est plutôt le fruit de pressions exercées avec patience par un nombre croissant de députés et, d'autre part, d'un activisme antiraciste constant à l'extérieur du Parlement, dans le contexte du gouvernement post-1968 plus libéral de Jacques Chaban-Delmas. Le projet de loi soutenu par le gouvernement franchit l'Assemblée nationale et le Sénat avec peu de débats et peu d'amendements. Il est approuvé à l'unanimité par les deux chambres, ce qui poussa un observateur à se demander si cela n'a pas, **“chez certains du moins, tout simplement traduit le sentiment qu'un tel texte était au fond de peu de conséquence”**⁽⁶⁾.

6)- Jacques Foulon-Piganiol, **La lutte contre le racisme: esquisse d'un bilan de trois années de jurisprudence**, Recueil Dalloz, Paris, 1975, p. 160.

7)- La loi de 1972 précisait ces quatre catégories.

8)- Voir le bulletin d'information de la Commission for racial equality (CRE) sur l'emploi et le chômage : CRE Factsheet, **Employment and unemployment**, p. 6, www.cre.gov.uk/pdf/emp_fs.pdf.

Une loi forte en théorie, faible en pratique

En vertu de la loi de 1972, la sanction des actes de discrimination relève exclusivement du droit pénal. Pour obtenir justice sous cette loi, les victimes doivent apporter une preuve qui convainque une cour d'assises qu'un employeur, un propriétaire ou un prestataire de services a agi avec discrimination à leur encontre en raison de leur race, de leur appartenance ethnique, de leur origine nationale ou religieuse⁽⁷⁾. C'est une tâche ardue. Faute d'indice flagrant – par exemple, une note écrite établissant que la victime a subi une discrimination basée sur un de ces critères – il est difficile de prouver l'infraction au pénal. Ainsi, au cours des trois années allant de 1997 à 1999, seuls vingt-six verdicts de culpabilité sont prononcés pour tous les actes de discrimination liés à la race, à l'appartenance ethnique et à l'origine nationale. À titre de comparaison, en un an seulement, entre juin 1994 et mai 1995, 1 365 plaintes pour discrimination à l'embauche sont déposées auprès de conseils de prud'hommes en Grande-Bretagne, pays de taille similaire qui évite délibérément les procédures criminelles pour ce type d'allégations. Sur ce total, soixante-douze ont gain de cause, et 325 sont réglées hors audience⁽⁸⁾. De nombreux spécialistes s'accordent à penser que le droit pénal fait baisser le nombre de procès et de condamnations pour discrimination, ce qui met en cause l'efficacité de la loi française elle-même.

En vertu de la loi de 1972, la sanction des actes de discrimination relève exclusivement du droit pénal.

En 1972, l'État français laisse également passer une occasion de fonder une agence administrative qui encadre la lutte contre la discrimination. Prenant note de l'expérience des États-Unis et des provinces du Canada, la Grande-Bretagne crée une institution de ce type dès sa première série de lois sur les relations raciales en 1965, qu'elle renforce par la suite, à travers d'autres lois. Aujourd'hui, en Grande-Bretagne, la Commission pour



l'égalité raciale (Commission for racial equality – CRE) supervise les campagnes nationales contre le racisme, apporte son concours dans les procès et mène des enquêtes officielles sur les entreprises, les industries et les organismes gouvernementaux soupçonnés de discrimination systémique. Cette agence nationale a la responsabilité de diriger le combat contre la discrimination – et dispose pour ce faire de ressources et d'instruments légaux. La disposition équivalente de la loi française de 1972 autorise les associations antiracistes non gouvernementales à participer aux procès pour discrimination au nom des victimes. Certes, ces associations ont contribué à porter un grand nombre de plaintes devant la justice et ont lancé quelques campagnes publiques contre la discrimination, toutefois elles n'ont ni les ressources de la CRE britannique, ni le pouvoir de mener des actions de même envergure. En résumé, la loi de 1972 semblait forte en théorie, mais elle s'est avérée faible dans les faits, limitant le nombre d'affaires entendues en justice (ce qui affaiblit la motivation à porter plainte) et ne créant pas d'institution forte qui aurait été responsable d'enrayer la discrimination au niveau national.

