

Pour la diversité : Contrecarrer les discriminations et la ségrégation urbaine

Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Étienne Wasmer

Combattre les discriminations

Il est vain de prétendre à l'exhaustivité en matière de lutte contre les discriminations. Les actions à mener sont multiples et doivent être combinées pour produire leurs effets. Ici, notre contribution consiste surtout dans le classement des actions à conduire en fonction du type de discriminations que l'on observe dans la société française¹.

Les discriminations directes

L'analyse économique des discriminations envers les minorités visibles identifie d'abord les « discriminations pures » qui sont une combinaison, d'une part de stéréotypes et d'autre part, de l'expression d'une préférence pour l'homogénéité ethnique. Ces discriminations peuvent être combattues par diverses méthodes. La première est de nature coercitive : elle consiste à développer le recours à la loi, par la plainte. C'est précisément pour faciliter le traitement juridique des discriminations que la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations) a été créée en 2004 et a commencé d'agir en 2005 – tout récemment au moyen d'une spectaculaire campagne d'affichage. Le but est de favoriser le dépôt des plaintes, de les collecter et d'examiner leur validité, ce qui permet ensuite de transmettre des dossiers plus complets à la Justice². Développer la prise de conscience des discriminations, de leur ampleur et plus subtilement, de leur caractère illégal, est une direction à encourager. Il convient cependant de remarquer que le nombre de plaintes déposées à la HALDE en 2005 a été faible : 1800 plaintes déposées pour seulement 600 suivies d'action. Cela suggère, soit que la culture de la plainte n'est pas suffisamment développée en France, soit que la difficulté inhérente à prouver des discriminations invisibles ou indirectes conduit rationnellement à ne pas s'engager dans la voie complexe de la plainte.

Une approche complémentaire repose sur le *testing*. Cette méthode, par laquelle des associations soumettent par exemple de faux CV ou de fausses demandes pour des logements permet, dans le cas de la discrimination directe, et sur de petits échantillons, de détecter, puis de faire condamner le cas échéant des comportements clairement discriminatoires. Les condamnations obtenues ont ainsi valeur d'exemple et permettent de faire avancer la cause de la lutte contre les discriminations.

¹ Voir dans cet ouvrage le chapitre « Discriminations et ségrégation : le visible et l'invisible ».

² « *L'instruction des réclamations donne lieu à la constitution de dossiers soumis au collège de la HALDE qui décide de la suite à leur donner. Il peut, notamment, faire procéder à la résolution amiable des différends par voie de médiation. La HALDE aide les victimes de discrimination à constituer leur dossier et les informe sur les procédures adaptées à leur cas. À la demande des parties ou d'office, les juridictions civiles, pénales ou administratives peuvent inviter la HALDE à présenter des observations sur les faits de discriminations dont elles sont saisies. Enfin, la HALDE informe le procureur de la République des faits constitutifs d'un délit portés à sa connaissance.* » Extrait du rapport annuel 2005. <http://www.halde.fr/rapport-annuel/2005/>

Ces tests peuvent parfois apporter des informations sur des discriminations qui n'apparaîtraient pas spontanément au moyen du mécanisme des dépôts de plainte. Il est par exemple notable que seule 5.3% des plaintes soumises à la HALDE portent sur des discriminations en termes d'accès au logement, contre 45% pour l'accès à l'emploi³, alors que des indicateurs convergents indiquent l'existence de fortes discriminations sur le logement⁴. Cette situation n'est d'ailleurs pas propre à la France. Comme le note l'Observatoire Européen des Phénomènes Racistes et Xénophobes dans son rapport 2006⁵, « *Les données sur la discrimination en matière de logement font cruellement défaut. Cependant, les recherches faisant appel à des «tests de discrimination» montrent que les immigrants subissent des différences de traitement de la part des agences immobilières et des propriétaires. (...) D'une manière générale, le nombre de plaintes pour discrimination en matière de logement ne reflète généralement pas la situation réelle dans les États membres. Tandis que d'autres indicateurs, comme la ségrégation spatiale, les conditions de logement ou la nature de la location, peuvent être considérés comme des indicateurs indirects de la discrimination en matière de logement, ceux-ci ne s'appuient pas sur des preuves directes. En l'absence d'autres mesures, les tests restent un outil généralement efficace pour collecter des données sur la discrimination directe.* »

