



HAL
open science

Lutte contre les discriminations - Modalités d'agir de l'administration et nouvelle forme de gouvernance

Aline Prévert

► **To cite this version:**

Aline Prévert. Lutte contre les discriminations - Modalités d'agir de l'administration et nouvelle forme de gouvernance. *Management & Gouvernance : Entreprises. Territoires. Sociétés*, 2010, 3, pp.131-146. hal-00547327

HAL Id: hal-00547327

<https://hal.science/hal-00547327>

Submitted on 7 Jan 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lutte contre les discriminations - Modalités d'agir de l'administration et nouvelle forme de gouvernance.

par Aline PREVERT

Management & Gouvernance, Cahiers scientifiques internationaux du réseau PGV
2010/3, n°3
ISSN : 2104-2438 pages 131 à 146

Pour citer cet article :

Prévert Aline, « Lutte contre les discriminations - Modalités d'agir de l'administration et nouvelle forme de gouvernance », *Management & Gouvernance, Cahiers scientifiques internationaux du réseau PGV*, 2010/3, n°3, janvier-juin 2010, pp. 131-146.

Introduction

Dans le processus « d'invention » de l'action publique de lutte contre les discriminations en France, dont l'essentiel s'est joué sur la période 1997-2001, l'administration a joué un rôle central¹. Or ce processus n'a pas été sans incidences sur l'institution elle-même, ni sur les dispositifs mobilisés, ni même sur ses pratiques. En effet, l'étude de la prise en charge de cette problématique par les pouvoirs publics révèle une véritable conformation institutionnelle à ce nouvel enjeu, s'inscrivant dans une continuité historique (à travers des processus d'apprentissage voire d'acculturation progressive à cette question) mais aussi dans des formes de « rupture » à travers des productions innovantes et un renouvellement des modes de faire. C'est en cela qu'il est possible de parler d'une véritable métamorphose des pratiques administratives et de ses modalités d'action au travers de sa prise en charge du problème de la discrimination. Ainsi, si certains des dispositifs mis en place ont pris un tour plutôt novateur, la plupart ont relevé d'un processus de « requalification » d'outils déjà expérimentés pour l'essentiel dans la politique d'intégration ou de lutte contre le racisme.

Plusieurs raisons pragmatiques et situées permettent de l'expliquer. D'une part, aucun moyen supplémentaire n'a été à ce moment là dévolu à la mise en œuvre de cette politique publique. De plus, la Direction des Populations et des Migrations

¹ Cf. Thèse Aline Prévert, sous la direction d'Olivier Ihl « La lutte contre les discriminations dans le travail en France. Sociogenèse d'un dispositif d'action publique (1980-2004), Université de Grenoble, IEP de Grenoble.

(DPM), au sein du ministère de l'emploi, chargée plus spécialement de son élaboration est répertoriée parmi les administrations dites « pauvres en ressources financières et humaines »². D'autre part, l'expérimentation favorable de certains outils au service de l'intégration justifiait de les « reconvoquer » et ceci d'autant plus que l'« opérationnalisation » de cette politique publique apparaissait plutôt complexe³.

C'est ainsi que trois principaux types de dispositifs ont été « requalifiés ». Les premiers comme le parrainage ou comme l'appui sur des réseaux de relations tissés avec le monde économique, déjà éprouvés dans le cadre de la politique d'intégration de l'immigration, apparaissaient alors comme des vecteurs très efficaces de la lutte contre les discriminations⁴. Les deuxièmes, déjà expérimentés par les partenaires sociaux au sein des entreprises sur le thème du racisme au travail, ont également fait l'objet d'une reproduction (à travers le développement de partenariats, la signature d'accords et la sensibilisation - formation des acteurs). Enfin, les dispositifs de droit commun alors mis en œuvre par le Service Public de l'Emploi ont été d'une certaine manière instrumentalisés, avec la double perspective de servir l'objectif évoqué de traiter la discrimination par le droit commun et aussi de bénéficier des moyens mis en œuvre dans les programmes que le SPE avait alors en charge⁵.

