

FAIRE AVEC OU CONTRE LA RACE ? LES DILEMMES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

[Juliette Galonnier](#), [Patrick Simon](#), [Julie Ringelheim](#)

Presses de Sciences Po | « Critique internationale »

2020/1 N° 86 | pages 11 à 24

ISSN 1290-7839

ISBN 9782724636307

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2020-1-page-11.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Faire avec ou contre la race ? Les dilemmes des organisations internationales

par Juliette Galonnier, Patrick Simon et Julie Ringelheim

réunies pour leur première session en 1946, les Nations unies prennent la résolution 103(I) relative aux persécutions et discriminations, une des rares qui ne soit pas destinée à définir le mode de fonctionnement de la nouvelle instance de coopération internationale. Dans une déclaration très courte, l'Assemblée générale affirme qu'« il est dans l'intérêt supérieur de l'Humanité de mettre un terme immédiat aux persécutions et aux discriminations religieuses et dites raciales »¹. Cette préoccupation pour la question raciale reflète le contexte dans lequel se créent plusieurs organisations internationales dans l'immédiat après-guerre. Elle est d'ailleurs consacrée par la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 selon laquelle « chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur »². Le racisme et l'inégalité raciale sont ainsi identifiés parmi les paramètres fondamentaux de la destruction des principes démocratiques et de la mise en péril des droits humains, ainsi que le rappelle le préambule de l'Acte constitutif de l'Unesco du 16 novembre 1945 : « La grande et terrible guerre qui vient de finir a été rendue possible par le reniement de l'idéal démocratique de dignité, d'égalité et de

1. A/RES/103(I), 48^e séance plénière, 19 novembre 1946.

2. Art. 2, § 1.

respect de la personne humaine et par la volonté de lui substituer, en exploitant l'ignorance et le préjugé, le dogme de l'inégalité des races et des hommes ». Or, si la lutte contre le racisme constitue un enjeu déterminant et consensuel pour la communauté internationale, le sort du concept de race et de ses usages est plus problématique. Dans le langage employé, on relève déjà une ambiguïté vis-à-vis de la catégorie de race³. La résolution 103 parle en effet de persécutions et de discriminations « dites raciales », tandis que la Déclaration universelle des droits de l'homme condamne les traitements inégaux fondés sur la race, mais sans remettre en cause explicitement la notion elle-même.

En 1945, la thèse selon laquelle l'humanité se composerait de différentes races, au sens de groupes d'individus clairement distincts, possédant des caractéristiques biologiques communes et dotés d'attributs physiques, intellectuels et moraux propres, demeure très influente. Élaborée dans la seconde moitié du XIX^e siècle, elle s'est profondément diffusée dans les sociétés occidentales, contribuant à la construction des identités nationales et à la légitimation des empires coloniaux. Au début du XX^e siècle, elle est largement considérée comme un fait scientifique⁴. Si sa validité est contestée dès les années 1930 par un nombre croissant de savants, l'existence de différences raciales entre les groupes humains est toujours perçue comme une évidence dans les discours publics. De fait, le premier antiracisme qui apparaît à cette époque en réaction à l'idéologie nazie se limite à condamner les théories affirmant l'existence, au sein de la population blanche, de races distinctes et d'une hiérarchie entre elles⁵. Et ceux qui se déclarent antiracistes ne remettent pas forcément en cause la distinction entre « race blanche » et « races de couleur », ni l'idée d'une supériorité de la première sur les secondes, contrairement à l'anthropologue américain Franz Boas qui met en doute cette supériorité alléguée des blancs sur les autres populations⁶. Dès lors, rompre avec le racisme consiste solidairement à en disqualifier le fondement scientifique et à énoncer l'égalité principielle. C'est à cette tâche que s'attelle l'Unesco dès sa création, en engageant un programme d'éducation à l'antiracisme, dont les quatre Déclarations sur la race de 1950, 1951, 1964, 1967 constituent la forme la plus connue⁷. Si la hiérarchisation des races ainsi que la

3. Nous utilisons ici le terme race sans guillemets, lesquels sont d'ordinaire la marque d'une prise de distance vis-à-vis d'un concept aux usages controversés. Dans la mesure où le dossier porte précisément sur ces usages et controverses, cette précaution n'est pas justifiée, ce qui ne signifie pas pour autant que nous adoptons une position normative sur le concept de race.

4. Elazar Barkan, *The Retreat of Scientific Racism. Changing Concepts of Race in Britain and the US between the World Wars*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 1-2 ; Carole Reynaud-Paligot, *De l'identité nationale. Science, race et politique en Europe et aux États-Unis – XIX^e-XX^e siècles*, Paris, PUF, 2011 ; Claude-Olivier Doron, *L'homme altéré. Races et dégénérescence, XVII^e-XIX^e siècles*, Ceyzérieu, Champ Vallon, 2016.