Si ces tests sont, par définition, moins efficaces pour détecter les discriminations indirectes, ils peuvent néanmoins aider les institutions arbitrant un conflit – la HALDE ou un juge – à se faire une opinion sur un cas concret. Mais les résultats de ces procédures de *testing* ne peuvent pas être représentatifs au sens statistique, ne serait-ce que par la faiblesse des échantillons mais aussi de l'*endogénéité* des choix de ceux qui mènent ces actions. Ce dernier point signifie que les personnes qui mènent ces tests ne le font souvent que dans les situations où elles suspectent l'existence de discriminations, entraînant une révélation de la discrimination plus systématique que si le test était aléatoire. Au total cependant, ces procédures apportent un éclairage complémentaire aux mesures purement statistiques des discriminations.

Toujours dans le cas des stéréotypes et de la discrimination pure, on peut noter l'importance de la prise de conscience collective. En ce sens, les initiatives « citoyennes » de la part des entreprises inspirées par exemple des recommandations du rapport Bébéar (2004)⁶ ont le double avantage de sensibiliser les acteurs économiques et de ne pas avoir de caractère contraignant, et évitent par conséquent le risque de sanctionner injustement une entreprise pour discrimination.

Le dernier volet d'action porte sur la médiatisation de « modèles » ou de figures emblématiques susceptibles d'influencer, par leur présence et/ou leur influence dans l'espace public, le comportement des individus. C'est la méthode la plus efficace par exemple en matière de discrimination par les consommateurs : l'exemple type est celui du représentant de commerce qui tente de vendre des encyclopédies, et pour cela doit se faire ouvrir la porte du domicile de l'acheteur potentiel. Dans un pays où une partie de la population associerait une origine à un comportement potentiellement délinquant, les entreprises qui emploieraient les représentants de commerce auraient beau jeu de plaider qu'il est impossible de recruter une personne issue d'une minorité visible pour ce type

³ HALDE, Rapport annuel 2005.

⁴ Voir notamment Wasmer (2007), « [Pour une réforme radicale du droit du logement: une analyse économique](#) », Cahier numéro 27, En temps réel.

⁵ Rapport annuel sur la situation concernant le Racisme et la Xénophobie dans les États membres de l'UE, Observatoire Européen des Phénomènes Racistes et Xénophobes, 2006, <http://eumc.europa.eu/eumc/material/pub/ar06/AR06-P2-FR.pdf>

⁶ Claude Bébéar, « Minorités visibles : Relever le défi de l'accès à l'emploi et de l'intégration dans l'entreprise. Des entreprises aux couleurs de la France », Rapport au Premier Ministre Novembre 2004. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000573/0000.pdf>

d'emploi. Ce faisant, elles renforceraient à l'infini les stéréotypes dans une forme de cercle vicieux : comment combattre les stéréotypes en l'absence d'expérience de leur réalité ?

Pour sortir de cet équilibre nocif, il est indispensable que des actions symboliques visent à modifier les perceptions du public. Ainsi, la présence dans les médias de journalistes issus de l'immigration ou des minorités visibles, en particulier dans les postes les plus en vue comme récemment la présentation du journal de 20h, est une nécessité et les réels progrès enregistrés ces dernières années en la matière doivent être salués et poursuivis. Notons à cet égard que la HALDE a un rôle à jouer en ce qui concerne ces actions symboliques. L'institution a ainsi été saisie par le MRAP au sujet de la qualité des électeurs du corps électoral de la Chambre des Métiers (qui doivent être ressortissants français, communautaires ou de l'Espace Economique Européen). En saisissant ainsi la HALDE sur l'exclusion de *facto* des ressortissants africains, cette action porte une charge symbolique forte, puisque la question touche à la fonction de représentation d'un corps intermédiaire de la société française.

