

MIGRATIONS ETUDES

SYNTHESE DE TRAVAUX SUR L'IMMIGRATION ET LA PRESENCE ETRANGERE EN FRANCE

La présente synthèse rend compte des résultats d'une étude menée en 2000 portant sur le traitement local des signalements du numéro d'appel gratuit mis à la disposition des personnes qui ont fait l'objet ou qui ont été témoins de discriminations à caractère racial (le 114).

L'étude, menée dans huit départements, s'est appuyée sur une enquête qualitative comportant la passation d'entretiens auprès des personnes ayant appelé le 114, des secrétaires des Codac (Commissions départementales d'accès à la citoyenneté) et des référents, des responsables préfectoraux et judiciaires et des associations anti-racistes locales.

Le choix des départements enquêtés a été effectué en fonction des situations différenciées par le nombre de cas signalés et les modes d'organisation ; celui de l'échantillon a été effectué par la société Acadie en lien avec la DPM, avec le concours des secrétariats des Codac concernés.

L'étude, après avoir décrit les conditions de prise en charge locale des signalements par le secrétariat des Codac, s'est attachée à :

- analyser la pertinence des procédures et des modes d'organisation locale ainsi que la qualité des réponses apportées ;
- identifier les difficultés rencontrées dans cette action nouvelle ;
- proposer des solutions d'amélioration du dispositif.

Effectuée pour le compte de la direction de la Population et des Migrations (ministère de l'Emploi et de la Solidarité), cette étude a été réalisée par Catherine Gorgeon, socio-urbaniste (Acadie-Reflex), Marie-Dominique Amaouche, socio-urbaniste (Acadie-Reflex), Etienne Audebrand, sociologue (Acadie-Reflex) et Bernard Barilero, socio-urbaniste (Adeus-Reflex).

LA MISE EN ŒUVRE LOCALE DU 114

ÉTUDE QUALITATIVE

PRÉSENTATION DU DISPOSITIF ET DE L'ÉTUDE

La plate-forme nationale d'appel "114", dite de lutte contre les discriminations raciales, a été mise en place, suite à la circulaire du Premier Ministre du 2 mai 2000, pour recevoir et répondre à des signalements de faits discriminatoires. Dans chaque département, ce sont les Commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté (CODAC)⁽¹⁾ qui sont chargées d'assurer le traitement des fiches de signalement qui sont transmises par la plate-forme d'appel. La procédure définie par les ministères de l'Intérieur et de l'Emploi et de la Solidarité prévoit :

- une transmission par la plate-forme nationale des appels reçus aux CODAC (répartition selon le département d'origine de l'appel), sous la forme d'une fiche de signalement,
- une analyse de la fiche par le secrétariat de la CODAC qui doit alors l'orienter vers un référent (au sein d'un service administratif ou d'une association),
- un traitement individualisé du cas par le référent.

L'étude qualitative lancée par la DPM avait pour objectif d'analyser les traitements locaux des signalements du 114 et de mettre en lumière comment, dans l'action, c'est-à-dire au travers de la prise en compte et du traitement des cas individuels transmis aux départements par la plate-forme nationale d'appel, se construisent les catégories de l'action publique en matière de lutte contre les discriminations.

L'hypothèse de départ était que c'est dans les allers-retours entre les personnes qui vivent la discrimination et interpellent le 114 et les agents (permanents, référents) chargés du traitement des cas au sein des Codac, que se construisent aujourd'hui les catégories pouvant servir de fondement à une politique publique de lutte contre les discriminations.

Cette étude s'est organisée en trois phases :

- Dans un premier temps, les réponses apportées par les Codac - dans le cadre des directives nationales de prise en charge des fiches envoyées par la plate-forme d'appel - et le traitement personnalisé des cas ont été analysés. Le traitement des cas enregistrés par

le 114 a été abordé à travers l'observation et l'analyse de la mise en place et du fonctionnement du dispositif dans huit départements (Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Isère, Nord, Orne, Paris, Rhône-Alpes, Val d'Oise). Il ressort de cette première investigation que les modes d'organisation mis en place par les Codac sont d'une extrême diversité d'une part, et d'autre part, influent sur les modes de traitement des cas. Il est cependant important de souligner ici deux éléments de contexte :

- Les Codac, auxquelles sont dévolues depuis mai 2000 la prise en charge des fiches issues du numéro d'appel national "114", sont des dispositifs récents, plutôt lourds, et dont les missions et les méthodes de travail et d'intervention sont en cours de constitution.

- La mise en place de la plate-forme d'appel nationale à Paris, dite "le 114" a été rapide, les départements devant trouver eux aussi les moyens de réagir rapidement. Ce qui explique en partie la diversité, qui peut apparaître très forte, des modes d'organisation adoptés.

C'est donc bien un domaine de l'action publique en train de se constituer qui a été observé, et les entretiens menés dans les huit départements témoignent abondamment d'un questionnement des secrétariats permanents des Codac tant sur la définition du champ de la discrimination que sur les modes d'action à mettre en œuvre pour y faire face.

- Dans un deuxième temps, vingt-sept études de cas, portant sur l'enregistrement et le traitement du fait de discrimination par le dispositif, et sur le regard que pose l'appelant sur la prise en charge de son cas ont été réalisées. Quelques-uns des cas présentés ici montrent la variété des situations vécues.
- Dans un troisième temps, il s'agissait alors de faire la synthèse de l'ensemble des matériaux

recueillis de manière à donner à voir les points forts et les points faibles du dispositif. Cette synthèse, présentée ci-après, aborde plusieurs aspects. Tout d'abord, reprenant les résultats des investigations relatives à l'organisation et au fonctionnement de la prise en charge des appels au 114 par les Codac, elle rend compte de l'extrême pluralité des dispositifs et des modes de traitement, pris sur le vif dans leur période de mise en place.

Ensuite, cette synthèse restitue les attentes des appelants vis-à-vis du 114 et les réactions par rapport au traitement proposé par les Codac. Il fallait, du coup, interroger la qualification de la discrimination dans l'interaction entre la personne-victime et ses interlocuteurs, secrétaires permanents de la Codac et référents.

Enfin, dans une partie conclusive, sont présentés ce qui apparaît être les enjeux du dispositif et ce, à plusieurs niveaux : celui de la satisfaction de l'appelant d'abord, celui du traitement des cas eux-mêmes, entre "résolution" et judiciarisation, enfin celui de l'interpellation de l'action publique dans la mise en place de l'action de lutte contre la discrimination, qui s'accompagne d'un travail – en cours – de construction de la notion.

Faute de pouvoir répondre à la question du "bon dispositif", c'est au travers des questions que pose le traitement des appels que ce travail permet d'éclairer la construction d'une action publique comprise comme processus.

LA STRUCTURE DES DISPOSITIFS LOCAUX ET LE TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS

TROIS FONCTIONS STRUCTURANTES...

Le cadre réglementaire du dispositif national de lutte contre les discriminations prévoit deux fonctions au sein de chaque dispositif "114" local⁽²⁾ :

- Un secrétariat permanent qui est chargé de la réception des fiches transmises par la plateforme d'appel nationale, de constituer et d'animer un réseau de référents, d'analyser et de répartir les dossiers en désignant pour chaque cas un référent.
- Un réseau de référents chargés de contacter, de rencontrer l'appelant et d'assurer le traitement et le suivi des signalements.

Dans les départements, ce cadre réglementaire s'est traduit par la distribution de titres ou de postes. Au minimum, on trouve partout un secrétaire permanent : il s'agit d'un titre attribué à la personne responsable du dispositif, souvent à un membre de l'administration préfectorale (sous-préfet à la ville, chef de cabinet du préfet, etc.), mais aussi parfois à un membre d'une autre administration d'État (Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports, par exemple). Une équipe d'une ou deux personnes, rarement à temps plein, est également mise en place le plus souvent. Elle constitue le secrétariat permanent proprement dit. Ensuite, le titre de référent est attribué à des correspondants au sein de services administratifs, auxquels s'ajoutent, mais non systématiquement, des partenaires du monde asso-

ciatif, des syndicats, des personnalités diverses. Mais ni le cadre réglementaire ni sa mise en œuvre concrète ne suffisent pour constituer un schéma descriptif et explicatif permettant de saisir les fonctionnements locaux concrets. C'est pourquoi, l'observation des dispositifs locaux de traitement des signalements du 114 nous a permis de construire trois fonctions structurantes autour desquelles s'articulent des modes organisationnels différenciés. Pour autant, ces fonctions ne correspondent pas parfaitement au fonctionnement prévu par la DPM, d'une part, et ne se retrouvent pas systématiquement dans chaque département, d'autre part. En outre, il s'agit de fonctions non exclusives : une même personne peut cumuler explicitement ou implicitement plusieurs fonctions. Enfin, ces fonctions ne correspondent pas nécessairement aux titres affichés. Les fonctions qui sont définies ici ne sont pas toujours exercées par les personnes qui détiennent le titre s'y rapportant. Autrement dit, les décalages entre titre et fonction effective sont fréquents : ainsi, par exemple, les personnes nommées référents (titre) n'assurent pas toujours la fonction effective de référent.

La fonction de "secrétaire permanent" est la seule à correspondre précisément à un titre : il s'agit de la personne nommée officiellement par le Préfet pour diriger le secrétariat permanent de la Codac, sans pour autant toujours constituer à lui seul ce secrétariat permanent. Cette fonction, si elle est évoquée (très brièvement) par la circulaire du

10 mai 2000, n'est pas clairement identifiée, et la mention de "secrétaire permanent" ne figure dans aucune circulaire concernant le 114. Mais, de fait, un secrétaire permanent a été nommé dans chaque département et sa fonction consiste à superviser le secrétariat permanent de la Codac et à assurer le lien entre le dispositif 114 et la Codac.

La fonction de "permanent 114" correspond à ce que toutes les circulaires relatives au 114 désignent comme relevant du secrétariat permanent. La personne chargée de cette fonction prend en charge le fonctionnement pratique du dispositif : elle reçoit toutes les fiches de la plateforme d'appel et désigne le référent pour le traitement de chaque cas.

La troisième fonction est celle de "réfèrent" : Elle consiste à prendre en charge le traitement des cas, et à suivre les personnes de façon individuelle en entretenant une relation directe avec les appelants. Il s'agit d'une fonction personnelle qui ne peut être exercée de façon collective par un service ou une organisation.

...POUR CINQ MODES ORGANISATIONNELS

La façon dont ces fonctions sont conjuguées localement structure des modes d'organisation différents. Parmi les huit départements étudiés, cinq modes ont pu être identifiés.

DEUX MODES OPPOSÉS

- Une organisation concentrée où les trois fonctions sont assurées par une même personne. C'est le cas pour l'Isère où les trois fonctions – secrétaire permanent, permanent 114 et référent – sont assurées par le chef de bureau adjoint du cabinet du Préfet. Son titre officiel au sein du dispositif 114 est celui de secrétaire permanent, mais de fait il assure aussi les fonctions de permanent 114, c'est-à-dire qu'il reçoit personnellement les fiches de la plate-forme d'appel et décide du mode de traitement approprié, et du référent : il reçoit systématiquement les appelants qui ont pu être recontactés, et reste leur interlocuteur pour le suivi de leur cas. Dans sa fonction de référent, le secrétaire permanent de la Codac de l'Isère est assisté du responsable local de la Ligue des Droits de l'Homme ou du MRAP qui assure avec lui les entretiens avec les appelants et le suivi des cas. D'autres partenaires (principalement institutionnels : Agence Nationale pour l'Emploi, Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales) peuvent aussi être mobilisés, mais ils ne sont pas à proprement parler référents dans la mesure où ils sont rarement en contact direct avec l'appelant.
- Une organisation éclatée où les trois fonctions sont assurées par trois personnes différentes. C'est la situation que l'on trouve dans deux départements de l'échantillon : le Nord, les Bouches-du-Rhône. Dans cette situation, fonction et titre se confondent. Le secrétaire permanent assure le pilotage institutionnel du dispositif ; le permanent 114 reçoit les fiches et décide de leur mode de traitement ou de leur orientation vers tel ou tel référent ; les référents se chargent du traitement du cas à proprement parler, et en premier lieu entrent en contact avec l'appelant.

