

LUTTER

CONTRE LES DISCRIMINATIONS

**RAPPORT A MADAME LA MINISTRE
DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE**

Jean-Michel BELORGEY

Mars 1999

LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS

à la mémoire d'Abdelmalek Sayad

TABLE DES MATIERES

Avertissement

1. Analyse des discriminations et stratégies de lutte contre les discriminations
2. Discriminations à raison de la nationalité, de l'origine ethnique nationale ou de l'appartenance religieuse, et autres discriminations
3. DOM
4. Antisémitisme
5. Vocabulaire

Introduction

1. Les propositions du Haut Conseil de l'Intégration
2. Pourquoi une autorité indépendante ?
3. Les scénarios concevables

I - Mérites et limites de l'approche en termes de discriminations

- A - Mérites
- B - Quelle définition ?
- C - Rebondissement ou renouvellement du débat ?

II - Les protagonistes de l'action administrative

- A - Les administrations de droit commun
- B - Les administrations spécialisées
- C - Quelle distribution des rôles ?
- D - L'observatoire des discriminations

III - Les expériences étrangères

- A - L'expérience britannique
- B - Les autres expériences nationales
- C - Les initiatives européennes

IV - Quel scénario de réorganisation

- A - Quelle autorité indépendante ?
- B - Des partenaires mieux armés
- C - Un nouveau style d'action administrative en matière d'intégration

Conclusion

Annexes

1. Lettre de mission
2. Rencontré, interrogé, consulté
3. Lu

AVERTISSEMENT

1 - Ce rapport n'est pas un rapport sur les discriminations à raison de la nationalité, de l'origine ethnique, ou nationale, ou de l'appartenance religieuse. Il s'agit d'un rapport sur les stratégies institutionnelles et normatives permettant de lutter contre ces discriminations.

On tient donc pour acquis, sous réserve des observations critiques dont il est fait état, notamment en ce qui concerne les abstentions qu'ils comportent, les constats résultant des rapports et travaux cités en bibliographie :

- rapport de la Commission Nationale Consultative des droits de l'Homme

- rapport du Haut Conseil de l'Intégration

travaux de Mrs et Mmes P. Bataille, V. de Rudder, C. Poiret, M. Tribalat, S. Tripier, F. Vour'ch.

On n'avait au demeurant ni le temps ni les moyens d'en reprendre, si sommairement que ce soit, l'analyse, ce qui eut assurément été de nature à aider les lecteurs à suivre le raisonnement esquissé, mais était, compte tenu des conditions dans lesquelles ce travail a été accompli, hors de portée.

2 - Il n'a pas échappé à l'auteur de ce rapport que la question de savoir si l'appréhension et le traitement des différentes sortes de discriminations (à raison de la nationalité, de l'origine ethnique ou nationale, ou de l'appartenance religieuse, mais aussi du sexe, des moeurs, ou encore d'un handicap) devaient ou non être confiés à des institutions différentes pouvait faire l'objet d'un débat. On verra que c'est une institution unique qui a été, aux Pays-Bas, chargée de veiller à l'application de l'ensemble des dispositions légales sur l'égalité de traitement. La question de la fusion des deux institutions britanniques responsables de la promotion de l'égalité entre les sexes d'une part et de l'égalité raciale d'autre part, a, une nouvelle fois été récemment agitée. Certains promoteurs de l'Observatoire des discriminations, au financement duquel le Conseil d'Administration du FAS a, en début d'année, accepté d'apporter son concours, auraient souhaité qu'entre dans sa compétence l'observation de l'ensemble des faits et processus de discrimination. Le rapport final d'activités établi, en février 1998, par un «groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité» réuni sous les auspices du Conseil de l'Europe sur «l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes» a clairement marqué, quant à lui, les avantages d'une approche croisant les analyses relatives aux discriminations à raison du sexe et celles relatives aux discriminations à raison de la race, de la nationalité ou de l'origine ethnique ou nationale. Ceci afin de repérer et de surmonter les obstacles singuliers auxquels se heurtent les femmes de certains groupes du fait de leur position dans la sphère privée, et de n'esquiver, ni d'une manière ni d'une autre, «la question de l'universalité opposée au relativisme culturel au regard du droit fondamental de la femme et de l'homme à l'égalité» ; mais aussi afin de prendre en considération les formes différentes qu'empruntent le racisme, et son retentissement sur ceux qui en sont l'objet, selon qu'il frappe des

hommes ou des femmes. Nul doute que l'approche préconisée se recommande, entre autres mérites, par la disqualification à laquelle elle conduit des systèmes d'explication et des catégorisations simplistes, et par l'enrichissement des méthodes d'action dont elle met par conséquent en évidence la nécessité ; qu'elle soit de nature, aussi, à modérer les allergies que peut engendrer une action positive trop affichée en faveur de groupes étrangers ou apparentés.

Reste que le mandat résultant de la lettre de mission reçue, pas plus que le temps qu'elle impartissait pour conduire la réflexion prescrite n'autorisaient un tel élargissement de perspectives. Il pourrait avantageusement être recherché une fois expérimentées les solutions préconisées dans le champ limité de la lutte contre les discriminations à raison de la race de la nationalité, de l'origine ethnique, nationale ou de l'appartenance religieuse. On se bornera à relever que si certaines formes de discriminations peuvent difficilement être rattachées autrement que sous forme métaphorique au racisme, même au sens large, qui vise en principe des groupes historiquement constitués, d'autres ne peuvent être utilement saisies et traitées qu'en acceptant cette démarche : discriminations à l'égard des populations nomades nettement allogènes, mais aussi appartenant au vieux fonds national (tziganes, manouches, forains) ; discriminations à l'égard du Quart Monde, compris comme constitué de familles héréditairement pauvres et exclues ; certaines formes de « racisme anti-pauvre »¹ peut être, touchant des groupes plus larges.

3 - La question des discriminations dans les DOM ou à l'encontre de leurs ressortissants, dont le texte du rapport relève à plusieurs reprises que l'analyse ne peut être conduite de façon convaincante exactement dans les mêmes termes que celle des étrangers ou Français d'origine étrangère, n'est qu'à peine abordée par ce texte. Cela ne signifie pas, dans l'esprit de l'auteur, que les préconisations avancées ne puissent permettre de traiter, à tout le moins, sur le sol métropolitain, une partie au moins des problèmes de discriminations rencontrées par les ressortissants des DOM. La question des populations tribales, qui, s'agissant des DOM, concerne exclusivement la Guyane, appelle évidemment des initiatives spécifiques, proches de celles déjà prises en ce qui concerne les populations tribales des TOM, sujet totalement laissé de côté.

4 - Le mot d'antisémitisme n'est pas prononcé dans ce rapport. Cela ne revient pas à ignorer que le phénomène connaît actuellement d'inquiétants rebondissements dans nombre de milieux, y compris dans certains services publics. La lutte contre les discriminations à raison de l'origine ethnique, de l'appartenance religieuse, ou réputée telle, est donc aussi conçue comme dirigée contre l'antisémitisme. Pour d'évidentes raisons historiques et sociologique, la question des progrès nécessaires dans la connaissance statistique des faits de race et de nationalité paraît néanmoins devoir, en ce qui concerne l'appartenance présumée à un groupe racial ou religieux juif, être traitée avec une prudence singulière, et,

¹Voir Bibliographie Fédération CGT des Finances.

dans certains cas, en ce qui concerne l'origine ethnique, sous le signe de l'abstention.

5 - Il est donné acte aux lecteurs que l'emploi, dans plusieurs développements du texte, de l'expression «étrangers ou Français d'origine étrangère» pour décrire la population susceptible de faire l'objet de discriminations à raison de la nationalité, de l'origine ethnique ou nationale, ou de l'appartenance religieuse, est dangereusement elliptique et peut induire en erreur, notamment dans le cas des populations mentionnées ci-dessus au 3. et 4. Une formule parente de celle proposée par la CGT, à la suite de plusieurs chercheurs : «personne étrangère, ou que son origine, son patronyme, son apparence physique conduisent à supposer telle» serait assurément plus rigoureuse. Elle n'est pas commode à utiliser dans n'importe quel contexte. Et si telle est malheureusement la véritable étendue des comportements discriminatoires en débat, tel n'est pas, heureusement le champ de compétence des institutions dont l'efficacité est interrogée ; une nouvelle institution chargée de lutter contre les discriminations doit en revanche s'intéresser aux comportements frappant l'ensemble de la population ainsi décrite.

Introduction

1 - Plusieurs rapports récents, celui du Comité consultatif des Droits de l'Homme pour 1997, celui du Haut Conseil de l'Intégration pour 1998 ont lancé un cri d'alarme au sujet du développement, dans la société française, des discriminations fondées sur des critères de race, de nationalité, ou de religion. En conclusion de son rapport, le Haut Conseil de l'Intégration a proposé au Gouvernement la création d'une autorité administrative indépendante investie des «trois missions nécessaires à la lutte contre les discriminations : l'observation, l'étude -dans une phase semble-t-il préjuridictionnelle- des dossiers dont elle sera(it) saisie, et la sensibilisation de l'opinion publique aux différentes formes de discriminations». Le Comité consultatif des Droits de l'Homme avait pour sa part suggéré de mettre en place un médiateur, c'est à dire une forme déterminée d'autorité indépendante, «dont la tâche serait de s'attaquer directement et de façon concrète aux discriminations... à l'embauche ou sur les lieux de travail».

2 - Pourquoi, faut-il se demander, puisque aucun des deux rapports ne s'en explique clairement, une autorité administrative indépendante ? Certes pas exclusivement, ni même principalement «pour donner», comme l'indiquait le Haut Conseil, «une visibilité forte à l'engagement de l'Etat» ; la visibilité peut-être l'attribut d'un leurre. Ni parce que ce type d'autorité est à la mode ; une mode au reste contestée. Ni parce qu'on dispose d'autorités présentant à première vue des caractéristiques similaires dans plusieurs pays voisins. Alors ? Parce que «seule» une telle autorité présenterait, comme l'indiquait aussi le Haut Conseil de l'Intégration dans son rapport, «suffisamment de garanties» pour remplir les trois missions précitées ? Le message, outre qu'il est flou, car la notion d'autorité indépendante se prête à tout le moins à des interprétations diverses, peut, ainsi formulé, être perçu comme désobligeant par les autorités publiques traditionnelles.

Il n'est pas faux, cependant, qu'en matière de discriminations, comme en quelques autres domaines, les pouvoirs publics nourrissent simultanément des préoccupations à la fois nombreuses et contradictoires.

Ils souhaiteraient, de fait, dans le même temps :

- faire reculer les discriminations, en tant qu'elles compromettent la cohésion sociale, sont contraires à l'éthique républicaine, et aux engagements internationaux de la France, normalement pris en compte par le droit interne ;
 - mieux comprendre, dans cette perspective, les processus de discrimination, et mieux mesurer, pour commencer, les faits de discrimination, sans, pour autant, rompre trop brutalement avec des méthodes de recueil et de traitement statistique ne faisant, dans la généralité des cas, place ni aux faits de race et de nationalité, à tout le moins d'origine, ni aux faits de religion, ceci par respect tant des principes constitutionnels (art.2 de la Constitution) que de certaines normes législatives (loi Informatique et Libertés) ;
 - ne pas s'aliéner l'opinion, soit en la lassant par des combats qu'on estime ne pas être tenus par elle, dans sa majorité, pour prioritaires, soit en faisant apparaître la part prise, dans l'émergence et le développement des comportements discriminatoires individuels, par le caractère endémique, au sein de la société française, des préjugés racistes ;
 - ne pas susciter d'allergies dans les milieux de décideurs ou d'agents publics qu'on soupçonne de contribuer au développement des discriminations, mais qu'on sait ne pas vouloir en convenir, et être prêts à faire un *casus belli* d'une mise en cause explicite ;
 - ne pas, par conséquent, faire prévaloir de la notion de discriminations une acception trop large (le rapport pour 1998 du Haut Conseil de l'Intégration n'a pas, il faudra y revenir, lui-même échappé à cette tentation, encore moins plusieurs récentes circulaires ministérielles consacrées au sujet, qui ne nomment même pas l'hypothèse, pourtant envisagée par le Code Pénal², et approfondie par certaines études récentes³, de discriminations émanant de dépositaires de l'autorité publique)
- ;

²Art. 187.1(225.2 nouveau) du Code Pénal, punissant de peines de prison et d'amende «tout dépositaire de l'autorité publique ou citoyen chargé d'un ministère de service public refusant sciemment à une personne en raison de son origine ou de son appartenance ou de sa non-appartenance à une race ou à une nation déterminée le bénéfice d'un droit auquel elle pouvait prétendre».

³Voir Bibliographie Fédération CGT des Finances.

- davantage s'employer, pour tous ces motifs, à disqualifier les comportements discriminatoires, à les prévenir, ou à en désamorcer les ressorts, plutôt qu'à les réprimer ;

- ne pas, par conséquent, renforcer , en tout cas de façon importante, l'arsenal de répression pénale, ni juridictionnaliser à l'excès les épreuves auxquelles peut donner lieu le repérage de faits de discrimination.

On peut, dans ces conditions, à juste titre estimer qu'investir, pour faire reculer les discriminations, une nouvelle institution publique se rattachant peu ou prou à la catégorie des autorités administratives indépendantes de responsabilités singulières en la matière aurait l'avantage de permettre :

- de soustraire au «face à face» les victimes de discriminations et certaines autorités publiques qui ne sont pas entraînées au traitement de ces problèmes, ou, à tort ou à raison, perçues comme impliquées dans les discriminations en cause,

- de sortir dans nombre de cas du dilemme «innocenter/punir» (et de sa variante administrative «couvrir/punir») grâce à l'intervention d'une instance médiatrice qui n'a vocation ni à condamner, ni à absoudre, mais à comprendre, à expliquer, à dénouer ;

- de dégager une parole moins empesée, soustraite à l'obsession de maîtrise de la communication qui habite nombre d'administrations, aux formes de non-dit ou de révérence qui ne sont pas de mise quand on veut traiter pour de bon, et donc, pour commencer, nommer en clair un phénomène de société et ses différentes dimensions,

- d'aller plus nettement de l'avant, en écartant les menaces de paralysie que fait peser sur l'action publique la tentation permanente de compromis en «profil bas» entre préoccupations contradictoires ;

- d'alléger, au quotidien, pour le Gouvernement, ou certains de ses préposés -les préfets par exemple, à qui on ne peut trop simultanément en demander dans des registres différents et souvent inconciliables- le poids de certains arbitrages ;

- d'attester que la stratégie menée l'est, dans le cadre des orientations retenues par le Gouvernement, à l'écart de toute frilosité conjoncturelle, lassitude au long cours, ou sensibilité excessive à certaines pressions ou rumeurs, ce qui ne veut pas dire,

tout au contraire, à l'écart de tout dialogue avec les forces sociales.

Sans doute la sauvegarde de la cohésion sociale passe-t-elle, en effet, pour une part, par le dévoilement des atteintes qui sont de nature à la compromettre, et, pour une autre, par la renonciation à donner trop de publicité à des déchirements, ou à des conflits sociaux dont on peut craindre qu'ils ne soient provisoirement ou durablement insolubles. Et sans doute le soin d'apprécier ce qu'il en est relève-t-il, à titre principal, de la responsabilité du Gouvernement. Mais une autorité administrative indépendante, se recommandant, naturellement, par son indépendance, en même temps que par sa compétence, sa détermination, et sa sérénité, peut vraisemblablement se révéler, en plus d'une circonstance, en meilleure position que les autorités politiques ou que les administrations traditionnelles pour animer un débat et une mobilisation publics en échappant à la tentation des dramatisations, ou à celle des euphémismes et des esquives.

3 - Reste assurément qu'il faut veiller à ne pas démobiliser les administrations, ou, plus généralement, les services publics traditionnels, qu'il s'agisse de services de «droit commun», ou de services à vocation spécifique ;ni d'ailleurs la société civile ; à ne pas susciter, non plus, dans les milieux concernés par les discriminations et par leur éventuelle élimination plus d'attentes qu'on ne pourra en satisfaire.

Trois grandes catégories de scénarios sont, dès lors possibles selon l'idée qu'on se fait des priorités, des contraintes, et des opportunités du moment :

- le premier joue la «requalification» des administrations et services existants en s'efforçant, à titre principal, de favoriser les échanges entre eux, la mise au jour, pour commencer, de diagnostics partagés sur les faits et processus de discrimination, donc aussi, de procédures d'observation et d'indicateurs, ensuite de stratégies, communes ou particulières, plus efficaces que pour le présent, d'élimination de ces faits et processus ;

- le second joue la carte du "fait institutionnel nouveau", tout en laissant subsister l'essentiel des structures existantes, et met l'accent sur l'exigence d'une action, indépendante des administrations traditionnelles, de dépistage des discriminations, et d'appui, plus ou moins marqué, au démantèlement de celles-ci, pour partie par la négociation et la médiation, pour partie par l'appel à l'opinion, pour partie par la

multiplication, l'accélération, l'accroissement de la valeur exemplaire des épreuves juridictionnelles, ou d'une autre nature ;

- le troisième s'essaie, pour faire place au nouvel intervenant dont la mise en place est considérée comme nécessaire, à une refonte plus significative du paysage administratif.

On gagnerait probablement, avant de se rallier à l'un ou l'autre de ces scénarios, à prendre plus précisément qu'on ne l'a, semble-t-il, fait jusqu'à présent la mesure des mérites et des limites de l'approche en termes de discriminations de problèmes qu'on a précédemment abordés, et qu'on persistera inévitablement à aborder sous d'autres angles.