Un problème de plus en plus visible

Pendant les trois décennies suivantes, la loi de 1972 demeure la référence des institutions françaises de lutte contre la discrimination. Mais à la fin des années quatre-vingt-dix, la France commence à transformer ses efforts, selon trois axes. Tout d'abord, un nombre croissant d'acteurs tente de mettre la discrimination à l'ordre du jour national. Des chercheurs, des organismes, l'Union européenne, des associations antiracistes et des hommes politiques contribuent à donner une plus grande visibilité au problème. Deuxièmement, l'État charge plusieurs agences et organisations de lutter contre la discrimination. Elles existent maintenant aux niveaux national et départemental, rassemblent des données, négocient avec les employeurs et conçoivent des stratégies pour l'intégration des minorités. En troisième lieu, le Parlement a fait passer de nouvelles lois, qui orientent la lutte contre la discrimination devant des tribunaux civils plutôt que devant des cours d'assises. Ces lois ont renversé la charge de la preuve, dans les procès pour discrimination présumée, du plaignant au défendeur, ce qui encourage les victimes à se manifester.

Si l'on regarde l'évolution des publications et des actions portant sur ces thèmes, on remarque que la sensibilité nationale sur la question s'est avivée de façon spectaculaire à la fin des années quatre-vingt-dix. Des spécialistes comme Jacqueline Costa-Lascoux ont commencé à relever certaines insuffisances générales du cadre juridique dès le début et le milieu des années quatre-vingt-dix, mais cette attention



© Amir Neouredine - Ifmédia.

Marseille, 1984, peu après le succès de la Marche pour l'égalité et contre le racisme, arrivée à Paris le 3 décembre 2003. Les revendications de la jeunesse issue de l'immigration sont depuis lors entrées dans l'espace public.

décuple à la fin des années quatre-vingt-dix, en particulier à travers le travail de chercheurs tels que Philippe Bataille, Véronique de Rudder, François Vourc'h et leurs collègues. Au même moment, le Haut Conseil à l'Intégration (HCI) s'est intéressé à la question, publiant un rapport en 1998. Il y recommande une série de changements au sein des institutions françaises et transmet ses propositions au gouvernement. En réponse, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Martine Aubry, a demandé au conseiller d'État Jean-Michel Belorgey de préparer un autre rapport sur la question en se livrant à un examen plus approfondi des structures administratives françaises et en évaluant les avantages éventuels qu'apporterait une agence exclusivement dévolue à la lutte contre la discrimination. Le rapport Belorgey, daté de mars 1999, recommande la création d'une "autorité administrative indépendante légère"⁽⁹⁾. Il précède de peu une autre initiative de Martine Aubry, une table ronde organisée en mai 1999 avec les syndicats et les autres partenaires sociaux, qui aboutira à la "déclaration de Grenelle" sur les discriminations raciales dans le monde du travail⁽¹⁰⁾.

9)- Voir les conclusions du rapport sur la lutte contre les discriminations, disponible sur Internet : www.social.gouv.fr/html/pointsur/discrimination/bel.htm.

10)- Voir sur Internet : www.social.gouv.fr/html/pointsur/discrimination/dec.htm.

SOS Racisme lance le “testing”

Parallèlement à ces actions gouvernementales, des associations telles que SOS Racisme passent à la vitesse supérieure dans leur combat contre la discrimination, en lançant notamment une campagne de “testing”. L'association envoie des non-Blancs et des Blancs répondre à des offres d'emploi, et évalue ainsi l'accueil réservé par les employeurs aux candidats de “races”, appartenances ethniques et nationalités différentes. Par un relevé systématique des réponses des employeurs aux questions des candidats sur les postes disponibles (des conversations téléphoniques sont enregistrées, par exemple) l'association dévoile des déclarations comme celle-ci, faite par une femme qui recrute pour le

Samedi 10 juin 1989.
SOS Racisme organise
avec les principaux
musiciens du moment
un grand “concert
de l'égalité”.