TROIS MODES INTERMÉDIAIRES

- *Un permanent – pas de référent.* Les cas de l'Orne et de Paris (préfecture de police) sont particuliers puisque si le dispositif mobilise quelques partenaires, ceux-ci n'assurent pas pour autant la fonction de référent. Les partenaires en question sont d'ailleurs des institutionnels et notamment les services de police et de gendarmerie, qui en pratique ne sont

pas référents puisqu'ils n'entretiennent avec les appelants que des relations de type "enquête", sans changer leur mode d'action habituel. Ils n'opèrent pas de suivi individualisé des situations.

- *Un permanent-référent :* dans ce cas, il n'existe pas de réseau de référents mais cette fonction est totalement assumée par le permanent 114. On trouve cette configuration au sein des dispositifs de Haute-Garonne et du Rhône. Elle peut être développée par principe, ainsi dans le Rhône où il s'agit d'éviter la présence d'un "monsieur antiracisme" dans chaque administration. Ou simplement par pragmatisme comme dans la Haute-Garonne, où la permanente 114 a progressivement acquis plus d'autonomie en prenant elle-même en charge le traitement des cas, après avoir été "décue" par le traitement que leur réservaient les partenaires.
- *Un mode mixte :* un permanent-référent et un réseau de référents. Ce dernier mode d'organisation, plus hybride, est représenté par les dispositifs du Val d'Oise et de Paris (préfecture). Selon les cas, le permanent peut s'auto-désigner comme référent, mais un réseau de référents extérieurs, qui assurent effectivement le traitement des cas, est aussi mobilisé.

ENTRE TROIS PÔLES, JUDICIAIRE, ADMINISTRATIF ET SOCIAL, LE TRAITEMENT DES CAS N'EST PAS DIRECTEMENT DÉTERMINÉ PAR LE MODE ORGANISATIONNEL

Les modalités de traitement des cas étant peu définies a priori par le niveau national, les mises en œuvre départementales sont variables. Mais plus que des différences interdépartementales, ce sont plutôt des grandes tendances du traitement par les référents qui ont pu être identifiées. Globalement, les traitements ne font pas l'objet de procédures formalisées et les référents ont plutôt tendance à opérer au cas par cas. Mais chaque traitement vise l'un des trois types schématiques de traitement suivant :

- *Le traitement judiciaire :* dans cette modalité, "traiter le cas" pour le permanent 114 ou le référent, consiste à orienter l'appelant vers une plainte en justice. Le traitement consiste essentiellement à saisir le procureur de la République, puisque le cas transmis au procureur échappe alors généralement au suivi du secré-

tariat permanent. De surcroît, la suite judiciaire reste particulièrement incertaine (bon nombre de cas sont, au final, classés sans suite).

- *Le traitement administratif* consiste dans la plupart des cas à mener une enquête au sein du service en cause. Les agents administratifs qui mènent ce type de traitement n'assurent donc pas une mission effective de référent, dans la mesure où leur action relève moins de l'écoute et de l'aide à l'appelant que de la mobilisation de procédures administratives internes existantes de contrôle ou d'inspection. Lorsque ces procédures n'existent pas, dans les Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP) par exemple, la personne ou le service désigné comme référent se sent démuné, et l'irruption du 114 dans le fonctionnement habituel du service entraîne de réels questionnements de la part des fonctionnaires qui y sont confrontés.
- *Le traitement social* est le troisième grand type de traitement identifié. Dans ce cas, l'appelant fait l'objet d'un suivi individualisé relevant de l'accompagnement social. Il en résulte que, bien souvent, toute l'attention est portée sur la résolution du "problème" de la personne (par exemple, accéder à un logement) sans pour autant que la question du caractère discriminatoire des faits soit envisagée de façon globale, c'est-à-dire en intégrant l'ensemble des acteurs concernés.

Pour autant les types de traitement qui ont pu être identifiés par l'étude ne sont déterminés que marginalement par le mode organisationnel des dispositifs départementaux. En effet, les différents types de traitement des cas se retrouvent dans la plupart des départements sans qu'on puisse clairement identifier l'influence d'un mode d'organisation sur un type de traitement spécifique. En outre, les trois types de traitement ne sont pas exclusifs les uns des autres. Autrement dit, un cas peut combiner plusieurs types de traitement, traitement social puis traitement judiciaire, par exemple.

Le passage d'un mode de traitement à l'autre peut d'ailleurs être assez brutal : c'est le cas notamment lorsqu'une procédure judiciaire est engagée. Dans la plupart des cas, la transmission du cas au parquet entraîne un dessaisissement du dossier de la part du référent, et un abandon du suivi y compris par le permanent 114. Personne n'est alors en mesure de renseigner l'appelant sur

l'état d'avancement de la procédure. Mais si les modes d'organisation des dispositifs 114 locaux ne déterminent pas globalement le type de traitement adopté, des variables plus fines jouent en revanche fortement, et notamment les caractéristiques du référent ou du réseau de référents.

LE RÉFÉRENT, PIVOT DU DISPOSITIF

L'ORGANISATION DU RÉSEAU DE RÉFÉRENTS

Ce sont bien les référents qui constituent le véritable pivot des dispositifs locaux et qui déterminent largement le mode de traitement adopté. Autrement dit, le mode de traitement d'un cas est moins fonction du mode organisationnel local que du statut, des représentations et de la logique d'action du référent en charge du cas.

L'organisation des réseaux locaux de référents est liée à l'organisation globale de la Codac antérieure à la mise en place du dispositif 114. En effet, lorsqu'un réseau de référents est mis en place, ceux-ci sont puisés parmi les personnes mobilisées lors des réunions plénières de la Codac ou des commissions thématiques lorsqu'elles existent. Mais plus largement, la configuration du réseau de référents tient beaucoup à la représentation du dispositif par le Préfet du département. Le cas de la Haute-Garonne illustre parfaitement cet état de fait : le 114 étant essentiellement perçu par le secrétaire permanent comme un dispositif de la politique de la ville, le permanent choisi est aussi référent (quasi-unique) et assure un traitement principalement de type social. Dans les Bouches-du-Rhône, le réseau mobilisé est uniquement constitué de référents administratifs, et dans le Rhône, il a délibérément été choisi de ne pas désigner de référents de façon nominative. De la même façon, en Isère, les associations sont "triées sur le volet" : la préfecture veut éviter de désigner des référents "trop militants", d'où l'exclusion de fait de certaines associations comme SOS Racisme. Mais la configuration du réseau de référents tient aussi à la volonté ou non des partenaires de se mobiliser sur la question. Dans le Nord, le MRAP a clairement indiqué qu'il ne souhaitait pas s'associer au dispositif faute de se voir attribuer des moyens spécifiques supplémentaires. À l'inverse, dans le Val d'Oise, certaines associations ont souhaité être activement associées.

Les statuts des référents sont extrêmement divers : si beaucoup font partie de services

administratifs (administrations déconcentrées principalement), d'autres sont des membres d'associations œuvrant dans les domaines de l'intégration et de la lutte contre le racisme et les discriminations, ou même d'associations communautaires. On trouve aussi parmi les réseaux de référents des membres de syndicats, salariés ou patronaux, des services de police, quelques services municipaux. Un membre de l'institution judiciaire peut aussi être désigné comme référent (le procureur de la République), mais il n'est pas toujours considéré comme tel : le recours à la justice vient plutôt se surajouter au réseau des référents, qui peuvent aider l'appelant dans la procédure de dépôt de plainte et de constitution d'un dossier. Le statut joue donc largement sur le mode d'action adopté : on perçoit aisément que les logiques d'action d'un référent au sein d'un service de la préfecture et celle d'un référent au sein d'une association communautaire peuvent prendre des orientations différentes.

LES REPRÉSENTATIONS DES DISCRIMINATIONS

Mais ce sont aussi les représentations des référents qui peuvent jouer. Les représentations du phénomène de discrimination, d'abord. Pour certains, la discrimination est assimilée au dysfonctionnement d'un service public ou privé, auquel il s'agit alors de remédier. Pour d'autres, il s'agit d'un dysfonctionnement social plus global contre lequel il est possible de lutter d'une façon plus "militante". Nos études de cas montrent qu'il n'est pas possible d'identifier des logiques cognitives propres à tel ou tel type de référent : il serait hasardeux notamment de distinguer en la matière entre acteurs administratifs et acteurs associatifs tant les représentations sont variables d'une personne à l'autre, au-delà des différences de positionnement ou de statut.

LES REPRÉSENTATIONS DE LA FONCTION DE RÉFÉRENT

De même, la façon dont les référents conçoivent leur rôle est loin d'être uniformément fixée. De la prise en charge globale d'une situation individuelle complexe, à l'accompagnement vers une prise en charge judiciaire, en passant par la médiation, ou encore l'information des services préfectoraux, les représentations de leur propre rôle par les référents sont extrêmement variables, et là encore, ne correspondent pas réellement à tel ou tel profil de référent.

C'est donc la combinaison des statuts, des représentations et des logiques d'action des référents qui détermine en premier lieu l'engagement dans un mode de traitement plutôt administratif, social, ou judiciaire. Du point de vue des types de traitement adoptés, les référents peuvent effectivement être considérés comme les véritables pivots des dispositifs 114 locaux, bien plus que le secrétariat permanent.

Pour autant, cette fonction reste particulièrement floue dans la façon dont elle est perçue, vécue et mise en œuvre par les référents eux-mêmes. Ce "flottement" de la fonction, dû en partie à des représentations et des logiques d'action différenciées, s'explique aussi par l'intrusion, via le dispositif 114, de logiques de fonctionnement qui remettent en cause les logiques administratives traditionnelles.

L'INTERROGATION DES LOGIQUES ADMINISTRATIVES

Cette importance de fait de la fonction référent au sein du dispositif 114 interroge fondamentalement les logiques de fonctionnement ordinaires de l'administration. En effet, si la désignation nominative d'un référent se fait généralement naturellement dans les associations, la démarche s'impose plus difficilement au sein des services administratifs. Agir de façon personnalisée, suivre individuellement les individus, relèvent de logiques décalées par rapport au fonctionnement administratif classique. Si beaucoup de référents au sein des services administratifs n'assurent pas une réelle fonction de référent, et pratiquent l'enquête administrative plutôt que l'écoute des appelants, cela constitue avant tout une "interprétation-adaptation" de la mission qui leur est confiée autant qu'une pratique liée à la culture administrative en général.

De plus, en l'absence générale d'animation efficace des réseaux de référents, ces derniers ne trouvent pas d'espace ou de moment d'échange et de discussion sur leurs pratiques, extrêmement diverses (diversité qui ne constitue pas en soit un problème). Ils ont donc des difficultés à construire localement un mode de traitement cohérent au sein des services de l'État.

L'AUTEUR ET L'APPELANT : DÉTERMINANTS DU TYPE DE TRAITEMENT ?

L'auteur du fait en cause est aussi un élément qui joue sur le type de traitement adopté. En effet, le

permanent 114 oriente la fiche que lui a transmise la plate-forme d'appel moins en fonction de la thématique (logement, travail, loisirs etc.) que de l'auteur en cause. Ainsi, les cas où l'auteur de la discrimination supposée est un service de l'État font très souvent l'objet d'un traitement administratif et ne vont qu'exceptionnellement en justice, alors que dans les cas pour lesquels l'auteur est une personne privée ou une entreprise, le traitement engagé relève plutôt d'un suivi social ou d'une suite judiciaire. Mais, là encore, les différences de traitement tiennent plus au référent qu'à la qualité de l'auteur. En effet, c'est avant tout parce que les cas mettant en cause un ser-

vice de l'État sont confiés à un référent faisant lui-même partie d'un service administratif, que le traitement est presque toujours un traitement de type enquête administrative⁽³⁾.