C'est à l'analyse de cette question qu'on s'attachera pour commencer. On rappellera ensuite, brièvement, quels sont, aujourd'hui, les principaux opérateurs publics impliqués dans l'action à l'égard des populations présentant des caractéristiques nationales, ethniques ou religieuses différentes de celles du tout venant de la population, ainsi que les règles de partage de responsabilités entre institutions ou autorités spécialisées et structures administratives ordinaires en principe en vigueur ; d'où on essaiera de déduire quel surcroît d'efficacité, et à quel prix, on peut espérer obtenir à dispositif constant. Après quoi on interrogera, dans un troisième temps, les expériences étrangères pour savoir ce qu'on peut en retenir. On examinera, enfin, quel scénario de réorganisation administrative est le plus propre à accroître les satisfactions collectives tout à la fois sur le terrain de la lutte contre les discriminations, et plus positivement, sur celui de la promotion d'une véritable égalité de traitement. On rappellera, en conclusion, les composantes de la stratégie proposée, en en précisant le mode d'emploi.

I MERITES ET LIMITES DE L'APPROCHE EN TERMES DE DISCRIMINATIONS

Les mérites sont assez clairs. Les limites le sont moins. C'est pourquoi il faut en prendre attentivement la mesure. Elles dépendent, naturellement, pour une part, de ce qu'on range sous le vocable de discrimination. Mais elles dépendent aussi, pour une autre part, de l'état du débat antérieur sur les questions de migrations et d'intégration. Par rapport à ce débat, la nouvelle approche ne créera un appel d'air que si la façon dont on conçoit l'articulation entre stratégie anti-discriminations et

stratégie de gestion des phénomènes migratoires est suffisamment novatrice.

A - Mérites

La promotion de la notion de discrimination pour caractériser tout ou partie des difficultés marquant la rencontre entre populations étrangères, ou d'origine étrangère, d'une part, et population, opérateurs économiques et services publics français d'autre part, présente incontestablement plusieurs avantages :

- celui de se situer sur le terrain du droit, et plus précisément de l'égalité de droits et d'accès aux droits ;
- celui d'imputer, à titre principal, à la discordance entre droit et pratique, à la violation du droit, tout ou partie des inégalités de fait dont la persistance, en dépit du droit, est attestée ; d'en appeler, par conséquent, au respect du droit pour surmonter la situation ;
- celui de donner néanmoins à réfléchir, dans le même temps, aux discriminations que le droit positif en vigueur persiste à cautionner ou à organiser ; dimension du problème qu'on est, certes, parfois porté à omettre, ou à sous évaluer ; dont le développement du droit international, conventionnel et jurisprudentiel, devrait de moins en moins, cependant, permettre d'ignorer l'importance, à quelque crispation qu'on soit porté sur les vieux réflexes de souveraineté, et si persistante que se révèle parfois la tentation de se soustraire à la conclusion, ou au respect, de certains engagements⁴.
- celui, enfin d'amener à revisiter, à la lumière des nouvelles sensibilités de l'opinion et de la doctrine, certains concepts fondateurs comme celui d'égalité : le Conseil d'Etat⁵ s'y est récemment essayé avec rigueur, et prudence, tout en marquant que

⁴ On ne peut de ce point de vue que déplorer que, dans le même temps où le gouvernement et singulièrement le Ministre de l'Emploi et de la Solidarité marquaient leur engagement dans un programme de lutte contre les discriminations, une circulaire DSS/DAEI 98 678 du 17 novembre 1998, relative à la mise en oeuvre du principe d'égalité de traitement entre ressortissants français et étrangers en France pour l'attribution et le service des prestations non contributives adressée aux Caisses Nationales de Sécurité Sociale, préfets, DRASS, et DASS), tout en commentant la levée, par l'article 42 de la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et du droit d'asile, de la condition de nationalité en ce qui concerne l'attribution de certaines prestations non contributives (allocation supplémentaire ex FNS, allocation aux adultes handicapés, allocation spéciale vieillesse) ait éprouvé le besoin d'en restreindre rigoureusement le champ d'application personnel. -en précisant que «l'interdiction de discriminer en raison de la nationalité dans le domaine de la sécurité sociale ne concerne que les travailleurs salariés» au sens du règlement CE n° 1408/71, c'est à dire les personnes ayant, y compris par une assurance facultative continué un lien avec un régime de base de sécurité sociale, ce qui n'est guère compatible avec la démarche tendant à la création d'une couverture maladie universelle, et risque de mettre un certain nombre de personnes, pour une part socialement dignes d'intérêt, en position d'exclusion-

⁵Voir Bibliographie Conseil d'Etat.

le principe d'égalité de traitement pour l'accès aux droits pouvait être amené, dans certaines circonstances, à céder devant l'exigence, en vue d'assurer une égalité d'accès, d'admettre un traitement plus favorable, à titre compensatoire des obstacles auxquels ils sont confrontés, des membres de certains groupes particuliers ; c'est ce qu'on appelle, dans le vocabulaire anglo-saxon, repris par le droit communautaire, notamment en ce qui concerne l'égalité hommes-femmes, l'action positive, moins heureusement, en français, la discrimination positive ; elle est explicitement, dans plusieurs instruments internationaux, comme d'ailleurs dans certaines circonstances, en droit français, permise ; on répugne, sans doute à tort, à la rendre, dans les mêmes hypothèses, obligatoires ; au moins faut-il se convaincre de sa légitimité.

Aux marges de cette dernière question, car ce qui est, au cas particulier, en cause est toujours le principe d'égalité, mais ce n'est plus seulement la reconnaissance des limites de l'égalité de traitement, c'est l'aveu de son caractère meurtrier, il faut, à défaut d'y consacrer les développements qu'elle mériterait, à tout le moins mentionner la question des populations tribales incluses dans le territoire de la République, essentiellement, si l'on met de côté le cas des TOM, celles de Guyane française (+/- 6000 personnes) à qui leur transformation, à l'occasion de la départementalisation, en citoyens français, n'a pas fait, d'un seul coup, franchir plusieurs siècles ou millénaires, et à propos desquelles on gagnerait, par conséquent, à méditer les réflexions conduites dans les enceintes internationales, quelque problème d'équilibre politique local que cela pose⁶.

B - Quelle définition ?

Il est essentiel, bien sûr, de s'entendre sur la portée du concept de discrimination. Tout d'abord, la définition retenue par le rapport pour 1998 du Haut Conseil de l'Intégration risque, de ce point de vue, on l'a déjà suggéré, de ne pas permettre de prendre de ce qui est en cause une vision suffisamment large. S'il ne fait pas de

⁶Pour une prise de position récente, voir Simone Dreyfus Gamelon : Les Indiens de la République. Le Monde 16 janvier 1999 ; et aussi les travaux de Jean Hurault et de Norbert Rouland, ainsi que, pour une approche historique mon rapport sur les populations tribales de Guyane française (1970). On a établi à ce sujet une brève fiche de situation (annexe 9).

doute, en effet, que les discriminations ne peuvent s'appréhender que par référence au principe d'égalité, enfermer la problématique dans la question : «la personne qui s'estime l'objet de discriminations est-elle dans une situation objectivement comparable à celle de personnes qui ne seraient pas victimes de discriminations ?» risque de brouiller d'emblée les cartes.

Et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce que les situations de toute évidence «objectivement comparables» n'existent qu'en nombre limité ; n'épuisent donc pas la question des discriminations ; et que la question de la comparabilité peut donner lieu à des débats à perte de vue, la jurisprudence tant administrative que judiciaire, et tant communautaire que nationale, relative aux ruptures d'égalité de traitement légalement admissibles parce que les personnes concernées sont dans des situations différentes, et à celles qui ne le sont pas parce que les situations sont identiques, montre bien ce qu'il en est, aussi bien en matière d'accès aux services publics et de tarification de ceux-ci qu'en matière de droit du travail. Quelques exemples en dehors de ces champs, mais au coeur de la problématique des discriminations :

- quid des rapports avec l'état civil ou les services de police administrative, pour la délivrance de documents d'identité, selon que, bien qu'également Français, ou réputé, ou se réputant tel, on est né à l'étranger, dans des territoires autrefois sous souveraineté française (Algérie), ayant connu d'autres souverainetés (Alsace - Moselle), ou au coeur de la France ? Ou encore selon qu'on est né de parents ou grands parents Français d'origine, ou au contraire, naturalisés ? Sans parler du cas de Français résidant à l'étranger, et dont la mise en possession de documents d'identité, à partir des preuves qu'ils détiennent de leur appartenance à la nationalité française, dépend de la bonne volonté, et du sens du respect de la loi, de services trop débordés pour ne pas se laisser aller à des politiques indifférenciées de refoulement : on a reconnu le cas des Français d'origine algérienne aujourd'hui bloqués en Algérie sans document d'identité et ne parvenant pas à s'en faire délivrer un, donc à sortir d'Algérie,
- quid du droit à une vie familiale normale, selon que l'exercice de celui-ci implique ou non le passage de frontières, et l'attribution de visas, pour une visite familiale ;

ou d'un titre de séjour, pour que deux conjoints et ou leurs enfants puissent vivre sous le même toit ?

- quid du droit de se présenter devant le juge, en cas d'appel contre une décision de première instance, selon que cette décision porte sur un litige ordinaire, ou un litige relatif à une décision d'éloignement du territoire ?

- quid des contrôles d'identité et des incidents de police, dès lors que réputés susceptibles de se rendre coupables de formes particulières d'infraction (notamment au séjour), les étrangers ou Français d'apparence étrangère risquent, faute d'un encadrement normatif adéquat de ces contrôles, d'être logiquement, voire légalement, l'objet, sur ce terrain, d'une discrimination constante ?

Le rapport du Haut Conseil ne s'est guère, on peut le déplorer, attardé sur ces problèmes. Bien que l'état civil soit, de notoriété publique, le lieu de discriminations -on parle pudiquement dans des circulaires administratives insuffisamment précises, insuffisamment diffusées, et fréquemment violées, de « vexations »- que le seul souci de vérifier qu'il n'y a eu, dans le passé ni usurpation, ni passe-droit ne suffit pas à justifier.

Les discriminations ne sont ensuite qu'exceptionnellement repérables isolément, et les processus de discrimination sont, on le sait de longue date, cumulatifs, dans le temps et l'espace. A telle enseigne que seule l'analyse de ces processus, et non de faits isolés, au reste souvent difficiles à caractériser hors de toute appréhension de leur contexte, permet vraiment de s'attaquer au phénomène. Tout cela a fait l'objet, s'agissant des femmes, d'innombrables analyses. Celles qui sont disponibles s'agissant des étrangers sont moins nombreuses. Il en existe d'ores et déjà assez cependant pour qu'on ne se trompe pas de diagnostic. La mort de Khaled Kelkal a donné lieu à ce sujet à des commentaires particulièrement éclairants⁷.

Encore convient-il, même si l'on ne s'intéresse qu'aux faits isolés, de méditer sur plusieurs notions,

- celle de **discrimination indirecte**, fortement mise en avant tant en Grande-Bretagne, dès le Race Relations Act de 1976, que par la jurisprudence de la Cour

⁷Voir Bibliographie Dietmar Loch.

de Justice des communautés européennes, et visant précisément les situations en apparence égalitaires mais mettant les membres d'un groupe humain (ethnique ou autre, les femmes en particulier pour la jurisprudence de la CJCE), en position d'infériorité, à telle enseigne qu'ils ne peuvent y faire face, et sont ainsi atteints dans leurs intérêts matériels et moraux, alors qu'aucune justification objective des situations créées ne peut être fournie en dehors de la prévention (raciale, sexuelle) dont ils sont l'objet,

- celle de **harcèlement racial**, (*racial harassment*) qui vise les comportements causant la détresse ou l'exclusion mentale, alors même que les prestations sollicitées sont en fin de compte fournies.

Les statisticiens font référence à des problèmes voisins quand ils proposent de mesurer non seulement, *a posteriori*, les **écarts d'état**, mais, *a priori*, par la méthode des tests de situation, les **pratiques discriminatoires**.

C - Rebondissement ou renouvellement du débat ?

A formuler ou reformuler en termes de discrimination, et de lutte contre les discriminations, des problèmes qui l'ont été précédemment en termes de condition des étrangers (ou des Français d'origine étrangère), d'insertion ou d'intégration des mêmes, on ne peut, c'est clair, espérer échapper à la reconduction, voire au rebondissement du débat de longue date en cours à partir d'une approche différente ; on ouvre même probablement la voie à la réitération d'interrogations dont aucune tentative pour circonscrire le jeu à partir de critères étroitement juridiques ne permettra d'éviter le développement ; on soulève enfin des difficultés nouvelles. La lutte contre les discriminations n'est en effet, réserve faite peut être du cas des DOM, et de leurs ressortissants, qui présentent des caractéristiques tout à fait singulières, que le «revers», ou une partie du revers, de ce qu'on appellera, pour faire court, tout en n'ignorant ni les ambiguïtés qui s'attachent au concept, ni le malaise qu'il suscite, de ce fait, dans une partie de l'opinion, l'intégration. Pour lutter contre les discriminations, si on ne s'en tient pas à une approche répressive, ce qui serait évidemment absurde, on n'a donc, sous la réserve déjà indiquée, d'autres ressources que de chercher à mieux «intégrer», c'est à dire piloter et finaliser les

stratégies d'intégration, mais aussi, et, peut être, surtout, les penser. Car une intégration mal pensée peut ne pas éliminer les discriminations, simplement en modifier, en en masquant plus ou moins la portée, les caractéristiques : assignation de manques, ou de déficits, infériorisation, exploitation, aliénation, provocation à la résistance et à la violence. Et on ne gagne rien à raisonner en termes de lutte contre les discriminations si cela ne signifie pas qu'on déplace l'accent d'une réflexion sur les carences des candidats à l'intégration vers une réflexion sur les raideurs de la société d'accueil.

1/ Le débat en cours. A ceux des étrangers, ou des Français d'origine étrangère, qui demeurent fermés à une conception à leurs yeux exagérément rigide, ou restrictive, de l'intégration, voire à l'emploi de cette notion, comme trop nettement porteuse d'un projet d'alignement, ou d'assimilation, sans marge de négociation, parler de discriminations peut apparaître comme un redoublement du refus de toute affirmation identitaire. *"Plutôt la discrimination que l'intégration ; quand on me discrimine, c'est qu'on s'aperçoit que j'existe"* : ceci n'est pas un slogan d'intellectuel différentialiste, ou de militant intégriste, mais la réaction spontanée⁸ de l'animateur, jeune Français d'origine maghrébine, d'une association de banlieue. La lutte contre les discriminations doit donc clairement s'inscrire, selon l'heureuse expression de Philippe Bataille, «dans le cadre du dépassement du cadre étriqué de l'intégration républicaine». Ce n'est pas, en effet, céder à la tentation de ralliement aux stratégies communautaristes que d'affirmer que les «Français... d'origine étrangère, ou étrangers qui vivent sur le sol national, appelés ou pas à devenir Français, par choix, ou par droit, n'ont pas à effacer le souvenir de leur parcours» antérieur ; ou que l'intégration ne peut être organisée en forme d'injonction, mais doit faire appel à l'autonomie des acteurs. C'est tout au contraire hésiter à en convenir qui fait, surtout en période de crise économique, et de paralysie de la mobilité sociale, sinon descendante, en tout cas en milieu immigré, le lit de toutes les formes de dérives

⁸Manifestement porteuse de déchirement, puisque exprimant une préférence pour une forme de négation plutôt que pour une autre...

ethniscantes et/ou d'intégrismes⁹.

La question des libertés religieuses est de ce point de vue, s'agissant en tout cas de l'Islam, une question clef. Les difficultés rencontrées par les adeptes de cette religion, la seconde de France, demeurent réelles,

- non seulement pour exercer leur culte, et respecter les rythmes de vie qu'implique l'adhésion à leur foi :

- mais encore pour faire passer, sur la vraie nature de celle-ci, un message qui ne soit pas biaisé par la rumeur, la rémanence des vieilles querelles coloniales, l'amalgame avec les formes dévoyées de la même religion,

- enfin, pour marier Islam et adhésion à la République.

A cet égard, et malgré une jurisprudence assez claire du Conseil d'Etat, faute sans doute d'une coordination suffisante entre services, la simple appartenance à certaines organisations (Union des organisations Islamiques de France par exemple) avec lesquelles les pouvoirs publics considèrent comme normal d'entretenir un dialogue, le seul exercice des fonctions d'imam, ou la seule fréquence des déplacements dans des pays arabes (dont l'Arabie, pays du pèlerinage) sont systématiquement retenus, plus ou moins explicitement, comme des causes de mise à l'écart de la nationalité française. Il faut être plus tranchant lorsqu'on a d'autres motifs, et les articuler ; plus ouvert quand on n'en a pas.

2/ La réitération d'interrogations dont, qu'elles soient ou non en termes proprement juridiques, parties intégrantes du sujet, on ne saurait en tout cas soutenir qu'elles sont sans rapport avec lui.

- Quid de l'existence, en nombre, de fichiers autorisés, et, aussi, non autorisés (autorisables ou non autorisables) comportant des données nominatives faisant état

⁹Tout cela a été articulé avec une grande force, dès 1995, par le Haut Conseil de l'Intégration dans un de ses rapports : *«Tout migrant arrivé sur le sol d'un nouveau pays, recherche ses compatriotes, des membres de sa communauté afin d'éviter l'isolement et le déracinement complet. L'individu recherche un contact avec sa culture originelle, démarche naturelle et constante du migrant. C'est d'ailleurs son droit. La liberté suppose que chacun puisse choisir sa façon d'être... Ce droit est parfois une nécessité : c'est l'absence de repères qui est dangereuse. Chacun a besoin de se rattacher plus ou moins fortement à ce qu'il a été ou ce qu'il est. Ce ne sont pas seulement les migrants qui peuvent ressentir le besoin de rester en contact avec leur culture d'origine. Chacun peut éprouver le besoin de connaître ses origines. De jeunes Français peuvent chercher à connaître l'histoire et la culture de leurs parents. Ils ont droit à cette connaissance qui est une façon d'affirmer leur identité. Se connaître permet de mieux s'assumer, y compris vis-à-vis du regard des autres, et permet de mieux s'intégrer... La connaissance permet aussi de se détourner des travestissements de la culture d'origine. Le retour à une identité sans recherche, sans connaissance peut se traduire par la seule adoption de signes extérieurs d'appartenances, par un rigorisme suppléant la compréhension...»*

d'informations *sensibles* relatives à l'origine ethnique ou nationale, ou aux appartenances religieuses¹⁰ ?