5. C. Reynaud-Paligot, *Races, racisme et antiracisme dans les années 1930*, Paris, PUF, 2007, p. 34-45.

6. E. Barkan, *The Retreat of Scientific Racism. Changing Concepts of Race in Britain and the US between the World Wars*, op. cit., p. 81 ; Michael Banton, *Racial Theories*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 2^e édition, p. 95-97.

7. Ces quatre déclarations traitent globalement du même sujet, mais chacune l'aborde sous un angle spécifique : Déclaration sur la race (1950), Déclaration sur la nature de la race et des différences raciales (1951), Propositions sur les aspects biologiques de la race (1964), Déclaration sur la race et les préjugés raciaux (1967).

relation entre propriétés génétiques et comportementales sont invalidées scientifiquement, le statut du concept de race lui-même fait l'objet de discussions parmi les chercheurs et les États membres. Faut-il supprimer définitivement la notion de race pour décrire les populations humaines ou celle-ci garde-t-elle une pertinence scientifique en biologie et génétique, dès lors qu'elle n'est pas utilisée à mauvais escient ? De façon prévisible, le débat oppose les experts en sciences sociales à leurs collègues en sciences de la nature et en anthropologie physique⁸ : les premiers tentent d'imposer l'abandon du concept de race au profit de celui d'ethnicité (1950), les seconds en défendent l'usage pour ses applications en biologie et en génétique (1951).

Les débats relatifs à la race ne se tiennent pas seulement dans le champ scientifique, ils concernent aussi, plus largement, ses usages politiques et sociaux. Dans le monde francophone ainsi que dans la plupart des pays européens, le terme race est disqualifié et progressivement abandonné dans le discours public comme dans le langage des sciences sociales⁹. Dans les pays anglophones et en Amérique latine, en revanche, le concept garde sa validité pour qualifier de façon banale les populations. Une opposition se dégage alors entre pays « *race-blind* », où les références à la race disparaissent des discours et des politiques, et pays « *race-conscious* », où la race reste une catégorie mobilisée pour décrire le monde social et conduire des politiques, notamment de lutte contre les discriminations. Cette permanence est associée à une évolution des conceptions, principalement opérée par les sciences sociales : d'une approche essentialiste à fondement biologisant on passe à une compréhension constructiviste qui insiste sur les processus de racialisation¹⁰. La race est redéfinie comme étant le produit d'une logique attribuant une signification sociale à des caractéristiques physiques contingentes comme la couleur de peau, ces catégorisations venant naturaliser des rapports de subordination et des pratiques d'exclusion¹¹.

Comme d'autres acteurs qui combattent l'oppression raciale, les organisations internationales de défense des droits humains se trouvent face à un dilemme : il s'agit d'ignorer la race, comme le préconise la plupart des textes officiels, tout en luttant contre ses effets bien réels sur le monde social, comme le requiert l'objectif d'égalité effective et de justice auquel prétendent ces organisations.

8. Sur les débats entre les commissions de l'Unesco chargées de rédiger les Déclarations sur la race, voir Pierre-André Taguieff, « Du racisme au mot "race" : comment les éliminer ? Sur les premiers débats et les premières Déclarations de l'Unesco (1949-1951) concernant la "race" et le racisme », *Mots. Les langages du politique*, 33, 1992, p. 215-239 ; Chloé Maurel, « "La question des races" : le programme de l'Unesco », *Gradbiva*, 5, 2007, p. 114-131 ; Michelle Brattain, « Race, Racism, and Antiracism: UNESCO and the Politics of Presenting Science to the Postwar Public », *The American Historical Review*, 112 (5), 2007, p. 1386-1413.

9. Magali Bessone, *Sans distinction de race ? Une analyse critique du concept de race et de ses effets pratiques*, Paris, Vrin, 2013.

10. Rogers Brubaker, « Ethnicity, Race, and Nationalism », *Annual Review of Sociology*, 35 (1), 2009, p. 21-42 ; Karim Murji, John Solomos (eds), *Racialization. Studies in Theory and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

11. Robert Miles, Malcolm Brown, *Racism*, Londres, New York, Routledge, 2003, 2^e édition, p. 87-92 ; Étienne Balibar, « La construction du racisme », *Actuel Marx*, 38 (2), 2005, p. 20-21.

Nous proposons dans ce dossier de revenir sur ces dilemmes en étudiant les justifications théoriques et les modalités pratiques développées par certaines institutions internationales, que celles-ci soient chargées de diffuser les recherches scientifiques sur la race (comme l'Unesco étudiée par Élisabeth Cunin), de statuer sur les évolutions de la génétique des populations (comme le Comité international de bioéthique de l'Unesco étudié par Sonia Desmoulin-Canselier), de suivre les efforts que déploient les États pour éliminer la discrimination raciale sur leur territoire (comme le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale étudié par Juliette Galonnier et Patrick Simon), de protéger les droits des peuples autochtones (comme l'Organisation internationale du travail étudiée par Laura Giraud et Juan Martín-Sánchez), de garantir les droits fondamentaux, y compris le droit à la non-discrimination et à la vie privée (comme la Cour européenne des droits de l'homme, CEDH), ou encore de juger des crimes de génocide (comme le Tribunal pénal international pour le Rwanda, TPIR, ou le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, TPIY, étudiés par Julie Ringelheim). Cette sélection d'institutions internationales est commandée par la volonté de couvrir différents domaines d'intervention qui tous sont aux prises avec la question raciale.

