
Aline PREVERT

LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS - MODALITES D'AGIR DE L'ADMINISTRATION ET SON IMPLICATION SUR LES FORMES DE GOUVERNANCE LOCALE

L'action publique contre les discriminations, avec les incidences possibles sur le plan institutionnel et sur les dispositifs mobilisés, peut être présenté comme un processus d'apprentissage, d'acculturation progressive de l'administration française sur la question de la discrimination. L'étude des pratiques de l'administration conduit alors à mettre en évidence le processus d'instrumentalisation de la politique publique en matière de lutte contre les discriminations pour comprendre les modalités de cette mise en action. En fait, ils relèvent avant tout d'un processus de «requalification» d'outils déjà expérimentés, même si certains prennent un tour plus novateur. Plusieurs éléments permettent d'expliciter le recours majoritaire à des dispositifs expérimentés issus, pour l'essentiel, de la politique d'intégration ou de lutte contre le racisme.

Des raisons plus pragmatiques et situées pourraient aussi l'expliquer. Aucun moyen supplémentaire n'est en effet dévolu à la mise en œuvre de cette politique. La DPM étant déjà répertoriée comme une administration «pauvre en ressources financières et humaines»⁶⁰. En outre, l'expérimentation favorable de certains de ces outils justifie de les «reconvoquer». Enfin, l'«opérationnalisation» de cet politique publique apparaissant plutôt complexe⁶¹, on peut aisément imaginer qu'il semble

⁶⁰P.Well (2004), p.121.

⁶¹Comme l'indiquera d'ailleurs le directeur du FAS dans une note à l'attention du directeur de la DPM, en date du 14/01/1998-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

pertinent de (re)produire, au moins dans un premier temps, ce qui se faisait déjà.

C'est ainsi que la politique de lutte contre les discriminations aura essentiellement recours à trois types de dispositifs «requalifiés»: relevant de l'aide à l'insertion professionnelle des publics immigrés ou issus de l'immigration mis en œuvre par la DPM et le FAS, ceux expérimentés par les partenaires sociaux au sein des entreprises sur le thème du racisme au travail (formation des acteurs, négociation...), et mis en œuvre par la DGEFP pour lutter contre le chômage.

Concernant les dispositifs d'aide à l'insertion, il s'agit essentiellement de les recentrer sur les populations victimes de discriminations. Les outils déjà éprouvés dans le cadre de la politique d'intégration, comme le parrainage ou comme l'appui sur des réseaux de relations tissés avec le monde économique apparaissent en effet comme des vecteurs très efficaces de la lutte contre les discriminations⁶². Les dispositifs expérimentés par les partenaires sociaux au moment de leurs réflexions sur le racisme au travail sont eux reproduits (le développement de partenariats, la signature d'accords et la sensibilisation-formation des acteurs). Enfin, les dispositifs de droit commun mis en œuvre par le SPE sont 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 charge⁶³.

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.

⁶² Contribution MES, in rapport CNCDH, 1997, p.100-101.

⁶³Fiche interne DGEFP préparation de la table ronde sur les discriminations, 12/02/1999.

Mais c'est au travers du processus de création institutionnelle que les pratiques de l'administration se révéleront 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. Les fortes controverses et les pratiques concurrentielles que cela a engendré au sein du gouvernement en sont une illustration (nous y reviendrons dans la prochaine section). Ainsi la mise en place de l'observatoire et du numéro vert relèvent d'une forme de processus d'ingénierie au service de cette nouvelle politique publique (identification du problème, diagnostic et création d'une réponse ad'hoc). Alors bien sûr, ces formes de structure n'ont pas un caractère inédit dans l'espace public. Mais ce qui les rend « inédites », c'est qu'elles ont été pensées et créées⁶⁴ pour cet objectif.

Progressivement, la lutte contre les discriminations a ainsi généré la production d'une configuration institutionnelle « inédite » 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—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 donne d'ailleurs 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 demeurant relativement prudent (on observe, on écoute) et en cherchant à impliquer la société civile.

Considérant que ce phénomène venait bouleverser les « codes » républicains, comment envisager qu'il soit possible de le prendre en charge sans renouvellement des modes classiques d'agir ? Une certaine « modernité » en termes de style de gouvernement transparaîtra en effet à cette occasion. Elle se donnera à voir à travers plusieurs éléments : une relation décroisée

⁶⁴ Le FAS étant la « pépinière » de l'observatoire et la DPM celle du 114.