Enfin, une dernière variable jouant sur le mode de traitement des cas est liée à la qualité des appels et aux appelants eux-mêmes. D'une part, la qualité de l'appel peut jouer : les appels anonymes sont très rarement pris en compte par les permanents 114. Les fiches anonymes sont dans la plupart des cas classées dans un dossier à part et ne sont pas toujours transmises à un référent (lorsqu'elles le sont, c'est souvent "pour

information"). Cette pratique est révélatrice de la logique générale de fonctionnement des dispositifs 114 locaux : il s'agit beaucoup plus d'une logique de résolution de cas individuels que d'une démarche globale d'action publique de lutte contre les discriminations. D'autre part, les attentes des appelants et leur formulation peuvent aussi orienter le mode de traitement : notamment leur plus ou moins grande pugnacité. Ce sont ces perceptions et attentes des appelants qui, dans l'interaction avec le dispositif 114 (et principalement les référents), vont participer au mode de traitement adopté et au processus de qualification des faits.

QUELQUES CAS ÉTUDIÉS

Les exemples rapportés ici sont extraits du volume de 27 études de cas centrées sur le récit que les appelants ont fait des discriminations vécues, des conditions d'appel au 114, et des traitements mis en place à la suite des transmissions des fiches de signalement à la Codac du département où se sont déroulés les faits – le département de résidence de l'appelant, le plus souvent –.

Plusieurs types de critères ont présidé à la constitution de l'échantillon :

- Des critères de cadrage quantitatif : il s'agissait d'aborder, dans chaque département, des cas représentatifs du classement thématique des discriminations tel qu'il est effectué par la DPM, et de l'importance de chaque thème

dans les statistiques d'interpellation du 114 au moment de l'étude. C'est ainsi que sont abordés l'accès à l'emploi et la vie professionnelle, le logement, les rapports des usagers avec l'administration, les injures racistes, les accès aux services.

- Des critères liés aux secrétariats des Codac, à leur appréciation quant à l'intérêt des cas, lequel pouvait porter tant sur la caractérisation de la discrimination que sur les difficultés ou l'exemplarité du traitement.
- Des critères liés au mode de traitement des cas par les Codac et les référents.
- Des critères de disponibilité des appelants : tous n'ont pas pu être joints.

Par ailleurs, le tableau récapitulatif ci-contre fait apparaître une sur-représentation des cas de dis-

crimination mettant en cause une organisation ou un service public sur les cas où il s'agit d'un organisme privé.

Cette sur-représentation est la résultante de plusieurs facteurs :

- la complexité de ces cas du point de vue des secrétaires permanents, et les interrogations qu'ils soulèvent ;
- la complexité constatée des traitements ;
- l'exigence des citoyens par rapport à l'État de droit.

Elle n'est pas, pour le coup, nécessairement représentative de la proportion d'appel mettant en cause un service public parmi l'ensemble des appels reçus par la plate-forme nationale.

ACCÈS À L'EMPLOI VIE PROFESSIONNELLE CAS N°2 CODAC DU VAL D'OISE

- *Le contexte* : un lycée public
- *La personne se plaignant de discrimination* : un agent d'entretien, française d'origine algérienne, qui a été titularisée après avoir passé un concours de la fonction publique
- *Les faits décrits par l'appelant* : "Elle, et quatre collègues d'origine africaine et algérienne, sont victimes dans leur lycée de façon récurrente de propos méprisants, rabaisants, ou de blagues ouvertement racistes, de la part d'un agent administratif homme, leur supérieur hiérarchique direct"
- *Les actions menées avant l'appel au 114* : lettre à la direction. Elles sont reçues par le responsable du personnel, qui minimise, dit qu'il s'agit de plaisanteries.
Aucune autre suite, pas de contact direct avec le proviseur, pas de rapport au rectorat.

LOGEMENT CAS N° 12 - CODAC DE LA HAUTE-GARONNE

- *Le contexte* : une demande de mutation au sein du parc social
- *La personne se plaignant de discrimination* : une femme africaine de 35 ans, aide-soignante dans une maison de retraite, qui élève seule sa fille
- *Les faits décrits par l'appelant* : logée dans un grand deux pièces dans un faubourg calme de Toulouse, elle demande un 3 pièces à son organisme, et les propositions qui lui sont faites témoignent, dit-elle, d'une discrimination à son égard : on lui propose successivement des logements dans des quartiers "réservés aux étrangers", et finalement un 3 pièces dans son quartier, mais qui se révèle être de la même taille que son grand deux pièces actuel.
- *Les actions menées avant l'appel au 114* : des plaintes auprès de son organisme bailleur, qui ont pour effet de la rendre indésirable dans les services.

CONFLITS DE VOISINAGE
CAS N°6 – BOUCHES-DU-RHÔNE

- *Le contexte* : le parc social
- *La personne se plaignant de discrimination* : un père de famille africain
- *Les faits décrits par l'appelant* : injures racistes quotidiennes de la part de son voisin de palier, et coups ayant entraîné 15 jours d'arrêt de travail. La fille du voisin agresse physiquement le fils du plaignant à l'école.
- *Les actions menées avant l'appel au 114* : plainte déposée au commissariat – qui a été classée sans suite –. Et alerte auprès de l'organisme HLM.

ACCÈS AUX SERVICES
CAS N°8 – CODAC DE L'ISÈRE

- *Le contexte* : une sortie d'un groupe d'enfants d'un centre de loisirs : 28 enfants, dont certains d'origine étrangère, encadrés par 5 animateurs français, dont deux sont d'origine étrangère.
- *La personne se plaignant de discrimination* : la directrice du centre de loisirs
- *Les faits décrits par l'appelant* : lors d'une visite à un zoo, la directrice du zoo s'en prend au groupe d'enfants, les accusant d'avoir

détérioré l'aire de pique-nique, ce que les animateurs nient. La directrice insulte violemment, de façon très raciste, à la fois les enfants et les animateurs "bougnoles". Les enfants sont bouleversés au point de ne plus vouloir effectuer d'autres sorties.

- *Les actions menées avant l'appel au 114* : la directrice du centre de loisirs porte plainte à la gendarmerie

RAPPORTS DES USAGERS AVEC L'ADMINISTRATION
CAS N° 15 – CODAC DE PARIS

- *Le contexte* : le service des étrangers à la Préfecture
- *La personne se plaignant de discrimination* : une femme de nationalité algérienne, qui a deux enfants français.
- *Les faits décrits par l'appelant* : Mme A. souhaite obtenir un titre de séjour de 10 ans, et le demande depuis plusieurs années. Lors du renouvellement de son titre actuel, elle réitère sa demande, et se voit opposer un refus pour revenus insuffisants, refus dont elle conteste la légitimité. La discussion avec le fonctionnaire s'envenime, des arguments racistes lui sont envoyés, et il lui est dit : "qu'avec son comportement, elle n'obtiendrait jamais sa carte de 10 ans"
- *Les actions menées avant l'appel au 114* : aucune

LES DISCRIMINATIONS PAR THÈME ET PAR AUTEUR CLASSEMENT DES 27 CAS ANALYSÉS

THÈME	AUTEUR	
	PUBLIC	PRIVÉ
ACCÈS À L'EMPLOI VIE PROFESSIONNELLE	<p>Cas n° 2 : discrimination à l'encontre de personnel administratif de l'Éducation Nationale</p> <p>Cas n° 7 : conflit concernant une institutrice</p> <p>Cas n° 20 : non renouvellement de CES au sein de l'Éducation Nationale</p> <p>Cas n° 21 : conflit dans un établissement hospitalier</p> <p>Cas n° 24 : conflit au sein d'un personnel communal</p> <p>Cas n° 25 : conflit au sein de la police</p> <p>Cas n° 26 : discrimination au recrutement à la Poste</p>	<p>Cas n° 4 : discrimination à l'embauche</p> <p>Cas n° 10 : discrimination lors du passage de CDD à CDI</p> <p>Cas n° 14 : discrimination lors du passage de CDD à CDI</p>
FORMATION		<p>Cas n° 23 : conflit avec un organisme de formation</p>
LOGEMENT	<p>Cas n° 5 : refus d'attribution d'un logement</p> <p>Cas n° 9 : droit de préemption abusif</p> <p>Cas n° 12 : interpellation de bailleurs sociaux</p> <p>Cas n° 17 : conflit avec un bailleur suite à du harcèlement de voisinage</p> <p>Cas n° 22 : conflit autour d'un permis de construire</p>	
INJURES RACISTES CONFLITS DE VOISINAGE		<p>Cas n° 3 : conflit de voisinage</p> <p>Cas n° 6 : conflit de voisinage</p> <p>Cas n° 19 : conflit de voisinage</p>
ACCÈS AUX SERVICES	<p>Cas n° 27 : appel à propos de la restauration scolaire</p>	<p>Cas n° 8 : plainte contre un parc de loisirs</p>
RAPPORTS DES USAGERS AVEC L'ADMINISTRATION	<p>Cas n° 1 : discrimination envers un enfant africain dans une école primaire</p> <p>Cas n° 11 : attitude discriminatoire de la part de la police</p> <p>Cas n° 13 : conflit entre un usager et les services d'une DDASS</p> <p>Cas n° 15 : discrimination de la part d'un service des étrangers (Préfecture)</p> <p>Cas n° 18 : appel relatif à un problème avec la police</p>	

LE 114 DU POINT DE VUE DES APPELANTS

LA CARACTÉRISATION DES FAITS : UNE SITUATION D'INTERACTION

C'est au cours du premier contact (contact téléphonique ou entretien face à face) entre la Codac⁽⁴⁾ et l'appelant que se constitue une vision commune de la situation ou des faits qui motivent l'appel, vision qui va permettre l'analyse du cas par le permanent. Du point de vue des victimes, et telles qu'elles nous ont restitué à nouveau leur histoire, la discrimination revêt plusieurs dimensions :

- *Les faits discriminatoires* : Ils sont décrits comme une différence de traitement due à une appartenance ou une origine étrangère, entraînant un préjudice immédiat et direct pour la personne qui en est la victime.

Parmi les cas analysés, ces faits ont pour cadre une école (2 cas), l'action de la police (2 cas), la vie professionnelle (3 cas, dont un dans une collectivité territoriale et un autre dans la police), l'accès à une formation (1 cas), le droit au logement (droit de préemption abusif). Dans chaque cas, il s'agit bien d'un fait, décrit, daté, et pour lesquels il existe des témoins pouvant acter du préjudice subi par l'appelant.

- *Les injures racistes* : Ici, nous sommes face à une pratique répétée de plaisanteries douteuses, d'injures, de brimades ou même d'agressions envers une personne, un groupe de personne ou une famille. Cette situation, douloureuse à vivre, n'entraîne pas forcément de préjudice mesurable. Elle place celui ou ceux qui en sont victimes en situation de fragilité psychologique allant de la peur de se présenter à un guichet de service public, de l'angoisse à passer devant la porte d'un voisin pour rentrer chez soi à la dépression. Les injures racistes qui motivent l'appel au 114 ne sont pas n'importe lesquelles : elles proviennent de personnes situées dans l'environnement proche de l'appelant, milieu professionnel ou voisins, et elles sont récurrentes : cette "guerre des nerfs" est bien de la discrimination aux yeux des appelants.