- Quid de la «double peine» ?

- Quid du droit de vote local, et du droit d'accès aux emplois publics ou parapublics (des entreprises à statut en particulier, EDF/GDF, SNCF, et la RATP, notamment, ainsi que la Sécurité Sociale), ou encore aux professions libérales et professions à statut (singulièrement paramédicales), dans les mêmes conditions que les ressortissants communautaires, des étrangers non communautaires durablement installés sur le territoire¹¹ ?

- Quid de certains frais (visites médicales et autres) mis à la charge des étrangers à l'occasion de leur régularisation et grevant d'un handicap souvent très lourd les premières étapes de leur processus d'intégration ?

3/ Les difficultés nouvelles.

Une première catégorie de difficultés prévisibles est liée à la question de la nécessaire prise en compte, dans les analyses statistiques, pour mesurer l'ampleur des faits de discrimination, ou tout simplement en établir le constat juridictionnel¹², des caractéristiques d'origine ethnique ou de nationale. On sait en effet, à quel point, jusqu'à la création, à l'INSEE, en 1990, à la demande du Haut Conseil de l'Intégration, d'une «cellule statistique des populations étrangères», à la mise en place, par le même Haut Conseil, d'un groupe statistique, et au lancement par l'INED de l'étude MGIS (Mobilité Géographique et Insertion Sociale), cette question est restée en friche. Et aussi qu'elle n'a, par la suite, cessé de donner lieu entre le Haut Conseil et la Direction de la Population et des Migrations, ou d'autres instances, à d'irritants jeux de cache-cache. On sait aussi que des crispations

¹⁰Voir pour une description très complète, que ce n'est pas le lieu de reprendre, mais qu'il faut avoir en tête pour mesurer le poids dont pèse le phénomène, Bibliographie Sylvia Laussinotte.

¹¹Ou, plus subtil, de l'accès aux mêmes professions, médicale en particulier, de Français d'origine métropolitaine, ayant acquis dans des pays non communautaires, mais liés à la France par des accords de coopération impliquant la présence d'un corps enseignant universitaire nombreux et qualifiés, des diplômes universitaires non reconnus en France.

¹²Voir bibliographie de M. Lanquetin, en particulier, son commentaire des décisions de la CJCE qui, pour procéder à l'appréciation de l'existence ou de la non existence d'une discrimination indirecte, fait appel à la comparaison entre le sort fait aux ressortissants de différents groupes d'appartenance.

persistent, de plusieurs horizons, à se manifester sur ce terrain.

Il faudra pourtant surmonter ces crispations. A peine de devoir renoncer à traiter les phénomènes en débat. On ne traite que ce qu'on nomme ; la Commission britannique pour l'égalité raciale a eu, sur ce sujet, des prises de position très fortes. Mais aussi les surmonter sans omettre de se prémunir contre d'éventuels dérapages. On n'a pas, des faits de race, la même compréhension en France et dans la tradition anglo-saxonne. La race apparaît en Grande-Bretagne, ainsi que le rappelle volontiers Michel Wieviorka, comme une construction sociale ; on peut donc parler de race sans être raciste ; c'est en France une habitude à créer. Ceci passe à la fois par des disciplines mentales et par des disciplines d'organisation administrative. En particulier, sur ce dernier terrain, par une véritable séparation de la fonction de gestion et de la fonction statistique en vue de permettre simultanément,

- . un accroissement des informations pertinentes sur les discriminations, nécessaire à la conduite des politiques,

- . un recul des curiosités administratives injustifiées, curiosités que révèlent encore trop souvent le contenu des dossiers détenus par les administrations, ou des informations demandées par celles-ci à certains de leurs partenaires.

En fixant par la statistique les caractéristiques d'une cohorte, il faut de surcroît se garder de figer, d'isoler des caractéristiques individuelles, et d'enrayer la spontanéité de ce qu'Abdelmalek Sayad appelait le «travail anonyme, souterrain, invisible» d'intégration, autrement dit les parcours d'affiliation, sans dénégation, ni assignation d'identité.

De nouvelles difficultés risquent également de naître d'une revendication d'égalité de résultats, et pas seulement de chances, formule à laquelle, malgré leur extrême exigence, les responsables de la CRE britannique se sont toujours opposés, en écartant l'idée de quotas, alors même qu'ils retenaient comme indicateurs pertinents de discrimination la faiblesse de la représentation d'un groupe ethnique déterminé dans une profession, une responsabilité, une cohorte de consommateurs, etc. On ne saurait, en France, compte tenu des traditions nationales, faire preuve de moins de prudence, mais il ne faudrait pas, non plus, se montrer moins exigeant ; ni

reculer devant certaines innovations. En premier lieu pour prendre la mesure de certaines formes de discriminations, et en poursuivre l'élimination, devant le raisonnement en termes de groupes d'appartenance ; «c'est, pense M. T. Lanquetin la dimension collective qui révèle la discrimination» ; il faut «fournir au juge des données statistiques significatives». En second lieu pour consentir l'approfondissement, dont la nécessité a déjà été évoquée, des implications du principe d'égalité.

II LES PROTAGONISTES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

Les protagonistes de l'action administrative en faveur des populations présentant des caractéristiques nationales, ou d'origine nationale, ethnique, ou d'appartenance religieuse différentes de celles de la majorité de la population sont, cela est clair, de deux sortes :

- les administrations et services publics ordinaires ou «de droit commun»
- les administrations spécialisées.

Il faut, après avoir rappelé en quoi consiste les unes et les autres, s'interroger sur les principes qui président à la distribution des rôles entre les deux catégories. Et sur la mesure de l'apport qui peut résulter dans ce cadre de la création d'un observatoire des discriminations.

A - Les administrations de droit commun

Comme cela paraît naturellement résulter des principes posés par la Constitution, comme de l'ensemble des législations qui, en tirant les conséquences, ont posé le principe de l'égalité entre nationaux et étrangers (en général, ou en situation régulière, ou résidant depuis un certain temps sur le territoire), ce sont **les administrations et services publics ordinaires** qui constituent aujourd'hui -cela n'a pas toujours été le cas dans le passé, pour le meilleur et pour le pire-, les interlocuteurs les plus courants des populations en cause.

Cela est vrai en matière d'éducation et de formation, de travail, d'emploi, de santé, de protection sociale, de logement, sous certaines réserves de police, de justice, d'audiovisuel, de services publics locaux. Il revient donc aux étrangers de faire appel, s'ils le croient nécessaire pour faire valoir leurs droits, y compris des droits

à certains égards particuliers -comme celui de ne pas être victime de discrimination- non seulement aux différentes catégories de juges, mais encore aux différentes autorités indépendantes existantes, notamment au Médiateur de la République.

C'est dans la relation avec ces interlocuteurs que la définition de la discrimination retenue dans son dernier rapport par le Haut Conseil de l'Intégration a un sens, même si elle ne permet pas toujours, faute de données adéquates permettant d'établir des indicateurs pertinents, ou, tout simplement, d'identifier ce qui pourrait constituer des indicateurs pertinents, de procéder aux appréciations auxquelles on souhaiterait procéder.

La définition du Haut Comité cesse en revanche d'être aussi secourable, à moins qu'elle ne soit plus d'un quelconque secours, quand on en vient à interroger les discriminations qui peuvent frapper les mêmes populations par rapport aux nationaux, ou au tout venant des nationaux, et cela indépendamment de toute différence de réponse juridique, légitimement ou illégitimement, légalement ou illégalement, applicable à ces nationaux et à ceux qui ne le sont pas, lorsque leurs problèmes, qu'ils soient ou non de nature particulière, sont traités par des services spécialisés.

B - Les administrations spécialisées

Les administrations de cette espèce, compétentes pour traiter des problèmes concernant les étrangers, nationaux d'origine étrangère, ou nationaux d'origine particulière (DOM), sont relativement en petit nombre, mais leur spécialisation présente des caractéristiques elles-mêmes très diversifiées :

* certains services exercent cette compétence de concert avec les services de droit commun, ou en appui à ces services, ensemble ou séparément, pour les éclairer en quelque sorte sur les disciplines particulières qu'implique leur mission dans la mesure où celle-ci inclut l'accueil des populations étrangères, pour les aider, tant intellectuellement ou méthodologiquement que financièrement, à mieux assumer les charges que cela peut engendrer, pour concourir, avec eux, à la satisfaction des besoins constatés.

Tel est le cas :

- de la Direction de la Population et des Migrations actuellement rattachée au

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, alternativement placée, dans le passé, sous l'autorité du ministre chargé des Affaires Sociales ou de celui chargé de l'Intégration, pour une part de son activité,

- du Fonds d'Action Sociale en faveur des étrangers et de leurs familles,
- de la Commission interministérielle pour le logement des immigrés (CILPI) créée par arrêté du 9 juin 1998 en remplacement de la Commission Nationale pour le Logement des immigrés (CNLI), dont le délégué général relève tout à la fois du Ministère chargé des Affaires Sociales, président du Comité, et du Ministère chargé du logement,
- de la SONACOTRA,
- du Service Social d'Aide aux Emigrants,
- de l'ADRI, qui doit prochainement passer du statut associatif au statut de GIP,
- des services rattachés au Ministère des DOM et institutions placées sous leur tutelle (ANT -ancienne ANIFOM).

* Certains autres services exercent leur compétence à l'égard des étrangers ou nationaux présentant des caractéristiques particulières, à titre exclusif, et cela, en général, parce qu'il leur revient d'appliquer des législations ou des réglementations particulières.

Tel est le cas :

- de la Direction de la Population et des Migrations, et, marginalement, du FAS, pour une part de leur activité,
- du Service des étrangers en France de la Direction des Français de l'étranger et des étrangers en France, relevant, depuis sa création, du Ministère des Affaires Etrangères,
- de la Sous-Direction des étrangers à la Direction des Libertés Publiques et des affaires juridiques, anciennement de la Réglementation, rattachée au Ministère de l'Intérieur,
- du Bureau de la Nationalité, au sein de la Sous-direction de la législation civile, de la nationalité, et de la procédure, à la Direction des Affaires Civiles et du Sceau, et du Bureau de l'Entraide judiciaire en matière civile et commerciale (BJCC) -souvent mobilisé pour les médiations sociales internationales- ; ces deux bureaux dépendent

du Ministère de la Justice.

- de l'Office des Migrations Internationales (OMI), issu de l'office National d'Immigration (ONI),
- des bureaux ou services des étrangers des Préfectures.

* Certains services, encore, exercent, au profit des Français d'origine étrangère des compétences qui sont, en ce qui concerne le tout venant de la population, exercées par d'autres services publics.

Le cas type est à cet égard celui du service central de l'état civil des français nés à l'étranger et dans les anciennes possessions françaises d'outre-mer, dont le Haut Conseil de l'Intégration n'a pas examiné le cas dans son rapport, alors qu'il eut, comme on l'a déjà indiqué précédemment, peut être été singulièrement éclairant¹³.

* Certains services ou préposés administratifs spécialisés, enfin, à l'instar de la DPM, mais avec un spectre de compétences encore plus vaste, et au reste assez flou, exercent ou ont exercés des responsabilités mixtes. Ainsi singulièrement, pendant un temps, des sous-préfets chargés des étrangers.

* A cette liste, il faut, bien sûr, ajouter, un certain nombre d'institutions consultatives, de composition et de vocation très différentes. Au nombre de ces institutions, il faut, en premier lieu, citer le Haut Conseil de l'Intégration. Celui-ci, créé par décret du 19 décembre 1989, a reçu pour mission de «donner son avis et de faire toute proposition utile, à la demande du Premier Ministre ou du Comité interministériel de l'Intégration sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère», et d'établir un rapport annuel remis au Premier Ministre. Le travail accompli par le Haut Conseil a, en dépit du dépérissement du Comité interministériel, marqué une étape décisive dans le développement de la réflexion sur les questions d'intégration et de discrimination, dont il faut tout de même relever qu'elle entre aussi, à un titre ou un autre, dans le champ de compétences d'autres institutions consultatives :

Conseil d'Etat a dans les considérations générales de son Rapport public pour 1994 (p.95) relevé que, «délocalisé à Nantes... Il est quasiment impossible de le joindre au téléphone, qu'il ne dispose pas d'assez de moyens pour répondre aux correspondances qui lui sont adressées, et est, en dépit de l'importance des enjeux qu'il gouverne pour ses usagers, le type même du service inaccessible».

- Haut Conseil de la Famille (qui s'y est peu intéressé),
- Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (qui y a, au contraire, consacré une partie de ses travaux récents).

D'autres Conseils ou Comités encore ont été créés pour répondre au besoin qui a été ressenti d'assurer, sous une forme ou sous une autre, sans prendre par le travers les principes constitutionnels, et les habitudes administratives (métropolitaines), la représentation auprès des pouvoirs publics des populations immigrées elles-mêmes.

Il est essentiellement pourvu à cette représentation :

- au sein du Conseil National pour l'Intégration des Populations immigrées (CNIPI), qui a succédé en 1993 au Conseil National des Populations Immigrées (CNPI), mais ce conseil dont, en dépit de débats passablement ritualisés, les prises de position ne manquaient pas d'intérêt, a pratiquement cessé de fonctionner en 1996 ;
- au sein du Conseil d'Administration du FAS,
- dans les CRIPI, comités régionaux pour l'intégration des populations immigrées, récemment remodelés.

Le Ministère de l'Intérieur a de son côté, en 1997, mis en place des cellules départementales de lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme, dont le défaut de vitalité est sans doute à l'origine du récent lancement d'une nouvelle formule, moins purement défensive : les commissions départementales d'accès à la citoyenneté -CODAC- (circulaire du 18 janvier 1999)¹⁴.

Une place particulière, enfin, doit être faite aux Conseils et Comités s'intéressant à la question des cultes, et, plus précisément, des cultes réputés allogènes. A cet égard, le Conseil de réflexion sur l'Islam en France réuni quelques temps par le Ministre de l'Intérieur n'avait pas été conçu pour revêtir un caractère permanent. Sa mise en place traduisait toutefois l'intuition des autorités que l'organisation du

¹⁴D'une réunion tenue en février en Seine-Saint-Denis de la nouvelle instance, il semble résulter qu'on entend lui faire jouer ce qui paraît aller sensiblement au-delà de la lettre, de la circulaire, un rôle de filtrage et de facilitation des plaintes, ainsi que de réflexion de l'accueil dans les services publics, un médiateur départemental étant en outre désigné : il ne semble pas qu'une telle mission puisse sans inconvénients être confiée à une instance aussi lourde (10 à 15 membres permanents, fonctionnaires ou plus exclusivement 30 à 50 supplémentaires en tant que de besoin avec un secrétariat assuré par le Cabinet du représentant de l'Etat dans les départements sauf à placer parfois celui-ci devant une double ou triple contrainte dont la lutte contre les discriminations risque de ne sortir ni victorieuse, ni, du coup, grandie.

dialogue entre elles et l'Islam relevait, en partie au moins, de leur responsabilité. Si on considère comme pertinentes les préoccupations énoncées précédemment en ce qui concerne les libertés religieuses musulmanes, on ne saurait, par conséquent, au contraire de ce qu'a fait le rapport du Haut Conseil pour 1998 (à la différence, aussi, de plusieurs rapports précédents, à cet égard plutôt mieux inspirés), arguer de la seule dispersion ou inorganisation de l'Islam de France pour justifier la persistance de difficultés majeures à lui faire application sans discriminations du principe de laïcité.

C - Quelle distribution des rôles ?

La question de la part légitime, dans la satisfaction des besoins des étrangers et populations assimilées, dans les interventions *en leur faveur*, des institutions de droit commun et des institutions spécifiques a longtemps défrayé la chronique, nourri à la DPM, au FAS, et ailleurs (cabinets ministériels, Direction du budget, etc.) une véritable, et, la plupart du temps, vaine scolastique (disqualification des actions trop spécifiques ; refoulement des actions trop « généralistes » pour justifier l'intervention du FAS ou faisant apparaître celle-ci comme un « abondement » de crédits budgétaires).

La prise en charge spécialisée des étrangers a, de fait, précédé leur prise en charge par le droit commun. Et on ne s'est que tardivement avisé des risques qui en résultaient : risque de discrimination par marquage, de « ghettoïsation », comme le dit une récente circulaire du Ministre de l'Intérieur. De là à conclure que les services de droit commun, normalement entraînés au traitement égalitaire de leurs usagers, ne sont en principe guère guettés que par la tentation de la discrimination par omission, ou par abandon aux réflexes de prévention raciale, il n'y a qu'un pas, qu'on a peut être trop vite franchi. Lieu d'une menace d'enfermement, de ségrégation, ces services sont aussi celui d'une chance de meilleure identification des problèmes, et d'infléchissement dans le bon sens, c'est à dire dans celui de l'adaptation aux besoins particuliers de publics particuliers, des réponses sociales. Là a durablement résidé et persiste à résider, dans le temps même où il contribuait au démantèlement d'une partie des vieux appareils exagérément spécialisés, l'un

des mérites du FAS.