© D.R. - BDC.

célèbre cabaret parisien Le Moulin Rouge (*Le Monde*, 5 octobre 2002) : **“On prend éventuellement des Européens, mais pas de gens de couleur en salle, seulement en cuisine.”** Au-delà des frontières françaises, l'Union européenne met elle aussi le racisme, et la discrimination en particulier, à son ordre du jour à la fin des années quatre-vingt-dix. En 1997, une révision du Traité d'Amsterdam donne le droit sans équivoque à l'Union européenne d'intervenir sur des questions de racisme. Par la suite, les directives de 2000 encourageront les États membres à codifier principes et pratiques dans leurs appareils internes de lois contre les discriminations ethnique et raciale⁽¹¹⁾.

11)- Voir en particulier la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000.

Le fait que la discrimination soit aujourd'hui à l'ordre du jour en France est confirmé par les actions des responsables politiques, au plus haut niveau. En mars 2000, le Premier ministre Lionel Jospin prononce un discours aux Assises nationales de la citoyenneté, organisées par les

ministères de l'Intérieur et de l'Emploi et de la Solidarité pour examiner les questions de la discrimination. C'est là un signal donné aux agences publiques et aux associations non gouvernementales qu'elles doivent intensifier leur travail en ce domaine et que leurs efforts ne passent pas inaperçus. Si les élections de 2002 et le changement de gouvernement amènent ces différents groupes à s'interroger sur le maintien par la droite de la priorité accordée aux problèmes de discrimination, ils reçoivent un signe positif de la part du président Jacques Chirac avec son discours du 14 octobre 2002. Il y place la lutte contre les discriminations au cœur des efforts nationaux pour l'intégration. Certes, les déclarations d'importantes personnalités publiques telles que Martine Aubry, Lionel Jospin et Jacques Chirac ne sont pas synonymes de changements significatifs de politique, mais il est toutefois vrai qu'elles contribuent à donner à ces questions une coloration d'intérêt national qui facilite l'action.

Au-delà d'un simple changement de rhétorique, l'État français prend un certain nombre de mesures concrètes. Certains des changements les plus visibles portent sur la création ou la réorientation des organismes publics spécifiquement dévolus à la lutte contre la discrimination. Même si des groupes tels que le HCI ou la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) rendent déjà périodiquement des rapports sur le racisme, ou si des organismes comme le Fonds d'action sociale (Fas) engagent des frais pour aider des minorités ethniques à s'intégrer dans le monde du travail, jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix il n'existe en France aucune organisation spécifiquement chargée d'enrayer la discrimination.

Réforme des institutions

Ces dernières années, un certain nombre d'organismes sont créés pour remédier à cette lacune. Au début de 1999, le ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement préside à la fondation des commissions départementales d'accès à la citoyenneté (Codac), destinées à coordonner les débats et les actions au sein de chaque département français. En avril de la même année, un groupement d'intérêt public appelé le Groupe d'étude des discriminations (Ged) est constitué par l'État pour rassembler et analyser des informations nationales⁽¹²⁾. Le Ged sera ensuite transformé en Geld, Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations, ce qui témoigne du désir du gouvernement d'alors d'adopter une position plus active par rapport à ces problèmes. De plus, le Premier ministre annonce la création d'une permanence téléphonique destinée à recueillir les plaintes pour discrimination, le 114. Elle élimine les appels futiles ou hors de propos, et soumet les plaintes aux Codac. Entre le 16 mai 2000, jour de sa mise en service, et le 31 janvier 2002, la permanence téléphonique reçoit 39 353 appels au total, qui donnent lieu à 10 663 plaintes transmises aux Codac⁽¹³⁾.

12)- Voir www.social.gouv.fr/htm/pointsur/discrimination/res.htm.

13)- Voir www.social.gouv.fr/htm/pointsur/discrimination/stats.114.htm.

Plus récemment, le Fas est rebaptisé Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild), par la loi 2001-1066. Aujourd'hui, non seulement le Fasild aide les immigrés à s'intégrer dans la société française, mais il s'attache aussi explicitement à lutter contre la discrimination en tant qu'entrave à l'intégration de tous les résidents français, qu'ils soient citoyens ou non. Depuis, le président Chirac a annoncé son intention de dissoudre le Geld et de fonder dans son sillage une autorité indépendante destinée à enrayer la discrimination liée à la race, mais aussi au sexe, à la religion ou à la préférence sexuelle (*Le Monde*, 21 octobre 2002).