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.

De la gouvernance comme réinvention de l'action publique contre les discriminations

Des modalités d'action publique qui s'inscriront ainsi dans une forme de gouvernance, moins centrale et moins monopolistique⁶⁵, prônant des interactions sur un mode plus «horizontal» entre acteurs, avec de nouvelles formes de négociations, de contraintes et d'incitations⁶⁶. Un style plus «participatif» sans doute motivé par la perspective de produire de l'assentiment et de rendre les solutions notamment plus acceptables⁶⁷.

En fait, la prise en charge de ce nouvel objet conduira à une transformation des modalités de l'action publique⁶⁸, poussant les pouvoirs publics dans un rôle accru de régulateur⁶⁹ par rapport à une figure classique de l'Etat incarnant à lui seul la volonté générale⁷⁰.

Ce bouleversement dans les pratiques administratives sera évoqué dans l'un de nos entretiens avec un représentant de l'administration. *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*

⁶⁵ P. Lascoumes, P. Le Galès (2007), p. 22.

⁶⁶ Ibid., p. 21.

⁶⁷ P. Duran (1999), p. 103.

⁶⁸ P. Simon, S. Zappi (2003), p. 175.

⁶⁹ E. Grossman, S. Saurugger. Les groupes d'intérêt français: entre exception française, l'Europe et le monde. *Revue internationale de politique comparée* 2004, vol.11, n°4, pp.507-529.

⁷⁰ In: V. Guiraudon. L'intégration des immigrés ou la politique de l'esquive. Réformer sans changer de modèle? In: Pepper D. Culpepper, et al. (ss la dir. de): *La France en mutation 1980-2005*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. Sciences Po Gouvernances, 2006.

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 partenariats⁷¹.

Un décloisonnement des relations Etat/société civile

Dans ce processus de production de l'action publique de lutte contre les discriminations, l'Etat se révélera effectivement plus «perméable»⁷², ne cherchant pas agir seul. Toutefois cette pratique décloisonnée ne se révélera 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 s'inscrivaient déjà pour partie dans cette perspective. En même temps, promouvoir une logique d'«action collective» n'apparaîtra pas si évident au premier abord.

En effet, comment mobiliser les acteurs de la société civile autrement qu'en leur donnant à voir leur «intérêt à agir» sur cette question? Tous n'auront cependant pas besoin d'être «convaincus». Les associations antiracistes et de défense des droits de l'homme formeront en effet 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» se donnera en fait à voir à travers certaines des modalités d'action et des dispositifs envisagés dans le

⁷¹Entretien avec P. Borel, 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.

⁷² B. Lacroix (1985).

programme d'action. Des procédures de concertation seront par exemple 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 témoigneront 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 décroisement de l'action publique passera 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'inscrira par exemple dans cette démarche, prenant essentiellement forme au travers d'une approche partenariale entre l'Etat et les entreprises ou des réseaux d'entreprise⁷³.

Alors si ces procédés apparaîtront parfois «instrumentalisés» afin de s'assurer du relais de ces acteurs et de conserver la «maîtrise» de l'opérationnalisation de cette politique, la dynamique demeurera bien celle d'un décroisement des relations entre l'Etat et la société civile. D'ailleurs, ce décroisement sera également perceptible sur le plan institutionnel. Les deux institutions créées—le GIP GED et les CODAC—ainsi

⁷³De 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 1.09.1998 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 2.03.1999 avec la DPM et la DIJ, avec l'AFIJ. Dans le prolongement, une charte nationale du parrainage a été signée le 3.05.1999 par plusieurs grands réseaux d'entreprises.

que la mobilisation du service public de l'emploi symboliseront bien cette volonté de rapprochement entre la sphère publique et la sphère privée.

D'un côté, l'observatoire sera constitué en Groupement d'Intérêt Public et défini «comme un lieu de concertation entre les pouvoirs publics et les représentants de la société civile»⁷⁴.

De l'autre, les CODAC seront composés 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 sera également mise en œuvre à travers la mobilisation du SPE, 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 seront très éloquents sur cette perspective nouvelle de partenariat avec la sphère privée introduite par l'avènement de cet objet d'action publique et les bouleversements que cela augurera dans les process de travail. Les termes d'«ébranlement», de «rupture» et de «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*⁷⁵.
- *Ca 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 process devaient être conçus en*

⁷⁴ DIV, DPM, DGEFP, FAS (2000), Volume 2, p. 70.