Il faut réaffirmer :

- que lors même qu'ils ne sont pas justiciables d'interventions spécifiques, la conduite d'actions répondant aux besoins de certains publics exige une disponibilité et un savoir-faire pour partie au moins spécifiques ;
- que toutes les institutions de droit commun, même si elles ne se pensent pas, ou ne sont pas portées à la discrimination, ne sont pas également capables de, voire disposées à développer cette disponibilité et ce savoir-faire ;
- qu'il est par conséquent nécessaire de les y éveiller, inciter, encourager, éventuellement, par des procédés allant de la contrainte morale ou d'opinion à la contrainte légale, contraindre ;
- qu'à défaut de vestale ou d'autorité médiatrice entraînée à ces disciplines, les autorités traditionnelles risquent de mal doser les procédés, ou de laisser leur vigilance s'endormir.

L'ensemble de ces considérations et singulièrement la dernière vaut naturellement pour les collectivités locales et les rapports entre ces collectivités et les autorités chargées de la régulation de leur action (préfets chargés du contrôle administratif, substitué à la tutelle, et directions d'administration centrale). Il a en effet été observé que les collectivités locales qui exercent une bonne part des compétences du droit commun en matière d'intégration ont parfois manqué à s'en aviser ou, s'agissant notamment des régions, pour ce qui est de la formation professionnelle, à l'admettre. La question de régime alimentaire dans les cantines scolaires de certaines municipalités a éclairé d'un jour nouveau, et singulièrement inquiétant, cette question déjà préoccupante.

Les mêmes considérations ne sauraient, au regard aux traditions d'indépendance de l'autorité judiciaire, être appliquées en l'état au service public de la justice, mais peut être la faiblesse des scores attestés par celui-ci en matière d'application des dispositions pénales relatives aux discriminations à raison de la nationalité ou de l'origine ethnique ou nationale devrait-elle inciter à en dégager une transposition appropriée.

Ce qui paraît en cause est donc bien, sinon toujours, une action positive, au sens

précédemment rappelé, du moins une action d'animation des structures de droit commun.

C'est sous ce signe que travaille de longue date le SSAE, même si l'obligation où il est depuis peu placé, de solliciter, pour éclairer l'action de leurs services sociaux, former les cadres de ceux-ci, leur apporter le cas échéant un appui, le financement des départements eux-mêmes, le place dans une situation non seulement paradoxale, mais dans certains cas de demi-paralysie.

C'est sous ce signe encore que la Direction de la Population et des Migrations a, de concert avec la Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes, le FAS, la Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, la Délégation Interministérielle à la Ville, et la Direction de l'Action Sociale, le Service des Droits des Femmes, etc., et, en s'appuyant sur l'ANPE, les missions locales, les PAIO, des organismes de formation, des associations, ainsi que les organisations syndicales, voire des entreprises et des regroupements d'entreprise, engagé ou soutenu les opérations de :

- «parrainage» (programme jeunes, programme femmes, programmes articulés autour de réseaux, à partir, notamment, de groupements locaux d'entreprises).
- développement de réseaux de soutien à l'emploi,
- sensibilisation des milieux de travail aux problèmes de discrimination, (campagne CGT contre le racisme et les discriminations dans le travail¹⁵, recherche action de la CFDT sur la discrimination dans les entreprises, projet de traduction dans les accords d'entreprises des principes de la Déclaration de Florence, protocole d'accord avec le CCCA-BTP et plate-forme d'insertion des Fonds d'assurance formation du même secteur),
- partenariat avec le Fonds d'assurance formation du travail temporaire,
- accord-cadre avec l'ANPE.

Cet ensemble d'initiatives témoigne de la capacité du collectif constitué par les administrations de droit commun et les services spécialisés à sécréter au service

¹⁵Le coût s'en répartit ainsi : 1,3 millions ; subventions publiques 200.000 frs. L'organisation syndicale insiste sur la capacité d'initiative et d'investissement que cela révèle de sa part.

d'une plus grande égalité de droits et d'accès aux droits, quelle que soit l'origine ethnique ou nationale des stratégies peu ou prou novatrices, y compris sous forme de traitement inégal pour l'accès aux droits -action positive-.

Il faut cependant se demander jusqu'à quel point l'exercice est à l'échelle. Si nécessaire en effet que soit l'expérimentation, dans un domaine où on dispose rarement de méthodes sûres, et où, pour découvrir «ce qui marche», il faut essayer des formules diversifiées, cette expérimentation doit aussi être comprise comme ayant vocation à déboucher, et cela dans des délais raisonnables, sur la généralisation des méthodes ayant fait leurs preuves, avec un volume de moyens répondant au volume des problèmes à traiter. Or on ne saurait dire que contribue vraiment à cette issue un dispositif trop complexe, trop enchevêtré, manquant de liberté d'allure ; où la négociation, qui fait certes partie de la vie, en général, et de la vie administrative en particulier, tend probablement à consommer plus de temps et d'énergie qu'il n'est souhaitable ; ne serait-ce que parce que toutes les mouvances administratives qui y sont impliquées ne ressentent pas les problèmes de discrimination ou d'intégration comme revêtant le même degré de priorité, ou devant faire l'objet de la même stratégie de refoulement.

Il faut également, ce qui n'a pour objet ni pour effet de disqualifier l'orientation des initiatives retenues, et qui ont, pour nombre d'entre elles, fait preuve de leur efficacité, s'interroger sur la dose d'équivoque dont elles sont pour une part entachées. A la différence des notions d'accompagnement social, de mentorat et de médiation, qui ne soulèvent pas les mêmes types de problèmes, la notion de parrainage recèle incontestablement des connotations ambiguës dont il n'est pas malaisé de repérer la nature dans les commentaires que font de sa mise en oeuvre ceux qui tentent, souvent avec succès, de l'illustrer. Pourquoi l'exercice de certains droits ou l'accomplissement d'un parcours d'insertion impliquerait-il, s'agissant des ressortissants de certains groupes d'origine ethnique ou nationale particulière, le recours à des parrains ? Ce qui apparaît, à certains regards, comme une forme d'action positive, apparaît à d'autres comme une forme de reconnaissance d'incapacité assez proche de celle qui prévalait dans certaines cités grecques antiques, et prévaut encore aujourd'hui dans certains Etats xénophobes, sur le

territoire desquels l'intermédiation d'un national était, ou est, nécessaire pour résider ou développer une activité. On peut en dire autant d'ailleurs de la promotion maladroite de médiateurs issus de l'immigration pour assurer le contact entre celle-ci et les pouvoirs. Parrainage ou relais communautaires d'une part, et République d'autre part paraissent en vérité difficilement compatibles.

D'autant qu'il faut consentir à articuler très précisément que les discriminations raciales ordinaires frappent également, avec des motivations explicites certes différentes, mais qui ne sont guère que des tentatives de rationalisation, de légitimation d'une prévention d'un autre ordre :

- des étrangers, ou Français d'origine étrangère, sans qualification, expérience de la vie professionnelle, de ses rythmes et ses disciplines ;
- d'autres membres des mêmes groupes (comme le pharmacien de Solesmes éconduit par l'employeur qui avait d'abord accepté de le recruter dans son officine¹⁶) présentant des caractéristiques toutes différentes, et à qui il est fait reproche non d'attester de performances insuffisantes, mais plutôt, à l'inverse, de performances, ou d'une prestance, excessives eu égard à leur appartenance ethnique ou nationale, une appartenance dont il s'agit de marquer qu'on ne veut pas la voir apparaître dans l'espace public français.

Manquer cet effort reviendrait à dénaturer le débat.

Un débat de trop longue date déjà trop souvent biaisé, comme le rapport services administratifs -étrangers ou Français d'origine étrangère candidats à l'intégration, par l'obsession des migrations clandestines, le double visage d'une administration à la fois régulatrice des flux et intégratrice, ce qui est souvent difficilement compatible (ceci vaut aussi bien pour la DPM que pour les services de l'emploi), l'association des employeurs à la police des étrangers.

La préférence continuellement manifestée pour la prévention des comportements discriminatoires plutôt que pour leur répression, voire seulement leur élucidation, ne manque pas, au surplus, de traduire une forme de reflux de tout ou partie des responsables devant les phénomènes en cause. Cette pusillanimité n'est

¹⁶Voir Bibliographie P. Bataille 4.

manifestement pas de bonne méthode. Car s'il est vrai que la loi, lorsqu'elle se heurte aux moeurs, singulièrement aux réflexes séculaires de rejet de l'autre qui sont, dans certaines sociétés, y compris la nôtre, partie intégrante des moeurs, moeurs administratives comprises, ne peut, dans tous les cas, s'imposer par la contrainte, à peine de faire de ses prétendus *bénéficiaires* des otages, et doit, par conséquent, pour trouver à s'appliquer, faire appel aux ressources de la pédagogie et de la persuasion, il n'est pas non plus concevable que son application ne soit requise que sous le signe de la négociation ; la loi doit être respectée parce qu'elle est la loi ; donner à croire le contraire, comme on s'y abandonne plus d'une fois en matière de discrimination plus qu'en d'autres domaines, sous couvert de ne "pas culpabiliser" les acteurs, alors que cette précaution n'est pas également pertinente dans tous les cas, c'est jouer la loi à la baisse.

A ne pas vraiment traiter les cas connus de discrimination, ou de discrimination présumée, on se prive en outre sans conteste d'une source d'enrichissement de la connaissance des processus de discrimination. Or, pour traiter ces cas, en vue de déboucher, sinon dans tous les cas sur l'engagement d'une responsabilité individuelle, ce qui peut, en effet, occulter, dans plus d'une hypothèse, au lieu de les mettre en évidence, les responsabilités collectives, à tout le moins sur une meilleure connaissance des procédés dont font usage les opérateurs s'abandonnant à des comportements discriminatoires, et des complicités sociales dont ils jouissent, il faut s'en donner les moyens, faire appel à des analystes qualifiés (juristes, sociologues, statisticiens), et raisonnablement combatifs, renforcer la capacité des victimes à réunir des preuves et à développer des argumentaires. Faute de quoi des juges n'ayant pas de ce qui est en cause une expérience suffisante resteront eux-mêmes désarmés, l'épreuve juridictionnelle demeurera donc exceptionnelle, et en tout cas sans valeur exemplaire.

Le franchissement d'un seuil significatif d'efficacité dans la lutte contre les discriminations passe donc vraisemblablement par la mise en oeuvre simultanée de trois disciplines :

-l'approfondissement, tout à la fois sur le fondement d'analyses précises de ces faits et de statistiques dignes de ce nom ainsi que de travaux socio-anthropologiques

appropriés, de la connaissance des faits et processus de discrimination, de leur ampleur, et de leurs ressorts.

- le traitement des faits repérés de discriminations,
- la conduite à la bonne échelle de stratégies d'action positive,

Et on ne s'est pour l'instant, au niveau en tout cas de l'autorité publique, attaqué, de façon au demeurant encore très embryonnaire, qu'à la première.

D - L'observatoire des discriminations

En quoi, dans ce contexte, l'initiative portée par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, en s'appuyant sur la DPM et le FAS, et en faisant appel à la collaboration d'autres départements ministériels, de créer, sous l'espèce d'un GIP (groupement d'intérêt public), un observatoire des discriminations, peut-elle être porteuse d'une dynamique nouvelle ?

Pour décevante par rapport à ses prémices qu'ait, semble-t-il, été la démarche présidant à la consécration de cette initiative, la vocation finalement assignée à l'organisme dont la création a été approuvée, telle qu'elle résulte des derniers projets de statuts mis en circulation, est essentiellement :

- de centraliser et d'exploiter les études et les données statistiques disponibles sur les phénomènes de discriminations,
- de porter les résultats de ces travaux à la connaissance de l'opinion, des acteurs sociaux et des pouvoirs publics, dans le but d'éclairer la mise en oeuvre des actions de lutte contre les discriminations, à partir notamment des recommandations qu'il pourra formuler autrement dit de "produire un discours public scientifiquement fondé et impartial sur la nature, la forme, l'ampleur des phénomènes de discriminations" (l'expression est de la direction du FAS), ceci à l'exclusion d'autres rôles à l'origine envisagés, et qui lui auraient donné un autre visage :
- "interpeller" les pouvoirs publics en vue de les inviter à prendre des initiatives juridiques ou stratégiques appropriées,
- formuler des avis sur les initiatives envisagées par les mêmes pouvoirs,
- faciliter l'accès à la justice des victimes de discriminations ou de discriminations prétendues.

De la définition donnée, par les mêmes statuts, des conditions de fonctionnement du nouveau GIP, on comprend que devraient être étroitement associés à celui-ci, outre le FAS, qui a finalement pris en charge son lancement¹⁶.

- les différents départements ministériels concernés (emploi, solidarité, logement, ville, intérieur, justice, éducation nationale, jeunesse et sports),
- les chercheurs compétents dans les différents domaines où des investigations paraissent souhaitables,
- l'ensemble des acteurs sociaux (entreprises, organisations syndicales, associations, peut-être collectivités locales).

Les modalités de participation de ces différents partenaires aux instances responsables de l'animation du GIP (conseil d'administration, conseil d'orientation) ne paraissent pas toutefois encore arrêtées, compte tenu des désirs, pour partie contradictoires, des bailleurs de fonds publics de conserver le pouvoir d'orienter l'institution, et des promoteurs de l'initiative, ainsi que des chercheurs qui s'y sont ralliés, d'assurer à celle-ci un mode de gouvernement propre à asseoir sa compétence, son indépendance, et sa crédibilité.

On ne peut, dès lors, considérer que l'initiative dont il s'agit est, à elle seule, de nature à transformer les conditions d'élaboration et de conduite de la politique de lutte contre les discriminations.

Tout au plus progressera-t-on, ce qui n'est, certes, pas rien :

- sous réserve que certains obstacles à l'approfondissement des investigations

¹⁶Le CA du FAS a approuvé, le 29 janvier 1999, la réservation de 1,5 millions de francs destinés à assurer, à compter du 1er avril 1999, le financement du GIP sous réserve de l'approbation de la convention constitutive, de l'approbation du budget prévisionnel du GIP par ses organes compétents, et de la signature d'une convention de financement. Cette décision a été prise malgré un vote défavorable de la CFDT et l'abstention des autres syndicats, fondés sur le défaut de cohérence de la politique gouvernementale (et notamment la publication de la circulaire précitée du ministre de l'intérieur) ainsi que sur le défaut de consultation des syndicats, et l'insuffisance de leur représentation au CA du GIP.

Le lancement du GIP avait au demeurant été annoncé de façon anticipée par la circulaire DGEFP n° 98/36 adressée par la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité aux préfets et aux services de l'emploi, pour leur rappeler leur devoir de veiller au respect des textes législatifs et réglementaires applicables en matière de lutte contre les discriminations raciales, et leur demander un premier bilan des actions conduites sur le plan local en ce domaine, texte qui a également invité ses destinataires à apporter leur concours au futur organisme.

nécessaires soient dûment levés, dans la connaissance des faits et processus de discriminations,

- et, sous réserve que l'indépendance de diagnostic et de communication laissée à l'institution soit suffisante, dans la sensibilisation du grand public à ces faits et processus.

On peut au surplus légitimement craindre que les liens très étroits qu'on a, semble-t-il, souhaité maintenir entre les administrations et la structure n'empêchent la nécessaire émancipation d'une recherche, y compris statistique, de longue date trop fortement maintenue dans la dépendance de la puissance publique¹⁷. On ne voit pas, de toutes façons, que l'observatoire, que rien, dans son mode de gouvernement, n'arrache vraiment aux circuits administratifs traditionnels, puisse travailler autrement qu'en relation étroite avec les directions de recherches études et statistiques des différents départements ministériels fondateurs et bailleurs de fonds, ou puisse faire prévaloir auprès d'elles des préoccupations propres qu'elles ne partageraient pas.

On ne voit pas non plus quel rôle pourrait jouer la nouvelle structure, quelque désir qu'en ait ses animateurs mais son objet social est ce qu'il est pour stimuler l'ardeur des services publics de droit commun, ou à vocation spécialisée,

- dans le nécessaire mobilisation, seuls ou de concert avec d'autres partenaires, d'un surcroît de moyens, et la nécessaire affirmation d'un surcroît de volontarisme,
- dans la nécessaire redressement de certaines pratiques dont ces services sont directement comptables.

Pour observer efficacement, il faut à la fois :

- suffisamment de distance par rapport à l'action pour n'être pas tenté de légitimer l'action plus qu'elle ne le mérite,
- suffisamment de prise sur l'action pour que l'observation comporte une fécondité.

Ce n'est manifestement pas, au reste, cela seulement qu'avait en tête le Haut Conseil de l'Intégration en formulant les préconisations dont il a été rendu compte.

¹⁷Voir à ce sujet Michèle Tribalat, articles cités en Bibliographie

La formule de l'autorité administrative indépendante, à laquelle il a cru devoir faire référence, sans exclure d'autres initiatives, connote, à tout le moins, un spectre de compétences probablement plus étendu et un statut sans doute plus novateur. La référence, explicite, aux solutions dégagées dans d'autres pays européens en porte témoignage.

III LES EXPERIENCES ETRANGERES

A - L'expérience britannique est sans contexte l'expérience étrangère la plus spectaculaire.

La Commission pour l'égalité raciale britannique (CER), instaurée par une loi de 1976 sur les relations entre les races¹⁸, s'est vue conférer des pouvoirs extrêmement étendus. Elle a reçu pour mission :

- d'oeuvrer en faveur de l'élimination de toute discrimination,
- de promouvoir l'égalité des chances et l'instauration de bonnes relations entre personnes appartenant à tous les groupes ethniques,
- de veiller à l'application de la loi de 1976, et d'en proposer, le cas échéant, l'amélioration.