- Des faits vécus par les appelants comme des injustices incompréhensibles, et pour lesquelles ils ne voient pas d'autre explication qu'une attitude discriminatoire à leur égard. La

caractéristique principale de ces faits est de se situer dans un faisceau de causes, et dans un enchaînement d'actions et de procédures que l'appelant a du mal à démêler et ordonner, et qui impliquent la plupart du temps des services de l'État. La discrimination devient alors la seule explication simple possible. Il s'agit des cas que l'ensemble des Codac appelle, faute de mieux, les cas complexes. Vraisemblable, le fait discriminatoire est très difficile à isoler ou à prouver. Et le contexte raciste peut ne pas s'avérer pour autant cause du préjudice dont se plaint la personne. Mais face à des situations qu'il comprend mal et ne maîtrise pas, l'appelant met en avant quelque chose qu'il peut nommer : la discrimination.

- *Une discrimination permanente ou souffrance sociale* : il s'agit de problèmes rencontrés par des personnes d'origine étrangère du fait de règlements administratifs, appliqués abusivement ou non, mais impliquant la situation sociale de la personne et non son identité réelle ou supposée. Ces faits de souffrance sociale prennent place dans la vie d'une personne qui a souvent rencontré du racisme et parfois même antérieurement de la discrimination avérée, même si tel n'est pas le cas pour le fait motivant l'appel. "Étrangère" et "pauvre", il semble que la personne se soit posée durablement en victime et que son identité soit, en elle-même, un motif permanent de discrimination. Il faut noter ici qu'il s'agit du seul type de cas où, dans un premier temps, peut s'établir une divergence d'analyse entre l'appelant et le permanent.

LES ATTENTES VIS À VIS DU 114

Compte tenu de la situation motivant l'appel, et de la personne elle-même, les attentes vis-à-vis du 114 sont contrastées. Elles procèdent de quatre types de démarches : être écouté, rendre publiques des pratiques contraires à la dignité humaine et à la loi, être aidé, obtenir réparation. Bien entendu certains appelants peuvent combiner plusieurs de ces attentes.

ÊTRE ÉCOUTÉ

Pour certains appelants, la demande est à première vue minimale : il s'agit tout simplement

d'être écouté. Cette écoute attentive vaut comme prise en compte à la fois de la personne et de sa situation. Elle est signe de reconnaissance et contredit bon nombre de pratiques de guichets indifférents et expéditifs où il est, disent-ils, "impossible de s'expliquer". Dès lors, pour certains, la certitude d'avoir été entendu face à une difficulté suffira, il n'y aura pas d'accompagnement ultérieur, soit parce que leur problème est en voie de règlement, soit parce qu'ils ne veulent pas entamer de démarches peut-être lourdes de conséquences.

FAIRE SAVOIR, AFFICHER

Certains appelants, des témoins mais aussi des victimes, ont pour objectif une dénonciation publique des faits, ce qu'ils expriment par "rendre public", "faire savoir" mais aussi "dire la vérité" et "dire le droit". Faire la lumière sur les pratiques de discrimination, les stigmatiser, c'est à la fois reconnaître la victime dans sa dignité bafouée, lui donner raison, et "éviter que cela n'arrive à d'autres".

Une femme africaine a ainsi conscience de mener un combat à long terme : "Il a toujours fallu se battre pour tout, le droit de vote, une place pour la femme. Le fait qu'il y ait des dossiers classés sans suite, cela ne me décourage pas. En discrimination, les preuves sont très difficiles...".

Les appelants qui ont cette attente vis-à-vis du 114 sont confrontés le plus souvent à des injures racistes sans que le préjudice puisse être directement mesuré, ou ont effectué ailleurs des démarches pour obtenir réparation et utilisent le "114" comme un amplificateur.

ÊTRE AIDÉ

Deux types d'aides de natures très différentes sont sollicitées auprès du 114 :

- La première vise à obtenir satisfaction dans une démarche ou face à un conflit. C'est fréquemment le cas lors des appels concernant le logement : face aux politiques sélectives d'attribution des bailleurs sociaux, les ménages attribuent le rejet de leur dossier à des pratiques discriminatoires et tentent d'obtenir satisfaction en contactant le 114.

Mais c'est aussi le cas d'une femme algérienne terrorisée par le service des étrangers de la Préfecture où, dit-elle, elle se fait injurier, et qui demande un accompagnement pour obtenir ce à quoi elle a droit : le renouvellement de sa carte de séjour. C'est encore le cas d'un employé d'une collectivité territoriale originaire des DOM TOM et qui souhaite obtenir le droit de profiter, comme les autres, de la restauration collective dont il est exclu.

- Une autre aide est fréquemment sollicitée : le conseil. Conseils juridiques, conseils dans les procédures à suivre dans un conflit ou face à une situation de discrimination, personnes à contacter, recours possibles pour faire reconnaître ses droits, amélioration d'une stratégie de défense, toutes les formes d'aides sont sollicitées. Cependant l'explication de la grammaire administrative à l'appelant est sans doute la demande la plus fréquente.

OBTENIR RÉPARATION DU PRÉJUDICE

Ici trois grandes formes de réparation sont envisagées :

- *Les réparations symboliques* : elles sont demandées dans deux cas. Soit l'appelant est victime d'insultes et de harcèlement, il veut que non seulement on ne minimise pas les faits lors d'un processus de médiation, mais aussi que "l'erreur" ou "la faute" soit reconnue à la fois par son auteur direct et par la hiérarchie de celui-ci. Soit il a subi un préjudice matériel qui a déjà été réparé, mais "à la sauvette" sans que les auteurs directs soient nommés. Ce type de demande de réparation symbolique est très fréquent lorsque les faits reprochés ont lieu dans la fonction publique, et que le fait a été traité en interne par mutation de l'un ou l'autre des protagonistes — et ceci même si cette mutation s'est faite à la demande de l'appelant et à sa satisfaction. Cette demande de réparation symbolique va jusqu'au souhait d'une "lettre" reconnaissant la discrimination par son auteur.
- *Les sanctions administratives* : Il s'agit d'un degré de plus dans l'attente de reconnaissance par les administrations des faits de discrimination, lié le plus souvent à l'importance du fait.
- *Le recours au tribunal* : cette attitude, fréquente, ne s'accompagne cependant le plus

souvent d'aucune attente précise de sanction. La démarche de déposer plainte est vécue comme une étape en soi qui, aux yeux de la plupart des appelants, légitime leur quête et vaut acte de reconnaissance des faits. Que le parcours vers la mise en jugement soit long et difficile, tous le savent et la réparation qu'ils en attendent tient souvent plus à la solennité de l'énonciation de la faute qu'à des réparations matérielles précises. D'où l'incompréhension de ceux qui, pensant que rester en justice leur permettra de voir publiquement leurs droits reconnus par l'institution qui dit le droit, voient leur plainte classée sans suite, qui plus est sans qu'une explication limpide leur soit donnée. Ce classement est alors vécu comme un acte niant la légitimité de leur plainte, voire de non reconnaissance du fait discriminatoire. Cette issue de la procédure est donc vécue par l'appelant comme un échec, alors même que pour celui-ci le recours à la justice était le moyen "d'aller jusqu'au bout".

LE CONTEXTE DE L'APPEL

À quel moment et dans quelles conditions les appelants contactent-ils le 114 ? L'appel peut intervenir à trois étapes :

- *En réaction immédiate à un fait de discrimination*. Celui-ci peut être unique. Il peut aussi être une "récidive". L'appelant avait été victime d'un premier fait à la suite duquel il avait peu réagi. Un deuxième fait de même nature intervient ultérieurement, entre temps l'appelant a eu connaissance de l'existence du 114, et il appelle. Dans ces cas, l'appel au 114 est la première démarche de l'appelant : soit il est démuni face à l'acte dont il a été victime, et il attend du 114 qu'on lui "dise quoi faire" ; soit il souhaite mener une démarche conjointe (porter plainte, interpellier la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, etc.) et il attend du 114 une assistance. Sans l'existence du 114, la plupart de ces appelants ne se seraient sans doute manifesté nulle part ailleurs.
- *Au cours de démarches multiples*, pour faire valoir son droit face à une discrimination plus ou moins récente. Les appelants qui sont dans cette situation sont souvent à la fois actifs et plutôt informés. Ils utilisent tous les recours possibles, le 114 permettant à leurs yeux

d'optimiser les autres démarches (notamment dans le cas de plainte en justice) ou étant simplement une tentative de plus de se faire entendre. Les appelants qui sont dans cette posture ont souvent fait appel à des associations, à des conseils juridiques, des avocats, et le recours conjoint à la presse (locale ou régionale) est fréquent. Il s'agit à la fois de mieux comprendre le contexte réglementaire et législatif de l'action à mener et d'accroître l'efficacité ou la visibilité des démarches. Le 114 devient le point de référence autour duquel l'ensemble du processus entamé se construit.

- *En dernier recours*, lorsque les démarches antérieures n'ont pas donné satisfaction. Il s'agit actuellement du nombre d'appels le plus important et tous les cas de figures sont possibles, depuis les dossiers restés sans réponse jusqu'aux cas dont le traitement soulève une totale insatisfaction ou incompréhension de la part de l'appelant. On notera, ici, nombre de cas où l'auteur de la discrimination est une administration ou un service public, et pour lesquels la discrimination dont se plaint l'appelant n'a pas été reconnue comme telle par l'auteur présumé. Le traitement proposé, s'il y en a un, ne peut donc en aucun cas satisfaire l'appelant, qui, de plus, se trouve sans ressources face à son problème. Le 114 lui apparaît alors comme "une bouée de sauvetage", qui lui permet de reformuler le fait discriminatoire et de dérouler l'histoire du traitement qui en a été fait en lui redonnant un sens conforme à la vision de ses droits. Cette reformulation du fait et la nouvelle analyse effectuée par le référent permettent le plus souvent à l'appelant d'entamer de nouvelles démarches.

LES APPRÉCIATIONS QUANT À LA PROCÉDURE MISE EN PLACE

LE 114, UNE PROCÉDURE FACILE D'ACCÈS

On ne peut que constater l'efficacité des campagnes d'information qui ont accompagné la mise en place du 114. La plupart des appelants en ont eu une connaissance directe, par les médias essentiellement (la télévision ou un journal local) et par les affiches et prospectus distribués dans les services publics ou sur les lieux de travail. Les autres ont été informés par le bouche à oreille. Par ailleurs, il semble bien que l'usage du "n° vert" soit devenu une évidence pour tous. Le premier accès au 114 est donc vécu comme facile.

LE 114, UN LIEU D'ACCUEIL ET D'ÉCOUTE TRÈS APPRÉCIÉ

L'appréciation que les appelants portent sur le 114 lors de leur contact téléphonique avec le standard d'accueil est toujours largement positive. La qualité de l'accueil et de l'écoute est systématiquement citée : l'appelant peut enfin expliquer son histoire, prendre son temps, et les questions qui lui sont posées visent bien à approfondir son cas et non pas à effectuer un traitement rapide et sommaire. Le deuxième contact, avec la Codac bénéficie généralement du même jugement positif : la rapidité de réaction de la Codac annoncée lors de l'appel au 114 est effective, et là encore la qualité de l'écoute est très appréciée (excepté 2 départements où l'accessibilité de la CODAC est médiocre), et il est parfois directement orienté ou conseillé sur les démarches à entreprendre.

Ce premier jugement positif va ensuite se nuancer en fonction de la réponse globale apportée par le dispositif au cas de l'appelant.

LE SUIVI, CLEF DE L'APPRÉCIATION DES APPELANTS

Un premier élément d'appréciation de l'ensemble du dispositif par les appelants dépend nettement de la position et de la disponibilité de la personne qui suit son dossier. Celle-ci peut être ce que nous avons appelé le permanent de la Codac.