En fait, c'est au travers du processus de création institutionnelle que les pratiques de l'administration se sont révélées les plus « inventives » ; sans doute parce qu'une politique publique n'est jamais plus « visible » qu'au travers d'institutions qui la symbolisent et lui donnent forme concrètes. Ainsi la mise en place du GED (Groupe d'Etudes sur les Discriminations) et du numéro vert (le 114) dans les années 1999-2000 relèvent d'une forme de processus d'ingénierie au service de cette nouvelle politique publique (c'est à dire identification du problème, diagnostic et création d'une réponse ad hoc). Alors bien sur, ces formes de structure n'ont pas pris un caractère inédit dans l'espace public. Mais ce qui les a rendues « inédites », c'est qu'elles ont été

² Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, Paris, Gallimard, Coll. "Folio histoire", 2004, 2^e éd., p. 121.

³ Cela est notamment reflété dans une note interne produite par le directeur du FAS à l'attention du directeur de la DPM en date du 14 janvier 1998 - « Cette thématique est très difficile à exploiter sur un plan opérationnel. Elle souffre en effet de plusieurs incertitudes ou carences : le concept demeure flou. Comment se distingue-t-il du racisme, de l'inégalité, de l'exclusion, ses manifestations sont évidentes mais non quantifiées, les mécanismes sociaux à l'œuvre sont mal connus, partant l'action des pouvoirs publics – en particulier celle du FAS – est délicate à formaliser, incertaine dans ses effets, souvent contestés et rarement mesurée ».

⁴ Contribution du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, dans le rapport annuel 1997 de la CNCDH, pp. 100-101

⁵ Fiche interne de la DGEFP intitulée « préparation de la table ronde sur les discriminations », en date du 12 février 1999.

pensées et créées⁶ pour cet objectif. La lutte contre les discriminations a ainsi générée la production d'une configuration institutionnelle novatrice alliant un observatoire – associant l'Etat et la société civile-, un service d'accueil téléphonique permettant de recueillir l'expression de victimes -, et une commission départementale au sein des préfectures (les CODAC, Commission d'accès à la citoyenneté et de lutte contre les discriminations) - articulant l'action de l'Etat et des services publics avec l'ensemble des acteurs impliqués au plan local (partenaires sociaux, du monde économique, élus, associations...). Une configuration qui d'ailleurs donne la tonalité de cette politique publique, c'est-à-dire l'alliance d'une volonté de donner à voir la réalité de ce phénomène, tout en cherchant à impliquer la société civile et en demeurant relativement prudent (on observe, on écoute).

Or considérant que le fait de reconnaître puis de prendre en charge ce phénomène revenait à bouleverser les « codes » républicains, comment envisager qu'il ait été possible d'élaborer une réponse publique sans que cela n'ait bouleversé voire contribué à renouveler les modes classiques d'agir ? Une certaine « modernité » en termes de style de gouvernement s'est ainsi révélée et donnée à voir à cette occasion à travers plusieurs éléments : une relation décloisonnée entre les pouvoirs publics et les acteurs du marché du travail, une pratique de la transversalité au sein même de l'appareil d'état et un mode de régulation multi-niveaux.

Un nouveau style de gouvernement au service de l'action publique contre les discriminations

Les modalités d'action publique développées par l'administration française au moment de la conformation de la politique publique à la fin des années 1990 se sont ainsi inscrites dans une forme de gouvernance, moins centrale et moins monopolistique⁷, prônant des interactions sur un mode plus « horizontal » entre acteurs, avec de nouvelles formes de négociations, de contraintes et d'incitations⁸. Un style plus « participatif » qui a sans doute été motivé par la perspective de produire de l'assentiment et de rendre les solutions notamment plus acceptables⁹. En fait, la prise en charge de ce nouvel objet a conduit à une transformation des modalités de l'action

⁶ Le FAS étant la « pépinière » de l'observatoire et la DPM celle du « 114 ».

⁷ Pierre Lascombes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 22.

⁸ *Ibid.*, p. 21.

⁹ Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, Coll. "Droit et société", 1999, p. 103.

publique¹⁰, poussant les pouvoirs publics dans un rôle accru de régulateur¹¹ par rapport à une figure classique de l'Etat incarnant à lui seul la volonté générale¹².

