

Un 'état en action' contre les discriminations: de l'invention d'une politique publique à l'émergence d'une forme nouvelle de gouvernance en France

Prévert, Aline

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Prévert, A. (2013). Un 'état en action' contre les discriminations: de l'invention d'une politique publique à l'émergence d'une forme nouvelle de gouvernance en France. *Annals of the University of Bucharest / Political science series*, 15(2), 61-74. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-398065>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

**UN « ÉTAT EN ACTION » CONTRE LES DISCRIMINATIONS.
DE L'INVENTION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE
À L'EMERGENCE D'UNE FORME NOUVELLE
DE GOUVERNANCE EN FRANCE**

ALINE PRÉVERT

AN "ACTING STATE" AGAINST DISCRIMINATION: FROM THE INVENTION
OF A PUBLIC POLICY TO THE ESTABLISHMENT OF A NEW FORM
OF GOVERNANCE IN FRANCE

Abstract

At policy-level, the fight against discriminations emerged in France in the late 1990s. The role of the state and more specifically the central administration's integration policy were essential to create an action device dedicated to this new political orientation. This implication influenced the institution itself, the used devices, its practice and its way to proceed. This led to a new way of governance.

Keywords: discrimination, public action, State, governance, public policy.

Introduction

C'est à la fin des années 1990 que la lutte contre les discriminations est devenue une priorité d'action gouvernementale en France après une longue période « d'impensé politique » à ce sujet¹. La mobilisation d'un ensemble d'acteurs nationaux (institutions publiques/privées, mouvement social, experts, personnalités politiques, de la société civile etc.), l'alternance politique avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement socialiste, et une action forte de l'Europe ont ainsi permis à la discrimination d'accéder au statut de « problème public », engendrant la mise en œuvre d'un dispositif d'action spécifique. Dans cette phase « d'invention » de la politique de lutte contre les discriminations en France, dont l'essentiel s'est joué sur la période 1997-2001, l'administration de

¹ Aline Prévert, *La lutte contre les discriminations dans le travail en France. Sociogenèse d'un dispositif d'action publique (1980-2004)*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université de Grenoble, 2011.

l'État, incarnée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et sa direction en charge de la politique d'intégration (à l'époque, la Direction de la Population et des Migrations (DPM)²), a joué un rôle central. C'est elle qui a opéré la traduction sur le plan opérationnel de cette nouvelle injonction publique, produisant une doctrine en la matière et la dotant d'instruments spécifiques. Or, l'étude de cette prise en charge par les pouvoirs publics révèle une véritable conformation institutionnelle à ce nouvel enjeu, s'inscrivant à la fois dans une continuité historique (une politique publique n'apparaissant jamais « ex nihilo » avec des processus d'apprentissage voire d'acculturation progressive³, mais aussi dans des formes de « rupture » à travers des productions innovantes et un renouvellement des modes de faire dénotant une forme nouvelle de gouvernance. En effet, cette implication n'a pas été sans incidences sur l'institution elle-même, ni sur les dispositifs mobilisés, ni même sur ses pratiques et ses modes d'agir. C'est en cela que, au-delà de la prise en charge par l'État du problème de la discrimination, de son travail d'invention d'une nouvelle catégorie d'action publique, il est possible de parler d'une métamorphose de ses pratiques et modalités d'action et de l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance.

I. L'invention du dispositif de lutte contre les discriminations

Tout commence à partir d'une note du cabinet de la ministre de l'Emploi (Martine Aubry), le 20 novembre 1997, enjoignant plusieurs de ses directions à se regrouper en vue de proposer un programme d'actions en matière de lutte contre les discriminations. Celui-ci prend forme au cours de l'année 1998 dans la perspective d'être dévoilé par la ministre en fin d'année. La fenêtre d'opportunité offerte par la publication officielle du rapport du Haut Conseil à l'Intégration traitant de la lutte contre les discriminations⁴ est alors saisie pour présenter ce projet en Conseil des ministres (le 21 octobre 1998). Il s'agit du moment symbolique où la lutte contre les discriminations accède au rang de priorité de l'action publique en France:

² À son origine, créée en 1966 au sein du ministère des Affaires sociales, cette direction regroupait différentes structures administratives chargées de l'action sociale envers les étrangers. A partir des années 1980, ses missions sont étendues, elle doit désormais participer à la définition et à la conduite des politiques d'accueil et d'insertion sociale et professionnelle des populations immigrées.