Les discriminations indirectes

Si, à force de volonté politique, un consensus pouvait être trouvé en matière de lutte contre les stéréotypes, l'action en matière de discriminations indirectes (ou statistiques) apparaît nettement plus problématique.

En effet, l'utilisation d'informations révélées par les corrélations statistiques permet en général d'améliorer l'efficacité des décisions. Dans le cas d'*a priori* faux, c'est le comportement en apparence rationnel au plan économique des agents qu'il s'agit de corriger, puisqu'il est à la fois injuste et inefficace. Mais les travaux théoriques montrent également que les *a priori* justes peuvent simplement correspondre à un mécanisme de prophétie auto-réalisatrice : les combattre serait également juste et efficace. Par exemple, certains de ces travaux⁷ montrent qu'imposer un traitement égal - en l'occurrence, un salaire unique - à des personnes de groupes différents et perçues comme différentes par les employeurs - peut avoir un impact positif du point de vue de la société selon un critère de bien-être global du fait de l'amélioration de la productivité des individus anciennement discriminés.

Le débat engagé autour de l'expérience des conventions ZEP de Sciences-Po recouvre en partie ces phénomènes : en rendant possible l'accès au premier cycle de Sciences-Po, on a suscité un investissement personnel accru des personnes qui ont vu que leurs efforts seraient potentiellement récompensés.

Ce résultat (et la théorie sur laquelle il s'appuie) ne va pourtant pas de soi. En imposant des rémunérations égales à des membres de groupes différents, on encourage les investissements du groupe discriminé mais on décourage ceux du groupe favorisé. Ce qu'on gagne en réduction des inégalités pourrait donc être perdu en efficacité dans certaines configurations. L'effet global sur la société dépend en réalité d'un paramètre clé, l'élasticité de l'effort individuel à la récompense : l'effet global d'une norme visant à égaliser les salaires des différents groupes sera positif si cette élasticité est plus grande pour le groupe défavorisé que pour le groupe favorisé. En clair, si l'effort total de la minorité augmente plus que la réduction d'effort global de la majorité, il y a un gain pour la société. L'inverse peut cependant être vrai. C'est pourquoi un des principes importants en matière de lutte contre

⁷ Voir par exemple Lundberg, S. J., and R. Starz, "Private Discrimination and Social Intervention in Competitive Labor Markets," *American Economic Review* 73 (1983), 340-47.

les discriminations statistiques est de ne pas décourager la majorité - faute de quoi la base de légitimité de l'action contre les discriminations risque de s'effriter.

Dans le cas des conventions ZEP, le principe était précisément de créer des places *supplémentaires* pour les lycéens des ZEP sans en supprimer par ailleurs, ce qui au moins dans le court terme a conduit à ne pas diminuer le « rendement » de l'effort des autres lycéens voulant accéder à Sciences-Po. Il s'agit en tout état de cause d'une question complexe et pour laquelle il n'existe aucune réponse simple ou *a priori*. En la matière, des études empiriques de qualité peuvent apporter des éléments de clarté.

D'autres leviers d'action sont possibles. La pratique du CV anonyme s'est récemment développée, suite aux préconisations faites notamment par le rapport Bébéar (« *Proposition 2 : rendre systématiquement les CV anonymes* »). Ce principe est désormais inscrit dans la loi, en l'occurrence celle sur l'égalité des chances du 31 Mars 2006⁸, mais les études manquent encore en France pour en évaluer l'impact. Une étude portant sur la Suède⁹ trouve sans ambiguïté que cette procédure, pourtant fondée sur le volontariat, augmente le taux de retour de la part des entreprises : les femmes qui cachent leur genre ont un taux de retour de 15% supérieur à celles qui le révèlent. La discrimination selon l'âge apparaît également réduite par cette procédure d'anonymisation, en revanche les auteurs ne trouvent pas d'effet selon l'origine ethnique, selon eux en raison d'erreurs probables de mesure et d'échantillon.