Quand il s'agit d'une personne disponible, qui répond au téléphone et suit les dossiers en informant les appelants au fur et à mesure des démarches entreprises, il y a une forte valorisation du dispositif (le référent peut ne pas exister formellement, ou ne pas être connu de l'appelant, dont la relation avec la Codac est alors fortement personnalisée). Ce peut être aussi un référent qui assure un suivi personnalisé. A contrario, certains appelants se plaignent de l'absence de contacts directs avec un référent et des "lenteurs administratives", modes de faire qui ne font qu'accroître leur point de vue négatif sur le fonctionnement administratif, auquel ils sont précisément en butte.

LE TRAITEMENT INTERNE VERSUS LE TRAITEMENT EXTERNE

Le deuxième élément d'appréciation vient de l'évaluation, par l'appelant, des résultats de sa sollicitation du 114.

Même si ceux-ci sont appréciés en fonction des attentes de l'appelant, quelques grandes lignes se dégagent :

- Le traitement "interne" du cas par le permanent de la Codac lui-même répond aux attentes de l'appelant, soit qu'il s'agisse d'une médiation réussie, soit que la position du permanent, sa connaissance des rouages administratifs, lui permette de débloquent un dossier, de résoudre une difficulté, de mettre l'appelant en relation avec le bon interlocuteur.

Du point de vue de l'appelant, le traitement des cas en interne est toujours apprécié, et ce paradoxalement même quand un conflit avec l'administration ne trouve pas de solution satisfaisante à ses yeux : c'est alors le permanent qui est jugé, par l'appelant, placé en position de victime.

- Le traitement "externe" des cas par des référents est l'objet d'appréciations aussi diverses que les réseaux organisés par les Codac. Sont jugés positivement les cas "aboutis" du point de vue de l'appelant, ce point de vue étant déterminé par ses attentes, de la simple information à la médiation ou au déblocage d'un dossier.

Plusieurs jugements négatifs envers l'efficacité du 114 se manifestent en fonction des contextes locaux :

- en cas d'appel pour discrimination à l'encontre d'un service public ou d'une administration, le fait que l'enquête soit confiée à l'administration incriminée fonctionne comme un piège, accroissant l'impossibilité de se faire entendre ;
- certains appelants victimes de discrimination dans la vie professionnelle ont vu leur situation empirer après l'appel au 114 ;
- enfin, la non reconnaissance par la Codac de la réalité d'une discrimination dans les faits rapportés par l'appelant est un message difficile à recevoir surtout s'il n'est accompagné d'aucune aide (médiation ou autre).

DU 114 À LA PROCÉDURE JUDICIAIRE : RUPTURE ET INCOMPRÉHENSIONS

Le passage d'un dossier du secrétariat de la Codac au procureur est souvent une déception

pour l'appelant car cette démarche se met en place la plupart du temps sur fond de méconnaissance profonde du fonctionnement de la justice. Le passage d'un traitement personnalisé au traitement ordinaire de la justice, caractérisé par des pratiques de non communication des démarches et de l'état d'avancement de la procédure constitue une véritable rupture. En fait trois situations coexistent :

- *Les appelants informés* : ceux-ci ont connaissance des mécanismes judiciaires, ils ont déjà eu des expériences, ont déjà déposé une plainte, ils sont aidés par une association ou un avocat, ils attendent de la Codac des conseils précis qu'elle est le plus souvent en mesure de leur donner.
- *Les situations d'attente anxieuse et de dépit* : certains appelants qui souhaitent porter plainte ont l'impression que leur dossier tombe dans l'oubli. La Codac n'est plus en mesure de leur donner aucun élément, et l'incompréhension s'installe. Une citation parmi d'autres "je suis dépitée par rapport à l'attitude de la justice, et je trouve insupportable que ma situation n'ait pas avancé 5 mois après les faits". À ce stade, il n'y a cependant que rarement mise en cause du dispositif.
- *Les situations d'"écœurement et révolte"* : elles concernent les appelants dont le dossier a été classé sans suite. Tout concourt à cette réaction : d'abord l'issue elle-même, totalement incomprise, ensuite les modalités par lesquelles elle est transmise à l'appelant, par une lettre-type : on est ici à l'opposé du fonctionnement du 114 et cela entraîne sa remise en cause : le 114 devient un dispositif de plus qui ne sert à rien, un leurre. "Le 114, résultat, voyez. C'est comme si ce qu'on a fait ça allait à la poubelle."

Dans ces cas, les phénomènes d'incompréhension et d'insatisfaction sont d'autant plus importants que pour faire valoir son droit l'appelant n'a effectué qu'une seule démarche, l'appel au 114.

QUEL POSITIONNEMENT POUR LE 114 DANS L'ESPRIT DES APPELANTS ?

Le 114 est, sans aucun doute, identifié comme un dispositif public, et interpellé comme tel. Les réactions quant à son fonctionnement et l'évaluation globale portée par les appelants sur le

traitement de leur cas portent donc en même temps jugement d'un dispositif public.

De fait, on remarque deux réactions extrêmes qui, en quelque sorte, amplifient le regard que pose l'appelant sur la réponse du 114 :

- Une réaction positive : au soulagement d'être écouté s'ajoute celui d'être (enfin) entendu par l'administration, par l'État, d'où parfois le désappointement d'appelants contactés par un référent issu du monde associatif. Pour eux, il ne s'agit pas du bon interlocuteur.
- A l'inverse, et face à une réponse du dispositif 114 jugée insuffisante ou inutile, on peut rencontrer une réaction très négative : l'appelant a l'impression de retrouver les mêmes dysfonctionnements, d'être face aux mêmes murs, dans un processus de complexification croissant. Cette réaction peut advenir même si le premier contact avec le permanent a été apprécié. Dans ce cas, la position de celui-ci à l'intérieur du dispositif peut être neutralisée par une remarque du genre "le pauvre, lui non plus n'y peut rien..."

CONCLUSION

Trois faits majeurs émergent des dires des appelants :

- S'il y a doute sur l'efficacité d'un combat personnel contre un préjudice subi, s'il y a crainte de conséquences négatives sur leur emploi et leur vie sociale, en revanche l'existence de la discrimination ne fait aucun doute à leurs yeux. Elle est prise dans son acception la plus large, de la discrimination passive, aux injures et brimades racistes à répétition de la part de personnes situées dans un environnement social et à la discrimination active source de préjudice.
- Partant, combattre les faits de discrimination, c'est bien faire exister un droit et, face à la fréquence du phénomène, le 114 apparaît comme un outil légitime (il y a peu de questions sur sa mise en place, ni sur le fond ni sur la forme). Bien plus, la légitimité de l'État (ici de la Préfecture) est évoquée bien souvent comme supérieure à celle des personnes morales privées, y compris les associations.

De même, on ne peut qu'être frappé par les appels nombreux concernant des faits dont les auteurs sont des administrations ou des services publics, et pour lesquels le 114 apparaît comme un recours crédible.

- La forme adoptée par le dispositif — le contact direct par téléphone — est un facteur important de son succès : un service de l'État qui téléphone à l'utilisateur, rompant ainsi avec la pratique impersonnelle de la lettre administrative, le fait est suffisamment rare et innovant pour rencontrer une approbation profonde⁽⁵⁾.

La crédibilité qui lui est reconnue est, semble-t-il, un des atouts majeurs de ce jeune dispositif. Rassurante quant à la confiance accordée par les appelants à un État de droit, elle comporte cependant le risque de ne pas être à la hauteur de cette confiance — risque que vient nous rappeler l'inquiétude des permanents des Codac face au volume des cas pour lesquels aucune réponse satisfaisante n'est apportée, alors même que le 114 est une procédure récente et que nombre de dossiers sont en cours de traitement.

LA QUALIFICATION DES ACTES DE DISCRIMINATION

L'analyse du fonctionnement de huit Codac et de leurs relations avec leurs partenaires permet une première appréhension des modes de qualification des discriminations. En effet, tant dans les "paroles" que nous avons recueillies (paroles de permanents, paroles de référents, paroles d'appelants...), que dans le fonctionnement des Codac et de leurs réseaux qui peu à peu se formalisent, se construit une vision des discriminations.

Qu'est-ce qu'est réellement une discrimination ? qu'est-ce qui n'en est pas une ? La réalité supposée de la discrimination varie-t-elle en fonction du "thème" de la discrimination ? de son auteur ? Ces visions ne vont pas sans influencer sur le traitement des cas qui sont soumis aux Codac via le 114. Plusieurs logiques sont à l'œuvre dans les processus de qualification des discriminations.

LA DÉSIGNATION DES APPELANTS

Nous n'avons pas relevé de régularités dans la désignation des appelants. Néanmoins, lors de certains entretiens que nous avons menés, apparaissent trois types de désignation :

- les "plaignants" : le cas est renvoyé, implicitement, à un mode de traitement judiciaire ;
- les "victimes" : c'est une désignation plus rare et qui est plutôt le fait des associations référentes ;
- les "administrés" : la neutralité est privilégiée mais cette appellation présage d'un mode de traitement des cas.

LA QUALIFICATION GÉNÉRIQUE DU CAS

Dans l'ensemble des départements que nous avons étudiés deux modes de qualification reviennent systématiquement :

- Les cas "difficiles" ou "complexes" sont très souvent ceux qui mettent en cause des services de l'État. Les personnes que nous avons interrogées relativisent le fait discriminatoire en le restituant dans un contexte particulier : "ce sont maladroites ou dysfonctionnements de l'administration à corriger", "les appelants font état d'un malaise ou d'une souffrance mais il n'y a pas à proprement parler de discrimination".
- Les cas "simples" où la discrimination est manifeste qui sont facilement orientables vers un référent ou vers la justice. Ils sont jugés par

certain, "intéressants" parce qu'ils débouchent sur une action en justice.

À travers cette différenciation entre complexe et simple, mais aussi à travers la manière dont l'appelant est désigné, la discrimination est différemment qualifiée. Sans aller jusqu'à cette remarque caricaturale d'un délégué du médiateur de la République : "Le travail du médiateur relève de problèmes objectifs et la discrimination de problèmes subjectifs", les modes de désignation des cas les renvoient parfois dans l'ordre "subjectif" ou du moins mettent en avant le "vécu" de l'appelant.

LA QUALIFICATION DE LA SITUATION DE L'APPELANT

Un ensemble de termes renvoient à la situation de l'appelant : "expérience traumatisante" ; "choc psychologique" ; "misère sociale" ; "souffrance". Pour les permanents des Codac, le 114 est donc parfois utilisé : "pour dire la souffrance" ; "pour débroussailler une situation" ; "pour avoir une écoute" ; "comme appel d'air" ; "comme dernier recours".

Les permanents que nous avons rencontrés ne remettent jamais en cause le bien-fondé de l'appel au 114. Ils insistent cependant sur des situations révélatrices d'une urgence sociale ou d'une souffrance : le fait discriminatoire se dilue dans un phénomène social plus global. La question du traitement des discriminations se déplace vers celles de l'écoute sociale ou du traitement de situations d'urgence. La qualification à travers le classement thématique des faits.

On trouve, à peu de variantes près, les classements suivants :

- emploi : accès à l'emploi et vie dans l'entreprise ;
- logement : questions concernant le plus souvent l'accès au logement ;
- éducation, formation : problèmes au sein des établissements scolaires ou concernant l'accès à des formations professionnelles ;
- loisirs : thème où l'on retrouve le "phénomène discothèque" mais aussi d'autres questions (refus de locations saisonnières...);
- vie quotidienne : où vont être classés les conflits de voisinage ;
- rapport aux forces de police et de sécurité et aux services publics de l'État ;
- rapport aux autres administrations.

À travers les trois thèmes (emploi, logement, vie quotidienne) que nous avons choisi de détailler, on peut souligner le lien entre la qualification du fait et son mode de traitement.