³ Pierre Lascoumes, « Rendre gouvernable: de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in Curapp (dir.), *La gouvernabilité*, PUF, Paris, 1996, pp. 325-338.

⁴ *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité. Rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Coll. « Rapports officiels », Paris, 1998.

« Nous souhaitons faire de la lutte contre les discriminations, dans toutes ses dimensions, un des axes forts de la politique d'intégration. [...] C'est d'abord par des prises de position publique et par une parole politique forte condamnant les discriminations raciales dans notre pays que les choses commenceront à avancer. [...] Il s'agit d'un sujet dont l'État doit désormais se saisir. [...] Les discriminations et le racisme s'expriment dans tous les domaines de la vie sociale. » (Communication de Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Conseil des ministres, Paris, 21 octobre 1998)

Ainsi, pour la première fois de son histoire, l'État français s'engage dans la production d'une réponse publique en vue de combattre les discriminations. Le travail programmatique, de traduction des objectifs politiques en dispositifs opérationnels, opéré par le ministère de l'Emploi et plus particulièrement par les principaux services concernés – les acteurs publics de l'intégration (la DPM et le FAS (Fonds d'Action Sociale), établissement public sous sa tutelle⁵) – prend une dimension cruciale. Tout en devant s'inscrire en cohérence avec les orientations générales du gouvernement, ce processus se trouve forcément empreint des représentations de ces acteurs, de leur histoire, de leurs ressources et contraintes. Cette prise en charge n'est pas non plus sans incidences sur leurs missions mêmes qui vont peu à peu changer de nature. D'une action sociale globale développée à l'attention des populations étrangères, elles se tournent progressivement vers l'insertion professionnelle des populations immigrées et issues de l'immigration et vers la lutte contre les discriminations raciales dont celles-ci peuvent être victimes. L'idée de cibler la discrimination comme un des obstacles majeurs à cette insertion témoigne alors de la progressive conversion à une lecture plus interactive du processus d'intégration, imputant une part de ses défaillances à la responsabilité de l'État. Ce qui n'est pas sans provoquer des controverses.

C'est dans ce contexte que l'administration de l'Emploi s'engage dans la production d'une doctrine et d'une instrumentation spécifiques à la lutte contre les discriminations, forte de son expérience et de sa sensibilité.

La doctrine de l'État

Son action se déploie alors autour de plusieurs objectifs d'intervention, dont certains par leur dimension novatrice voire audacieuse vont faire l'objet de controverses.

⁵ Créé par une ordonnance du 29 décembre 1958, dans le cadre du plan de Constantine (un plan de valorisation de l'ensemble des ressources de l'Algérie), le Fond d'Action Sociale, établissement public placé sous la tutelle du ministère des Affaires sociales, est alors chargé de « promouvoir une action sociale et familiale en faveur des salariés travaillant en France métropolitaine dans les professions visées par le régime algérien d'allocations familiales et dont les enfants résident en Algérie » (ordonnance du 29 décembre 1958). Ses missions évoluent par la suite ainsi que le public destinataire de ses actions. Il tiendra un rôle majeur dans la « révélation » des discriminations raciales et sa prise en charge au cours des années 1990.

Il s'agit dans un premier temps *d'agir sur le plan du droit* avec trois principales perspectives. D'abord, renforcer les outils juridiques au regard de deux difficultés majeures constatées par tous les acteurs: l'absence de contentieux (et par conséquent l'absence de « victimes » et de jurisprudences) et la difficulté d'apporter la preuve en matière de discrimination. Ensuite, revenir sur la question des « emplois fermés » aux étrangers au regard du caractère discriminatoire de l'accès à certaines professions ou certains secteurs d'activité. Il faut souligner qu'à ce sujet la posture adoptée par l'administration se révèle plutôt « audacieuse » dans un contexte politique assez réticent à aborder cette question. Enfin, favoriser l'accès aux dispositifs de droit commun – comme cela est notamment promu par la politique d'intégration – afin « d'éviter » le risque de stigmatisation induit par des actions dites « spécifiques ». Abondent en ce sens le recours à certains outils plus « transversaux » (autrement dit, non estampillés « lutte contre les discriminations raciales », comme ceux liés à la politique de la ville ou à la médiation) et la mobilisation du Service Public de l'Emploi privilégiant une approche globale des populations en difficulté dans l'accès à l'emploi (pratiques sur lesquelles nous allons revenir plus loin).