Ce bouleversement dans les pratiques administratives a d'ailleurs été évoqué par ce haut fonctionnaire. *Je crois que l'administration centrale de l'Etat et ses opérateurs ont mis petit à petit les pieds pour la première fois peut être ouvertement dans un sujet qui me paraît dominant aujourd'hui ... qui est le traitement de la complexité... A partir du moment où on a mis les pieds là dedans de façon ouverte, on a mis les pieds à la fois sur la complexité, et sur le fait que l'Etat n'avait pas la réponse tout seul, ... que les politiques qui avaient une chance de réussir étaient partenariales et co-construites... Et notre enjeu devient clairement aujourd'hui d'être un Etat audible. C'est-à-dire ... qui ne ferme pas les réponses et qui sait que c'est avec les autres que les réponses se construisent ... Un thème comme les discriminations oblige à admettre la complexité et le multi partenariats¹³.*

Un décloisonnement des relations Etat/société civile

Dans ce processus de production de l'action publique de lutte contre les discriminations, l'Etat s'est révélé effectivement plus « perméable »¹⁴, ne cherchant pas agir seul. Toutefois cette pratique décloisonnée n'apparaissait pas tout à fait nouvelle dans ce ministère (de l'emploi), puisque les modalités d'actions de la direction chargée de l'intégration et plus globalement les dispositifs de la politique de l'emploi avaient déjà pour partie adopté cette perspective. En même temps, promouvoir une logique d'« action collective » n'apparaissait pas si évident au premier abord. En effet, comment mobiliser les acteurs de la société civile autrement qu'en leur donnant à voir de leur « intérêt à agir » sur cette question ? Tous n'ont cependant pas eu besoin d'être « convaincu ». Les associations antiracistes et de défense des droits de l'homme ont

¹⁰ Patrick Simon, Sylvia Zappi, "La lutte contre les discriminations: la fin de l'assimilation à la française?" *Mouvements*, n° 27/28, mai-juin-juillet-août 2003, p. 175.

¹¹ Emiliano Grossman, Sabine Saurugger, "Les groupes d'intérêt français: entre exception française, l'Europe et le monde", *Revue internationale de politique comparée*, 11 (4), 2004, pp. 507-529.

¹² Sur ce point cf. Virginie Guiraudon, "L'intégration des immigrés ou la politique de l'esquive. Réformer sans changer de modèle?" *In* Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall, et al. (dir.), *La France en mutation : 1980-2005*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Coll. "Sciences Po Gouvernances", 2006, pp. 265-299.

¹³ Entretien avec le sous-directeur de la Mission marché de l'emploi et de la formation professionnelle, Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DGEFP), Ministère Emploi et Solidarité, de 1998 à 2001. Les entretiens évoqués dans cet article ont été réalisés au cours de l'année 2006 dans le cadre de la Thèse d'Aline Prévert, *op. cit.*

¹⁴ Bernard Lacroix, "Ordre politique et ordre social", *In* Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol. 1, 1985, pp. 469-565.

formé un allié plutôt naturel des pouvoirs publics sur la question (eu égard notamment au rôle central de mise en action de la lutte contre le racisme et les discriminations raciales qui leur avait été dévolu depuis la loi de 1972, à leur rôle premier dans la dénonciation du phénomène et eu égard et aussi au lien « financier » qui les unit aux pouvoirs publics).

Cette démarche de type « décloisonné » que nous évoquons se donne en fait à voir à travers certaines des modalités d'action et des dispositifs envisagés dans le programme d'action. Des procédures de concertation ont par exemple été mises en place avec les partenaires sociaux (principalement la table ronde de 1999, puis celle de 2001, et lors de la préparation de la réforme législative), même si leurs conditions d'organisation témoignent davantage d'une recherche d'implication et d'une inculcation d'un intérêt à agir, que d'une vraie perspective de concertation et de négociation. La recherche de décloisonnement de l'action publique passe aussi par le développement de formes de partenariats avec le secteur économique, à travers des politiques incitatives (convention, chartes....) ou contractuelles (accords signés avec des entreprises ou des intermédiaires de l'emploi). Le dispositif du parrainage s'inscrit par exemple dans cette démarche, prenant essentiellement forme au travers d'une approche partenariale entre l'Etat et les entreprises ou des réseaux d'entreprise¹⁵.