En 2001, l'État français apporte les premiers changements importants depuis 1972 à ses lois de lutte contre la discrimination. Alors que la législation originale n'autorise que des procédures de droit pénal – d'où des critères de preuve rigoureux –, une loi de novembre 2001 (2001-1066) réoriente les plaintes relatives aux discriminations devant les tribunaux civils et inverse la charge de la preuve. Depuis 1982, il existait bien en droit du travail des dispositions qui autorisaient les plaignants à porter des affaires de discrimination devant les prud'hommes ; cependant, ces lois sont peu connues et rarement invoquées, ce qui les rend complètement inefficaces. La loi de 2001, au contraire, est longuement débattue par le gouvernement, les syndicats et les associations antiracistes à la table ronde de 1999 ainsi qu'aux assises nationales de la citoyenneté de 2000. Sa principale innovation consiste à renverser la charge de la preuve vers l'employeur, en exigeant seulement de la part de la victime qu'elle soumette une plainte qui paraisse, de prime abord, fondée. Si des éléments étayent la plainte, il revient alors à l'employeur de prouver que la décision d'embaucher, de renvoyer, de promouvoir, de former l'employé ou de traiter avec lui à tout autre égard, n'était pas fondée sur des critères discriminatoires. Cette différence est capitale. Si les victimes se sentent encouragées à se manifester et à porter plainte et si les employeurs sont de plus en plus fréquemment sanctionnés pour leurs actes, cela peut accroître la prise de conscience nationale de l'existence de la discrimination et décourager certains de fonder d'importantes décisions sur la "race", l'appartenance ethnique ou tout autre critère rejeté par la loi.

La loi de 2001 contient plusieurs autres dispositions remarquables. Elle accorde un plus grand pouvoir aux inspecteurs du travail et aux syndicats pour combattre la discrimination sur le lieu de travail et devant les conseils des prud'hommes. Elle introduit une protection contre la discrimination patronymique, motivée par la tendance de certains employeurs à refuser un entretien à un candidat dont le nom de famille a une consonance étrangère. Enfin, elle instaure des pénali-



Du fait de ses traditions républicaines, l'État français proscrit la collecte de données sur l'appartenance ethnique.

Il n'y a donc pas de statistique officielle disponible.

tés pour la discrimination indirecte, c'est-à-dire les actes qui semblent porter contre une caractéristique neutre, mais qui en réalité ont un effet indirect, disproportionné et injuste sur tel ou tel groupe racial, ethnique ou protégé pour d'autres motifs. En 2002, le même type de protections contre les discriminations indirectes, ainsi qu'un transfert similaire de la charge de la preuve, avaient été instaurées par une loi portant sur la discrimination au logement⁽¹⁴⁾.

14)- Voir chapitre II, article 158 de la loi de modernisation sociale, 2002-73, 17 janvier 2002.

L'État et les citoyens mal informés

Ces dernières années, l'État français a donc amorcé, en paroles et en actes, une transformation de ses institutions de lutte contre la discrimination. Même si de nombreux spécialistes lui reprochent de ne pas en faire davantage⁽¹⁵⁾, ces changements font, potentiellement, de la politique française de lutte contre la discrimination une des plus efficaces d'Europe. Reste à voir, cependant, ce que la France fera de ce potentiel. Un simple réaménagement des institutions nationales ne garantit pas qu'elles réduiront la discrimination dans les faits, ni qu'elles donneront aux victimes une justice satisfaisante. La France doit encore se colleter avec des difficultés liées à l'information, à l'organisation et à l'application de la loi. Ce n'est qu'en relevant les défis qui lui sont posés dans ces trois domaines qu'elle pourra mener à bien cette lutte.

15)- Alec G. Hargreaves qualifie les récentes dispositions françaises de "demi-mesures" et de "demi-révolution". Voir Alec G. Hargreaves, "Half-measures: antidiscrimination policy in France", *French politics, Culture & Society*, n° 18, 200, pp. 83-101.