⁷⁵ Entretien P. Aubert, Chef 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.

*travail partenarial est sûrement une des très grosses évolutions, pour le coup une vraie révolution de ces dernières années*⁷⁶.

La pratique de la transversalité

La prise en charge de la lutte contre les discriminations par l'administration révélera également une pratique de la «transversalité»⁷⁷.

Dès la phase de lancement et d'élaboration de cette politique publique, le ton sera donné. Alors que l'administration de l'emploi demeure traditionnellement calée sur des modes de fonctionnement sectorisés, fondés sur des catégories de publics⁷⁸, la préparation du programme d'actions contre les discriminations sera placée dès le départ sous le signe de la «transversalité» par le cabinet de la ministre. Il préconisera 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 de quelle manière la lutte contre les discriminations conduira-t-elle à ce renouvellement dans les modes de faire l'administration?

En fait, même si le problème de la discrimination dans le travail se révélera au travers et à partir des difficultés rencontrées par les populations

⁷⁶ Entretien P. Borel, op. cit.

⁷⁷ Rappelons que peu d'aspects de cette politique publique seront gérés en «inter ministériel» et que cette politique publique s'illustrera davantage par une action «cloisonnée», voire concurrente, des administrations plutôt que par une action coordonnée et concertée. Ce qui expliquera que la mise en lumière de ces pratiques transversales concernera uniquement une administration.

⁷⁸ 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 répondra à la nécessité pour l'État d'accompagner socialement la montée du chômage de masse au cours des dernières décennies. In Céreq Bref n° 182, 02. 2002

issues de l'immigration, l'élaboration de la réponse publique ne pouvait se suffire de la «seule» compétence de la DPM et du FAS. Déjà, la perspective plus globale de mieux prendre en compte les «spécificités de ces publics issus de l'immigration»⁷⁹ avait incité l'administration à organiser une collaboration renforcée avec la DGEFP (et parmi ces spécificités ne trouveraient-on pas en première ligne les discriminations?).

Mais de plus, difficile de ne pas se rapprocher de cette même direction (la DGEFP), alors que la lutte contre les discriminations vise un recours privilégié aux dispositifs de droit commun. Et comment ne pas chercher à collaborer avec le ministère de la justice, alors que l'une des perspectives principales est de favoriser l'effectivité du droit?⁸⁰ En outre, 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 prendra place?

La dynamique de «territorialisation» qui forme le pendant de la politique de la ville représentera d'ailleurs un des éléments clés du renouvellement des modalités d'intervention de ces acteurs administratifs, comme certains nous l'indiqueront:

- *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...*⁸¹.

⁷⁹ Extrait 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.

⁸⁰ Note de synthèse de la réunion du 14/01/1998, 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.

⁸¹ Entretien P. Borel, op. cit.

- *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*⁸².

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 populations⁸³.

Enfin, même si au départ, ce projet d'action publique naîtra essentiellement au travers des discriminations liées à l'origine, la perspective plus globale qui progressivement prendra forme de lutte contre toutes les formes de discriminations, induira évidemment un élargissement des compétences au-delà de celles des acteurs de l'intégration.

Certains des dispositifs promus dans cette politique publique porteront d'ailleurs cette «transversalité». Le parrainage en constituera l'exemple le plus probant. Après une phase expérimentale menée par la DPM (à partir de 1993), ce dispositif fera 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)⁸⁴ et d'un financement pluriel (Etat, Collectivités locales et Europe). Un autre symbole de cette interaction administrative pourra être trouvé dans la production à «plusieurs voix» (la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), la DPM, la DGEFP, et le FAS) du premier guide institutionnel intitulé «Lutter contre les discriminations raciales sur le

⁸² Entretien P. Aubert, op. cit.

⁸³ La discrimination est venue bousculer quand même des politiques publiques construites sur la lutte contre les inégalités sociales, c'est pas pareil Entretien L.Schmid, 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 2000 à 2002.

⁸⁴ Circulaire DPM-DIJ-DE-DAS n°95-17 du 27 juillet 1995.

marché du travail»⁸⁵ et destiné à tous les acteurs économiques, administratifs nationaux et locaux. En outre, certaines questions feront même l'objet d'une approche interministérielle.