Alors si ces procédés sont parfois « instrumentalisés » afin de s'assurer du relais de ces acteurs et de conserver la « maîtrise » de l'opérationnalisation de cette politique, la dynamique demeure bien celle d'un décloisonnement des relations entre l'Etat et la société civile. D'ailleurs, ce décloisonnement est également perceptible sur le plan institutionnel. Les deux institutions créées – le GIP GED et les CODAC - ainsi que la mobilisation du service public de l'emploi symbolisent bien cette volonté de

¹⁵ De nombreuses conventions ont été conclues par le ministère de l'emploi et le FAS courant 1998-1999 :
- avec la fondation FACE (Fondation Agir pour l'Exclusion, dont Martine Aubry est à l'origine – ce qui peut expliquer cette initiative-, regroupe environ 400 entreprises de toutes tailles et dans plusieurs secteurs (grande distribution, industrie, BTP et tourisme). Son action est centrée sur les quartiers en difficulté.)
- avec la fédération des CREPI (Clubs Régionaux d'Entreprises Pépinières pour l'Insertion qui existent depuis 1993. Il existe environ 15 Crépi qui comprennent au total plus de 350 grandes entreprises. Un accord a donc été signé avec l'Etat (DPM, DIJ) le 1^{er} septembre 1998 dans lequel la fédération des Crépi s'engage à développer le parrainage.),
- avec le CCCA-BTP sur l'accueil et l'insertion professionnelle des jeunes notamment issus de l'immigration -accord signé avec la DPM, la DIJ et le FAS
- avec le CNCE-GEIQ (comité national de coordination et d'évaluation des groupements d'entreprises pour l'insertion et la qualification) - Convention du 2 mars 1999 avec la DPM et la DIJ
- avec l'AFIJ.

Dans le prolongement, une charte nationale du parrainage a été signée le 3 mai 1999 par plusieurs grands réseaux d'entreprises.

rapprochement entre la sphère publique et la sphère privée. D'un côté, l'observatoire, constitué en Groupement d'Intérêt Public, est défini « comme un lieu de concertation entre les pouvoirs publics et les représentants de la société civile »¹⁶. De l'autre, les CODAC sont composées des différents services de l'Etat, des collectivités locales, des partenaires sociaux, des associations, des acteurs de la vie économique et professionnelle et des organismes consulaires.

Cette pratique de décloisonnement se révèle aussi à travers la mobilisation du service public de l'emploi qui, depuis sa formation en 1984, a pour principal objet de favoriser la mise en synergie des différents acteurs publics (administration déconcentrée, établissement public, élus) et privés (partenaires sociaux, associations).

À cet égard, les propos de certains acteurs administratifs sont très éloquentes sur cette perspective nouvelle de partenariat avec la sphère privée et les bouleversements que cela a pu induire dans les processus de travail. Des termes aussi forts que « ébranlement », « rupture » et « révolution » étant même employés pour qualifier l'impact de ce décloisonnement.

*- On a considéré que c'était essentiel d'avoir un travail de mobilisation des acteurs publics et privés du marché de l'emploi*¹⁷.

*- Ça c'était nouveau, c'est mon avis. Je crois que l'Etat central aujourd'hui a été profondément ébranlé par le métier partenarial des sujets.La vraie rupture c'est celle là...l'idée qu'il fallait mettre les SPE en partenariat, l'idée que nos processus devaient être conçus en travail partenarial est sûrement une des très grosses évolutions, pour le coup une vraie révolution de ces dernières années*¹⁸.

La pratique de la transversalité

La prise en charge de la lutte contre les discriminations par l'administration révèle également une pratique de la « transversalité »¹⁹. Dès la phase de lancement et d'élaboration de cette politique publique, le ton est donné. Alors que l'administration

¹⁶ *Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail. Guide pratique vol. 2*, DIV, DPM, DGEFP, FAS, 2000, p. 70.

¹⁷ Entretien avec le responsable du bureau emploi et formation, Sous-direction de l'accueil et de l'intégration, Direction des Populations et des Migrations (DPM), Ministère Emploi et Solidarité, depuis 1996.

¹⁸ Entretien avec le sous-directeur de la Mission marché de l'emploi et de la formation professionnelle, (DGEFP), *op. cit.*

¹⁹ Peu d'aspects de cette politique publique ont effectivement été gérés en « inter ministériel ». Cette politique publique s'est davantage illustrée par une action « cloisonnée », voire concurrente, des administrations plutôt que par une action coordonnée et concertée. Ce qui explique que la mise en lumière de ces pratiques transversales concerne uniquement une administration.

de l'emploi demeure traditionnellement calée sur des modes de fonctionnement sectorisés, fondés sur des catégories de publics²⁰, la préparation du programme d'actions contre les discriminations est placée dès le départ sous le signe de la « transversalité » par le cabinet de la ministre. Il préconise en effet un rapprochement entre les différentes directions du ministère de l'emploi (c'est-à-dire entre les acteurs chargés de la politique d'intégration (DPM et FAS) et les directions de la politique de l'emploi (DGEFP) et des relations du travail (DRT)) et également une collaboration avec le ministère de la justice. Mais comment comprendre la manière dont la lutte contre les discriminations a pu conduire à ce renouvellement dans les modes de faire l'administration ?