L'objectif est ici de dégager les débats et compromis inhérents à la mise en œuvre de textes qui enjoignent de lutter contre le racisme sans toutefois définir précisément ce que sont les caractéristiques raciales. En entretenant ce flou conceptuel, les textes laissent aux acteurs qui officient dans les différents organes de traités, comités et tribunaux (juges, diplomates, chercheurs), le soin de résoudre les dilemmes qu'il suscite. Après une rapide synthèse de l'emploi du terme race dans le droit international et des échanges diplomatiques qui ont historiquement entouré la question raciale, nous reviendrons sur les ambiguïtés, les tâtonnements et les hésitations qui caractérisent l'action des organisations internationales dans la lutte contre le racisme, puis nous nous intéresserons aux solutions pragmatiques qui leur sont souvent apportées.

La question raciale dans le droit international

L'histoire de la question raciale dans les arènes internationales se manifeste à travers une série de textes officiels qui constituent autant d'avancées dans la lutte contre le racisme, mais dont les coulisses révèlent de fortes réticences et tractations diplomatiques. En effet, les organisations internationales ne peuvent intervenir sur les discriminations et persécutions raciales qu'au prix d'un consensus parmi les États membres, dont certains continuent de souscrire à des théories racialistes ou de pratiquer le racisme institutionnel.

Si la diffusion des termes race et ethnicité dans le droit international est souvent associée aux conventions adoptées après 1945, leur apparition dans le champ juridique international est antérieure. On en trouve déjà mention dans les traités dits « des minorités » conclus à l'issue de la première guerre mondiale par les puissances alliées avec des États d'Europe centrale et orientale nouvellement créés ou dont les frontières ont été modifiées. Les groupes bénéficiant de la protection instituée par ces traités sont décrits, dans un même texte, tantôt comme des « minorités ethniques, de religion ou de langue »¹², tantôt comme des « minorités de race, de religion ou de langue »¹³, ces deux expressions renvoyant à la notion de « minorité nationale »¹⁴. En revanche, les mots « race » et « ethnicité » ne figurent pas dans le Pacte de la Société des Nations conclu en 1919. La délégation japonaise propose d'y introduire une clause reconnaissant l'« égalité des races », mais se heurte au refus des représentants des États-Unis et du Royaume-Uni qui craignent une remise en cause de leur politique de contrôle de l'émigration japonaise¹⁵. Par ailleurs, en 1933, la SDN et l'Institut international de coopération intellectuelle freinent un projet scientifique international visant à disqualifier les doctrines de supériorité raciale de peur de s'aliéner l'Allemagne¹⁶.

À l'issue de la seconde guerre mondiale, la volonté de condamner les pratiques du régime nazi conduit cette fois à insérer des références à la race dans de multiples instruments internationaux. La Charte des Nations unies, signée le 26 juin 1945, mentionne, parmi d'autres objectifs, celui de promouvoir « le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion »¹⁷. Or, sur ce point, l'histoire de la rédaction de la Charte n'est pas exempte de compromis. Les « Dumbarton Oaks proposals » de 1944, texte préparatoire qui limite la participation aux Nations unies aux seuls « États » (et non aux colonies), sont qualifiés par W.E.B. Du Bois, qui participe à la conférence de San Francisco d'avril 1945 en tant que représentant d'organisations afro-américaines, d'« intolérables » et de « dangereux ». Quant au National Council of Negro Women (NCNW), il les décrit ainsi : « Les motions Dumbarton Oaks ne garantissent en rien aux peuples non blancs, aux peuples dépendants et aux groupes minoritaires dans le monde qu'une nouvelle page de l'histoire concernant leur

12. Art. 67 et 68 du Traité de Saint-Germain-en-Laye conclu le 10 septembre 1919 entre les puissances alliées et l'Autriche.

13. Art. 69.

14. Nathan Feinberg, *La question des minorités à la Conférence de la paix de 1919-1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités*, Paris, Rousseau et Cie éditeurs, 1929, p. 138 ; Inis L. Claude, *National Minorities – An International Problem*, Cambridge, Harvard University Press, 1955, p. 17.