L'EMPLOI

Les discours autour des discriminations liées à l'emploi ciblent assez clairement certains phénomènes. En premier lieu, il s'agit des discriminations à l'embauche ("délits de faciès", "patronyme à consonance étrangère"...). Ensuite viennent les discriminations au sein de l'entreprise ("traitement inégal", "harcèlements"...). Sur ce dernier point, les permanents insistent sur la "souffrance" des appelants qui subissent des situations difficiles parfois depuis des années. À noter cependant :

- une tendance à relativiser les problèmes au sein des entreprises publiques et des administrations (cf. ci-dessus) ;
- une mauvaise connaissance des pratiques discriminatoires au sein de certaines entreprises, en témoigne cette remarque d'un référent au

sujet d'un cas étudié : "la plainte n'était pas justifiée car elle concerne une entreprise qui embauche des étrangers"⁽⁶⁾ ;

- une attention qui peut privilégier les arguments de la hiérarchie au détriment des dires de l'appelant : là aussi le fait discriminatoire est dilué dans des problèmes internes à l'entreprise ("rapports hiérarchiques tendus" ; appelant se révélant être un "employé difficile", etc.).

LE LOGEMENT

On rencontre souvent le sentiment, que la discrimination n'est pas nettement avérée. C'est le thème pour lequel les permanents des Codac relativisent le plus la discrimination : les faits signalés relèvent pour certains de "problèmes graves de personnes en difficulté non liés à leur origine", ou de problèmes généraux liés à la pénurie de logements sociaux, à de graves dysfonctionnements urbains. Autrement dit, nombre de nos interlocuteurs considèrent que les signalements de problèmes de logement relèvent du traitement de l'urgence sociale (tel appelant sera alors inscrit sur les contingents préfectoraux pour l'accès à un logement social), ou les dépassent complètement. La participation des services de l'État à la définition de politiques locales de peuplement peut expliquer cette "prudence". Cependant, on a à faire aussi à une méconnaissance des mécanismes d'attribution des logements sociaux et des politiques de peuplement qui peuvent se traduire par des pratiques discriminatoires. Une analyse de la discrimination au travers des politiques de peuplement des bailleurs reste à faire.

LES FAITS TOUCHANT À LA VIE QUOTIDIENNE

Ils sont définis par l'un de nos interlocuteurs comme des "difficultés de vie entre communautés" ou comme "des problèmes de voisinages" qui sont diversement qualifiés. Soit il s'agit d'une "victime" clairement identifiée, qui a subi une agression ou des injures, auquel cas le caractère raciste du fait est perçu comme avéré. Soit il s'agit de situations qualifiées de "floues" pour lesquelles les permanents soulignent la difficulté de savoir si la discrimination est tangible. Dès lors, dans ce deuxième cas de figure le traitement du cas s'avère difficile : quel référent saisir ? quand faut-il mobiliser la justice ? voire hasardeux — transmission à la justice d'un dos-

sier peu fourni, parfois composé de la seule fiche transmise par le 114 à la Codac.

LA QUALIFICATION DES FAITS PAR LEURS AUTEURS

La qualification par l'auteur de la discrimination est bien présente dans la parole de nos interlocuteurs des Codac. La distinction s'opère entre trois termes :

- *L'auteur, personne privée* : il a souvent la forme du "voisin" et la discrimination, sous la forme des injures racistes devient "conflit de voisinage". Le traitement qui s'impose est le plus souvent la médiation.
- *L'auteur, personne morale privée* : il s'agit ici le plus souvent de l'entreprise, quelle que soit sa taille. La qualification du fait est décrite comme simple : l'auteur est en général identifié, c'est l'employeur ou le supérieur hiérarchique pour une discrimination dans la vie professionnelle, le commerçant dans le cas de discrimination à l'accès aux services. Les faits relèvent du "racisme", ou de la sélection abusive liée à des présupposés sur les conséquences économiques ou sociales de la non-discrimination. L'idée de porter plainte devant la justice s'impose assez vite, dès que les faits semblent avérés et que suffisamment de témoignages peuvent être recueillis.
- *L'auteur, personne morale publique* : face à ce type d'auteur, il existe deux discours et deux attitudes opposées, sachant que les deux peuvent cohabiter dans une Codac et s'appliquer à des services publics et administrations différentes.

La première attitude consiste à nier la possibilité de discrimination au sein de services publics, et à parler alors de "dysfonctionnements" ou de surcharge de travail des agents — quand l'appelant n'est pas suspecté de ne pas savoir s'expliquer, ou d'être "trop impatient". La Codac proposera alors une médiation. La seconde consiste à s'indigner fortement et à souhaiter à la fois une prise en compte des phénomènes et la mise en place de modes de traitement spécifiques (les "problèmes" avec la police sont souvent évoqués dans ces termes).

Dans ces deux cas, la qualification se heurte à un phénomène de désincarnation de la plainte, qui

combine l'anonymat de l'auteur direct et la non-implication de sa hiérarchie. C'est l'enquête administrative qui est le plus souvent mise en œuvre, avec souvent la conscience des contradictions que cela révèle.

LA QUALIFICATION DES FAITS ET LE TRAITEMENT JUDICIAIRE

On pourrait faire l'hypothèse que la qualification précise d'un fait permet de clarifier l'opportunité d'une saisine de la justice. Or ce lien n'est pas forcément avéré et, dans certains départements, la transmission fréquente des dossiers à la justice s'accompagne d'une absence de diagnostic des cas ainsi que d'une concertation préalable entre le parquet et le secrétariat de la Codac. Deux cas de figure se présentent :

- transmission à la justice par "défaut" de qualification : le cas signalé est trop "flou" et n'est pas orientable vers un référent précis ;
- volonté de la justice d'avoir un regard sur l'ensemble des cas signalés dans le département.

Dans ces cas là, la non-qualification des faits s'accompagne d'une "judiciarisation" du traitement des cas signalés au 114.

Dans d'autres départements, les qualifications sont plus affinées (soit directement par le permanent de la Codac, soit par un référent) et permettent des saisines judiciaires plus circonstan-

ciées. Si à la justice revient le traitement des injures à caractère raciste, d'autres cas relèvent d'une médiation judiciaire, ou nécessitent une enquête de police. Ces cas là se situent dans une "zone de flou" où les rapports entre Codac et justice restent mal définis : la saisine de la justice est soumise à des décisions qui dépendent de variables multiples (difficultés pour qualifier la situation, insistance de l'appelant, types de coopération entre l'autorité judiciaire et le permanent de la Codac, stratégie des référents, absence ou présence de politique pénale à l'échelle départementale en matière de lutte contre les discriminations...).

CONCLUSION

Premièrement, si la bonne foi des appelants n'est pas remise en cause, on constate néanmoins une dilution des faits discriminatoires, qui "répond" à plusieurs logiques :

- l'administration, les services publics sont peu remis en question ;
- plus généralement, la discrimination est identifiée comme telle si elle émane d'un acte manifeste (injure, harcèlement) mais rarement comme le produit de mécanismes sociaux (politiques discriminatoires, stratégies de peuplement...). Dans ces cas qualifiés de "complexes", l'appel au 114 est pris en compte sur un autre registre : urgence sociale, souffrance...

LES ENJEUX

L'analyse qui précède permet de dégager les principaux enjeux de la mise en œuvre du dispositif. Ceux-ci sont de trois ordres :

- des enjeux concernant le fonctionnement d'un dispositif dans son rapport avec les usagers ;
- un enjeu d'interpellation de l'action publique ;
- un enjeu de définition de la discrimination au travers du traitement judiciaire des cas.

LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF

LA QUESTION DU TERRITOIRE

Malgré, l'incitation nationale (voir notamment la circulaire du 2 mai 2000), parmi les huit départements étudiés, un seul (le Nord) a mis en place des COLAC (commissions locales d'accès aux

droits). Or, on peut parfois s'interroger sur la pertinence d'une centralisation du traitement dans la préfecture du département en fonction de la configuration géographique et sociale de celui-ci. Cette question du territoire est traitée différemment d'un département à l'autre :

- Le Nord a créé une COLAC à Dunkerque et en projette deux autres pour les arrondissements de Valenciennes et de Douai.
- Dans le département de l'Orne, la couverture territoriale est assurée par les services de police ou de gendarmerie, auxquels la Codac demande de se charger du premier contact avec l'appelant.
- En Haute-Garonne, cette question est évacuée par le fait que les appels proviennent essentiellement de l'agglomération toulousaine.

Cette dilution, si elle n'occulte pas la reconnaissance de la souffrance des appelants ou de l'injustice d'une situation, relativise cependant le fait discriminatoire. Se crée alors un décalage entre le résultat du traitement et l'attente de réparation manifestée par les appelants.

Pour illustrer ce décalage, nous pouvons citer les propos d'un appelant. Employé à la police des parcs à Lyon, M. D. relate des années de comportement discriminatoire à son égard de la part de ses supérieurs hiérarchiques : injures répétées, "interdit" de réfectoire, il prend ses repas dans un "algéco". Suite à son appel au 114, l'algéco est remplacé par un bungalow neuf, puis il est muté. M. D., pour parler de l'issue de sa situation a les propos suivants :

"C'est comme une voiture qui a été accidentée. Après un grave accident, l'expert vient constater qu'effectivement les travaux ont été faits et que la voiture est en état de marche. Sauf que cette voiture a pu rester 10 ans accidentée et que son conducteur a pu être traumatisé à vie par un chauffard ... Eh bien moi, c'est pareil." ; ou encore "On m'a considéré comme une terre pourrie. Noire. On a seulement réparé le vase qu'il y a autour. Mais on n'a pas réparé ce qu'il y a dedans".

Deuxièmement, la difficulté de qualification des faits peut entraîner une "judiciarisation" à outrance ou, le plus souvent, une zone de flou entre le traitement judiciaire et l'action des permanents des Codac.

- Dans les Bouches-du-Rhône, les sous-préfectures ne se positionnant pas comme relais, le dispositif est centralisé sur Marseille.
- Dans le Rhône et l'Isère, cette question ne semble pas avoir été prise en compte : en Isère, l'appelant est incité à prendre rendez-vous à la préfecture, ce qui est loin d'être possible pour l'ensemble des appelants compte tenu de la géographie de département.
- Dans le Val d'Oise et à Paris, cette question du territoire est bien évidemment moins problématique.

On voit bien comment l'organisation, au sein des Codac, du dispositif de traitement des appels du 114 peut être productrice d'inégalités de traitement. Cette question, rarement évoquée par nos interlocuteurs, mériterait, selon nous, discussion

et réflexion. Il est évident qu'une déconcentration infra départementale sur un mode unique (celui des COLAC, par exemple) n'a pas de sens. Ainsi, il ne s'agit pas de prescrire une organisation locale qui se déclinerait dans tous les départements mais d'inciter les Codac à se saisir de cette question du territoire. L'équilibre doit être trouvé entre substance et procédure. L'échelon central doit pouvoir faire passer un message politique clair concernant la prise en compte des différenciations territoriales, mais doit en même temps, s'il veut que cette question ait des chances de ne pas être contournée par les acteurs, mettre à la disposition des secrétariats permanents les ressources nécessaires pour la traiter et ne pas rester sur un registre prescriptif. Échanges et débats sont essentiels.

STATUT ET RÔLE DES PERMANENTS ET DES RÉFÉRENTS

Des études de cas comme de celles des huit Codac, il ressort que la définition de la fonction de référent et de ses attributions, d'une part, est loin d'être la même partout et, d'autre part, dans un même département, n'est pas forcément partagée entre les référents entre eux, ou entre le permanent et les référents qu'il a sollicités. Cette question est complexe et fait intervenir plusieurs niveaux d'acteurs.