Dans un deuxième temps, il s'agit de veiller à *impliquer les acteurs « partenaires »* de la mise en œuvre de cette politique : d'une part, les institutions publiques en ciblant notamment les acteurs concernés (Préfets, services déconcentrés, inspection du travail, Service Public de l'Emploi, Parquet...) et en les appelant à une « plus grande vigilance » sur la question, d'autre part, les acteurs économiques et sociaux afin de susciter une « mobilisation collective », de s'engager ainsi au cœur de la relation d'emploi (à travers notamment le développement de relations conventionnelles) en se donnant les moyens de « pénétrer » un univers assez clos (que ce soit les entreprises ou les syndicats), et au-delà de déléguer en partie cette action publique.

Dans un troisième temps, il s'agit de *mieux connaître ce phénomène social* afin de mieux le combattre. Dans cette perspective, et là aussi la position de l'administration se révèle tout aussi novatrice, il est décidé, dès le début de l'année 1998, de créer un observatoire dédié à cette question. Le principal enjeu est de pallier les incertitudes et les carences en termes de connaissances qui rendent ce sujet très difficile à exploiter sur un plan opérationnel⁶. Derrière cela, il s'agit également d'être en capacité de produire un discours public « scientifiquement fondé et impartial »⁷. C'est finalement avec un peu de retard

⁶ Cela est notamment mis en exergue dans une note administrative entre le FAS et la DPM de 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 ».

⁷ Note administrative 1998, *ibid.*

que ce projet d'observatoire sur les discriminations se concrétise, en avril 1999, sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) dénommé « Groupe d'Études sur les Discriminations » (GED). Or, sans revenir sur cet épisode institutionnel, il faut souligner qu'une forte controverse s'est développée à ce sujet au sein même du gouvernement ; le ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, entré dans une action « concurrente », ayant même devancé cette initiative en créant des Commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté (CODAC) placées sous l'égide des préfetures⁸.

Le processus d'instrumentation : entre requalification et ingénierie

La prise en charge de cette problématique des discriminations par l'État et la dynamique d'instrumentation qui s'ensuit, mettent également à jour un processus d'apprentissage. Les dispositifs traditionnels d'action en matière de politique d'intégration et de lutte contre le racisme se trouvent en effet revisités à l'aune de cette nouvelle politique publique qui s'inscrit dans leur lignée. Si certains prennent un tour plutôt novateur, nous allons y revenir, la plupart relèvent 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. Aucun moyen supplémentaire n'est à ce moment-là dévolu à la mise en œuvre de cette politique publique. De plus, la Direction de la Populations et des Migrations chargée plus spécialement de son élaboration est répertoriée parmi les administrations dites « pauvres en ressources financières et humaines »⁹. Enfin, l'expérimentation favorable de certains outils au service de l'intégration et de la lutte contre le racisme justifiait de les « reconvoquer » et ceci d'autant plus que l'« opérationnalisation » de cette politique publique apparaissait plutôt complexe.

C'est ainsi que trois principaux types de dispositifs se trouvent « 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, apparaissent comme des vecteurs très efficaces de la lutte contre les discriminations¹⁰. Les deuxièmes, déjà expérimentés par les partenaires sociaux au sein des entreprises sur le thème du racisme au travail, font aussi 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

⁸ Pour plus de détails sur cet épisode, se reporter notamment au chapitre 3 de la thèse de A. Prévert, *op. cit.*

⁹ Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, Gallimard, Coll. « Folio histoire », 2^e éd., Paris, 2004, p. 121.