Reste enfin un levier d'action puissant de lutte contre les discriminations, mais souvent sous-estimé pour ne pas dire négligé : le marché. On ne pourra pas être exhaustif ici, mais une étude très frappante¹⁰ portant sur les Etats-Unis montre que les écarts de salaire entre hommes et femmes dans le secteur bancaire se sont réduits de façon considérable dans les Etats où celui-ci a été dérégulé. L'idée théorique, qui reprend celle de Becker, est qu'en l'absence de compétition forte, les employés peuvent bénéficier de rentes qu'ils partagent avec l'entreprise, au détriment des consommateurs ou des autres clients. Or, dans la pratique, les hommes semblaient avoir une prédisposition à la capture de rente par rapport aux femmes. La compétition venue, les écarts de salaire ont fortement diminué et l'emploi des femmes a notablement progressé.

Un argument très similaire peut être développé, *a contrario*, en ce qui concerne le « népotisme », défini par exemple par Goldberg (1982)¹¹ comme l'exact dual de la discrimination pure de Becker : il s'agirait en l'occurrence de la propension à vouloir recruter des membres d'un groupe particulier malgré un salaire plus élevé ou une compétence plus faible, et ce, par pur favoritisme. Un cabinet d'avocat qui aurait un quasi-monopole dans une ville moyenne pourrait ainsi recruter le neveu ou la fille de ses associés, fussent-ils médiocres, sans grand risque de faire faillite. Avec l'arrivée d'un deuxième cabinet d'avocat, il est probable que le népotisme en question ne soit pas à terme tenable. De même, une faculté de province qui recruterait un candidat sans dossier de recherche par localisme ou en

⁸ "Art. L. 121-6-1. - Dans les entreprises de cinquante salariés et plus, les informations mentionnées à l'article L. 121-6 et communiquées par écrit par le candidat à l'emploi doivent être examinées dans des conditions préservant son anonymat. Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'Etat."

⁹ Per-Anders Edina and Jonas Lagerströmb, "Blind dates: quasi-experimental evidence on discrimination", Working Paper 2006:4, The Institute for Labour Market Policy Evaluation. <http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2006/wp06-04.pdf>

¹⁰ Black, Sandra and Philip E. Strahan (2000). "The Division of Spoils : Rent-Sharing and Discrimination in a Regulated Industry", paper presented at First World Conference SOLE-EALE, Milan, June.

¹¹ Goldberg, Matthew. 1982. "Discrimination, nepotism, and long-run wage differentials". *Quarterly Journal of Economics* 97:307-19.

raison de liens familiaux ne peut le faire que si l'évaluation de sa production de recherche et de sa qualité est complaisante et que les étudiants ne sont pas mobiles entre universités.

Les exemples de ces situations où le marché réduit les discriminations, par l'introduction d'une dose de concurrence, sont nombreux. Wasmer (2006) souligne par exemple le fait que dans un marché locatif où les coûts de procédures de contentieux et d'expulsion sont importants en raison des lenteurs administratives ou des frais d'avocat, les propriétaires seront enclins à sélectionner leurs locataires. D'un point de vue empirique, des travaux en cours de réalisation semblent suggérer que les endroits où la justice civile est plus lente en matière de contentieux locatifs sont aussi les endroits où l'offre de logement est la plus faible, la mobilité des personnes issue de l'immigration est plus réduite et les loyers des minorités sont plus forts¹². Ces éléments, assez robustes, suggèrent que les restrictions à la liberté contractuelle sur le marché du logement locatif, qui permettent par ailleurs d'assurer une protection souhaitable contre l'arbitraire, peuvent avoir toutefois de forts effets indésirables : ces restrictions, qui sont autant de déviation par rapport au jeu du marché, entraînent des discriminations, ou à tout le moins une sélection forte des locataires, réduisant d'autant la fluidité du marché pour les plus fragiles économiquement.