Premièrement, aussi précise soit-elle, la définition du référent par les différentes circulaires et notes fait l'objet, localement, de différentes traductions. Dans chaque Codac, une lecture particulière est faite du profil, du statut et du rôle du référent. D'autant plus que le secrétaire permanent ou le permanent — à qui bien souvent est confié le recrutement des référents — devra composer avec les ressources locales et les instructions qui lui sont données par les différents membres de la Codac et, en tout premier lieu par le président et le vice-président (préfet et procureur de la république). De là découlent les variations locales : ici, la préférence est donnée à des correspondants repérables de l'administration, là, la désignation de services plutôt que d'individus sera préférée, là-bas, on écartera d'emblée la collaboration d'associations alors qu'ailleurs elles seront volontiers associées, etc.

Deuxièmement, une fois désignés (notons aussi le cas de figure où il n'existe pas de référent et où le permanent joue le rôle de référent unique), ce sont les référents eux-mêmes, en fonction de la

représentation qu'ils se font de leur rôle, de leur statut et de leur position sociale ou professionnelle, du temps dont ils disposent, de leur sensibilisation aux questions relatives à la discrimination et de leur formation à l'écoute sociale, qui vont, individuellement, définir leur fonction et leurs modes d'action. D'où des pratiques extrêmement hétérogènes, dans un même département d'un référent à l'autre ; l'un recevra systématiquement les appelants dont on lui a confié la fiche, l'autre se contentera de les appeler au téléphone, un troisième commencera une enquête à partir des éléments dont il dispose, le dernier pourra laisser le dossier de côté en attendant de consignes plus claires, etc. Cette diversité se retrouve à deux niveaux : d'une part, dans la relation que le référent va instaurer (ou non) avec l'appelant et qui orientera, directement, le type de traitement. D'autre part, dans celle qu'il va construire (ou non) avec le permanent, et qui elle, sera déterminante dans le suivi du cas. La clarification du rôle et donc de l'action du référent est un enjeu central pour l'ensemble du dispositif. Elle doit être réalisée à deux niveaux :

- *Au niveau central d'abord* : un travail pourrait être engagé sur la construction d'un référentiel de fonction dans lequel seraient précisés les objectifs et les attendus de la désignation de référents, le profil souhaitable, le mode de relation avec l'appelant et avec la Codac, etc. Le pilotage, par l'échelon central, d'échanges et de confrontations des modes d'organisation et de fonctionnement tout autant que des pratiques est indispensable si l'on veut garantir au dispositif 114, sa double dimension substantielle et procédurale. Sinon, le risque est grand d'une extrême fragmentation locale du dispositif.
- *Au niveau départemental* : une telle clarification permettrait aux permanents de préciser leurs attentes vis-à-vis des référents, notamment en ce qui concerne le suivi des cas qui leur sont confiés et d'organiser le pilotage et l'animation de leur réseau. Deux types d'actions sont envisageables — et d'ores et déjà souhaitées et parfois initiées par les secrétariats permanents : l'organisation de rencontres régulières entre les référents, et des actions de formations. De fait, les référents se trouvent souvent démunis et ne disposent pas tous des mêmes ressources (connaissance des services administratifs, du fonctionnement de la justice, de la législation sur les étrangers, formation à l'écoute sociale, etc.). Ce type d'actions est

indispensable pour produire une cohérence locale au dispositif 114 sans laquelle le risque est grand de voir se mettre en place des inégalités de traitement préjudiciables.

DU TRAITEMENT INDIVIDUEL DES CAS À LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE

Un des enjeux majeurs du traitement des appels du 114 par les Codac est bien celui du passage du traitement de cas individuels à la définition d'une action publique locale de lutte contre les discriminations.

- *Le traitement personnalisé des appels du 114 pénalise une réflexion globale à l'échelle départementale* au profit d'une gestion, "la meilleure possible" d'une série de cas qui sont rarement reliés entre eux. Il en va ainsi des appels anonymes qui ne sont presque jamais étudiés alors même que certains d'entre eux mettent en cause plusieurs fois le même auteur. Plus sérieux encore, à notre sens, est le déficit de réflexion que nous avons pu constater, au sein de services de l'État en particulier, sur des situations de discriminations dont certains agents pourraient être les auteurs. Si les responsables hiérarchiques s'emploient à les corriger, ces situations ne sont jamais rapprochées et ne sont jamais prétexte à enclencher, au sein de l'institution concernée, de réflexion ni de débats sur le sujet, encore moins à mettre en place des actions de sensibilisation ou de formation des personnels.

Deux exemples : la représentante de l'éducation nationale d'un des départements étudiés estime, à propos du refus d'un principal de collège d'inscrire deux jeunes filles turques portant le voile, que, puisque l'une d'entre elles a pu être accueillie dans un autre établissement, l'affaire est réglée. Et pour un refus de renouvellement de contrat de travail par un autre principal, la même personne se satisfait du revirement de position du responsable incriminé qui a fini par renouveler le contrat, alors même que celui-ci ne s'est jamais expliqué sur les liens entre l'origine étrangère de l'agent et raisons de sa réticence première.

Il y a donc un double déficit : dans la reconnaissance par le service public (l'auteur direct et sa hiérarchie) de la réalité de la discrimination, d'abord, et dans la prise en compte des victimes et de leur besoin de réparation. Or, nous l'avons

vu, les demandes de réparations ne se situent pas toutes dans le même registre, certains souhaitant une réparation symbolique, d'autres s'attachant à recouvrer des droits bafoués, les derniers s'arc-boutant sur la sanction.

- *L'absence de référentiel commun de prise en charge et de traitement des dossiers par les acteurs locaux du 114 induit des traitements différenciés voire inégalitaires qui ne sont en rien corrigés par la mise en commun et la discussion des pratiques et des expériences de chacun.*

Le département du Nord apparaît de ce point de vue comme une exception. En effet, dans un souci louable de lisibilité tant interne qu'externe, les responsables de la Codac ont mis en place un dispositif d'animation du réseau de référents sous la forme de réunions périodiques. Ont ainsi eu lieu deux journées de sensibilisation des référents sur la notion de discrimination, les ressources disponibles, la législation. Ces journées ont aussi été l'occasion d'échanges d'expériences concrètes dans la prise en charge et le traitement de cas transmis par la plate-forme du 114. Pour autant, il est encore trop tôt pour en évaluer les effets.

- *Le traitement des appels du 114 n'est pas relié à l'activité plus générale de la Codac quand celle-ci ne se limite pas à la gestion des appels du 114. Cela tient sans doute pour une bonne part au caractère récent du dispositif. Dans beaucoup de Codac, la procédure de traitement est loin d'être calée et fait encore l'objet d'adaptations et d'ajustements (Rhône) voire d'améliorations (Orne) quand ce ne sont pas des réorientations plus profondes (Isère). Par ailleurs, l'activité de la Codac, en dehors de la gestion des appels du 114, se limite la plupart du temps à l'organisation de la réunion plénière annuelle. Les groupes de travail, quand ils existent, alors même que certains référents y participent, ne s'alimentent guère des expériences tirées du 114. Se dessinent en fait deux activités parallèles de la Codac, le traitement des cas individuels issus du 114 et une activité plus institutionnelle, la plupart du temps assez peu lisible.*

Or, ce n'est qu'en réalisant l'articulation entre traitement des cas d'un côté, et activité de la Codac de l'autre, que peut se construire un programme d'action publique de lutte contre la discrimination en prise avec la réalité locale. Cette déconnexion entre traitement de cas et programme d'action se retrouve de manière identique au

sein de chaque service de l'État. La gestion du 114 n'a pas encore réussi à alimenter au niveau préfectoral ou au sein de services déconcentrés de l'État, à de rares exceptions près, une réflexion plus globale sur les objectifs, la stratégie et les moyens d'une politique de lutte contre les discriminations raciales.

QUEL TRAITEMENT JUDICIAIRE DE LA DISCRIMINATION ?

Nous le voyons à travers l'étude des cas comme de celle de l'organisation des Codac, la question du traitement judiciaire de la discrimination est systématiquement posée à un moment ou un autre de la chaîne de traitement.

Cette question peut être prise en compte, en amont du traitement des cas individuels, par la mise en place d'une procédure faisant intervenir la justice. C'est le cas du département de l'Orne dans lequel les deux procureurs ont demandé à être systématiquement destinataires des fiches du 114. Si la réflexion en amont n'a pas eu lieu, il y a de fortes chances pour qu'à un moment ou à un autre de la prise en charge de l'appelant, la question de la suite judiciaire de l'appel fasse irruption. Soit parce que l'appelant lui-même est en attente ou espère que l'acte dont il s'estime avoir été victime doit être sanctionné par la justice, soit parce que le référent orientera son traitement vers la sphère judiciaire⁽⁷⁾. La sollicitation de la justice fait émerger plusieurs enjeux.

- *Un enjeu de politique pénale* : la politique pénale des différents parquets mériterait d'être clarifiée pour l'ensemble des acteurs de la Codac (secrétariat permanent et référents). Parfois, celle-ci est clairement définie (mais pas forcément affichée) comme en Haute-Garonne. Il reste alors à expliquer aux référents ce que le parquet est prêt à prendre en charge mais aussi à réfléchir aux autres voies de recours possible. Il faudra ensuite convaincre l'appelant que le traitement judiciaire n'est pas forcément le plus approprié et surtout, pouvoir lui proposer une réponse qui le satisfasse, au risque, sinon, de décrédibiliser le dispositif.
- *Un enjeu de sensibilisation et de formation des professionnels* : la mise en place du 114 pose, de fait, la question du traitement judiciaire de la discrimination. La loi distingue les faits de racisme et les faits discriminatoires. En ce qui concerne les faits de racisme, c'est essentielle-

ment le délai de prescription qui pose problème et sur lequel buttent le plus souvent appelants, référents et magistrats. Même lorsque le cas est suffisamment avéré et susceptible de poursuites, il faut encore rassembler les preuves et témoignages dans un délai extrêmement court. Pour les faits de discrimination, plus difficiles à établir, certains parquets s'interrogent sur les "chances" de certaines affaires lorsqu'elles sont citées devant le tribunal correctionnel. Sur cette question de la lutte contre les discriminations, la sensibilisation des magistrats comme celle des services de police et de gendarmerie chargés des enquêtes semble encore nécessaire.

- *Un enjeu de qualification des discriminations* : Paradoxalement, la justice est le plus souvent saisie pour des cas limpides dans lesquels la discrimination est flagrante ou bien, à l'inverse, pour des cas que les référents se sentent impuissants à démêler (notion de cas "complexes"). Dans ce dernier cas de figure, l'institution judiciaire permet aux acteurs de se décharger du traitement tout en donnant l'illusion à l'appelant d'une prise en charge. Par ailleurs, dans certains domaines, l'institution judiciaire elle-même a développé des outils propres à faciliter son action (jurisprudence concernant les opérations de "testing" dans les boîtes de nuit) ou peut s'appuyer sur des textes juridiques (loi sur les discriminations à l'emploi). De ce point de vue, la sollicitation de la justice et les chances de poursuite puis de sanction sont variables selon le domaine de la discrimination.
- *Un enjeu de qualité de traitement* : le recours à la justice pose la question du "bon" cas et, en conséquence, du bon traitement. Pour certains acteurs, le bon cas est celui qui peut avoir une suite judiciaire et une issue positive, comme si la sanction pénale était seule à même de réparer l'offense. De la même façon se pose la question de la fin du traitement : à partir de quel moment peut-on dire qu'un dossier est clos ? La réorientation du cas dans un dispositif de droit commun (le circuit judiciaire notamment), si elle signifie arrêt du traitement spécifique, doit-elle être pour autant synonyme de fin de prise en charge par les acteurs locaux du 114 ? Inversement, l'origine du "cas" (appel en provenance du 114) est-il un motif suffisant pour lui conférer d'emblée un traitement spécifique et une attention dont ne bénéficient pas d'autres dossiers similaires ?

CONCLUSION

DE LA BONNE ORGANISATION AUX BONNES PRATIQUES

Au terme de cette étude peut-on identifier une "bonne organisation", ou a minima des "principes de bonne organisation" qui serait reproductibles ou généralisables ?