En fait, même si le problème de la discrimination dans le travail s'est révélée au travers et à partir des difficultés rencontrées par les populations issues de l'immigration, l'élaboration de la réponse publique ne pouvait se suffire de la « seule » compétence de la DPM et du FAS, les deux piliers de la politique d'intégration. La perspective initiatrice plus globale de mieux prendre en compte les « spécificités de ces publics issus de l'immigration »²¹ avait déjà incité l'administration à organiser une collaboration renforcée avec la DGEFP. Et de plus, difficile de ne pas se rapprocher de cette même direction (la DGEFP), alors qu'une grande part de la politique de lutte contre les discriminations visait un recours privilégié aux dispositifs de droit commun. En outre, comment ne pas collaborer par ailleurs avec le ministère de la justice, alors que l'une des perspectives principales de cette politique est de favoriser l'effectivité du droit ?²² Enfin, comment envisager que l'administration de l'emploi puisse échapper à l'importante rupture intervenue dans l'action publique française à la suite de l'avènement de la politique de la ville (prônant une logique et des modalités d'actions intrinsèquement transversales) au début des années 1990, alors même que l'une de ses actions y prenait place ?

²⁰ La politique de l'emploi est historiquement gouvernée en France par une logique d'intervention sur des catégories de « publics » : reconversion des salariés victimes des restructurations industrielles, formation et insertion professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi, lutte contre l'exclusion professionnelle des chômeurs de longue durée, intégration des travailleurs handicapés, etc...Ce cadrage sur les publics répond à la nécessité pour l'État d'accompagner socialement la montée du chômage de masse au cours des dernières décennies. Sur ce point cf. « Politique d'emploi et territoires », *Céreq Bref*, n° 182, janvier 2002.

²¹ Extrait de la Circulaire DGEFP/DPM n°98-28 du 13 août 1998 relative au renforcement de la collaboration entre les services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et les délégations régionales du fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles.

²² Note de synthèse de la réunion du 14 janvier 1998, DPM - Projet précurseur de la circulaire CRIM 98-6 E1/16-07-1998 du 16 juillet 1998 relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie.

La dynamique de « territorialisation », pendant de la politique de la ville, a en effet représenté un des éléments clés du renouvellement des modalités d'intervention de ces acteurs administratifs, comme certains ont pu l'évoquer :

- *Une des dynamiques fondamentales que l'on a mise en place..., c'est le diagnostic territorial. Il a été pour nous un outil central de la modernisation du SPE...*²³.

- *Il y a eu la territorialisation, et la partie la plus originale du programme, c'était de travailler avec les acteurs de l'emploi, avec le service public de l'emploi*²⁴.

De même, difficile de ne pas penser à l'impact sur les pratiques administratives de l'émergence de cette nouvelle forme d'inégalité, non pas fondée sur les catégories sociales classiques mais sur des caractéristiques d'ordre individuel ou de lien d'appartenance à un groupe de populations²⁵.

Enfin, même si au départ, ce projet d'action publique a pris essentiellement forme au travers de la problématique des discriminations liées à l'origine, la perspective plus globale qui progressivement s'est dessinée de lutter contre toutes les formes de discriminations, induit évidemment un élargissement des compétences au-delà de celles des acteurs de l'intégration.