A ces divers titres, mais singulièrement au dernier, elle peut non seulement conduire des études, négocier des accords avec les organisations syndicales, patronales et ouvrières, ou les entreprises, organiser des campagnes de sensibilisation du grand public, mais encore :

- édicter des codes de conduite pour l'élimination de la discrimination et la promotion de l'égalité des chances dans le domaines de l'emploi, du logement, de l'éducation, des services publics ;
- recevoir et instruire, et c'est en fait là l'un des points d'appui essentiels de son action, des plaintes pour discrimination ; à cet effet, elle dispose des pouvoirs d'investigation les plus étendus : pouvoir de solliciter de l'entreprise ou de

¹⁸Ce titre et l'énoncé de cette mission, évidemment inconcevables en France, sont à comprendre à la lumière des remarques avancées par Michel Wieviorka.

l'administration concernée toutes informations utiles ainsi que la consultation de tout document ; possibilité de demander au juge des injonctions à l'encontre des détenteurs de preuve et témoins récalcitrants ;

- procéder de son propre chef, dans les mêmes conditions que celles indiquées précédemment, à des enquêtes sur des faits présumés de discrimination ;
- assister financièrement et juridiquement les plaignants ;
- mettre en oeuvre des procédures de conciliation, et, si celles-ci échouent, formuler des "mises en demeure de non discrimination" ;
- enfin, si rien n'y fait, entreprendre des actions en justice.

La Commission est, en vertu de la loi de 1976, composée d'au moins 8 membres, au plus 15. Ces membres sont nommés pour 5 ans par le Ministre de l'Intérieur, qui désigne également le Président et les vice-présidents de la Commission. Aucun critère légal ne guide ce choix. Dans les faits, l'ensemble des possibilités de nomination a été utilisé. La Commission compte aujourd'hui 15 membres, parmi lesquels, en août 1998, lors de l'interview donné au Monde par Sukhdev Sharma, directeur exécutif de l'institution, on ne comptait que deux blancs¹⁹. Certains des commissaires travaillent à la Commission à plein temps, d'autres à temps partiel ; certains sont rémunérés, d'autres non.

La Commission qui se réunit chaque mois, sauf en août et décembre, s'est dotée de comités (une dizaine) spécialisés dans ses différents domaines de compétence.

Le bilan d'activité de l'institution, après vingt deux ans de fonctionnement, ne laisse pas d'être impressionnant. Si le nombre de plaintes reçues chaque année est élevé (de 1500 à 2000) et celui des plaintes faisant l'objet d'un règlement juridique lui-même significatif (300), le nombre d'enquêtes sur les faits de discrimination ayant motivé ces plaintes qui ont été menées par la commission se révèle lui-même limité (38 en 1996). Mais la circonstance qu'elle puisse en mener crée un "climat", dont le rôle dissuasif ne fait guère de doute. Et elle n'a pas hésité à en mener (le fait qu'elle ait pu le faire

¹⁹-que cette responsabilité ait, à plusieurs reprises, été conféré à un indien est en soi significatif, on dépasse là largement le communautarisme, puisque la commission dispose de pouvoirs à l'égard d'entreprises et de services publics britanniques-

donne également à réfléchir) à propos de discriminations au sein d'administrations publiques dont le Logement, l'Education, la Justice, y compris l'Administration pénitentiaire, la Police, les services de l'Immigration, et la Défense. Elle a également menée le combat, dans la majorité des cas, avec succès, jusque devant les juridictions compétentes.

Les dédommagements obtenus par voie de conciliation, ou en justice, à l'occasion des faits de discriminations établis ont fréquemment été significatifs (indemnisation moyenne des personnes reconnues victimes de discriminations : 18000 £).

Loin de se borner à traiter des plaintes, mais sans doute, encore une fois, parce que le seul pouvoir de traiter des plaintes est déjà de nature à crédibiliser ses sollicitations, la Commission s'est employé à nouer des relations étroites avec les organisations patronales et syndicales ainsi qu'avec de grandes entreprises (en particulier Body Shop Littlewood, British Telecom, Glaxo, le métro de Londres), et à faire adopter par ses partenaires des *standards* -normes - «d'égalité raciale». Elle a agi de même dans le monde sportif, en particulier avec les clubs de football. Et aussi dans le monde de l'Administration locale, en faisant accepter ses «normes d'égalité raciale pour le gouvernement local» par l'association des conseils de comté, celle des conseils de district, celle des autorités métropolitaines, et le Conseil du gouvernement local ; ces normes comportent notamment une rubrique relative à la part consacrée dans les budgets locaux à la satisfaction des besoins des populations allogènes.

La CRE, enfin, a proposé au Gouvernement, avec, il est vrai, un inégal succès suivant les conjonctures, un certain nombre de modifications de textes législatifs, y compris la loi de 1976. Elle a ainsi obtenu, en 1980, l'abrogation de la section 4 de la *Vagrancy Act* de 1824 donnant à la police le droit d'arrêter toute personne donnant, dans un lieu public, l'impression qu'elle est sur le point de commettre un délit, disposition naturellement favorable aux abus, et s'apparentant à la reconnaissance d'un «délit de sale gueule». Elle a de même, en 1982, fait reconnaître que les procédures d'autorisation de construire et de démolir relevant de la responsabilité des collectivités locales, («planning permissions») faisaient

partie des domaines couverts par l'interdiction de discrimination.

Les dernières suggestions tendent à poser le principe que le Parlement ne peut voter de loi impliquant directement ou indirectement une discrimination, et à rendre obligatoire, au sein des entreprises employant plus de 250 personnes, un «ethnic monitoring», observation continue des pratiques en matière de recrutement, formation, promotion, selon les critères ethniques.

La Commission disposait en 1966 d'un budget de plus de 16 millions de £ utilisés au paiement des salaires et honoraires, au financement de différentes catégories d'actions relevant de la compétence et, pour une part importante, au financement des Conseils locaux. Elle employait, en 1998, 220 personnes.

L'un des traits caractéristiques de la CRE est en effet son enracinement local ; son action est relayée localement par 87 comités, et elle dispose de six importantes délégations, à Birmingham, Leeds, Manchester, Liecester, Edimbourg (pour l'Ecosse), Cardiff (pour le pays de Galles).

Par delà l'analyse des pouvoirs, performances, et moyens de l'institution, l'importance de la place prise par elle dans la lutte contre la discrimination et la régulation des relations raciales en Grande-Bretagne est aisément mesurable au ton des rapports annuels qu'elle établit, et des prises de position qui sont les siennes dans les médias. Ce ton se caractérise par une extrême liberté, qui tranche avec la langue de bois à laquelle inclinent, sur le même sujet, à l'instar de beaucoup d'autorités françaises, les autres autorités publiques britanniques²⁰.

Michaël Day, président de la CRE en 1990 (antérieurement *Chief Probation Officer*, c'est à dire officier de probation), n'hésitait pas à nommer, dans le rapport de l'année

- les menaces que feraient peser sur l'institution le retour aux restrictions budgétaires précédemment endurées ;
- l'exigence de réprimer plus sévèrement les débordements tout en les prévenant

²⁰Mais, notamment grâce à la CRE, de façon de moins en moins crédible. Voir «La Grande Bretagne découvre avec honte son racisme institutionnalisé». Le Monde, 26 février 1999 ; à propos des conclusions du rapport Mac Phearson, sur le racisme dans la police.

de façon plus efficace ;

- l'insatisfaction de la Commission devant la non prise en compte par le Gouvernement de certains de ses propositions ;
- le recul dans la qualité des rapports entre communautés engendré par la guerre du Golfe («le patriotisme peut devenir le masque de l'intégrisme») ;
- l'hostilité rencontrée dans certains milieux (il est paradoxal que «ceux qui travaillent à améliorer des relations ethniques soient parfois considérés comme la source du problème plutôt que comme sa solution») ;
- l'exploitation politique des conflits raciaux.

Herman Ouseley, successeur du précédent, introduisait le rapport de 1995 en mettant en garde contre le développement, dans les organes de presse, à l'encontre des immigrants et demandeurs d'asile, d'un vocabulaire délateur et propice aux amalgames.

B - Les autres expériences nationales

Comparativement à l'effort d'imagination dont témoigne l'expérience britannique, celles des autres pays ayant eu recours à des initiatives, elles aussi peu ou novatrices, font relativement pâle figure.

L'ombudsman contre la discrimination ethnique dont s'est dotée **la Suède** en 1986 n'a aucun pouvoir de décision. Le soutien et le conseil, non seulement aux partenaires sociaux, aux autorités, mais aussi aux particuliers, font néanmoins partie de sa mission, et il dispose, pour remplir celle-ci, de pouvoirs d'investigation étendus ; les renseignements, notamment, qu'il est en droit d'exiger des employeurs le sont, le cas échéant, sous peine d'astreinte ; il peut également, depuis la refonte, en 1994, de la loi de 1986, tenter lui même, dans certains cas (abstention syndicale notamment), une action devant la Cour du Travail.

Le Centre belge pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR), créé par une loi du 15 janvier 1993, est rattaché au Premier Ministre. Il est dirigé par un conseil d'administration de 17 membres. Il a, comme son nom l'indique, pour mission de promouvoir l'égalité des chances et de lutter contre toute discrimination, exclusion, restriction ou préférence basée sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine ou la nationalité. Il peut à ce titre :

- effectuer toutes études ;
- adresser aux pouvoirs publics tous avis ou recommandations en vue d'améliorer la réglementation ;
- aider les personnes qui s'estiment victimes de discrimination ;
- ester en justice pour l'application de la loi réprimant les actes inspirés par le racisme ou la xénophobie ;
- soutenir les institutions dispensant une assistance juridique.

Il reçoit , en fait, de nombreuses plaintes individuelles (quelques 600 par an), qu'il oriente, pour la plupart, vers d'autres opérateurs, mais dont il retient les plus significatives à ses yeux pour organiser une médiation ou se porter partie civile devant la juridiction compétente. Le Centre dispose de bureaux dans une quinzaine de villes. Il est associé à la gestion du «Fonds d'impulsion à la Politique des immigrés». Il s'est notamment investi dans la lutte contre le «décrochage scolaire» et en faveur de la concrétisation de la reconnaissance de la religion musulmane. Les pouvoirs de la **Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement**, créée par une loi du 2 mars 1994 sur l'égalité de traitement, ne sont pas limités aux discriminations liées à l'origine ethnique ou nationale ; ils s'étendent à toutes les discriminations y compris celles liées au sexe, aux préférences sexuelles, à un handicap etc.... Cette Commission comprend 9 membres titulaires et 9 suppléants, nommés pour 6 ans par le Ministre de la Justice, après consultation des autres ministres intéressés. Elle est assistée d'une équipe d'une vingtaine de cadres dirigée par un secrétaire général. Son principal rôle est d'apporter une assistance aux personnes qui s'estiment victimes de discriminations, toute personne dans cette situation pouvant la saisir, de même que les associations ayant la lutte contre les discriminations pour objet social. La Commission dispose de pouvoirs d'enquête assez étendus. Elle clôt ses travaux par une audition contradictoire, suivie d'une décision concluant ou non à l'existence d'une discrimination, et comportant, le cas échéant, des recommandations. Ces décisions ne sont pas contraignantes, mais elles sont, en général, suivies d'effet. Si elles ne le sont pas, la Commission peut saisir les juridictions compétentes. La Commission présente également un rapport annuel. Elle reçoit quelques 200 requêtes par an, dont un peu moins de 100

concernant des faits de discriminations raciales ou assimilés. Elle a, en 1997, rendu 48 décisions sur les mêmes faits, pour la plupart favorables aux victimes.

L'Allemagne ne s'est dotée d'aucune institution équivalente aux précédentes. On y estime, semble-t-il, que les épreuves juridictionnelles auxquelles donne lieu l'application de la législation antiraciste, sensiblement plus nombreuses, il est vrai, qu'en France assurent une régulation suffisante. Seules les villes de Francfort, à l'instigation de Daniel Cohen Bendit et celle de Berlin («Commissariat aux étrangers») ont fait fonctionner des instances de médiation entretenant des parentés avec les institutions précédemment décrites. On n'en relève pas moins, outre Rhin, quelques initiatives récentes dignes d'intérêt,

- la campagne des organisations économiques allemandes contre la xénophobie («Deutsche Wirtschaftgegen ausländerfeindlichkeit»),
- «agent de contacts avec la police» destinés à détecter les tendances xénophobes au sein de la police et à en prévenir le développement.

Peut-être ne faut-il pas non plus omettre, même si elle ne se situe pas sous le signe de la spécialisation, une autre expérience étrangère : l'espagnole. **Le Défenseur du Peuple espagnol** a en effet, compte tenu de l'extrême ouverture d'accès à l'institution, qui est une de ses caractéristiques, et des pouvoirs étendus dont elle dispose, pu, au moins pendant un temps, quand il a été sollicité de le faire, intervenir de façon raisonnablement efficace dans les rapports étrangers -services publics en général, services de police ou services pénitentiaires en particulier.

C - Les initiatives européennes

Avant de conclure sur les expériences étrangères, on ne saurait passer sous silence les réflexions et orientations qui se sont, au cours de la dernière décennie, dégagées au niveau européen.

Le traité d'Amsterdam a, en son article 13, introduit une clause générale de non discrimination qui permet désormais au Conseil, statuant sur proposition de la Commission, de «prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle». Le Conseil doit statuer à l'unanimité. L'Union européenne dispose donc désormais des pouvoirs politiques

et juridiques nécessaires pour intervenir dans le domaine de la lutte contre la discrimination, en particulier la discrimination raciale.

Il n'y aurait par conséquent que des inconvénients à ne pas porter les initiatives françaises à un niveau d'efficacité suffisant pour éviter de créer, du côté des autorités européennes, un effet d'appel, et, si effet d'appel il y a, pouvoir se prévaloir d'une antériorité.

Cet effet n'a certes pour l'instant pas joué, et les décisions prises dans le cadre européen restent pour l'heure limitées.

- création, au Conseil européen de Corfou de 1994, d'une commission consultative sur le racisme et la xénophobie ;
- adoption, lors du «sommet du dialogue social», à Florence, le 21 octobre 1995, d'une déclaration commune des syndicats et du patronat européens sur la prévention de la discrimination raciale et de la xénophobie, et la promotion de l'égalité de traitement sur le lieu de travail ;
- création, en juin 1997, d'un observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes ;
- production, en 1998, par le Parlement européen, d'un document intitulé «de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes à la lutte contre le racisme», portant proposition d'adoption d'une directive «anti-discrimination²¹, de création, dans chaque Etat membre, d'un organisme indépendant spécifiquement chargé d'apporter une assistance juridique et financière aux justiciables s'estimant victimes d'une discrimination, d'introduction de voies de recours ressortissant au droit civil, étant considéré que les «dispositions pénales ne constituent pas, à elles seules, une arme efficace contre la discrimination raciale» ;
- communication de la Commission de mai 1998 relative à un «plan d'action contre le racisme» comprenant outre divers échanges d'expériences, et l'encouragement aux actions de lutte contre le racisme sur le marché du travail ou dans un cadre plus

²¹La directive 97/80 du 15 décembre 1997 à laquelle il a précédemment été fait référence, bien qu'elle vise la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, en tant qu'elle reconnaît l'importance de la lutte contre les discriminations sous toutes leurs formes, notamment celles fondées sur... la couleur, la race..., ne traite, quant à elle, de la charge de la preuve que dans les cas de discriminations fondées sur le sexe.

large, la présentation, avant la fin 1999, d'une proposition législative de lutte contre la discrimination raciale.

Le Conseil de l'Europe a, pour sa part, en plusieurs occasions, fait prévaloir l'idée qu'il était nécessaire :

- de fournir aux immigrés une médiation et une représentation quand ils sont victimes d'un traitement inéquitable,
- d'améliorer significativement la participation de ceux-ci à la Fonction Publique et aux médias.

Il envisage de renforcer les dispositions de l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

IV QUEL SCENARIO DE REORGANISATION ?

De l'analyse des performances actuellement attestées par les administrations françaises compétentes et, comparativement, par leurs homologues étrangers, il semble bien résulter que seule la création d'une autorité indépendante est de nature à permettre le franchissement d'un seuil significatif d'efficacité. Reste, cependant, à en préciser la configuration. Et si celle-ci ne peut, comme cela paraît évident, pour différentes sortes de raisons, emprunter qu'un nombre limité de traits aux expériences étrangères, reste aussi à identifier les autres initiatives qu'appelle, en cohérence avec celle-ci, la promotion d'un nouvel ordre de bataille des institutions, et, plus généralement, des acteurs sociaux intéressés.

A - Quelle autorité indépendante ?

Les institutions très diverses qu'on regroupe sous les noms d'autorités administratives indépendantes, ou d'autorités indépendantes tout court, que l'acte normatif leur ayant donné naissance leur confère ou non cette qualification, et qu'il se soit ou non, en y ayant recours, abandonné à un abus de langage, ne présentent en définitive que très peu de traits communs. Peut-être est-ce déjà trop dire que leur composition, les conditions de désignation et le statut de leur titulaire ou de leurs membres (durée préfixe du mandat, et conditions d'interruption de celui-ci, incompatibilités, obligation de réserve), ainsi que le mode d'élaboration et de publicité de leurs décisions ou prises de position sont, en principe, de nature à

écarter les principaux risques de pressions politiques ou corporatives, ou de transformation, d'aboutissement de ces pressions (à telle enseigne que, comme l'a relevé le Conseil Constitutionnel, à propos de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, en 1984 -28 juillet 1984, 84173 DC-, leur intervention puisse apparaître comme une garantie fondamentale par l'exercice d'une liberté). C'est assurément trop dire pour ceux qui considèrent l'idée comme une fiction. Mais on peut ainsi gager que certaines fictions sont constructives, et que le repli sur des interprétations trop classiques des formes plausibles de division du travail au sein de la sphère politico administrative débouche sur des crispations tout à la fois passéistes et surréalistes.