15. Mark Mazower, *No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton, Princeton University Press, 2009, p. 46.

16. C. Maurel, « “La question des races” : le programme de l'Unesco », art. cité.

17. Art. 1, § 3.

bien-être est en train d'être écrite »¹⁸. Les tractations qui suivent ne permettent pas d'infléchir suffisamment la portée du texte finalement adopté, que les représentants afro-américains vivent comme une désillusion¹⁹. Les obstructions éatiques se manifestent également dans le statut du Tribunal militaire international de Nuremberg (8 août 1945), à travers la limitation de la portée de la notion de « persécutions raciales » aux seuls faits liés à des crimes de guerre et crimes contre la paix. Selon Guillaume Mouralis, cette limitation s'explique en partie par la volonté de certains juristes américains d'éviter que la notion puisse être appliquée par la suite de façon universelle et en vienne à englober les pratiques discriminatoires domestiques ayant cours en dehors d'un conflit armé international, tels les traitements infligés aux Afro-Américains. Il précise en outre que « la question raciale américaine peut être analysée comme une contrainte, insuffisamment prise en compte, qui pesa lourdement sur le travail de catégorisation juridique des crimes à caractère raciste »²⁰. Quelques années plus tard, en 1950, l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme reprend le principe de non-discrimination énoncé par la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948. Cependant, tout en s'engageant à garantir la jouissance des droits qui y sont reconnus « sans distinction de race », les États signataires de la Convention se réservent la possibilité de ne pas l'appliquer dans leurs colonies, grâce à la fameuse « clause coloniale »²¹. Cette contradiction est dénoncée pendant les travaux préparatoires par Léopold Senghor qui participe à l'élaboration de la Convention en tant que membre de la délégation parlementaire française²². Par ailleurs, l'Afrique du Sud se retire de l'Unesco en 1955 en réaction aux critiques contre l'apartheid engagées par le programme sur la race, tandis que les États-Unis s'activent efficacement pour éviter que la situation des Afro-Américains soit traitée dans les travaux de l'institution sur le racisme²³.

18. Cité p. 190 dans Elizabeth Borgwardt, « Race, Rights, and Nongovernmental Organizations at the UN San Francisco Conference », dans Kevin M. Kruse, Stephen Tuck (eds), *Fog of War: The Second World War and the Civil Rights Movement*, New York, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 188-207.

19. Carol Anderson, « From Hope to Disillusion: African Americans, the United Nations, and the Struggle for Human Rights, 1944-1947 », *Diplomatic History*, 20 (4), 1996, p. 531-564 ; E. Borgwardt, « Race, Rights, and Nongovernmental Organizations at the UN San Francisco Conference », cité.

20. Guillaume Mouralis, *Le moment Nuremberg. Le procès international, les lawyers et la question raciale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019 p. 102.

21. Contenue dans l'ancien article 63 de la Convention, devenu l'article 56.

22. Rapport de session, Assemblée consultative, 25 août 1950, après-midi, VI, TP 142-91, p. 174. Sur les effets de la question coloniale sur l'élaboration de la Convention européenne des droits de l'homme, voir Michael Madsen, *La genèse de l'Europe des droits de l'homme. Enjeux juridiques et stratégies d'État (France, Grande-Bretagne et pays scandinaves, 1945-1970)*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2010, p. 102-121 et p. 203-206, ainsi que Brian Simpson, *Human Rights and the End of Empire: Britain and the Genesis of the European Convention*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

23. C. Maurel, « "La question des races" : le programme de l'Unesco », art. cité, p. 127-128.

À partir des années 1960, on retrouve le terme race dans les instruments adoptés en matière de lutte contre la discrimination²⁴. Il occupe de toute évidence une place centrale dans la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965. La notion de « discrimination raciale » y est décrite comme « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique »²⁵. Le Préambule de la Convention internationale affirme par ailleurs que « toute doctrine de supériorité fondée sur la différenciation entre les races est scientifiquement fautive, moralement condamnable et socialement injuste et dangereuse ». Si l'idée d'une hiérarchie entre les races est ici clairement rejetée, le texte reste toutefois ambigu sur le sens attribué à la notion même de race. Au demeurant, la Directive 2000/43/CE adoptée par les États membres de l'Union européenne le 29 juin 2000 et relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (couramment appelée « Race Directive ») prend, elle aussi, des précautions dans l'emploi du concept de race. Elle rappelle dans son Préambule : « L'Union européenne rejette toutes théories tendant à déterminer l'existence de races humaines distinctes. L'emploi du mot "race" dans la présente directive n'implique nullement l'acceptation de telles théories »²⁶. Or plusieurs États européens ne sont pas convaincus par cette dissociation rhétorique entre théories racialistes et usage du concept de race pour faire respecter l'égalité. L'Autriche et la Suède, par exemple, refusent explicitement de reprendre le concept de race dans leur législation interne transposant la directive, et s'en tiennent à la catégorie d'ethnicité²⁷. En France, le processus de révision constitutionnelle actuellement en cours (en 2020) pour supprimer la référence à la race dans l'article 1 de la Constitution s'inscrit dans la même démarche.

Il ressort de ce rapide tour d'horizon que les textes juridiques internationaux ont en commun de ne jamais fournir de définition explicite de la race ou de l'ethnicité et de ne jamais trancher le différend entre stratégies *race-conscious* et *race-blind*.

24. Les deux Pactes internationaux onusiens conclus en 1966 énoncent, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, que les droits doivent être garantis « sans distinction aucune, notamment de race ». Art. 2, § 1 du Pacte relatif aux droits civils et politiques ; Art. 2 § 2 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. 25. Art. 1, § 1.