Certains des dispositifs promus dans cette politique publique portent d'ailleurs cette « transversalité ». Le parrainage en constitue l'exemple le plus probant. Après une phase expérimentale menée par la DPM (à partir de 1993), ce dispositif a fait l'objet d'une gestion partagée entre plusieurs directions administratives du ministère du travail et de l'action sociale (à savoir les directions chargées de l'intégration (DPM), de l'emploi (DGEFP), de l'action sociale (DAS), la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes (DIJ)²⁶ et d'un financement pluriel (Etat, Collectivités locales et Europe). Un autre symbole de cette interaction administrative peut être trouvé dans la production à « plusieurs voix » du premier guide institutionnel intitulé «

²³ Entretien avec le sous-directeur de la Mission marché de l'emploi et de la formation professionnelle, DGEFP, *op. cit.*

²⁴ Entretien avec le responsable du bureau emploi et formation de la DPM, *op. cit.*

²⁵ « *La discrimination est venue bousculer quand même des politiques publiques construites sur la lutte contre les inégalités sociales, c'est pas pareil* ». Entretien avec une Conseillère chargée de l'intégration, de l'immigration et de la lutte contre les discriminations auprès du Ministre de l'emploi et de la solidarité, de 1997 à 2002.

²⁶ Circulaire DPM-DIJ-DE-DAS n°95-17 du 27 juillet 1995.

Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail»²⁷ et destiné à tous les acteurs économiques, administratifs nationaux et locaux.

En outre, certaines questions ont même fait l'objet d'une approche interministérielle. Les « emplois fermés » ont conduit à la formation d'un « groupe de travail interministériel » piloté par la DPM²⁸. Or, si le ministère de l'emploi a choisi cette voie, c'est sans doute pour ouvrir le débat sur un sujet très sensible qui faisait notamment l'objet un blocage gouvernemental - essentiellement incarné par le ministre de l'intérieur et le premier ministre - se refusant notamment de revenir sur la condition de nationalité dans l'accès à la fonction publique. Les Assises de la citoyenneté et de la lutte contre les discriminations organisées en 2000, ont d'ailleurs été le lieu où le premier ministre de l'époque, Lionel Jospin, a réaffirmé cette position (à savoir que l'accès à la citoyenneté française constitue pour les étrangers le seul critère d'accès aux emplois publics) au grand dam du public présent. Si d'autres pratiques « interministérielles » ont pu se donner à voir au cours de ce processus de mise en action publique (notamment au cours de l'année 2000), elles ont été plutôt d'ordre « réactionnel » dans la perspective de pallier les défaillances du dispositif mis en œuvre. La production d'une circulaire interministérielle en 2001 consacrée justement à la relance du dispositif²⁹ en représente la plus flagrante illustration.

La prise en charge de la lutte contre les discriminations a donc représenté un vecteur de bouleversement du schéma traditionnel sectoriel et vertical des directions administratives de l'emploi. L'ensemble des dispositifs sociaux s'en est même trouvé imprégné, comme cela a d'ailleurs été évoqué par la ministre de l'emploi de l'époque, Martine Aubry, dans un entretien accordé en 2000 au quotidien *Le Monde* : *Le refus des discriminations inspire toute notre politique aussi bien en matière de lutte contre le chômage que l'accès à la santé avec CMU, au logement, aux loisirs...*³⁰.

²⁷ *Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail. Guide pratique vol. 1*, DIV, DPM, DGEFP, FAS, Coll., 2000, 73 p. ; *Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail. Guide pratique vol. 2*, *op. cit.*

²⁸ À la suite d'une demande du cabinet, la DPM a formulé des propositions sur cette question (note du cabinet du 21 avril 1999 qui demande au directeur de la DPM de « présenter pour le 30 avril 1999, des propositions précises afin que cette partie de la communication en conseil des ministres soit mise en œuvre »). Un courrier en date du 17 mai 1999 invite ensuite d'autres ministères à se joindre à cette réflexion (industrie, équipement, intérieur...).

²⁹ Circulaire interministérielle n° 2001/526 du 30 octobre 2001 relative à la relance et à la consolidation du dispositif 114-CODAC d'accès à la citoyenneté et de lutte contre les discriminations impliquant les ministères de l'intérieur, de l'emploi et de la solidarité, de l'éducation nationale, de la justice, de la ville, de l'enseignement professionnel...

³⁰ Martine Aubry, entretien, *Le Monde*, 20 mars 2000.

Le témoignage d'un haut fonctionnaire de la DGEFP confirme ainsi la « complexification » du paysage du travail de l'administration : *Au début c'était considéré, et c'était logique, comme venant complètement compliquer le paysage du travail. C'était même considéré comme lourd avec les thèmes européens aussi derrière. C'était un peu galère... Ça amène une vision transversale des choses...vous ne pouvez pas traiter de la question de la discrimination concernant les femmes sur le marché du travail, ... ou celle concernant les immigrés, ou les jeunes, sans vous dire qu'il faut mettre sur la table la problématique de la formation et de la classification, la problématique de l'échec scolaire, de la zone et du zonage... La lutte contre les discriminations a ainsi constitué le premier sujet où j'étais en interface avec eux [en parlant de la DPM] et dont l'enjeu était de former le SPE*³¹.