On est en revanche frappé par l'extrême diversité des institutions de l'espèce en termes de physionomie, d'étendue des pouvoirs ou compétences, de moyens d'action.

Leur **physionomie**. Certaines des autorités en question sont monocéphales (c'est le cas du Médiateur de la République, et du Médiateur du Cinéma, s'il s'agit bien d'une autorité indépendante) ; d'autres sont collégiales (c'est le cas de la plupart des autres). Parmi les autorités collégiales, certaines ne sont composées que de représentants de l'exécutif désignés par celui-ci ; d'autres ne sont composées que de magistrats, ou de membres de hautes juridictions ; d'autres (CNIL, CADA, Commission de contrôle des interceptions de sécurité, Commission des opérations de Bourse, Conseil supérieur de l'audiovisuel) comportent plusieurs collègues : représentants de l'exécutif, représentants des assemblées parlementaires, personnalités qualifiées, représentants de la société civile. Les procédés de désignation auxquels il est fait recours sont eux même diversifiés : membres de droit, désignation par l'exécutif (Président de la République, Premier ministre ou ministre ; par décret simple, s'agissant du Président de la République, ou en Conseil des ministres), mais aussi par les présidents des assemblées, ou par les chefs de corps, ou encore élection.

L'étendue des pouvoirs ou compétences. Les autorités indépendantes le sont pour l'essentiel en tant qu'elles sont "hors hiérarchie", qu'elles ne peuvent, que cela soit ou non précisé, recevoir d'ordre de quiconque (ce qui suppose aussi que la

proportion de leurs membres soumis à une autorité hiérarchique demeure minoritaire), bien qu'elles restent par ailleurs soumises au contrôle du juge administratif. Elles sont naturellement maîtres de l'organisation de leurs travaux. Au delà de cela, il y a lieu, tout d'abord, de distinguer celles qui disposent, et celles qui ne disposent pas d'un véritable pouvoir de décision ; entre celles, ensuite, qui disposent et celles qui ne disposent pas d'un pouvoir d'investigation et de sanction. Si la dévolution à une autorité administrative indépendante d'un pouvoir réglementaire n'a pas été regardée par le Conseil Constitutionnel comme contraire à la Constitution (19 sept. 1986, 86217 DC), peu nombreuses sont celles, cependant, qui disposent d'un tel pouvoir (CSA, CNIL, COB) ; plus nombreuses sont celles qui disposent du seul pouvoir de prendre des mesures individuelles ; quelques-unes ne disposent que d'attributions consultatives, leurs avis concourant peu à peu, peut-être, à l'édification d'un corps de doctrine ou d'un corpus déontologique, mais sans valeur contraignante. L'attribution aux autorités indépendantes d'un pouvoir d'investigation, assorti d'un certain pouvoir de contrainte, est en revanche assez fréquente ; le pouvoir de sanction ne suit pas nécessairement, mais aussi bien le CSA que la COB, la Commission de contrôle des assurances, la Commission bancaire disposent d'un tel pouvoir ; sous réserve du respect des droits de la défense, et, plus généralement de certaines précautions de procédure, requises dans toutes les matières que la Commission européenne des Droits de l'Homme assimile à la matière pénale.

Bien que dépourvues de personnalité morale propre, et inséparables de l'Etat, certaines autorités indépendantes, enfin, ont été habilitées par les textes leur donnant naissance à agir en justice de manière autonome ; ainsi, au civil, de la COB, au pénal, de la COB, de la Commission des sondages, du CSA, du Conseil de la Concurrence ; la Commission bancaire peut même se constituer partie civile. **Les moyens.** Réserve faite de la CNIL et de la COB, qui ont été autorisées à percevoir des redevances pour services rendus, pratique dont l'extension n'est pas concevable dans des domaines qui présentent des caractéristiques différentes, les autorités administratives indépendantes ne disposent pas en général de ressources propres. Elles ne peuvent donc compter que sur des dotations de fonctionnement

inscrites au budget de l'Etat, mais elles en négocient souvent elles-mêmes l'importance, en même temps que les prévisions d'emploi. Et elles peuvent aussi, en règle générale, se soustraire, pour le recrutement de tout ou partie de leur personnel, aux contraintes du droit de la Fonction Publique.

De tout cela, il n'est pas malaisé cependant de dégager des principes élémentaires de classification. On sera ainsi amené à distinguer pour l'essentiel

- des instances assez lourdes par leurs pouvoirs, leurs moyens, le volume des affaires traitées, proches souvent d'un secteur professionnel, et des instances plus légères, selon les mêmes critères,
- des autorités disposant de compétences juridictionnelles ou quasi juridictionnelles, et d'autres n'en disposant pas.

Il ne semble pas à priori concevable de faire accepter par les différents protagonistes de la vie sociale française une autorité trop lourde ni par ses pouvoirs ni par ses moyens. Autant dire que l'exemple britannique ne peut, non seulement pour des raisons de sociologie de la société française, mais encore pour des raisons de sociologie de l'Administration, rester qu'une référence lointaine. Il semble en revanche possible, pour les motifs indiqués en introduction, de faire accepter la mise en place d'une autorité administrative indépendante, nommée plutôt qu'innommée, de façon à rendre intelligible la portée de l'initiative, légère, et ayant indissociablement pour mission la lutte contre les discriminations d'une part, l'intégration, et l'accompagnement des bonnes stratégies d'intégration, d'autre part. Quelle pourrait être tout d'abord la physionomie de l'institution, en termes de nombre et de mode de désignation de ses membres ? Il ne semble pas que l'effectif doive dépasser 15 membres. Il semble en outre souhaitable que la nomination de ceux-ci relève de la compétence du Président de la République, sur proposition du seul Premier Ministre, sans condition, sous réserve peut être de certaines incompatibilités, à charge pour l'autorité de nomination de procéder aux dosages qu'appelle la recherche simultanément de l'efficacité et de la sérénité. C'est de façon assez semblable que cela se passe pour la CRE en Grande-Bretagne (à ceci près que l'autorité de nomination est le Ministre de l'Intérieur, et qu'est prise en compte, pour la nomination, une dimension de représentation des communautés

immigrées qui ne saurait intervenir en France, même si une meilleure participation de sages issus de l'immigration peut être regardée comme souhaitable).

Sachant que le Haut Conseil de l'Intégration bien que d'effectif moins nombreux, a, depuis sa création, été désigné dans les mêmes conditions que celles ainsi préconisées, qu'il a apporté une contribution non négligeable à la réflexion collective sur les problèmes liés à la présence sur le sol national d'étrangers ou de Français d'origine étrangère, sinon de Français d'origine ethnique particulière, et bien qu'en même temps qu'il proposait la création d'une autorité indépendante, il ait conclu à son propre effacement, on pourrait sans doute sans inconvénient envisager de donner naissance à l'autorité dont il s'agit par transformation de ce Haut Conseil. S'agissant des pouvoirs de la nouvelle autorité, ils devraient nécessairement inclure :

- un pouvoir d'avis, sur demande des autorités publiques, et de proposition, indépendamment de toute demande, sur toutes les stratégies, normatives ou non normatives, intéressant les deux domaines de la lutte contre les discriminations et de l'intégration ;
- le pouvoir de négocier avec les services publics nationaux et locaux ou leurs regroupements ; ainsi qu'avec les organisations professionnelles de toutes natures (syndicats d'employeurs, de bailleurs de logements, notamment sociaux, institutions sportives, organisations professionnelles de l'hôtellerie, de la restauration, des loisirs, presse) des « chartes » de « bonnes pratiques » ou « bons usages » et des programmes d'action (pour lesquelles on pourrait avantageusement s'inspirer des démarches britanniques -voir annexe 6) ;
- le pouvoir de recevoir et d'instruire des réclamations, on précisera ultérieurement en provenance de qui, et jusqu'à quel point ;
- le pouvoir de saisir de différentes catégories de problèmes en relation avec les faits et processus de discriminations différentes autres autorités : exécutives, juridictionnelles, ou indépendantes.

L'autorité indépendante devrait également, en vue d'établir un dialogue avec l'opinion, avoir pour tâche de rendre chaque année public un rapport :

- dressant un tableau de la situation dans les différents secteurs : emploi, éducation,

logement, sécurité, protection sociale, collectivités locales, médias ;

- procédant à l'évaluation de la législation et de la réglementation applicable.

L'obligation de consulter l'autorité indépendante devrait notamment porter sur tous les projets d'actes normatifs susceptibles de comporter des conséquences discriminatoires à raison de la nationalité, de l'origine nationale, ethnique ou de l'appartenance religieuse.

La question de la presse écrite et audiovisuelle devrait faire, de la part de la nouvelle institution, l'objet d'une attention particulière, de manière à ce que, en l'absence d'une extension, en matière de prévention et de répression des messages de portée discriminatoire, des pouvoirs du CSA (dont les deux autorités pourraient néanmoins de concert étudier le principe), quelques étapes soient promptement franchies en ce domaine sur le terrain de la déontologie professionnelle en général, et pour chaque support particulier : façon de parler des discriminations, et, plus généralement, de questions mettant en jeu la sensibilité de certaines communautés (traditions culturelles et pratiques religieuses), usage des indications de nationalité ou d'origine ethnique.

Recevoir et instruire des réclamations ? Recevoir de qui ? Instruire jusqu'à quel point ? Une note non datée de la Direction des Relations du Travail reconnaît qu'existe un besoin d'assistance et de conseil aux victimes, et que cela justifierait la création d'une instance de recueil des plaintes et de médiation sous forme d'avis consultatif, voire de recommandation auprès de l'employeur, éventuellement d'intervention en justice «si cela s'avère nécessaire, notamment en cas d'infraction constatée dans les PME, compte tenu de l'absence de représentation syndicale dans les petites entreprises». Les conclusions établies par cette instance pourraient à tout le moins être utilisées par la victime à l'appui de sa requête auprès d'un tribunal. L'idée de confier à la même instance des attributions contentieuses, à telle enseigne qu'elle puisse, comme le Conseil de la Concurrence, prononcer des mesures conservatoires, n'est pas écartée par la même note, qui estime aussi que l'instance doit disposer de tous les pouvoirs nécessaires pour rassembler les informations et les preuves d'infraction, en bref accomplir un travail pré-contentieux, en s'appuyant, ou non, sur l'inspection du travail. Mais le profil envisagé pour

l'institution, dans le cadre de cette note, est plutôt technique que politique, ou même administratif ; on parle curieusement de «prolongement de l'institution prudhommale».

On se situe là, cependant, exclusivement sur le terrain de la discrimination en matière d'emploi : c'était assurément à juste titre, une approche plus large qui guidait les choix du programme d'action «Agir pour l'intégration : le contrat républicain», adopté par le Gouvernement, en avril 1997, pour partie sur le fondement du rapport établi en novembre 1996 par MM.. Mekachera et Gaeremynck en vue d'une «relance de la politique de l'intégration». Au titre de la lutte contre les discriminations, qui constituait, dès alors, un des onze axes majeurs du programme, il était en effet envisagé, notamment, de mettre en place dans deux départements, avant la fin de l'année 1997, à titre expérimental, un numéro d'appel téléphonique ouvert aux personnes s'estimant victimes de discriminations et pouvant donner lieu à l'intervention de médiateurs locaux²².

Cette initiative, le changement de gouvernement aidant, peut être, n'est jamais entrée dans les faits.

Mais on sait, d'expérience, combien il est quoi qu'il en soit, difficile, pour quelque administration, ou, plus généralement, quelque opérateur que ce soit, de faire face à la charge de travail (d'écoute d'abord, de traitement ensuite, car, s'il n'y a pas traitement des appels reçus, leur recueil est inutile, voire psychologiquement et politiquement nocif) engendrée par un numéro de type numéro vert. Le problème est de longue date posé en des termes singulièrement délicats en matière de maltraitance des enfants ou adolescents.

Et on ne peut, par conséquent, ignorer les contraintes que fait peser, sur tout exercice de cette nature, la limitation des moyens humains et matériels disponibles. Or on compte aujourd'hui :

-220 agents à la DPM, dont 140 affectés à des tâches en rapport avec les questions

²²) les deux autres mesures arrêtées étaient

- la relance des cellules départementales de lutte contre le racisme placées auprès des préfet ; on a déjà dit ce qu'il en a été de cette relance
- de signer avec les représentants des organisations professionnelles dans les domaines du logement, de l'emploi, et des loisirs, des conventions de prévention de la discrimination.

de nationalité ;

-environ 250 au FAS, y compris les délégations régionales²³.

On ne voit pas dès lors, même en distrayant une partie des moyens dont disposent ces structures, ou en en mobilisant d'autre provenance, comment ouvrir sans réserve l'accès à la nouvelle autorité . Ceci ne répondrait d'ailleurs pas, loin delà, aux attentes de la plupart des partenaires intéressés (syndicats en particulier) qui redoutent l'effet démobilisateur de la mise en place d'un intervenant extérieur, qui court-circuiterait les médiateurs sociaux naturels.

Il est donc nécessaire tant pour des raisons pratiques que pour des raisons stratégiques de limiter ses ambitions, et de prévoir tout à la fois des mécanismes de filtrage de l'accès à la nouvelle autorité, et des mécanismes de sous traitance des travaux.

Ainsi est-il tout d'abord proposé de réserver le droit de saisir la nouvelle instance à un certain nombre d'intermédiaires,

- organisation syndicales,
- associations ayant la lutte contre les discriminations pour objet social, mais aussi, pour faire bonne mesure, associations familiales, de parents d'élèves, de consommateurs, de locataires, associations dites « communautaires »,
- élus (catégories à déterminer),

étant entendu que les membres du Gouvernement, peut-être les parlementaires (comme pour le Conseil Supérieur de Déontologie de la Sécurité) pourraient, eux aussi, saisir l'institution, y compris de leur propre chef.

Il semble, ensuite, nécessaire de prévoir que l'assistance juridique prodiguée aux victimes présumées de discriminations pourra l'être par le canal d'intervenants extérieurs, la nouvelle instance se dotant seulement d'une structure légère de pilotage de cette activité, composée de spécialistes de haut niveau. Cette assistance devrait, bien sûr, être, pour l'essentiel, gratuite.

Le pouvoir de l'instance de lutte contre les discriminations de saisir à son tour d'autres autorités ne fait en revanche pas difficulté du point de vue de sa mise en

²³Le CRE britannique dispose à elle seule, rappelons-le, de 220 personnes.

oeuvre. Il s'agit simplement de savoir si on est ou non politiquement prêt à doter cette instance d'un spectre suffisamment étendu de moyens d'actions pour contrebattre la tendance de la société, et parfois des pouvoirs, à étouffer les affaires susceptibles de provoquer les remous.

Les pouvoirs de saisine susceptibles d'être conférés à l'instance devraient être essentiellement les suivants (soit en termes généraux, comme pour le CSA, soit de façon plus précise) :

- saisine du médiateur de la République ;
- saisine du Conseil Supérieur de la Déontologie de la Sécurité, s'il finit comme il faut le souhaiter par voir le jour²⁴ ;
- saisine du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, de la CADA, de la CNIL, de la CNCDH ;
- transmission (à défaut d'autres voies de saisie de celui-ci par d'autres intervenants) de plaintes au Parquet ;
- possibilité de se porter partie civile devant les juridictions pénales.

Ainsi pourrait peu à peu s'organiser un dispositif «en réseau» de lutte contre la discrimination.

Encore faut-il, surtout si l'instance qui est au coeur de la mise en place de ce maillage reste légère, mais aussi parce que ce qui est en jeu n'est pas que le règlement de litiges individuels, mais l'engagement de l'ensemble des acteurs sociaux dans un processus de prise de conscience de la société toute entière dans un travail sur elle même, que les autres parties présentes ne soient elles mêmes pas démobilisées parce que dépossédées ou démunies. C'est toute la question du rôle du monde du travail dans la lutte contre la discrimination en matière d'emploi. Encore faut-il aussi que la nouvelle autorité trouve, au sein de l'administration elle même, des relais suffisamment bien équipés, suffisamment diligents et ayant avec elle une suffisante communauté de préoccupation. C'est toute la question de l'organisation administrative la plus apte à agir efficacement sur le terrain en matière

²⁴Les premières propositions relatives à la création d'une telle institution datent du pré-rapport sur les Réformes de la Police de 1982. Deux tentatives de création d'une institution analogue sont demeurées sans véritable postérité.

de lutte contre les discriminations et d'intégration, sans que n'interfèrent avec ces disciplines celles de régulation des flux et de police de l'immigration.

B - Des partenaires mieux armés

Il a été assez constamment articulé dans des documents d'origine administrative établis soit en vue d'appeler, face à la discrimination raciale au travail, à un minimum de mobilisation, soit en vue de disqualifier l'idée d'autorité indépendante (qui empiéterait sur les missions des organismes existants», que ceux-ci aient ou non le goût et soient ou non en état d'y faire face) que, nonobstant le «degré déjà très perfectionné du dispositif normatif en vigueur», cinq insuffisances paralysaient l'action des services compétents et des organisations syndicales :

- le défaut d'organisme spécialisé dans la lutte contre la discrimination raciale au travail ;
- l'absence de pouvoirs dignes de ce nom, en ce domaine, de l'inspection du travail ;
- l'absence de qualité pour agir en justice contre les discriminations de ce type, des organisations syndicales ;
- l'absence ou la quasi-absence de prise en considération des problèmes liés aux mêmes discriminations dans le droit des institutions représentatives du personnel et de la négociation collective ;
- les conditions d'administration de la preuve de discriminations, ou d'exercice de ses pouvoirs par le juge.