26. Directive 2000/43/CE, Préambule, § 6. Cette phrase est le résultat d'un compromis avec des pays comme la France et la Suède qui ne souhaitent pas que le terme race apparaisse dans la directive. Virginie Guiraudon, « Construire une politique européenne de lutte contre les discriminations : l'histoire de la directive "race" », *Sociétés contemporaines*, 53 (1), 2004, p. 11-32 ; Erica Howard, « Race and Racism: Why Does European Law Have Difficulties with Definitions? », *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 24 (1), 2008, p. 5-29.

27. Fundamental Rights Agency, *The Impact of the Racial Equality Directive*, Vienne, 2010, p. 12.

Ambiguïtés, tâtonnements et hésitations autour de la question raciale

L'observation du travail en coulisses dans les organisations internationales révèle que la grande confusion sémantique qui entoure les usages du terme race est liée, d'une part, à son utilisation et à son maintien dans les textes officiels, même dans une optique négative (« sans distinction de »), d'autre part, à son absence systématique de définition ainsi qu'à l'héritage de la première Déclaration sur la race de l'Unesco selon laquelle le terme dans son acception biologique devrait être abandonné ; enfin à sa reconfiguration et à son emploi, notamment dans les pays anglophones et dans les sciences sociales, pour désigner une construction socio-historique ayant des effets bien réels sur le monde social. Cette pluralité d'usages est source de dilemmes pour ces organisations qui sont non seulement des arènes de discussion ou de diffusion du savoir, mais aussi des instances de production normative. Les décisions prises, matérialisées par la publication de rapports, de déclarations et de conventions, traduits dans de nombreuses langues et diffusés à l'échelle internationale, ont des conséquences à la fois sociales, politiques et juridiques. C'est donc légitimement que les auteurs s'inquiètent de l'effet performatif de leurs mots.

Parmi les organisations internationales citées, l'Unesco est sans doute la seule à avoir cherché à clore le débat sur la race. Toutefois, la succession des déclarations et les nombreuses controverses scientifiques qui les ont accompagnées rappellent la difficulté de l'entreprise. En décrivant les pratiques organisationnelles de l'institution entre 1946 et 1952, et notamment le rythme effréné de ses programmes et de ses acteurs centraux, É. Cunin met en évidence « les hésitations, les contradictions, les aléas et les changements d'orientation qui marquent les activités sur la race ». À rebours des discours volontaristes relatifs à l'« offensive éducative » lancée par l'Unesco autour des préjugés raciaux, elle souligne le « caractère improvisé, incertain et inabouti » des projets menés durant cette période.

En outre, les avancées récentes en génétique des populations, notamment la diffusion extrêmement rapide des tests d'ascendance qui prétendent reconstituer une sorte de « race géographique ancestrale »²⁸, stimulent un retour du biologique dans l'appréhension de la race²⁹, contredisant la stratégie adoptée par l'Unesco. Les experts du Comité international de bioéthique se demandent dès

28. Alondra Nelson, *The Social Life of DNA: Race, Reparations, and Reconciliation After the Genome*, Boston, Beacon Press, 2016 ; Ann Morning. « Does Genomics Challenge the Social Construction of Race? », *Sociological Theory*, 32 (3), 2014, p. 189-207.

29. Troy Duster, « Buried Alive: The Concept of Race in Science », dans Alan Goodman, Deborah Heath, Susan Lindee (eds), *Genetic Nature/Culture: Anthropology and Science beyond the Two-Culture Divide*, Berkeley, University of California Press, 2003, p. 258-277 ; Guillaume Canselier, Sonia Desmoulin-Canselier, *Les catégories ethno-raciales à l'ère des biotechnologies : droit, sciences et médecine face à la diversité humaine*, Paris, Société de législation comparée, 2011.

lors comment soutenir les travaux en génétique des populations qui pointent à la fois l'unité et la diversité du genre humain tout en évitant le retour des anciennes notions de race.

Pour la Cour européenne des droits de l'homme, les défis ne sont pas moindres. Comment reconnaître juridiquement les discriminations ou les violences subies par des individus en raison de la race ou de l'ethnicité que leur prêtent les auteurs des faits, sans paraître conforter les conceptions à l'origine des pratiques que l'on entend combattre ? De même, pour l'Organisation internationale du travail, la question est de savoir comment protéger les droits fondamentaux des peuples autochtones tout en évitant de recourir aux catégories racialisantes longtemps employées pour les caractériser³⁰. Dans le cas du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, il s'agit d'inciter les États à adopter des politiques contre la discrimination *de facto* alors que la plupart d'entre eux considèrent s'être acquittés de leurs obligations dès lors qu'ils se sont débarrassés de toute discrimination *de jure* dans leurs textes officiels.