Une régulation multi-niveaux ³²

Alors que l'espace de régulation de cette politique publique s'est formé à la conjonction de logiques supranationale (essentiellement l'acteur européen), nationale et territoriale (ou local), celui-ci n'a pas non plus été sans influence sur les pratiques et les modalités d'action de l'administration. L'étude du processus de mise en action publique de la lutte contre les discriminations révèle également un réel phénomène d'europanisation³³. Les incitations financières liées au développement de programmes d'études ou d'expérimentations et l'usage de procédés d'imposition³⁴ (notamment sous la forme de directives à transposer) y ont contribué en grande partie.

Les premières pistes d'évolution juridique envisagées par l'administration³⁵ en représentent un bon exemple. De même, certaines des modalités d'intervention

³¹ Entretien avec le sous-directeur de la Mission marché de l'emploi et de la formation professionnelle, DGEFP, *op. cit.*

³² Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, *op. cit.*, p. 22.

³³ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, Coll. "U", 2008, pp. 260-261. Europe que nous entendons dans un sens large, c'est-à-dire comprenant à la fois les actions et décisions prises par les instances publiques (Conseil et Parlement) mais aussi par l'ensemble des institutions présentes et actives sur cette question en Europe (partenaires sociaux, ONG...).

³⁴ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. "Références", 2004, 518 p.

³⁵ En effet, comme l'indique un document administratif (Note de synthèse de la réunion du 14 janvier 1998 (en présence des services concernés : DPM ; DRT, DGEFP, DIIJ et du FAS), rédigée par le Directeur de la DPM, à l'attention du directeur de cabinet du ministère), les premières « pistes d'évolutions » en matière de législation ont été directement inspirées du droit des pays anglo-saxons (sur la question de l'autorité indépendante notamment, en prenant pour exemple la CRE en Grande-Bretagne, puisqu'au plan de l'union européenne ce n'est qu'en 2000 que cet aspect a été abordé directement) et du droit européen (sur la question du renversement de la charge de preuve amenée par la directive de 1997).

privilegiées par les pouvoirs publics français, à savoir les actions de type incitative et le développement de relations conventionnelles, découlent elles aussi en partie de la dynamique insufflée par l'Europe³⁶. Cette influence est d'autant plus perceptible que le programme d'actions français alors mis en place s'inscrit pour partie en rupture par rapport au mode de traitement essentiellement fondé jusque là sur une approche répressive. Cette dynamique européenne et l'influence qu'elle a eue sur le cadre aussi bien normatif que cognitif de cette action publique ont d'ailleurs été clairement évoquées par Philippe Bataille lors d'un entretien : *L'impulsion européenne joue quand même beaucoup en termes de politique publique, et en particulier sur les redéfinitions, sur les traductions juridiques de certains concepts, du type discrimination indirecte etc... Il est évident qu'il y a eu une influence européenne, enfin c'est plus qu'une influence, c'est une impulsion, c'est une mise en conformité des attentes européennes...*³⁷.

Mais au regard de l'histoire, ce phénomène de « convergence » ne prend pas un caractère tout à fait nouveau puisque la loi de 1972 relative à la lutte contre le racisme avait elle aussi fait suite à une pression internationale de légiférer et à un mouvement global d'harmonisation des législations au plan européen en matière³⁸.

Cependant, le contexte sociopolitique français et le système de représentations universaliste républicain représentent des éléments également très prégnants. Et dans ce sens, évoquer le processus d'europanisation n'est pas suffisant pour comprendre l'ensemble des conditions de renouvellement des pratiques et modes de faire de l'administration. D'ailleurs, une représentante de la France au plan européen évoque même *une espèce de coupure assez étonnante entre ce qui se passait au niveau national, et ce qui se passait au niveau européen*³⁹. Des propos qui viennent confirmer

³⁶ L'influence de la déclaration de Florence sur la genèse de la mise en action au plan national est notamment mise en exergue dans une note administrative émise par la DPM, en date du 12 juin 1998 (*op. cit.*). Il est ainsi mentionné que « dans le cadre ou prolongement de l'année européenne de lutte contre le racisme, un certain nombre d'initiatives seront conduites par des syndicats ou des associations proches des syndicats ...Elles constitueront les prémices en France d'une réponse organisée et volontaire face à la montée du racisme lors de l'embauche et dans les entreprises en traduisant dans les faits les principes dégagés par la déclaration commune de Florence signée en 1995 »

³⁷ Entretien avec Philippe Bataille, Chercheur au CADIS/EHESS, Paris.