¹⁰ Contribution du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, dans le rapport annuel 1997 de la CNCDH, pp. 100-101.

droit commun mis en œuvre par le Service Public de l'Emploi sont d'une certaine manière également « recyclés », avec la double perspective de servir l'objectif précédemment évoqué de traiter la discrimination par le droit commun et aussi de bénéficier des importants moyens dévolus aux programmes du SPE.

Mais, c'est au travers du processus de création institutionnelle que les pratiques de l'administration se révèlent 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 Groupe d'Études 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 une identification du problème, un diagnostic et la création d'une réponse *ad hoc*). Alors bien sûr, ces types de structures ne présentent pas, à ce moment-là, un caractère inédit dans l'espace public. Mais ce qui les rend « inédites », c'est qu'elles sont pensées et créées¹¹ pour cet objectif.

La lutte contre les discriminations génère ainsi la production d'une configuration institutionnelle novatrice alliant un observatoire associant l'État 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) articulant l'action de l'État et des services publics avec l'ensemble des acteurs impliqués au plan local (partenaires sociaux, du monde économique, élus, associations...). Ce triptyque d'institutions donne d'ailleurs la tonalité dominante de cette politique publique, c'est-à-dire une volonté de saisir, rendre visible et comprendre la réalité de ce phénomène, tout en cherchant à impliquer la société civile et à demeurer relativement prudent (on observe, on écoute).

Or, au travers de ce processus d'invention « à la française » de la politique de lutte contre les discriminations, les modes classiques d'agir de l'administration se voient renouvelés. Une certaine « modernité » en termes de style de gouvernement se donne à voir à cette occasion au regard de plusieurs éléments : une relation décroisée 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.

II. L'émergence d'une forme nouvelle de gouvernance

Le contexte s'avère propice. Les modalités d'action publique développées, de manière générale, par l'administration française au moment de la conformation de cette politique publique à la fin des années 1990, s'inscrivent en effet dans

¹¹ Le FAS étant la « pépinière » de l'observatoire et la DPM celle du « 114 ».

une forme de gouvernance renouvelée, moins centrale et moins monopolistique, prônant des interactions sur un mode plus « horizontal » entre acteurs, avec de nouvelles formes de négociations, de contraintes et d'incitations¹². Un style plus « participatif » sans doute motivé par la perspective de produire de l'assentiment et de rendre les solutions notamment plus acceptables¹³. Or, la prise en charge de ce nouvel objet - les discriminations - contribue à accélérer la transformation des modes d'agir, poussant les pouvoirs publics dans un rôle accru de régulateur¹⁴ par rapport à une figure classique de l'État incarnant à lui seul la volonté générale¹⁵.

À ce sujet, les propos d'un haut fonctionnaire du ministère de l'Emploi sont plutôt évocateurs:

« Je crois que l'administration centrale de l'État 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... À 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'État 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 État 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-partenariat. » (Entretien Direction Générale de l'Emploi, ministère de l'Emploi)

Un décloisonnement des relations État / société civile

Au cours de ce processus de production du dispositif de lutte contre les discriminations, l'État se révèle d'abord plus « perméable »¹⁶, ne cherchant pas à agir seul. Cette pratique décloisonnée n'est cependant pas tout à fait nouvelle dans ce ministère (de l'Emploi), puisque les modalités d'action de la direction chargée de l'intégration et plus globalement les dispositifs de la politique de l'emploi ont déjà pour partie adopté cette perspective. En même temps, promouvoir une logique d'« action collective » n'apparaît pas si évident au

¹² Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2007, Paris, pp. 21-22.

¹³ Patrice Duran, *Penser l'action publique*, LGDJ, Coll. « Droit et société », Paris, 1999, p. 103.

¹⁴ Emiliano Grossman, Sabine Saurugger, « Les groupes d'intérêt français: entre exception française, l'Europe et le monde », in *Revue internationale de politique comparée*, 11 (4), 2004, pp. 507-529.

¹⁵ 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*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Coll. « Sciences Po Gouvernances », Paris, 2006, pp. 265-299.

¹⁶ Bernard Lacroix, « Ordre politique et ordre social », in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, PUF, I, Paris, 1985, pp. 469-565.