Pour pouvoir évaluer si tel ou tel mode d'organisation est potentiellement généralisable, encore faut-il savoir par rapport à quels critères. Les principaux objectifs affichés du dispositif national de lutte contre les discriminations pourraient servir de critères pour une évaluation sommaire des modes organisationnels identifiés. Rapidement énumérés, ces objectifs sont les suivants :

- l'affichage du phénomène des discriminations,
- la visibilité du dispositif,
- la résolution de situations individuelles,
- l'infléchissement des politiques publiques,
- les répercussions sur les auteurs.

La question de la bonne organisation est valable en termes de visibilité du dispositif comme en termes d'affichage du phénomène. Du point de vue de ces critères, deux modes organisationnels semblent en effet plus vertueux : le mode "éclaté" et le mode "mixte". Ces deux types d'organisation associent un réseau de partenaires-référents qui permet :

- de diffuser largement l'information sur le dispositif, garantissant ainsi sa visibilité,
- de faire émerger de nouveaux cas en dehors du seul passage par la plate-forme d'appel, ce qui accentue l'étendue de l'affichage du phénomène des discriminations.

En outre, ces deux modes peuvent aussi préparer les conditions favorables à l'élaboration de programmes départementaux d'action publique de lutte contre les discriminations. Il reste que, d'une façon générale, le dispositif est encore trop récent pour pouvoir mettre en avant un mode d'organisation vertueux au regard de l'infléchissement des politiques publiques ou des répercussions sur les auteurs. Ces deux objectifs relèvent plus largement du passage de la logique de traitement de situations individuelles à une logique d'action publique concertée de lutte contre les discriminations ; et il est trop tôt pour pouvoir juger de la pertinence des modes organisationnels sur ce point.

D'autant que rien n'indique qu'en l'occurrence la question de la "bonne organisation" soit la plus pertinente. Si l'on s'en tient à l'objectif central de résolution des situations individuelles, le mode d'organisation, on l'a vu, ne joue que marginalement sur la façon de traiter les cas issus de la plate-forme d'appel du 114. Bien plus, ce sont avant tout des variables internes, et notamment les représentations et les logiques d'action des référents, qui sont les véritables déterminants des types de traitement. Dès lors, l'enjeu est moins de repérer la "bonne organisation" des dispositifs locaux, que de travailler sur les "bonnes pratiques" à développer, notamment en matière de traitement des cas par les référents.

Or, la fonction référent ayant été identifiée comme le pivot du dispositif, une attention particulière en matière de pilotage national doit être accordée à la définition des missions et des modes d'action des référents. Face à l'hétérogénéité des pratiques et au déficit d'information tant sur les missions que sur les pratiques possibles des référents, un enjeu prioritaire pour la gestion future du dispositif 114 consiste sans doute à élaborer collectivement un guide référentiel de la fonction.

L'APPELANT AU CENTRE DU DISPOSITIF

Si l'on revient, pour conclure, à ce qu'est la posture de l'appelant face à ce dispositif nouveau dont l'objet est la lutte contre la discrimination, il faut souligner à quel point, tant les directives nationales que la plupart des modes d'organisation locaux, sont en opposition avec les modes d'action habituels des services publics.

L'usager du 114 le souligne à l'envi : un service public qui prend contact par téléphone, prend le temps d'écouter longuement l'appelant et réagit dans la quinzaine, cela contredit toute son expérience de l'administration.

Mais ce premier traitement personnalisé et rapide tourne le plus souvent court, les traitements mis en place par la suite s'inscrivant dans des logiques d'action plus classiques (enquête administrative, recours à la hiérarchie, information de la personne non-systématique, segmentation des services qui augmente les temps de traitement, etc.).

Le 114 est donc, en soi, un dispositif subversif. Ce faisant, il est susceptible d'avoir un effet d'entraînement dans deux sens opposés :

- Soit le 114 se développe en maintenant ses contradictions actuelles et, dans bon nombre de cas, le hiatus entre l'accueil initial et l'engagement ultérieur de la procédure seront sources de profondes désillusions — desservant alors la cause qu'il est censé défendre, et confortant une image très négative des services de l'État.
- Soit le 114 contribue à une réflexion interne sur le fonctionnement des services publics, et il est un levier de renouvellement de l'action publique.

*Synthèse réalisée par Catherine Gorgeon,
Marie-Dominique Amaouche,
Etienne Audebrand et Bernard Barilero.*

NOTES

1. Les CODAC ont été mises en place en janvier 1999 dans le but de constituer à la fois un lieu d'écoute, de réflexion, d'impulsion et de mise en œuvre des actions destinées à lutter contre les discriminations.
2. Voir circulaire du Premier Ministre du 2 mai 2000 et circulaire Ministère de l'Intérieur /Ministère de l'Emploi et de la Solidarité du 10 mai 2000.
3. Voir à ce sujet le volume d'études de cas et notamment le tableau introductif.
4. Ce contact peut être le fait du permanent, du référent, d'un service désigné comme référent, etc.
5. Les deux départements jugés le plus négativement par les appelants, Isère et Bouches-du-Rhône, pratiquent le contact par lettre.
6. Si certaines entreprises n'embauchent que des étrangers, ceux-ci peuvent faire l'objet de discriminations (notamment au niveau de leur rémunération).
7. Cette orientation peut être le résultat d'une volonté délibérée du référent de porter en justice des faits qu'il estime devoir être pris en charge judiciairement mais peut être aussi, par une sorte de déresponsabilisation, une solution de facilité quand le référent ne sait pas trop bien quelle suite donner au cas qu'il a à traiter (comme cela se passe dans les Bouches-du-Rhône).

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- VEI Enjeux, L'universel républicain à l'épreuve, discrimination, ethnicisation, ségrégation. VEI Enjeux n° 121, Paris, CNDP, juin 2000.
- Mission d'Appui droit et Ville, Le dispositif de lutte contre les discriminations raciales. Mission d'Appui droit et Ville, décembre 2000.
- GELD, Le recours au droit dans la lutte contre les discriminations : la question de la preuve. Paris, GELD, note n° 2, octobre 2000.
- DIV, DPM, DGEFP, FAS, Lutte contre les discriminations raciales sur le marché du travail, Guide pratique en deux volumes. Paris, DIV, DPM, DGEFP, FAS, 2000.
- Hommes & Migrations, Combattre les discriminations. Hommes & Migrations, n° 1219, mai-juin 1999.
- Savoirs et Formation, Actes du colloque européen DISCRIM, 30-31 mars 2000. Savoirs et Formation, 2000.
- Simon Patrick, Les discriminations ethniques dans la société française. Paris, IHESI, Etudes et Recherches, novembre 2000.

CIRCULAIRES

- Circulaire du 18 janvier 1999 relative à la mise en place d'une Commission Départementale d'accès à la citoyenneté.
- Circulaire du 2 mai 2000 relative à la citoyenneté et la lutte contre les discriminations (4.735/SG).
- Circulaire ministère de l'Emploi et de la Solidarité et ministère de l'Intérieur du 10 mai 2000 sur la mise en place d'un numéro de téléphone gratuit (114) pour lutter contre les discriminations raciales.
- Circulaire DPM n° 2000/356 du 30 juin 2000 relative au suivi du dispositif 114.
- Circulaire DPM n° 2000/436 du 2 août 2000 relative au suivi du dispositif lié au numéro de téléphone gratuit (114) pour lutter contre les discriminations raciales.
- Circulaire ministère de la Justice du 2 octobre 2000 relative à la lutte contre les discriminations raciales.

TABLE DES MATIÈRES DU RAPPORT

TOME 1 - ÉTUDES DE CAS - 27 CAS - 8 DÉPARTEMENTS

INTRODUCTION	3
LES DISCRIMINATIONS PAR THÈME ET PAR AUTEUR	4
<i>Classement des 27 cas analysés</i>	4

TOME 2 - MODES D'ORGANISATION LOCAUX DES CODAC - 8 DÉPARTEMENTS

INTRODUCTION	2
LA CODAC DU NORD (p. 3), DE L'ISÈRE (p. 14), DE LA HAUTE-GARONNE (p. 20) ET DU VAL-D'OISE (p. 24)	
<i>Réception des fiches : état des lieux ; Schéma organisationnel de la Codac ; Le parcours des cas signalés par le 114 ; Bilan problématique.</i>	
LA CODAC DE PARIS	32
<i>Création et organisation de la Codac de la Préfecture de Paris ; La Codac après la création du 114 ; Le traitement du 114 par la Préfecture de Paris ; Synthèse.</i>	
LA CODAC DE LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS	40
<i>Le traitement des fiches ; Les référents.</i>	
LA CODAC DE L'ORNE	43
<i>Fonctionnement et organisation ; Le traitement des appels du 114.</i>	
LA CODAC DES BOUCHES-DU-RHÔNE (p. 46) ET DU RHÔNE (p. 52)	
<i>La Codac avant la mise en place du 114 ; La mise en place du 114 ; Le traitement des fiches ; Le fonctionnement du dispositif.</i>	

TOME 3 - SYNTHÈSE

INTRODUCTION	2
STRUCTURE DES DISPOSITIFS LOCAUX ET TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS	3
<i>Trois fonctions structurantes...</i>	3
<i>...Pour cinq modes organisationnels</i>	4
LE 114 DU POINT DE VUE DES APPELANTS	9
<i>La caractérisation des faits : une situation d'interaction</i>	9
<i>Les attentes vis-à-vis du 114</i>	10
<i>Le contexte de l'appel</i>	12
<i>Les appréciations quant à la procédure mise en place</i>	12
LA QUALIFICATION DES ACTES DE DISCRIMINATION	16
<i>Éléments de synthèse</i>	19
ENJEUX	21
<i>Le fonctionnement du dispositif</i>	21
<i>Du traitement individuel des cas à la mise en place d'une politique publique</i>	23
<i>Quel traitement judiciaire de la discrimination ?</i>	24
CONCLUSION	26

À PARAÎTRE DANS LE NUMÉRO SUIVANT :

**LES POLITIQUES D'ACCUEIL,
INSERTION SOCIALE
ET CIRCULATION MIGRATOIRE.
LES RÉFUGIÉS KOSOVARIS ÉVACUÉS
À LYON ET À MONTRÉAL
AU PRINTEMPS 1999**

Les études originales dont les synthèses sont publiées dans la revue *Migrations Etudes*, sont consultables au centre d'information et de documentation de la Direction de la Population et des Migrations du ministère de l'emploi et la Solidarité, au Département Études et Documentation du Fas au Centre de Ressources de l'Adri. Les vues exprimées dans *Migrations Etudes*, le choix des faits présentés et les jugements portés sur ces faits n'engagent que l'auteur ou les auteurs des études, et ne reflètent pas nécessairement le point de vue des commanditaires ni celui de l'Adri.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITÉ
Publication réalisée et diffusée
par l'Adri pour le compte de la Direction
de la Population et des Migrations.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Luc Gruson

COORDINATION

Moustapha Diop

COMMUNICATION-ÉDITION

Sandy Chamaillard
Renaud Sagot

ABONNEMENTS

Karima Dekioui
Tél. : 01 40 09 69 15

ABONNEMENT 10 N°/an

Dépôt légal : 2^e trimestre 2001
ISSN : 0994 - 5334
Tous droits réservés

MIGRATIONS ÉTUDES SUR INTERNET :
Depuis 1996, tous les numéros
de *Migrations Études* sont consultables
sur internet : <http://www.adri.fr/me/>



Agence pour le Développement
des Relations Interculturelles
4, rue René-Villermé - 75011 Paris
Tél. : 01 40 09 69 19
Fax. : 01 43 48 25 17
<http://www.adri.fr>
e.mail:info@adri.fr