Le droit pénal international lié aux crimes de génocide se trouve également confronté à de sérieux dilemmes. Dans le cas du TPIR, J. Ringelheim montre que reconnaître les Tutsis comme un « groupe racial » ou un « groupe ethnique » risque de conforter la propagande raciste à leur rencontre, mais ne pas le faire revient à empêcher toute poursuite, le génocide étant défini dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 comme un acte commis « dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel »³¹.

Ces dilemmes se traduisent dans les productions des organisations internationales par de nombreuses hésitations langagières, telles les dénégations de l'existence des races énoncées dans les préambules des textes européens, qui constituent autant de précautions rhétoriques. Dans sa contribution sur l'Unesco, É. Cunin mentionne une note d'Alfred Métraux, directeur de la Division pour l'étude des questions de race au moment où la première Déclaration sur la race devait paraître, dans laquelle il insiste sur la nécessité de « surveiller de très près les textes qui vont être publiés afin que ceux-ci ne reflètent pas exactement le contraire de ce que nous voulons dire ». Un flou sémantique et des euphémismes, ensuite, permettent d'éviter les affirmations tranchées. Dans les déclarations du Comité international de bioéthique, S. Desmoulin-Canselier relève de nombreux flottements lexicaux, depuis les différentes catégories employées pour caractériser les sujets étudiés en génétique des populations jusqu'à l'usage fluctuant des guillemets encadrant le terme race, dont l'emploi est tantôt admis, tantôt à proscrire.

30. Outre la contribution à ce dossier de Laura Giraud et Juan Martín-Sánchez, voir Irène Bellier, Veronica González-González, « Peuples autochtones. La fabrique onusienne d'une identité symbolique », *Mots. Les langages du politique*, 108, 2015, p. 131-150.

31. Art. II.

Enfin, on constate une absence de définition des catégories dans la plupart des conventions, déclarations et textes juridiques internationaux. Dans sa recommandation 1735 (2006), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe renonce ainsi à définir la notion de « nationalité », dont elle constate la polysémie, puisqu'elle peut être interprétée sous l'angle de la citoyenneté ou de l'affiliation culturelle à un groupe national, que celui-ci corresponde ou non à un État de référence. Elle privilégie en conséquence la position pragmatique qui consiste à s'en remettre aux usages nationaux. De même, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1994 ne fournit aucune définition de ce qu'est une minorité nationale. Ce choix est motivé par l'impossibilité de « parvenir à une définition susceptible de recueillir le soutien global de tous les États membres du Conseil de l'Europe »³². É. Cunin montre également les difficultés rencontrées par l'Unesco dans les années 1950 dès lors qu'elle tente de proclamer une « vérité scientifique » sur la race : cette dernière se trouve contestée, souvent instrumentalisée et finalement peu opérante pour l'action. S. Desmoulin-Canselier, quant à elle, analyse « le faible recours aux définitions, voire leur absence totale » dans les textes du Comité international de bioéthique comme une façon de neutraliser un débat potentiellement dévastateur.

Le pragmatisme des organisations : d'une approche *race-blind* à une approche *race-conscious* ?

Face à ces dilemmes, les acteurs internationaux optent pour une approche pragmatique de la question raciale, qui peut les conduire à adopter des procédures *race-conscious*. Après avoir insisté sur l'impératif de prohibition de toute « distinction de race », plusieurs instances internationales se convertissent en effet progressivement à une utilisation stratégique des catégories ethno-raciales pour mettre en œuvre concrètement la non-discrimination. La Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et les formes associées d'intolérance, réunie à Durban en 2001, cite ainsi nommément « les personnes d'ascendance africaine, les personnes d'ascendance asiatique et les peuples autochtones »³³. L'argument central est qu'il n'est pas possible d'identifier les manquements à l'égalité et d'agir contre eux sans les objectiver, ce qui implique de disposer de données relatives aux discriminations³⁴. Cette stratégie résulte d'un certain épuisement des ressources du droit face aux formes subtiles que prend le racisme.

32. § 12, *Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Conseil de l'Europe, H(1995)010. Parmi les pays du Conseil de l'Europe, seules la France et la Turquie ne sont pas signataires de la Convention-cadre.

33. Nations unies, *Rapport de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et les formes associées d'intolérance*, Durban, 31 août-8 septembre 2001, A/CONF.189/12.

34. Olivier De Schutter, Julie Ringelheim, *Ethnic Monitoring: The Processing of Racial and Ethnic Data in Anti-Discrimination Policies: Reconciling the Promotion of Equality with Privacy Rights*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