A telle enseigne qu'un auteur a pu, au vu de la fréquence avec laquelle le juge admettait les faits justificatifs des comportements discriminatoires d'employeurs, se demander «Les discriminations frappant les étrangers sont-elles licites»?²⁵

De fait, les dispositions du Code du Travail qui traitent de la discrimination liée à des critères de race ou d'origine sont beaucoup moins nombreuses que celles qui traitent de la discrimination sexuelle :

- article L122.35 concernant le règlement intérieur et proscrivant les dispositions

²⁵ D. Lochak, Droit social, 1990, p. 76 et suivantes.

lésant les salariés dans leur emploi ou leur travail en raison, notamment, de leur origine ;

- article L 122.45, issu de la loi du 31 décembre 1992, interdisant d'écarter quiconque d'une procédure de recrutement, de le sanctionner, ou de le licencier, notamment en fonction de son origine, de son appartenance à une ethnie, nation, ou race ;

- article L 133.5 10• disposant que les conventions collectives de branche conclues au niveau national doivent, pour être étendues, comporter des dispositions relatives à l'égalité de traitement entre les salariés français et étrangers, notamment en matière d'emploi.

Si le Code Pénal (art.L225.2) prévoit des sanctions (emprisonnement ou amende) en cas de discrimination, au sens de son article L 225.1, se traduisant par un refus d'embauche ou un licenciement, ou en cas de subordination d'une offre à une condition prohibée, le Code du Travail n'en prévoit pour sa part aucune. Son article L 122.37 est au demeurant le seul qui confère en ces domaines des pouvoirs explicites à l'Inspection du travail : celui d'exiger le retrait ou la modification des dispositions contraires à l'article L 122.35. De grandes incertitudes pèsent en revanche, sur l'applicabilité aux faits de discrimination des dispositions de l'article L 610.11, permettant aux inspecteurs du travail de dresser des procès-verbaux. La question, que la seule lecture des dispositions du Code ne rend pas limpide, n'a en effet pas été abordée par l'instruction du 14 mars 1986 relative à la transmission et au suivi des procès-verbaux. Elle ne l'a été qu'indirectement, et de façon guère plus concluante, par une circulaire ultérieure du 2 juin 1994, qui concerne la conduite à tenir par les inspecteurs du travail en matière d'atteintes involontaires à la vie, à l'intégrité des personnes, ou de mise en danger de celles-ci, infractions qualifiées par les articles L 221.6, L 222.19, et R 625.2, ainsi que L 223.1 du Code Pénal. Aux termes de cette circulaire, les agents de contrôle peuvent :

- soit, lorsque les infractions ont pour origine la violation de prescriptions figurant dans le Code du travail, dresser procès-verbal conformément à l'article L 611.1 de celui-ci ;
- soit, dans le cas contraire, adresser un rapport au Parquet sur la base de l'article

40 du Code de procédure pénale.

L'article L 611.1 prévoit en effet, que « les inspecteurs du travail sont chargés de veiller à l'application des dispositions du Code et des lois et règlements non codifiés relatifs au régime du travail », et qu'ils sont également chargés, « concurremment avec les agents et officiers de police judiciaire, de constater des infractions à ces dispositions » Mais l'article L 122.45 ne prévoit pas, on l'a dit, de sanction pénale. De ce que le même article L 611.1 prévoit certes, aussi, que les inspecteurs peuvent, de surcroît, constater un certain nombre d'infractions à des dispositions extérieures au Code du travail, au nombre desquelles celles définies à l'article L 225.2 du Code pénal, qui correspondent aux comportements prohibés par l'article L 122.45 du Code du travail, certains commentateurs ont été enclins à conclure que la matière offrait prise aux procès-verbaux. Un document à paraître à l'INTEFP devrait prochainement faire état de cette interprétation. On peut néanmoins aspirer à plus clair.

Dans cette perspective, il est proposé :

- de transposer dans le Code du Travail les dispositions du Code pénal relatives à la discrimination en matière d'emploi, en précisant le champ d'application (embauche, licenciement, sanctions disciplinaires, mais aussi affectation, politique de formation et de promotion) de manière à permettre à coup sûr, aux inspecteurs du travail, de faire usage des pouvoirs qui leur sont conférés par les articles L 610.11 et L 611.1 du Code du travail ;
- d'explorer selon quelles modalités les inspecteurs du travail pourraient également, dans certains cas, avant de dresser procès-verbal, ou au lieu de le faire, procéder à des mises en demeure, comme cela existe déjà en France en matière de sécurité du travail, et comme a le pouvoir de le faire, en Grande-Bretagne, la CRE.(« mises en demeure de non discrimination »)

Il n'est pas, en revanche, proposé de créer, au sein de l'Inspection du Travail, une cellule spécialisée en matière de discrimination, à l'analogie de celle qui existe en matière de répression des trafics de main d'œuvre. Il ne semble pas, en effet, que la formule, qui comporte notamment l'association à l'Inspection du Travail d'autres services, soit, en la matière, aisément transposable, ni que la stricte économie de

moyens qui doit gouverner l'utilisation d'un corps déjà peu nombreux et grevé de tâches considérables²⁶ soit compatible avec une dispersion des forces. Mieux vaudrait, par conséquent, définir de façon assez précise les modalités de recentrage de l'inspection sur les tâches qui sont normalement les siennes, et de collaboration de celle-ci tant avec les partenaires syndicaux qu'avec la nouvelle autorité indépendante que de créer une structure supplémentaire.

Il est ensuite proposé d'autoriser les organisations syndicales à ester en justice en matière de discrimination raciale comme elles le sont déjà en matière de discrimination sexuelle (article L 123.6 du Code du travail), et comme le sont déjà, sur le premier terrain, les associations dont c'est la vocation sociale.

Il est également proposé :

- de prévoir que le bilan social transmis aux institutions représentatives du personnel comportera désormais non seulement, comme c'est déjà le cas, des données relatives à l'emploi des étrangers, mais aussi à l'emploi des Français d'origine étrangère ;
- d'inscrire les problèmes de discrimination au nombre de ceux qui doivent faire l'objet d'un examen dans le cadre des négociations collectives ;
- d'élargir, sur ce terrain, les attributions de la Commission nationale de la négociation collective en matière de suivi annuel de l'application des conventions collectives.

L'ensemble de ces démarches ne présentera toutefois d'intérêt que si on s'achemine peu à peu, sur la base d'une analyse tant des données quantitatives retraçant la part prise par les différents groupes en présence aux embauches, affectations, promotions, départs en formation, que des parcours individuels, vers une forme de « monitoring » analogue à celui préconisé par la CRE britannique.

De manière à éviter que l'externalisation de l'emploi ne prive de sens les efforts conduits par les entreprises de bonne dimension ou comportant une vraie vie

²⁶L'inspection du travail est compétente en matière de relations et de conflits du travail, d'hygiène et de sécurité, et dans nombre d'autres domaines encore. La mise en oeuvre de la réduction de la durée du travail pèse sur celle d'un poids très lourd. Or on ne compte, pour le présent, que 430 sections d'inspection comportant chacune normalement un inspecteur et deux contrôleurs. Les deux autres membres de l'Inspection sont en service à l'Administration centrale.

syndicale, du fait du comportement de certaines entreprises auxquelles les premières sous-traitent une partie des tâches, il est également proposé, comme cela est également articulé avec insistance, Outre-Manche, de rendre les donneurs d'ordre comptables, à un degré plus ou moins fort, des comportements de leurs sous-traitants.

Il n'est pas proposé, après examen contradictoire des arguments des différentes parties prenantes de sensibilités opposées, de procéder à une inversion de la charge de la preuve, devant le juge, des comportements discriminatoires en débat, comme les choix européens l'imposent dans le seul domaine des discriminations sexuelles. Certains commentateurs²⁷, du fait de leur sensibilité à la notion de responsabilité collective en matière de discrimination, et de leur aspiration à la mobilisation des acteurs sociaux, plutôt qu'à des épreuves détachées de leur contexte, y voient, de façon peut-être un peu péremptoire, « un faux problème ». D'autres demeurent sceptiques sur les avancées qu'est susceptible d'assurer en la matière, le seul élargissement des pouvoirs d'appréciation du juge, déjà opéré en matière de licenciement et de sanctions disciplinaires (article L 122.14.3 et L 122.43 du Code du travail). Il semble néanmoins prudent d'accorder, au moins pour un temps, quelque crédit à cette démarche. Pour peu que les juges, professionnels ou non (magistrats et conseillers de Prudhommes), comme les syndicalistes et les inspecteurs du travail, bénéficient d'une sensibilisation et d'une formation appropriée en matière de discriminations liées à l'origine ethnique ou nationale. Et aussi que soit organisée, sur ce front, une protection des témoins analogue à celle qui a fini par prévaloir en matière de harcèlement sexuel (article L 122.46 alinéa 2 du Code du travail).

C . Un nouveau style d'action administrative en matière d'intégration

La réponse à la question : «Quels bons relais administratifs des impulsions données par l'autorité indépendante ?» passe naturellement par un supplément d'auscultation de la DPM et du FAS. L'utilité du « maintien » de la « DPM dans sa

²⁷Philippe Bataille en particulier.

situation actuelle »-c'est le vocabulaire du rapport de la « Mission d'étude sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat et des organismes chargés des étrangers»- a été maintes fois débattue par des rapports administratifs, tant par le rapport précité que par d'autres, diffusés ou non diffusés, de portée inégalement précise, et reposant sur des analyses inégalement circonstanciées. Ces rapports ont :

- soit conclu, de façon plus ou moins motivée, au rattachement à la DAS de tout ou partie des compétences exercées par cette direction, de manière à ce qu'elle soit vraiment en état d'assumer sa mission d'accompagnement de l'ensemble du développement social de la population, toutes composantes confondues (c'est en effet l'aboutissement logique d'une démarche de requalification des services de droit commun, et de refus de la «ghéttoïsation»)

- soit conclu au maintien en l'état des structures existantes aux principaux motifs . que l'intégration des populations issues de l'immigration «se situe dans la continuité des mesures d'introduction sur le territoire national» ;

qu'il existe un «lien entre l'intérêt collectif qui s'attache à la réussite de la politique d'intégration et l'accès à la nationalité qui symbolise celle-ci».

A ces motifs il convient d'ajouter, pour ne pas raisonner dans l'abstrait, que le Ministère de la Justice s'est toujours montré plus que réservé à l'égard de l'idée d'un rattachement de la Sous-direction des naturalisations à ses services en vue de créer un grand Service central unique de la nationalité.

On a déjà fait valoir, en revanche, que le premier motif n'était pas recevable, qu'il fallait au contraire casser le lien entre régulation des flux et intégration, la question de l'accueil des primo-arrivants étant peut-être à considérer à part.

Il est de surcroît tout à fait clair que, si l'on souhaite s'attaquer aux phénomènes de discrimination qui concernent autant les Français d'origine étrangère que les étrangers , la thématique de la continuité perd toute pertinence, ce qui ne signifie pas qu'il faille lui en reconnaître une s'agissant d'étrangers durablement présents sur le territoire.

On s'est également souvent interrogé, non seulement du côté des pouvoirs publics, mais du côté de leurs partenaires, sur les vertus et les inconvénients de la

coexistence, sur le front de la politique d'intégration, d'une direction d'administration centrale, -la DPM-, et d'un établissement public-le FAS-, en charge des mêmes enjeux et des mêmes populations, mais cultivant logiquement des préoccupations pour partie différentes, entre lesquelles l'exercice, au nom de l'Etat, par la DPM, sur le FAS, d'une tutelle inégalement adéquate selon les circonstances ne suffit pas à éviter les contradictions. Certains des interlocuteurs des deux services publics et certains animateurs du second ont notamment parfois été amenés à se demander :

- ce que vaut l'autonomie d'un établissement qui, malgré l'existence d'un conseil d'administration représentant à parité les administrations et les autres protagonistes de la politique d'intégration reçoit fréquemment de la tutelle, au coup par coup, des directives tendant à la prise en charge de différentes catégories de financements s'insérant plus ou moins harmonieusement dans les orientations assignées à cet établissement ;

- ce que signifie la coexistence de deux sources de financement, d'importance à la vérité très inégale, des actions d'intégration (ou assimilées ; le FAS finance aussi l'OMI) :

- . le FAS, à hauteur d'un peu plus de 1,1 milliards de francs, hors prêts et avances, en 1997, sensiblement moins de 1 milliard en tendance dès lors que le FAS ayant rattrapé les retards longtemps accumulés dans les paiements, son fonds de roulement s'est considérablement dégonflé, et la diminution des crédits annuellement disponible apparaît dans sa nudité ;

La DPM, à hauteur de 381 millions de francs la même année (en forte diminution par rapport aux exercices antérieurs, d'où la tendance à reporter sur le FAS un certain nombre de financements), les trois quarts de cette somme étant consacrés aux actions en faveur des réfugiés et demandeurs d'asile²⁸.

Si on souhaite, dans le cadre d'une stratégie combinée de lutte contre les discriminations et de renforcement des stratégies d'intégration –qui sont, faut-il le répéter, à quelques réserves près, les deux faces du traitement d'un même

²⁸ actions que les contrôleurs d'Etat du FAS ont toujours, à tort ou à raison, regardées comme étrangères à la vocation de celui-ci, jusqu'à ce que la charge de financer le SSAE, dont l'activité se déploie, pour une large part, au profit des réfugiés, soit autoritairement reportée de la DPM sur le FAS.

problème- renouveler en profondeur les rapports administration / autres acteurs sociaux, il est vraisemblablement nécessaire de mettre fin à cette superposition de structures, ne serait-ce que pour éliminer les pertes en ligne et les faux-semblants qu'elle engendre, mais aussi de manière à rendre manifeste, au prix de l'attribution à une structure unique raisonnablement émancipée de la tutelle au quotidien de quelque administration que ce soit, surtout impliquée dans le traitement des problèmes d'immigration, que **l'indépendance nécessaire pour lutter efficacement contre les discriminations l'est aussi pour intégrer efficacement.**

Des réflexions de portée voisine sur la bonne distance entre administrations centrales et opérateurs ont, sur des terrains certes différents, ceux de l'évaluation des politiques de santé, et de la sécurité sanitaire, récemment débouché sur la mise en place d'un nouveau type d'institutions se présentant comme intermédiaires entre les établissements administratifs classiques et les autorités indépendantes : les instituts ou agences dotées d'un conseil d'administration de composition paritaire représentants de l'Etat / représentants du monde professionnel et/ou personnalités qualifiées, d'un directeur agissant au nom de l'Etat, nommé pour une période déterminée, et dont les actes ne sont soumis à aucune tutelle, d'un conseil scientifique, enfin, veillant à la cohérence de la politique suivie. Les prototypes de ces institutions sont l'Agence d'accréditation et d'évaluation en matière de santé ainsi que l'Institut de veille sanitaire, l'Agence française des produits de santé, et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments issues de la loi 98535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire. Les institutions dont il s'agit ont reçu des compétences :

- soit d'observation, d'alerte des pouvoirs publics, d'études et d'analyse et de recommandation de toutes mesures ou actions appropriées au traitement des risques repérés ;
- soit de participation à l'application des lois et règlements, de police sanitaire, d'évaluation des risques liés à l'utilisation d'objets et produits, de contrôle de la publicité, et d'information du public.

Pour exercer ces compétences,

- elles reçoivent de l'Etat, des collectivités territoriales, et de leurs établissements

publics, et de différentes catégories d'autres partenaires, ainsi que, le cas échéant sur leur demande, de toute personne physique ou morale, les informations nécessaires à l'exercice de leur mission, ce qui veut dire que ces différents interlocuteurs sont tenus de les lui faire parvenir ;

- elles disposent, en tant que de besoin, du concours des services de l'Etat, et organismes placés sous sa tutelle, y compris pour procéder au contrôle de l'application de dispositions législatives et réglementaires.

Certaines d'entre-elles :

- disposent de pouvoirs d'investigation, et, pour les exercer, de corps commissionnés de contrôle, ou peuvent prendre des mesures tendant à l'interdiction d'exercice de certaines activités ;

- doivent être consultées sur tout projet de texte réglementaire entrant dans leur champ de compétences.

Politique de santé publique d'une part, et politique d'intégration et de lutte contre les discriminations liées à l'origine ethnique ou nationale d'autre part relèvent certes des domaines d'intervention très différents. Il se pose cependant, dans l'un et l'autre de ces domaines, selon des dosages certes différents, des problèmes identiques : d'observation, de « mise en réseau », et d'investigation. L'expérience, si elle n'est pas directement transposable vaut donc d'être méditée. On pourrait même considérer que c'est autour d'une formule institutionnelle unique, inspirée des précédents qui viennent d'être retracés, qu'on gagnerait à ordonner la lutte contre les discriminations et le renouveau de la politique d'intégration. Si telle n'est pas, en définitive la formule proposée, puisqu'on a déjà proposé la création d'une autorité indépendante, c'est qu'au nombre des questions dont le traitement peut se révéler nécessaire au titre de la lutte contre les discriminations, certaines sont susceptibles d'impliquer l'exercice d'une autorité non seulement à l'égard d'opérateurs privés, mais aussi d'opérateurs publics ; et que seule une instance de très haut niveau et raisonnablement dégagée de l'action administrative quotidienne, peut, semble-t-il, assumer une telle responsabilité. Il serait en revanche, souhaitable, parallèlement à la création de l'autorité indépendante telle que déjà caractérisée, notamment en vue de lui permettre de porter cette responsabilité, de

mettre en place une Agence de l'intégration et de la lutte contre les discriminations recueillant, outre l'ensemble des compétences et moyens financiers et humains dont disposent actuellement le FAS, et la DPM²⁹, quelques compétences et moyens supplémentaires, une fraction notamment des compétences et moyens de la SONACOTRA, des moyens nouveaux aussi permettant à l'Agence d'agir en qualité de bras séculier de l'autorité indépendante. Il faudrait recruter en particulier, pour ce faire, un corps, de dimension modeste, d'agents commissionnés, mais aussi de bons spécialistes de sociologie, d'anthropologie, et de droit du travail ; resserrer peut être les liens avec le SSAE, et renforcer ses moyens d'action.