Pour enrayer le racisme, sous quelque forme qu'il soit, il faut disposer d'information sur son niveau ainsi que sur les recours offerts aux victimes. Du fait de ses traditions révolutionnaires et républicaines, l'État français proscrit la collecte de données sur la "race" ou l'appartenance ethnique, sauf accord formel des personnes concernées ou dérogation de l'État⁽¹⁶⁾. Il n'y a donc pas de statistique disponible sur la main-d'œuvre, ni de données issues de recensements ou d'archives de la fonction publique qui contiennent des informations sur la "race" des individus. Si cette politique présente d'importants avantages, elle a aussi son revers, car elle empêche, par exemple, de comparer la composition ethnique des candidats à l'emploi avec celle des candidats retenus. Si l'absence de données n'empêche pas de prouver la discrimination directe ou indirecte dans un cas particulier, elle rend bien difficile le repérage de schémas racistes dans de larges secteurs de l'économie ou de la société.

16)- Voir la loi 78-17, passée le 6 janvier 1978.

L'État a besoin non seulement de rassembler des données pertinentes, mais aussi de diffuser une information mise à jour sur les recours disponibles. Renforcer les dispositions des tribunaux civils et renverser la charge de la preuve à présenter devant ces juridictions ne pourra modifier les actions et l'attitude des victimes et des discriminateurs que si la loi est largement connue et comprise. Or ces lois ne semblent pas avoir marqué les consciences publiques. Quels sont les orga-

nismes responsables des campagnes d'information ? Leurs démarches sont-elles efficaces ? Les associations antiracistes, les syndicats, le Fasild, le Geld, le 114 et les Codac encouragent-ils activement les victimes à se prévaloir des nouvelles lois ? L'information sur les nouvelles structures est essentielle ; à moins qu'elle ne parvienne aux citoyens français, il y a un risque que la loi ne se réduise à un acte symbolique de plus du Parlement, dénué de véritable effet concret.

Vers une instance nationale indépendante ?

Sur le plan de l'organisation, la France n'a pas encore décidé de la répartition des attributions de ses institutions de lutte contre la discrimination, ni même à quels types de discriminations elle veut s'attaquer. Jusqu'à présent, les organismes prolifèrent aux niveaux national et régional et travaillent avec des partenaires sociaux tels que les syndicats et les organisations antiracistes. Cela a beaucoup contribué à la visibilité de la discrimination. Qui plus est, la division du travail peut être quelque chose

de sain, si les limites entre une fonction et l'autre sont clairement tracées. Cependant, il y a un risque, avec un aussi grand nombre de groupes, qu'ils en viennent à lutter les uns contre les autres, ou du moins qu'il y ait une confusion sur qui, exactement, est responsable de quelles actions ou initiatives⁽¹⁷⁾.

La proposition du président Jacques Chirac de dissoudre le Geld et de le transformer en une organisation autonome d'avant-garde dans la lutte contre la discrimination pourrait résoudre ce problème. Mais cette initiative, dans sa formulation d'origine, exige que la nouvelle agence s'oppose à toutes les formes de discrimination, qu'elles soient liées à la race, à la religion, au sexe ou à la préférence sexuelle. Cela s'avérera peut-être une idée lumineuse, si l'agence parvient à réunir des spécialistes et des militants aux antécédents les plus divers. Mais un organisme de ce type peut aussi créer des tensions nouvelles entre des groupes qui ne travaillent pas souvent ensemble, et qui risqueraient de vivre l'affectation interne des ressources comme un jeu à somme nulle, où ils seraient en compétition avec d'autres groupes aussi défavorisés qu'eux pour se répartir le budget.

17)- Je remercie Nacira Guénif pour une conversation qui a attiré mon attention sur ce problème.