Elle concerne plus particulièrement les droits économiques, sociaux et culturels, et nécessite la mobilisation de données détaillées selon les caractéristiques des groupes exposés aux discriminations : le sexe, l'âge, mais aussi l'origine ethnique et raciale ou la religion. Cet agenda pragmatique d'utilisation des catégories ethno-raciales pour établir un cadre de connaissance et d'action s'impose dans les années 2000³⁵. La circulation des référentiels entre institutions internationales, notamment celles relevant du système onusien, explique en partie l'adoption de stratégies communes. La position est désormais défendue par l'Agence pour les droits fondamentaux de l'Union européenne qui déclare : « Les États membres de l'UE doivent adopter une approche coordonnée de la collecte des données pour l'égalité et assurer la diffusion de données pour l'égalité désagrégées selon les caractéristiques protégées, qui sont fiables, valides et comparables, obtenues par auto-identification et dans le respect des principes et protections édictés par le Règlement général pour la protection des données »³⁶, par le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme³⁷, la Commission européenne³⁸, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe³⁹ ainsi que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale étudié dans ce dossier. Mara Loveman a identifié ces formes de transfert des cadres de représentation et d'action en Amérique latine, en montrant qu'elles se traduisent par la diffusion extrêmement rapide dans les appareils de recensement au cours des années 2000 des catégories d'afro-descendants et une collecte plus systématisée d'informations sur les populations autochtones⁴⁰.

Dans *The Ironies of Affirmative Action*, qui retrace l'histoire des politiques de lutte contre les discriminations dans le secteur de l'emploi aux États-Unis, John Skrentny explique le passage d'une approche *race-blind* à une approche *race-conscious* en recourant au concept de *pragmatisme administratif*. Face au risque d'échouer dans la tâche qui leur est assignée, les agences gouvernementales chargées de faire respecter les lois antidiscriminatoires dans les années 1960 ont recours à une prise en compte explicite de la race, notamment par le décompte du nombre d'employés noirs dans les entreprises et les administrations : « Il n'y avait pas d'idéologie ici, pas d'objectif de contester des frontières morales. (...) Cette logique technique de pragmatisme administratif a conduit à une conclusion

35. Pour l'Amérique latine, voir Mara Loveman, *National Colors: Racial Classification and the State in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2014. Pour l'Europe, voir Michele Grigolo, Costanza Hermanin, Mathias Moschel, « How Does Race "Count" in Fighting Racial and Ethnic Discrimination », *Ethnic and Racial Studies*, 10 (34), 2011, p. 1635-1647.

36. Fundamental Rights Agency (FRA), *Fundamental Rights Report 2019*, p. 77, Opinion 3.6.

37. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, « Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights (HRI/MC/2008/3) ».

38. European Commission, *European Handbook on Equality Data*, 2016.

39. Recommandation de politique générale n° 4 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance relative aux enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles (adoptée le 6 mars 1998).

40. M. Loveman, *National Colors: Racial Classification and the State in Latin America*, op. cit.

simple : choisir une approche *race-conscious* et l'efficacité, ou choisir la *color-blindness* et l'échec »⁴¹. S'il s'écarte de l'idéal de l'individualisme abstrait promu par la loi, l'usage de la quantification arrimée à des catégories raciales permet à ces agences de mesurer la discrimination, d'identifier des objectifs clairs et de cibler certains secteurs d'emploi, en vue d'obtenir des résultats.

Cette logique de pragmatisme, qui laisse de côté les débats théoriques et normatifs sur la race pour se concentrer sur des principes d'action, se retrouve dans plusieurs institutions internationales étudiées ici. Confronté au risque de sa propre obsolescence alors que la plupart des États ont accompli l'objectif de déracialisation de leurs lois, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale modifie le périmètre de son action en déportant son attention sur la mesure des discriminations réelles : en enjoignant les États à se doter de dispositifs statistiques et catégoriels permettant de quantifier les inégalités entre groupes raciaux et de mesurer les progrès accomplis, cette instance retrouve une capacité à agir. L'injonction répétée à fournir des « indicateurs » d'inégalité raciale, alors même qu'il n'existe pas de définition claire des catégories ethniques et raciales, opère comme une « fiction utile » qui contraint les États à prendre en compte la situation réelle des discriminations sur leur territoire.

La CEDH, le TPIR et le TPIY, quant à eux, mobilisent des versions de la race et de l'ethnicité qu'ils qualifient d'« objective », car fondée sur des critères dits vérifiables, et de « subjective », car renvoyant aux sentiments d'appartenance et aux perceptions éprouvés par soi-même et par autrui. Sans jamais trancher entre les deux approches et tout en reconnaissant l'impossibilité de fournir une définition stable des concepts de race et d'ethnicité, les juges de ces juridictions fonctionnent au cas par cas, et adoptent une approche fluctuante, en fonction notamment des conséquences juridiques de leurs décisions.

Enfin, durant les années qui précèdent l'adoption en 1957 de la Convention 107 relative aux populations autochtones et tribales, l'Organisation internationale du travail choisit de faire prévaloir l'action sur les définitions. Conjointement avec l'Institut indigéniste interaméricain, elle rompt avec les définitions raciales des « autochtones » pour adopter ce que L. Giraud et J. Martín-Sánchez appellent un « essentialisme pratique » : il ne s'agit plus de fournir une définition *a priori* du concept d'autochtone, mais de construire un « guide empirique » qui permettra d'identifier les autochtones en fonction des impératifs institutionnels et bureaucratiques de l'organisation.