En somme, on voit d'une part que les leviers d'action sont multiples et ne se limitent évidemment pas à la coercition. Le fait de montrer l'exemple des bonnes pratiques, le développement d'un jeu d'incitations, peuvent être des actions efficaces qui ont le mérite de ne pas décourager les actions économiques : celles-ci restent des moteurs puissants et peuvent même, si elles sont associées à une action politique déterminée, contribuer à combattre les discriminations.

Contrecarrer la ségrégation urbaine

Des mesures spécifiques sont nécessaires pour combattre la ségrégation urbaine, car celle-ci est à la fois un symptôme et un catalyseur des discriminations envers les minorités visibles en France. On prolongera ici les axes de réflexion proposés dans Fitoussi, Laurent et Maurice (2004)¹³ en les actualisant.

Le principe d'une égalité plus exigeante, la relance de la politique de la ville et «l'hystérésis spatiale »

Pour rompre l'enfermement urbain, relancer la circulation sociale et sortir du cercle vicieux exclusion-discriminations, un nouveau principe d'action publique apparaît nécessaire. Après Amartya Sen, on peut en proposer une définition simple : lorsque les conditions initiales d'accès au corps social sont trop dégradées, une égalité plus exigeante doit prendre le relais de la stricte égalité juridique.

A cet égard, il convient de noter que la politique de la ville a connu ces dernières années une impulsion nouvelle et forte. Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) organisé par la loi du 1er août 2003, dont la mise en œuvre a été confiée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), peut se prévaloir d'un bilan substantiel.

Selon le Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, en février 2007, 400 quartiers et 2,5 millions d'habitants ont été concernés par la relance de la rénovation urbaine, qui s'est traduite par la construction de 96 206 logements sociaux, la réhabilitation de 204

¹² Kramarz, Francis et Wasmer, Etienne (2007). "Imperfections in rental housing markets: theory and a test using French court data", mimeo, IEP Paris.

¹³ Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Joël Maurice, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Rapport du Conseil d'analyse économique n°45, La Documentation française.

217 logements sociaux, la destruction de 97 941 logements sociaux et enfin 224 351 résidentialisations. Cette politique ne va cependant pas sans poser des problèmes parfois redoutables.

Le service public de la caution

La restructuration des quartiers où le cadre de vie est le plus dégradé est très souhaitable. La destruction de tours et de barres y contribue certainement, mais soulève le difficile problème du temps nécessaire à la concertation et au relogement préalable des populations concernées. La reconstruction dans ces quartiers de logements ouverts à des catégories sociales variées pour favoriser la mixité sociale nécessite vraisemblablement certaines formes d'aide à la pierre.

La mobilité sociale qu'il s'agit de recréer implique la possibilité de parcours résidentiels qui sont actuellement rendus très difficiles. Le principe d'égalité plus exigeante devrait notamment concerner le passage des jeunes à l'âge adulte et leur accès à un logement qui leur permette de s'installer en couple, d'avoir des enfants, etc. Or de jeunes couples, alors qu'ils ont les mêmes potentialités et qualifications que ceux qui habitent en des quartiers plus amènes, ne peuvent y accéder faute des cautions nécessaires que leurs conditions initiales ne permettent de présenter. Outre la construction de logements appropriés, ne serait-il pas alors utile de constituer un service public de la caution¹⁴ qui permettrait de remédier à ce handicap initial ?

Qui plus est, la grande question de la cohésion urbaine peut être traitée sous un jour nouveau à la faveur du mouvement de décentralisation. La cohésion urbaine concerne – presque par définition – l'agglomération, alors que celle-ci est morcelée en communes souvent très différentes en termes de catégories sociales. Il en résulte de grandes inégalités, les communes ayant les plus forts besoins d'équipements et de services collectifs étant aussi celles qui ont le plus faible potentiel fiscal, lequel n'est que partiellement corrigé par les subventions de péréquations. Les logements sociaux sont aussi très inégalement répartis entre les communes.