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 besoin d'être « convaincu ». Les associations antiracistes et de défense des droits de l'Homme forment 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 relative à la lutte contre le racisme, à leur rôle premier dans la dénonciation du phénomène et eu égard et aussi au lien « financier » qui les unit aux pouvoirs publics).

En fait, cette démarche de type « décloisonné » que nous évoquons se donne à voir de manière concrète à travers certaines des modalités d'action et des dispositifs envisagés dans ce programme contre les discriminations. Des procédures de concertation sont par exemple mises en place à ce sujet avec les partenaires sociaux (principalement deux tables rondes en 1999, puis 2001, et lors de la préparation de la réforme législative qui aboutira à la loi relative à la lutte contre les discriminations de 2001), 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'État et les entreprises ou des réseaux d'entreprise¹⁷.

Alors si ces procédés se trouvent 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'État 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 – symbolisent bien cette volonté de rapprochement entre la sphère publique et la sphère privée. D'un côté, l'observatoire, constitué

¹⁷ De nombreuses conventions ont été conclues par le ministère de l'Emploi et le FAS courant 1998-1999 comme par exemple avec: a). la fondation FACE (Fondation Agir pour l'Exclusion qui, à cette époque, 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); b). la fédération des CREPI (Clubs Régionaux d'Entreprises Pépinières pour l'Insertion qui existent depuis 1993 (environ 15) et comprennent au total plus de 350 grandes entreprises. Un accord est avec l'État le 1^{er} septembre 1998 dans lequel la fédération des Crépi s'engage à développer le parrainage); c). le CNCE-GEIQ (comité national de coordination et d'évaluation des groupements d'entreprises pour l'insertion et la qualification); d). l'AFIJ (Association pour Faciliter l'Insertion des Jeunes). Dans le prolongement, une charte nationale du parrainage est signée le 3 mai 1999 par plusieurs grands réseaux d'entreprises.

en Groupement d'Intérêt Public, est défini « comme un lieu de concertation entre les pouvoirs publics et les représentants de la société civile »¹⁸. De l'autre, les CODAC sont composées des différents services de l'État, 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 donne aussi à voir à travers la mobilisation du Service Public de l'Emploi dont le principal objet, depuis sa formation en 1984, est 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 éloquents sur cette perspective nouvelle de partenariat avec la sphère privée et les bouleversements que cela peut induire dans les process de travail. Des termes aussi forts que « ébranlement », « rupture » et « révolution » étant même employés pour qualifier l'impact de ce décloisonnement. L'extrait suivant en témoigne:

« Ça c'était nouveau, c'est mon avis. Je crois que l'État 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 process devaient être conçus en travail partenarial est sûrement une des très grosses évolutions, pour le coup une vraie révolution de ces dernières années. » (Entretien Direction Générale de l'Emploi, ministère de l'Emploi)

La pratique de la transversalité

La prise en charge de la lutte contre les discriminations par l'administration dévoile également une pratique de la « transversalité ». Dès la phase de lancement et d'élaboration de cette politique publique, le ton est donné. Alors que l'administration de l'Emploi demeure traditionnellement calée sur des modes de fonctionnement sectorisés, fondés sur des catégories de publics¹⁹, 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

¹⁸ *Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail. Guide pratique*, 2, DIV, DPM, DGEFP, FAS, 2000, p. 70.

¹⁹ 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 », in *Céreq Bref*, 182, janvier 2002, p. 4.

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 administratifs ?

En fait, même si ce phénomène des discriminations s'est révélé au travers et à partir des difficultés rencontrées par les populations issues de l'immigration, l'élaboration de la réponse publique ne peut 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 »²⁰ avait déjà incité l'État à organiser une collaboration renforcée avec la direction de l'Emploi, au sein du même ministère. De plus, difficile de ne pas se rapprocher de cette direction (la DGEFP), alors qu'une grande part de la politique de lutte contre les discriminations vise un recours privilégié aux dispositifs de droit commun. En outre, comment ne pas collaborer aussi avec le ministère de la Justice, alors que l'une des perspectives principales de cette politique est de favoriser l'effectivité du droit ?²¹ Par ailleurs, comment envisager que le ministère de l'Emploi, dans sa globalité, 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 son action contre les discriminations s'y inscrit ? La dynamique de « territorialisation », au cœur de la politique de la ville, représente en effet un des éléments clés du renouvellement des modalités d'intervention de ces acteurs administratifs, comme certains l'évoquent :

- « 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... » (Entretien Direction Générale de l'Emploi, ministère de l'Emploi)
- « 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. » (Entretien DPM, ministère de l'Emploi)

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

²⁰ 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.