³⁸ Comme l'indique d'ailleurs le rapport annuel 1994 de la CNCDH, pp. 167-168.

³⁹ Entretien avec une conseillère aux affaires sociales à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, *op. cit.*

que la France n'a pas fait pas que « subir »⁴⁰ l'Europe et qu'elle a même développé une forme de résistance afin de faire valoir sa conception singulière sur le sujet, voire même qu'elle a pu « agir » l'Europe comme un moyen d'imposition ou de légitimation d'une décision politique sur la scène nationale.

Ainsi, un autre espace de régulation à l'œuvre dans cette politique publique a joué un grand rôle. Une grande partie de la réponse publique produite en matière de lutte contre les discriminations relève en effet d'un processus d'adaptation « située », dans le cadre d'une régulation « territoriale » afin d'adapter au mieux la réponse publique voire de l'individualiser⁴¹. Une perspective sans doute héritée des politiques de l'emploi menées en France depuis le début des années 1980⁴². Le recours à l'outil « politique de la ville » (et à travers lui la conclusion de plans territoriaux de lutte contre les discriminations), outil de « transversalité » comme nous l'avons vu dans l'action administrative, a aussi été conçu comme un outil de traduction et de transfert effectif de cet objectif de politique publique vers des acteurs et des enjeux locaux. Les CODAC, inscrites dans les préfectures, ont également représenté un vecteur de régulation à dimension locale de la lutte contre les discriminations, au regard de leur implantation départementale et des acteurs qui les composent. Enfin, les pratiques de contractualisation développées par l'administration avec les institutions du service public de l'emploi ont elles aussi participé d'une certaine manière de cette régulation territoriale ; l'intervention du SPE reposant essentiellement sur un ancrage local.

Bibliographie

"Politique d'emploi et territoires", *Céreq Bref*, n° 182, janvier 2002.

BALME R., CHABANET D. et WRIGHT V. (dir.), (2002), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.

BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., (2004), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. "Références".

⁴⁰ Richard Balme, Didier Chabanet et Vincent Wright (sous la dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, 542 p.

⁴¹ Entretien avec le sous-directeur de la Mission marché de l'emploi et de la formation professionnelle, DGEFP, *op. cit.*

⁴² La politique de l'emploi en France s'est en effet orientée « vers une individualisation de son action afin de prendre en compte l'hétérogénéité de son public et la diversité des marché du travail » - in *Céreq Bref*, *op. cit.* Une politique qui se définit plus globalement en rapport avec l'exigence croissante de contextualisation de l'action publique et de la nécessité pour l'administration d'agir « en situation » - Comme le précise notamment Patrice Duran, *Penser l'action publique*, *op. cit.*, p. 50. Un besoin de prendre en compte la réalité sociale d'un problème en vue de le traiter.

- DURAN P., (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, Coll. "Droit et société".
- GROSSMAN E., SAURUGGER S., (2004), "Les groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde", *Revue internationale de politique comparée*, 11 (4), pp. 507-529.
- GUIRAUDON V., (2006), "L'intégration des immigrés ou la politique de l'esquive. Réformer sans changer de modèle?" in Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall, et al. (dir.), *La France en mutation: 1980-2005*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Coll. "Sciences Po Gouvernances", pp. 265-299.
- HASSENTEUFEL P., (2008), *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin, Coll. "U".
- LASCOUMES P., LE GALÈS P., (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- LACROIX B., (1985), "Ordre politique et ordre social", in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol. 1, pp. 469-565.
- SIMON P., ZAPPI S., (2003), "La lutte contre les discriminations : la fin de l'assimilation à la française?" *Mouvements*, n° 27/28, pp. 171-176.
- WEIL P., (2004), *La France et ses étrangers*, Paris, Gallimard, Coll. "Folio histoire", 2^e éd.