Les «emplois fermés» feront en effet l'objet de la formation d'un « groupe de travail interministériel» piloté par la DPM⁸⁶. Or, si le ministère de l'emploi sans doute un peu «ouvert» sur la question choisira cette voie, ce sera sans doute pour ouvrir le débat sur un sujet très sensible qui faisait notamment l'objet d'un blocage gouvernemental (notamment 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. D'ailleurs, lors des Assises de 2000, le premier ministre Lionel Jospin réaffirmera 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» se donneront à voir au cours de ce processus de mise en action publique (notamment au cours de l'année 2000), elles seront 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 dispositif⁸⁷ en représentera la plus flagrante illustration.

⁸⁵ DIV, DPM, DGEFP, FAS (2000), Volume 1, et Volume 2, op. cit.

⁸⁶À la suite d'une demande du cabinet, la DPM formulera des propositions sur cette question (note du cabinet du 21/04/1999 qui demande au directeur de la DPM de présenter pour le 30.04.99, des propositions précises afin que cette partie de la communication en conseil des ministres soit mise en œuvre). Un courrier en date du 17/05/1999 invitera ensuite d'autres ministères à se joindre à cette réflexion (industrie, équipement, intérieur...).

⁸⁷Circulaire interministérielle n°2001/526 du 30.10.2001 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..)

La prise en charge de la lutte contre les discriminations représentera donc un vecteur de bouleversement du schéma traditionnel sectoriel et vertical des directions administratives de l'emploi.

L'ensemble des dispositifs sociaux s'en trouvera même imprégné, comme le précisera à cet égard M. 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...*⁸⁸.

Le témoignage d'un représentant de la DGEFP évoquera 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 qui était de former le SPE*⁸⁹.

Une régulation multi-niveaux⁹⁰

Alors que l'espace de régulation de cette politique publique se formera à la conjonction de logiques supra nationale (essentiellement l'acteur européen), nationale et territoriale (ou local), celui-ci ne sera pas 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

⁸⁸ Aubry M., entretien Le Monde, 20 mars 2000.

⁸⁹ Entretien P. Borel, op. cit.

⁹⁰ P.Lascoumes, P.Le Galès (2007), op. cit., p. 22.

discriminations révèle en effet un réel phénomène d'eupéanisation⁹¹. Les incitations financières liées au développement de programmes d'études ou d'expérimentations et l'usage de procédés d'imposition⁹² (notamment sous la forme de directives à transposer) y contribueront en grande partie.

Les premières pistes d'évolution juridique envisagées par l'administration⁹³ en représenteront un bon exemple. De même, certaines des modalités d'intervention privilégiées par les pouvoirs publics français, à savoir les actions de type incitative et le développement de relations conventionnelles, découleront elles aussi en partie de la dynamique insufflée par l'Europe⁹⁴. Cette influence sera d'autant plus perceptible que le programme d'actions français s'inscrira 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 aura sur le cadre aussi bien normatif que cognitif de cette action publique seront

⁹¹P.Hassenteufel (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...).

⁹²L. Boussagnet, S. Jacquot, P. Ravinet (2004).

⁹³En effet, comme l'indiquera un document administratif (Note de synthèse de la réunion du 14/01/1998 (en présence des services concernés: DPM, DRT, DGEFP, DIJ 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 seront 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 européen ce ne sera qu'en 2000 que cet aspect sera abordé directement) et du droit européen (sur la question du renversement de la charge de preuve amenée par la directive de 1997).

⁹⁴L'influence de la déclaration de Florence sur la genèse de la mise en action au plan national sera notamment mise en exergue dans une note administrative émise par la DPM, en date du 12/06/1998 (op. cit.). Il sera 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.

d'ailleurs clairement évoquées par Philippe Bataille lors de notre entretien : *L'impulsion Européenne elle joue quand même beaucoup, en terme de politique publique, et en particulier sur les redéfinitions, y compris les concepts ou en tout cas des traductions juridiques, sur certains concepts, du type discrimination indirecte, il est évident que l'influence Européenne, enfin c'est plus qu'une influence, c'est une impulsion, c'est une mise en conformité des attentes Européennes...*⁹⁵. Mais au regard de l'histoire, ce phénomène de «convergence» ne prendra pas un caractère tout à fait nouveau puisque la loi de 1972 prendra elle aussi pour partie forme à travers une pression internationale de légiférer et par un mouvement global d'harmonisation des législations au plan européen en matière⁹⁶.