Le morcellement est d'ailleurs propice à l'adoption par les communes les plus riches d'une attitude de « passager clandestin » à l'égard du droit au logement comme du droit à la ville. Une condition nécessaire pour surmonter ce comportement est de faire remonter la mise en oeuvre de ces deux droits au niveau de l'agglomération. Ce n'est pas pour autant une condition suffisante de l'efficacité, car des coalitions peuvent se nouer au sein de l'agglomération pour maintenir dans les faits la ségrégation par quartiers. Si l'on considère la cohésion et la mixité sociale comme des biens publics, alors –selon la théorie microéconomique– la délégation à l'agglomération de la mise en oeuvre de ces droits doit être encadrée, soit par des incitations, soit par des obligations légales assorties de contrôle et de sanctions, comme chaque fois qu'il s'agit d'internaliser des externalités.

L'hystérésis spatiale implique en outre que l'inscription dans l'espace du chômage de masse, sa concrétisation, agit comme un multiplicateur de l'effet d'hystérésis observé sur le marché du travail. Le processus déterminant n'est alors plus seulement la déqualification des chômeurs mais leur perte de capacités, de mobilité ou d'information. La réduction des distances physiques et sociale à l'emploi apparaît comme le moyen le plus efficace de contrecarrer cette dynamique et il va au-delà de la rénovation urbaine.

¹⁴ Voir le chapitre « Le service public de la caution ou la politique monétaire nationale ».

La connexion sociale contre l'hystérésis spatiale

Il faut en effet réduire les distances physiques et sociales des habitants des ZUS au marché du travail. Si le fractionnement social de l'espace urbain est une donnée permanente de nos sociétés, il ne devient ségrégation que lorsqu'il est fait obstacle à la mobilité. Il faut donc favoriser celle-ci en tous domaines pour remettre en marche le progrès économique et social, ce qui suppose de donner aux individus les moyens de réduire ces distances.

Pour réduire les distances physiques¹⁵, la priorité est de faciliter l'accès aux bassins d'emploi, de façon à établir la connexion avec le marché du travail le plus large. C'est le but des politiques de désenclavement des quartiers. C'est également le but de l'amélioration des dessertes par transports collectifs. Mais il faut orienter cet effort plus soupagement et prendre des mesures pour rendre les personnes plus *auto-mobiles*. Il convient aussi de favoriser l'emploi local. Par le développement des commerces et services de proximité mais aussi par l'appui aux initiatives locales, y compris les micro-crédits ainsi que l'apport de garanties et cautions spécifiques. Enfin les zones franches urbaines peuvent constituer un instrument de dernier ressort pour attirer l'emploi dans les ZUS les plus à l'écart des bassins d'emploi.

Pour réduire la distance sociale, il faut prioritairement assurer l'accès à l'enseignement et à la formation. C'est pourquoi, même si les évaluations disponibles des ZEP montrent qu'elles ont au mieux enrayé la dérive sans parvenir à l'inverser, des études plus fines ont montré que leurs moyens n'étaient pas adaptés à l'enjeu. Il serait donc catastrophique d'y renoncer et il paraît indispensable au contraire d'y affecter des moyens plus concentrés. On pourrait en outre prolonger et étendre la politique universitaire d'éducation prioritaire qui s'est développée sur l'exemple des conventions mises en oeuvre par Sciences-Po. Un problème suraigu est constitué par les jeunes sortis de l'école sans diplôme dont le taux de chômage demeure très élevé : un plan améliorant leur accès à la formation en alternance devrait être mis en chantier, en s'inspirant de la méthode des « écoles de la deuxième chance ».

¹⁵ Pour une revue de la littérature et une application à l'Ile-de-France du rapport entre ségrégation résidentielle, déconnexion physique aux lieux d'emploi et chômage, voir Gobillon L. et Selod H. (2007), "The effect of segregation and spatial mismatch on unemployment: evidence from France", LEA Working Paper 0702. http://laurent.gobillon.free.fr/articles/gobillon_selod_2007_sm.pdf