²¹ Note de synthèse 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 discrimination est venue bousculer quand même des politiques publiques construites sur la lutte contre les inégalités sociales. » (Entretien cabinet Ministre de l'Emploi)

Enfin, même si au départ, ce projet d'action publique se fonde essentiellement sur la problématique des discriminations liées à l'origine, la perspective plus globale qui progressivement se dessine de lutter contre toutes les formes de discriminations, induit un élargissement des compétences au-delà de celles des acteurs de l'intégration.

Tout ceci pousse à davantage de transversalité. Certains des dispositifs promus dans cette politique publique la portent intrinsèquement. Le parrainage en constitue de nouveau l'exemple le plus probant. Après une phase expérimentale menée par la DPM (à partir de 1993), ce dispositif fait l'objet d'une gestion partagée entre plusieurs directions administratives du ministère de l'Emploi (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)²²) et d'un financement pluriel (État, 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 « Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail »²³ et destiné à tous les acteurs économiques, administratifs nationaux et locaux. En outre, certaines questions font même l'objet d'une approche et d'un traitement interministériels. La problématique des « emplois fermés » conduit à la formation (en 1999) d'un groupe de travail interministériel piloté par la DPM afin de formuler des propositions à ce sujet. Si le ministère de l'Emploi choisit cette voie, c'est sans doute aussi pour ouvrir le débat sur un sujet très sensible qui faisait 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 au cours de l'année 2000, constituent d'ailleurs le lieu où le Premier ministre de l'époque, Lionel Jospin, réaffirme cette position (à savoir que l'accès à la citoyenneté française représente pour les étrangers le seul critère d'accès aux emplois publics) au grand dam du public présent. Si d'autres pratiques « interministérielles » se donnent aussi à voir au cours de ce processus de mise en action publique, elles sont 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 dispositif²⁴ en représente la plus flagrante illustration.

²² Circulaire DPM-DIJ-DE-DAS n° 95-17 du 27 juillet 1995.

²³ *Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail. Guide pratique, 1, DIV, DPM, DGEFP, FAS, Coll., 2000, p. 73; Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail. Guide pratique, 2, op. cit., p. 87.*

²⁴ 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

La prise en charge de la question des discriminations représente donc un vecteur de bouleversement du schéma traditionnel sectoriel et vertical des directions administratives de l'Emploi. L'ensemble des dispositifs sociaux même s'en trouve imprégné, comme cela est évoqué par la ministre de l'Emploi, Martine Aubry, dans un entretien accordé le 20 mars 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 [Couverture Maladie Universelle], au logement, aux loisirs....* ».

Le témoignage d'un haut fonctionnaire de la DGEFP confirme également 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 Service Public de l'Emploi. » (entretien direction Générale de l'Emploi, ministère de l'Emploi)

Une régulation multi-niveaux

La mise en œuvre de cette politique publique met enfin en exergue un espace de régulation multi-niveaux²⁵ formé à la conjonction de logiques supranationale (essentiellement l'acteur européen), nationale et territoriale (ou local). Un réel phénomène d'européanisation²⁶ se donne même à voir. Les incitations financières liées au développement de programmes d'études ou d'expérimentations et l'usage de procédés d'imposition²⁷, notamment sous la forme de directives à transposer, y contribuent en grande partie.

discriminations impliquant notamment 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...

²⁵ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *op. cit.*, pp. 21-22.

²⁶ 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...); Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique: l'action publique*, Armand Colin, Coll. « U », Paris, 2008, pp. 260-261.

²⁷ Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Coll. « Références », Paris, 2004, p. 255.