Toutefois, le contexte sociopolitique français et le système de représentations universaliste républicain représenteront des éléments très prégnants. Et dans ce sens, évoquer le processus d'eupéanisation ne sera 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 ira même jusqu'à évoquer *une espèce de coupure assez étonnante entre ce qui se passait au niveau National, et ce qui se passait au niveau Européen*⁹⁷. Des propos qui nous engageront aussi à penser que la France ne fera pas que «subir»⁹⁸ l'Europe et qu'elle développera même une forme de résistance afin de faire valoir sa conception singulière sur le sujet. De même, à son tour, l'Europe sera «agie» comme un moyen d'imposition ou de légitimation d'une décision politique sur la scène nationale.

⁹⁵ Entretien P. Bataille, Chercheur au CADIS/EHESS, Paris.

⁹⁶ Comme l'indiquera d'ailleurs le rapport de la CNCDH 1994, pp. 167-168.

⁹⁷ Entretien C. Aubin, Conseillère affaires sociales à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne de 1997 à 2002, Bruxelles.

⁹⁸ Balme R., Chabanet D., *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

Ainsi, un autre espace de régulation à l'œuvre dans cette politique publique jouera un grand rôle. Une grande partie de la réponse publique produite en matière de lutte contre les discriminations relèvera 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'individualiser⁹⁹. Une perspective sans doute héritée des politiques de l'emploi menées en France depuis le début des années 1980¹⁰⁰. 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, sera aussi 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 représenteront aussi 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. Les pratiques de contractualisation développées par l'administration avec les institutions du service public de l'emploi participeront elles aussi d'une certaine manière de cette régulation territoriale; l'intervention du SPE reposant essentiellement sur un ancrage local.

BIBLIOGRAPHIE

1. BALME R., CHABANET D., L'action collective en Europe, Paris, Presses de Sciences Po, 2002
2. BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., (2004), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. Références
3. DURAN P.,(1999), Penser l'action publique, Paris, LGDJ, Coll. Droit et société
4. GROSSMAN E., SAURUGGER S., Les groupes d'intérêt français: Entre exception française, l'Europe et le monde. Revue internationale de politique comparée 2004, vol. 11, n°4, pp. 507-529

⁹⁹ Entretien P. Borel, op. cit.

¹⁰⁰ 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»-«Politique d'emploi et territoires»-Céreq Bref n°182, Janvier 2002. Une politique qui se définit plus globalement en rapport avec l'exigence croissante de contextualisation de l'action publique.

5. GUIRAUDON V., L'intégration des immigrés ou la politique de l'esquive. Réformer sans changer de modèle? In: Pepper D. Culpepper, et al. (ss la dir. de): La France en mutation 1980-2005. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. Sciences Po Gouvernances, 2006
6. HASSENTEUFEL P., (2008), Sociologie politique: l'action publique, Paris, A. Colin
7. LACROIX B., (1985), Ordre politique et ordre social, in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), Traité de science politique, Paris, PUF, vol.1
8. LASCOUTES P., LE GALÈS P., (2007), Sociologie de l'action publique, Paris, Armand Colin
9. SIMON P., ZAPPI S., (2003), La lutte contre les discriminations: la fin de l'assimilation à la française?, Mouvements, n° 27/28, 05-08. 2003, pp. 171-176.
10. WEIL P., (2004), La France et ses étrangers, Paris, Gallimard, Coll. Folio histoire

RESUME

L'étude des pratiques de l'administration met en évidence un processus d'instrumentalisation de la politique publique en matière de lutte contre les discriminations. En fait, les pouvoirs publics jouent un rôle de régulateur. Ce changement dans les pratiques administratives est évoqué à travers différents entretiens avec des représentants de l'administration. Ainsi, la prise en charge de la lutte contre les discriminations par l'administration révèle une pratique de «transversalité». Plus généralement, l'article pose la question de savoir de quelle manière la lutte contre les discriminations conduit à un renouvellement dans les modes de faire l'administration. La prise en charge de la lutte contre les discriminations représente un vecteur de bouleversement du schéma traditionnel sectoriel et vertical des directions administratives de l'emploi.

SUMMARY

The article tackles vital questions concerning inequality. It is a search for an answer to the following query – how the struggle against discrimination may be responsible for a change in administration? It also demonstrates the regulative role of the authorities.