Comme les agences nationales de lutte contre les discriminations ou les associations antiracistes, les organisations internationales sont de fait souvent

41. John D. Skrentny, *The Ironies of Affirmative Action: Politics, Culture and Justice in America*, Chicago, University of Chicago Press, 1996, p. 117.

amenées à prendre en compte la race et ses effets réels sur le monde social. Placées devant une alternative – la prohibition du concept de race ou son utilisation stratégique – plusieurs des institutions étudiées dans ce dossier font le choix de recourir à l’usage de catégories ethniques et raciales pour mettre en œuvre des politiques d’égalité effective. La façon dont se produisent ces évolutions dépend de chaque organisation. S’il y a bien des débats internes, ceux-ci se soldent fréquemment par des choix pragmatiques commandés par la nécessité d’agir de manière plus déterminée contre le racisme et les discriminations. La convergence des stratégies adoptées par les organisations internationales se heurte néanmoins au refus de nombreux États, en particulier en Europe, de suivre des politiques *race-conscious*, notamment dites d’action positive, et de collecter des données statistiques ethno-raciales⁴².

Les politiques *race-conscious* se caractérisent par leur pragmatisme face à la complexité théorique et méthodologique de la race et de ses transcriptions concrètes en catégories, en statistiques et en politiques publiques. Les organisations internationales adoptent la plupart du temps des *working definitions*, fondées sur une approche empirique de la question, et non sur des élaborations théoriques. De même que les organisations internationales admettent qu’il ne peut y avoir de nomenclature standardisée de la race et de l’ethnicité, de même ces définitions *ad hoc*, conçues pour des tâches spécifiques, non généralisables, n’ont pas d’ambition normative universelle : elles ne valent que par les objectifs pratiques qu’elles permettent d’accomplir. L’enjeu est moins d’imposer une improbable nomenclature de la race que de diffuser un cadrage du racisme et des discriminations. Pour reprendre l’expression utilisée par J. Skrentny à propos de la politique états-unienne d’*equal opportunity*, le « réalisme racial »⁴³ mis en œuvre par les organisations internationales permet d’éviter de trancher des débats théorico-politiques aux introuvables consensus. ■

Juliette Galonnier est docteure en sociologie de Sciences Po Paris et de Northwestern University et *Assistant Professor* au Centre de recherches internationales (CERI, Sciences Po/ CNRS). Ses travaux portent sur la construction sociale des catégories raciales et religieuses ainsi que sur leur imbrication fréquente. Ses investigations empiriques se sont concentrées sur l’islam en situation minoritaire, dans une pluralité de contextes nationaux (Inde, France, États-Unis). Elle a récemment publié « Discrimination religieuse ou discrimination raciale ? L’islamophobie en France et aux États-Unis », *Hommes et Migrations* (1324, 2019, p. 29-37). juliette.galonnier@sciencespo.fr

42. Patrick Simon, « The Failure of the Importation of Ethno-Racial Statistics in Europe: Debates and Controversies », *Ethnic and Racial Studies*, 40 (13), 2017, p. 2326-2332.

43. J. D. Skrentny, *After Civil Rights: Racial Realism in the New American Workplace*, Princeton, Princeton University Press, 2014 ; Joshua Glasgow, Jonathan M. Woodward, « Basic Racial Realism », *Journal of the American Philosophical Association*, 1 (3), 2015, p. 449-466.

Patrick Simon est socio-démographe, directeur de recherches à l'Institut national d'études démographiques (INED) et responsable du département « Integer » de l'Institut des migrations. Il travaille depuis vingt-cinq ans sur les relations interethniques et les discriminations dans les sociétés multiculturelles, sur les classifications statistiques de la diversité ethnoraciale et sur les processus de constitution et de reproduction des minorités ethniques et raciales. Il a dirigé, avec Nancy Foner, *Fear, Anxiety and National Identity: Immigration and Belonging in North-America and Western Europe* (New York, Russel Sage Foundation, 2015) ; avec Cris Beauchemin et Christelle Hamel, *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France* (Paris, INED, 2016) et avec Victor Piché et Amélie Gagnon, *Social Statistics and Ethnic Diversity: Cross-National Perspectives in Classifications and Identity Politics* (Heidelberg, New York, Springer Open, 2015).

simon@ined.fr

Julie Ringelheim est chercheure qualifiée au Fonds de la recherche scientifique (FRS-FNRS) en Belgique et au Centre de philosophie du droit de l'Université catholique de Louvain. Spécialisée en droit international des droits humains, elle travaille notamment sur le droit de la non-discrimination et l'usage du droit par les mouvements sociaux. Elle a notamment publié, avec Aude Lejeune, « Workers with Disabilities between Legal Changes and Persisting Exclusion: How Contradictory Rights Shape Legal Mobilization », *Law & Society Review* (53 (4), 2019, p. 983-1015) et, avec Ginette Herman et Andrea Rea, *Politiques antidiscriminatoires* (Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2015).

julie.ringelheim@uclouvain.be