

Délibération n°2010 – 36 du 22 février 2010

Le Collège

Vu la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 modifiant l'article 1° de la Constitution

Vu la loi n°2004 – 1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité,

Vu le décret n°2005 – 215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité,

Sur proposition du Président,

Décide :

La démarche initiée par la commune de La Courneuve auprès de la HALDE le 6 mai 2009 et présentée sous la forme d'une saisine pour « *discrimination territoriale* », porte sur les inégalités de traitement auxquelles les habitants de La Courneuve seraient exposés du « seul fait de leur appartenance » à ce territoire, et sur le constat d'une ségrégation socio-économique et scolaire, urbaine et résidentielle (ou encore culturelle) résultant du défaut de l'intervention de la puissance publique (passé et présente) sur la commune.

A partir de cette saisine, la HALDE a mené son analyse sur plusieurs plans :

- Une réflexion sur les indicateurs permettant d'objectiver les inégalités d'accès aux ressources publiques de ce territoire ;
- Une expertise méthodologique sur la conduite d'un test de situation scientifique portant sur l'accès à l'emploi des jeunes diplômés issus de La Courneuve.
- Une expertise juridique sur l'éventuelle intégration, dans tout ou partie des textes nationaux, de la référence de l'adresse comme un critère prohibé de discrimination ;

Sur ces trois entrées, la HALDE préconise les éléments suivants :

- 1. Confier une mission d'analyse et de réflexion à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) sur les indicateurs pertinents (existants ou à construire) permettant, à l'échelle communale et infra-communale, de mieux mesurer les inégalités de traitement entre territoires au détriment de certains d'entre eux et d'étudier l'opportunité et la recevabilité de la notion de « *discrimination territoriale* ».**

Les éléments statistiques transmis par la Ville de La Courneuve à la HALDE constituent un point d'appui qui permet, en première lecture, d'analyser la caractérisation de tout ou partie de ce territoire comme « zone de relégation ».

Les difficultés que connaissent les quartiers défavorisés ou certains territoires peuvent être appréhendées par de nombreux travaux de sociologues, géographes, démographes ou urbanistes. Dans le cas de certains d'entre eux, à l'instar de la ville de La Courneuve, c'est cependant l'aspect cumulatif des problèmes urbains, leurs interactions ainsi que leur diversité, qui doivent être observés afin d'ancrer la statistique dans la réalité vécue et qualifier les déterminants d'une éventuelle « discrimination territoriale », une notion qu'il convient de définir.

L'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) a été créé par la loi du 1er août 2003 pour « mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre et d'évaluer les effets par rapport aux objectifs de la loi ».

Depuis sa création, l'observatoire s'est attaché à définir les indicateurs permettant de conduire ces observations. Concernant la ville de La Courneuve, comme pour d'autres communes, il s'agirait de disposer, à l'échelon communal ou des quartiers (et non uniquement pour les zones urbaines sensibles), d'une connaissance plus localisée des situations à travers des indicateurs existants ou à construire.

Dans une perspective d'évaluation des politiques publiques, cette grille d'analyse devra permettre, au niveau territorial (entre communes et entre quartiers), de tirer des enseignements sur les inégalités d'accès aux principales ressources engagées par les pouvoirs publics en matière d'emploi et de soutien à l'activité économique, de logements, d'équipements et de transports, de santé et d'éducation, ou encore en matière de sécurité et tranquillité publique.

La HALDE recommande que l'ONZUS engage, à partir de l'exemple de La Courneuve, une réflexion sur l'élaboration des indicateurs permettant d'étudier l'opportunité et la recevabilité de la notion de « discrimination territoriale » et qu'il soit doté des moyens nécessaires à cet effet. La haute autorité est prête à apporter son appui à ces travaux.

2. Etudier la possibilité d'introduire une considération relative au respect du principe de non-discrimination dans les études impacts prévues par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Parce qu'il est également important de pouvoir disposer d'outils permettant de déceler et d'analyser les effets potentiels des politiques publiques sur les territoires, la HALDE souhaite engager une réflexion sur l'intérêt et la pertinence de l'introduction d'une disposition relative au principe de non-discrimination dans les études d'impact.

L'article 39 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, oblige le Gouvernement à accompagner tout projet de loi d'une étude d'impact. Ces études doivent permettre d'évaluer, au préalable, les incidences économiques, financières, sociales, environnementales des réformes envisagées dans le cadre d'un projet de loi. Réalisées sous la responsabilité du ministre en charge de présenter le projet de loi devant le Parlement, les études d'impact doivent obligatoirement être jointes au projet de loi lors de son dépôt aux Assemblées. Parallèlement, elles sont rendues publiques par leur mise en ligne.

Cette nouvelle disposition, prévue dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, n'intervient que pour les projets déposés à partir du 1^{er} septembre 2009. La HALDE recommande que l'exigence du respect du principe de non-discrimination entre bien dans le cadre de l'obligation d'évaluation en matière sociale.

3. *Conduire un test de situation, ou « testing », afin de révéler les discriminations à l'emploi qui frappent les résidents de la Courneuve du fait de leur appartenance à ce territoire.*

Le test de situation (ou testing) est une méthode désormais bien identifiée comme mode de preuve au pénal mais n'est pas encore reconnu en matière civile.

Le test de situation à vocation scientifique, en reproduisant le mécanisme de sélection discriminatoire, demeure un moyen efficace et pédagogique de mise en évidence des inégalités de traitement fondées sur un motif précis. Toutefois, il nécessite la mise en œuvre de conditions méthodologiques strictes et exigeantes pour le rendre recevable sur un plan scientifique. La HALDE mettra à la disposition de La Courneuve son expertise afin d'appuyer la conduite d'un test de situation portant sur l'accès à l'emploi des jeunes diplômés résidant sur le territoire de La Courneuve.

4. *Engager une réflexion sur l'introduction du motif de l'adresse comme critère d'une discrimination prohibée dans le domaine de l'emploi.*

Il faut relever que si les critères de l'origine sociale et de la fortune ne figurent pas dans les textes nationaux prohibant les discriminations, ils ne sont pas pour autant inconnus des engagements internationaux auxquels la France est partie.

Les discriminations fondées sur l'adresse ne sont pas, à l'heure actuelle, prohibées en tant que telles par les textes relatifs aux discriminations. Seuls les cas de discriminations indirectes, en apparence fondées sur l'adresse mais révélant, in fine, une différence de traitement fondée sur un critère prohibé, en particulier l'origine ethnique, sont susceptibles d'être sanctionnés.

La réflexion pourrait porter sur l'insertion dans le Code du travail de l'interdiction des refus d'embauche fondés sur l'adresse du candidat. Cependant, il conviendra de prévoir des exceptions de manière à préserver les dispositifs qui utilisent ce critère pour favoriser l'emploi des habitants de territoires en difficulté.

Cependant interdire de manière systématique et absolue les discriminations à l'embauche fondées sur l'adresse, risquerait de remettre en cause les politiques d'action positive en faveur des ZEP (zones d'éducation prioritaires), des quartiers de la politique de la ville, ou le plan espoir banlieue.

Il serait donc nécessaire de prévoir que les dispositifs visant à favoriser l'accès à l'emploi des personnes vivant dans des quartiers difficiles ne soient pas considérés comme prohibés.

* *

Le Collège demande au Président de la HALDE d'adresser ces recommandations au Premier ministre et aux ministres compétents ainsi qu'à l'ONZUS, en rappelant que, conformément à l'article 15 de la loi n°2004 – 1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la HALDE doit être consultée sur tout projet de loi relatif à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité.

Le Président



Louis SCHWEITZER