Un financement adapté des organismes publics contribuera grandement à minimiser les tensions potentielles et à donner plus de poids aux efforts de lutte contre la discrimination. Cela étant, il faut davantage qu'un bon financement pour garantir le succès. Actuellement, le Fasild mène des négociations avec des entreprises pour encourager la formation et l'embauche des jeunes défavorisés⁽¹⁸⁾. Cependant, il n'a pas le pouvoir de forcer des industries pratiquant la discrimination, ni même des segments du gouvernement, à instaurer des réformes. L'expérience internationale montre qu'un organisme tel que la Commission pour l'égalité raciale en Grande-Bretagne bénéficie grandement des pouvoirs qui lui permettent de mener des "enquêtes officielles" dans des entreprises, des secteurs d'industrie et des organismes gouvernementaux pour étudier des plaintes persistantes pour discrimination. La CRE a le pouvoir d'émettre des sommations de non-discrimination exécutoires en justice pour exiger que des groupes changent leurs pratiques. Bien que la CRE brandisse rarement ce bâton (en partie parce que son budget ne permet pas à ses employés d'entreprendre autant d'enquêtes qu'ils le souhaiteraient), c'est un instrument utile, dont la menace encourage l'application des lois et la réforme en Grande-Bretagne⁽¹⁹⁾. L'agence nationale française de lutte contre la discrimination sera-t-elle dotée de tels pouvoirs et de l'indépendance nécessaire pour les utiliser ? Ou devra-t-elle compter seulement sur les entretiens et la conciliation dans ses actions, pour ne pas contrarier un État exerçant son contrôle et qui pourrait menacer de lui retirer son financement et son soutien ? Si tel était le cas, elle n'aurait pas de véritables pouvoirs pour imposer la loi.

18)- Voir, par exemple, l'accord passé par le Fasild avec l'entreprise de bâtiment Eiffage en mars 2002 : www.social.gouv.fr/htm/pointsur/discrimination/accordeiffage.htm.

19)- Entretien avec Barbara Cohen, CRE, juillet 1997.

Comment faire appliquer les nouvelles lois ?

Il existe deux autres impondérables dans le système français : les Codac et les prud'hommes. En tant qu'organismes de lutte contre la discrimination à l'échelon départemental, les Codac ont l'avantage de pouvoir répondre aux différences locales et de recruter des acteurs sur le terrain pour traiter des problèmes de discrimination. Toutefois, les variations régionales ont aussi pour effet que certains organismes peuvent être plus actifs que d'autres. C'est un bénéfice pour les habitants des zones où les Codac sont actifs, mais un point faible dans la chaîne de l'application de la loi pour les victimes de discrimination vivant dans des secteurs où ils manquent d'enthousiasme. Tout comme les unités régionales sont sujettes à des variations, on peut rencontrer des différences parmi les décisionnaires des conseils de prud'hommes et des tribunaux civils. Une autre source de préoccupation encore plus importante, à ce stade, est l'interprétation que les différents juges feront des récentes lois contre la discrimination. L'histoire des États-Unis a montré, et de façon ô combien spectaculaire, le rôle capital que peuvent

jouer dans l'exécution des lois les interprétations judiciaires. Bien que le système judiciaire français soit fort différent de celui des États-Unis, il reste à voir avec quelle rigueur les tribunaux civils appliqueront le transfert de la charge de la preuve et les protections contre la discrimination indirecte, ainsi que d'autres éléments des lois de 2001 et 2002. Leurs interprétations et leurs décisions auront un impact énorme sur l'efficacité des nouvelles lois imposant la non-discrimination.

Il demeure, bien sûr, que les institutions et le changement institutionnel ne sont qu'une pièce du puzzle. Certes, les questions de l'information, de l'organisation et de l'application de la loi sont importantes dans le contexte français actuel, mais l'attachement des hommes politiques, des acteurs sociaux et des citoyens à déraciner la discrimination le sont tout autant. Il est vrai aussi qu'en l'absence d'une structure institutionnelle qui permette à l'énergie et aux actions des différents acteurs de produire des résultats concrets, la détermination de la société à lutter contre la discrimination risque de s'affaiblir. Ces dernières années, la France a fait beaucoup pour transformer ses institutions afin de permettre aux initiatives de se développer et leur donner la possibilité de porter des fruits. Elle a sorti la politique de lutte contre les discriminations de l'ombre et l'a portée sur le devant de la scène. Il reste à juger des résultats de cette politique. ◀

Traduit de l'anglais par Mona de Pracontal.



A PUBLIÉ

- ▶ Dossier Connaître et combattre les discriminations, n° 1219, mai-juin 1999
- ▶ Dossier Le racisme à l'œuvre, n° 1211, janvier-février 1998
- ▶ Dossier Antiracisme, multiculturalisme, minorités. Vrais débats et mauvaises querelles, n° 1197, avril 1996
- ▶ Dossier Le poids des mots, n° 1154, mai 1992