L'Agence devrait être placée sous la tutelle du ministre chargé des Affaires sociales (Direction de l'Action Sociale).

Le transfert à la nouvelle Agence des ressources mises à la disposition du FAS par la Caisse Nationale des Allocations Familiales appelle assurément une négociation préalable avec cet organisme et, plus généralement, avec les partenaires sociaux, mais elle ne devrait pas être hors de portée, et, même si le FAS persévérât dans l'être, sans modification des textes en définissant la mission et le statut, cette négociation ne saurait être éludée. La CNAF a plusieurs fois refusé de délibérer sur le prélèvement annuellement effectué sur ses ressources en faveur du FAS (et qui n'est plus gagé, comme à l'origine, par les économies sur prestations familiales servies aux familles résidant à l'étranger de travailleurs immigrés) . Elle ne paraît pas disposée à accepter que celui-ci soit relevé à hauteur des besoins qu'a créé, pour simplement soutenir son niveau d'intervention, l'amélioration de ses performances en matière de paiement. Un impôt, le prélèvement sur les revenus du patrimoine et les valeurs mobilières, actuellement perçu au profit de la CNAF (dans une proportion qui devrait être réduite à l'occasion de la mise en oeuvre de la CMU) pourrait, en revanche, en compensation d'une décharge de l'actuel prélèvement en faveur du FAS, être affecté à l'établissement public venant à sa succession. La

²⁹(pour ce qui est des compétences que cette dernière exerce en dehors du domaine de la nationalité, et de la régulation des flux migratoires - autrement dit, la sous-direction des communautés immigrées-). Les autres compétences de cette direction pourraient soit demeurer entre ses mains, soit être redistribuées entre d'autres directions du même ministère, soit encore être rétrocédées en tout ou partie à d'autres départements ministériels.

ressource envisagée présente l'avantage d'évoluer de façon suffisamment dynamique pour que les efforts restant à accomplir dans le double domaine de la lutte contre les discriminations et de l'intégration ne souffrent pas d'un excès de disette financière, et que ceux qui le portent n'en soient pas réduits à solliciter le mécénat de ceux qui répugnent peu ou prou à s'y enrôler.

L'observatoire de la discrimination sociale pourrait, quant à lui, soit être rattaché à la nouvelle Agence, soit conserver un statut autonome, son président étant de droit celui de l'Agence.

Entre autorité indépendante, Agence, et acteurs sociaux devrait progressivement s'instaurer, dans le cadre des orientations définies par le Gouvernement une dynamique de mobilisation **contre** les discriminations et **pour** une intégration ouverte et pluraliste. Dynamique passant naturellement par l'enracinement local du dispositif ; comme c'est le cas en Grande-Bretagne ; comme le souhaitaient, pour l'expérimentation qu'ils préconisaient, les auteurs du rapport Mekachera/Gaeremynck ; comme les autorités publiques ont de longue date souhaité, mais en ne recourant pas nécessairement aux procédés les plus expédients pour y parvenir, en particulier s'agissant du FAS.

Il paraît difficile de multiplier, tout en leur conservant un niveau de prestance suffisant, les représentants de l'autorité indépendante dans les régions. On pourrait en revanche en implanter de sept à douze dans des inter régions. A qui il reviendrait, de manière à manifester l'articulation entre lutte contre les discriminations et politiques d'intégration, de présider des commissions inter régionales de l'intégration et de la lutte contre les discriminations dont le secrétariat serait assuré par des préposés de l'Agence. Le niveau inter régional ainsi identifié négocierait naturellement avec les autorités régionales et départementales de l'Etat ainsi qu'avec les collectivités locales les modalités de participation aux contrats de plan Etat/région, aux programmes régionaux, départementaux, et locaux d'intégration des populations immigrées. L'Agence pourrait de surcroît, de concert avec les responsables de la politique de la ville, avec lesquels le FAS a, déjà, une longue et ancienne expérience de coopération (parfois compliquée par la réticence des autorités préfectorales à admettre l'existence, en faveur de l'établissement

public, d'un champ d'autonomie), et à la lumière des « chartes de bons usages » préconisées par l'autorité indépendante, négocier avec les collectivités de base différentes formes de contrats (tranches « intégrations » de contrats de ville, contrats propres à cette matière, du type de ceux existant dans les années 1970). Les CODAC réaménagées, en vue de les soustraire à une excessive ambiguïté, et invitées à s'appuyer sur les deux instances dont la création est préconisée, pourraient utilement être associées à cet effort collectif, et, dans certains cas, lui servir de support.

Conclusion

La stratégie proposée en réponse aux questions posées par la lettre de mission repose donc sur trois composantes :

- création d'une autorité indépendante légère dotée de pouvoirs de médiation et de négociation étendus, ainsi que du pouvoir d'actionner d'autres autorités,
- clarification des dispositions du Code du Travail relatives aux discriminations à raison de la nationalité ou de l'origine ethnique ou nationale et accroissement, à cette occasion, dans une faible mesure des pouvoirs de l'inspection du travail, dans une plus large mesure des pouvoirs des institutions représentatives du personnel et des organisations syndicales, en même temps qu'élargissement du champ de la négociation collective,
- remembrement du dispositif d'intervention public au niveau national, et sur le plan territorial sous le triple signe :
 - de la distinction des genres entre maîtrise des flux et intégration,
 - de la mise en oeuvre articulée de la discipline de lutte contre les discriminations et de la discipline d'intégration, comprise de façon à la fois plus ouverte et plus exigeante,
 - de la consolidation des moyens mobilisés à cet effet.

Ces trois composantes sont, dans l'esprit de l'auteur, indissociables.

Reste :

- à identifier la place à assigner dans le nouveau paysage institutionnel qu'il est proposé de mettre en place aux initiatives prises depuis octobre 1998

- l'Observatoire des discriminations,
 - les CODAC,
 - l'élargissement de la composition du Haut Conseil de l'Intégration,
- à clarifier les modalités d'exercice des compétences demeurant entre les mains de la DPM et des organismes lui restant rattachés (en particulier l'OMI),
- à veiller à ce que soit assuré un enchaînement harmonieux entre stratégies tournées vers les primo arrivants et stratégies prenant place ultérieurement.

Entre les phénomènes migratoires et la conception qui prévaut de la citoyenneté, l'influence ne saurait s'exercer dans un seul sens, quelque désir qu'on soit tenté d'éprouver en ce sens. La France ne peut en ce domaine ni tourner le dos à son passé, ni méconnaître à quoi l'exposent tant sa position dans le système économique mondial que son insertion dans l'ordre européen. Certes pas un bouleversement, mais un infléchissement significatif des formes de raisonnement présidant au traitement de certaines questions sensibles. L'exception dont elle pourrait être tentée de se prévaloir n'est en effet recevable que si ses fruits emportent la conviction.

Annexe 1

Lettre de mission

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*La Ministre de l'Emploi
novembre 1998
et de la Solidarité*

Paris, le 23

Monsieur le conseiller d'Etat,

Le Gouvernement a décidé de faire de la lutte contre les discriminations liées à l'origine nationale, ethnique ou religieuse, une des orientations principales de la politique d'intégration qu'il conduit. Tous ceux qui vivent en France doivent être assurés que le processus d'intégration est gouverné par le principe d'égalité.

Le Haut conseil à l'intégration, dans son rapport remis mardi 20 octobre au Premier ministre, a dressé un diagnostic préoccupant sur l'existence de discriminations dont sont victimes non seulement les étrangers qui vivent en France mais aussi ceux de nos concitoyens qui « ont l'air » étrangers. Ce diagnostic, qui touche aussi bien l'emploi que le logement ou la vie sociale dans son ensemble, est, dans une très large mesure, partagé par le Gouvernement.

Aussi, lors du conseil des ministres du 21 octobre, plusieurs décisions ont été annoncées. Elles tendent notamment à mobiliser contre les discriminations tous les acteurs de la vie sociale et en premier lieu l'Etat. En particulier, afin de combler une lacune dans la connaissance de ces phénomènes, il a été décidé de créer un observatoire des discriminations.

C'est dans ce contexte que vous avez accepté de conduire une réflexion destinée à évaluer la pertinence de l'organisation administrative française par rapport à l'objectif de lutte contre les discriminations. Je vous en remercie vivement.

Il conviendra notamment d'apprécier l'opportunité de donner suite ou non aux propositions émanant de diverses instances tendant à la création d'une structure chargée spécifiquement de lutter contre les discriminations, par exemple sous la forme d'un médiateur ou d'une autorité administrative indépendante.

Ces propositions soulèvent des questions juridiques et pratiques d'une complexité certaine.

Elles requièrent en particulier l'estimation des conditions auxquelles une structure chargée spécifiquement de lutter contre les discriminations pourrait obtenir de meilleurs résultats que les institutions actuelles (inspection du travail, police, justice). Cette analyse pourrait être opérée à la lumière des expériences étrangères en la matière.

Dans l'hypothèse où la création d'une structure particulière vous paraîtrait opportune, il vous appartiendrait de dégager le schéma administratif le plus pertinent.

Vous mènerez cette réflexion en liaison étroite avec les responsables administratifs, associatifs et syndicaux compétents, ainsi qu'avec les spécialistes des discriminations dans les différents domaines concernés (notamment l'emploi, l'éducation, le logement, les services public en général...).

Dans le cadre de votre mission, vous pourrez faire appel en tant que de besoin aux services du ministère de l'emploi et de la solidarité et notamment de la direction de la population et des migrations.

Je souhaite que le Gouvernement puisse disposer du résultat de votre réflexion pour le 26 février 1999.

En vous remerciant par avance pour la contribution que vous apporterez ainsi à l'élaboration de la politique d'intégration du gouvernement, je vous prie de croire, monsieur le conseiller d'Etat, en l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Martine AUBRY

Annexe 2

Rencontré, interrogé, consulté

Pierre Jean	ANDRIEU	Commissariat Général du Plan
Michel	BACQUET	Président de section honoraire du Conseil d'Etat, Président du SSAE
Philippe	BARRET	Conseiller auprès du Ministre de l'Intérieur
Philippe	BATAILLE	Sociologue
Noureddine	BOUBEKEUR	FAS
Sophie	BOUCHET-PETERSEN	Droit de Cité
Michel	CARON	CFDT
Dominique	CHARVET	Magistrat
Gérard CGT	CHEMOUIL	Responsable du secteur salariés migrants à la
Jacqueline	COSTA-LASCOUX	Directeur de recherche
Georges	FAUROUX	Président du Haut Conseil de l'Intégration
Jean	GAEREMYNCK	Directeur de la population et des migrations
Claire	GUIGNARD-HAMON	Conseil scientifique de l'évaluation
Adeline solidarité	HAZAN	Conseiller auprès du Ministre de l'emploi et de la
Marie-Thérèse	JOIN-LAMBERT	Inspecteur général des Affaires Sociales
Danièle	JOURDAIN-MENNINGER	Conseiller technique au cabinet du Premier Ministre
Feriel	KACHOUKH	Droit des femmes
Séverine	LABAT	Sociologue
Henri	LECLERC	Président de la ligue des Droits de l'Homme
Claude-Valentin	MARIE	Sociologue
Jean	MARIMBERT	Directeur des relations du Travail

Vincent	MOISSELIN	Chef de cabinet du Ministre Délégué à la ville
Patrick	MONY	GISTI
François Olivier	MORDOHAY	Effect If P.
George	PAU-LANGEVIN	ANT
Patrick l'Intérieur	QUINQUETON	Conseiller technique auprès du Ministre de
Jacques sociales	RIGAUDIAT	Conseiller du Premier ministre pour les affaires
François	ROCHE	Directeur du SSAE
Michèle	TRIBALAT	Membre du Haut Conseil de la Population
Thierry	TUOT	Directeur du FAS
Hubert	VALADE	DPM
Claude	VALTER	Conseiller technique-cabinet du Premier Ministre
Patrick	VIVERET	Président de l'Observatoire de la décision publique
Patrick	WEIL	Directeur d'études
Michel	WIEVIORKA	Sociologue
Jean-Pierre	WORMS	Sociologue

Les remerciements de l'auteur vont tout particulièrement à ceux qui ont accepté de relire les avant-projets de rapport - ainsi qu'à :

- **M. CHEMOUIL** pour les notes techniques qu'il a fait établir sur certains aspects du dossier,
- **M. Jean GAEREMYNCK**, directeur de la population et des migrations, pour la documentation qu'il a bien voulu réunir à l'intention de l'auteur, et les traductions de textes anglais auxquelles il a fait procéder.
- **Mme Michèle TRIBALAT** pour la mise à jour à laquelle elle a bien voulu procéder de ses réflexions sur les problèmes statistiques.
- **M. Thierry TUOT**, directeur du FAS, pour les notes qu'il a bien voulu lui communiquer.

Ils vont aussi à **M. Bernard BEDAS**, conseiller social auprès de l'Ambassade de France en Grande-Bretagne pour les informations et documents fournis au sujet de l'expérience britannique.

Annexe 3

Lu

- Adri : Guide pratique de l'intégration (à paraître)
- Jean-Louis Autin : Autorités administratives indépendantes. Jurisclasseur, fascicule 75 5-1997
- Philippe Bataille :
1 - le racisme au travail. La découverte, 1997
2 - le racisme dans le monde du travail. Partage, juillet 1997
3 - Repérer les discriminations racistes dans le travail et à l'embauche.
- Ville-Ecole
4 - Discrimination raciste à l'embauche : le cas du pharmacien de Solesmes et des magasins Ikéa (article à paraître)
- Philippe Bataille & Michel Wieviorka : Figures actuelles du racisme, Sciences humaines, mai 1998
- J. C. Colliard & G. Timsit (sous la direction de) : Les autorités administratives indépendantes. PUF 1988
- Commission for Racial Equality (Grande-Bretagne) :
- annual report 1990
- annual report 1995
- annual report 1996
- annual report 1997
- Racial Equality means quality : a standard for racial equality for local government in England and Wales (1995)
- Racial Equality means business : a standard for racial equality for employers (1996)
- The leadership challenge (1997)
- Commission nationale consultative des Droits de l'Homme : Rapport 1997
- Conseil de l'Europe : - Groupe des spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité : L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, cadre conceptuel, méthodologie, et «bonnes pratiques». Strasbourg 25 février 1998.
- Conseil d'Etat : Le principe d'égalité, considérations générales du rapport public pour 1996. Documentation française 1997
- Conseil d'Etat, IGAS, IGA, IGSJ, IGAE : Rapport de la mission d'étude sur le fonctionnement des services de l'Etat et des organismes chargés des étrangers, mai 1997

Jacqueline Costa Lascoux : La lutte contre le racisme en Europe, les instruments internationaux, revue Européenne des Migrations internationales, volume 11 n° 3, 1995
Le racisme et le droit, Migrations sociétés, volume 9 n° 49, janvier/février 1992

John Crowley : Le rôle de la commission for Racial Equality dans la représentation politique des minorités ethniques britanniques. Revue Européenne des Migrations Internationales, volume 6, numéro 3, page 76 et suivantes, 1990

V. De Rudder, M. Tripier, F. Vour'ch, V. Simon : La prévention du Racisme dans l'entreprise en France, Rapport d'Etude pour la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, juin 1994

V. De Rudder, C. Poiret, F. Vour'ch : La prévention de la discrimination sociale, de la xénophobie, et la promotion de l'égalité de traitement dans l'entreprise : une étude de cas en France, Rapport d'Etude pour la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, mars 1997

Equal treatment commission (Pays-Bas) : Annual report 1997

Fédération CGT des Finances : Racisme et comportements professionnels aux Finances, Rapport d'enquête, juin 1998

M. Gentot : Les autorités administratives indépendantes- Montchrestien Clefs, 1991

Haut Conseil de l'Intégration : Rapport relatif aux discriminations, 1998

Séverine Labat : L'exercice des libertés religieuses musulmanes en France, mémoire IEP de Paris 1991

Marie-Thérèse Lanquetin : - Discrimination à raison du sexe, commentaire de la directive 97/80 du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans les cas de discriminations à raison du sexe, Droit Social n° 718, page 688 et suivantes, juillet/août 1998

Sylvia Laussinotte : Les fichiers et les étrangers au coeur des nouvelles politiques de sécurité, thèse Université de Paris X, Nanterre 1998

Dietmar Loch : Moi, Khaled Kelkal. Le monde 7 octobre 1995

Danièle Lochak : Les discriminations frappant les étrangers sont-elles licites ? Droit Social 1990

Michel Miné : Pour la mobilisation d'un autre raisonnement juridique face à la discrimination raciale au travail, note

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité : Actions menées par la direction de la population et des migrations pour lutter contre les discriminations à l'embauche et dans l'emploi. Notes et documents n° 41, janvier 1998

Abdelmalek Sayad : - Qu'est ce que l'intégration ? Hommes et migrations, décembre 1994
- Etat Nation et immigration ; l'ordre national à l'épreuve de l'immigration.

Peuples

méditerranéens. 27/28 août-septembre 1984

- Miroir trompeur du modèle de l'homogénéité culturelle de la société. Economie

et

Humanisme. 281 janvier-février 1985

- L'immigration ou les paradoxes de l'altérité. Edition Universitaire - De Boeck.

Université

Bruxelles 1991

- Michèle Tribalat : - Cent ans d'immigration. Etrangers d'hier, Français d'aujourd'hui. Cahier n° 131. INED. PUF 1991
- Faire France. La Découverte 1995
 - De l'immigration à l'assimilation. INED. La Découverte, 1996
 - Action publique et statistique du phénomène migratoire (à paraître)