Or, ceci n'est pas non plus sans influence sur les pratiques et les modes d'agir de l'administration. Les premières pistes d'évolution juridique envisagées par l'État²⁸ en représentent un bon exemple. De même, certaines des modalités d'intervention privilégiées, à savoir les actions de type incitatif et le développement de relations conventionnelles, découlent elles aussi en partie de la dynamique insufflée par l'Europe²⁹. Cette influence européenne sur le cadre normatif et cognitif de l'action mise en œuvre en France, en particulier sur les redéfinitions, les traductions juridiques de certains concepts comme la discrimination indirecte, est d'autant plus perceptible que la logique du dispositif s'inscrit pour partie en rupture par rapport au mode de traitement des discriminations fondé essentiellement jusque-là sur une approche répressive. Toutefois, au regard de l'histoire, ce phénomène de « convergence » ne prend pas un caractère vraiment 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 la matière.

Évoquer le processus d'européanisation n'est néanmoins pas suffisant pour comprendre l'ensemble des conditions de renouvellement des pratiques et modes de faire de l'administration. Le contexte sociopolitique français et le système de représentation universaliste républicain sont également très prégnants. Une représentante de la France auprès de l'Union européenne évoque même de manière paradoxale *une espèce de coupure assez étonnante entre ce qui se passait au niveau national, et ce qui se passait au niveau européen*. Des propos qui viennent confirmer que la France, à ce sujet, n'a pas fait que « subir » l'Europe³⁰ et qu'elle a même développé une forme de résistance afin de faire valoir sa conception singulière sur cette problématique, 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, notamment lors de sa période de présidence du Conseil (de juillet à décembre 2000).

²⁸ En effet, comme l'indique un document administratif de janvier 1998 de la DPM à l'attention du directeur de cabinet du Ministre, 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 Commission for Racial Equality 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).

²⁹ 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 juin 1998. Il est ainsi mentionné que « dans le cadre du 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 ».

³⁰ Richard Balme, Didier Chabanet et Vincent Wright (dir.) (2002), *L'action collective en Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 542.

Un autre espace de régulation joue également un grand rôle dans la mise en œuvre de ce programme d'actions. 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 », dont la perspective est d'adapter au mieux les plans d'intervention, voire de les individualiser. Une dynamique sans doute héritée des politiques de l'emploi menées en France depuis le début des années 1980³¹ et qui se justifie plus globalement au regard de l'exigence croissante de contextualisation de l'action publique et de la nécessité pour l'administration d'agir « en situation »³². Le recours à l'outil « politique de la ville » (et à travers lui la conclusion de plans territoriaux de lutte contre les discriminations) est alors conçu comme un dispositif majeur de traduction et de transfert effectif de cet objectif de lutter contre les discriminations vers des acteurs et des enjeux locaux. Les CODAC, inscrites quant à elles dans les préfetures, représentent un autre vecteur de régulation à dimension locale 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 participent elles aussi d'une certaine manière de cette régulation territoriale – l'intervention du SPE reposant essentiellement sur un ancrage local.

Ainsi, après une longue période de déni et d'impensé politique, la reconnaissance des discriminations en France et leur prise en charge par les pouvoirs publics relèvent d'une véritable gageure. Or, le processus d'invention du dispositif d'action publique et sa mise en œuvre à la fin des années 1990 par l'administration de l'Emploi (et plus particulièrement par les services de la politique d'intégration) se sont également inscrits dans la complexité. En s'inspirant de traditions d'intervention et de pratiques, le dispositif de lutte contre les discriminations a en effet conduit à la recomposition de l'action publique en train de se faire et à l'émergence d'une forme nouvelle de gouvernance. Or, on peut se demander au regard de l'imposition progressive dans l'espace public des thématiques de la diversité et de l'égalité des chances, tendant à se substituer à la logique de la lutte contre les discriminations, si cela vient affecter de nouveau les pratiques de l'État et engendrer d'autres bouleversements?

³¹ 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 marchés du travail », in *Céreq Bref, op.cit.*, p. 1.

³² Patrice Duran, *op.cit.*, p. 5.