

# Congrès AFSP 2013 Paris

## **ST 65 Des "politiques" de l'intersectionnalité. Un regard comparatif sur l'institutionnalisation du traitement des discriminations multiples en Europe**

**Lendaro Annalisa**  
**Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (LEST UMR 6123)**  
**E-mail : [annalisa.lendaro@univ-amu.fr](mailto:annalisa.lendaro@univ-amu.fr)**

**Nommer et agir sur les populations discriminées.**

**Une comparaison de deux dispositifs locaux  
de lutte contre les discriminations raciales en France et en Italie**

Cette communication interroge la notion de discrimination au prisme des dispositifs publics locaux qui visent à lutter contre certaines des inégalités socio-économiques qui en dérivent. Le choix de comparer deux cas régionaux, l'un en France et l'autre en Italie, permet de comprendre les différences sociétales qui distinguent deux postures de l'action publique face à l'objet des « discriminations raciales ».

Nous partons du principe selon lequel l'activité de définition des actions discriminatoires et des publics-cible qui accompagne la mise en place d'un dispositif de lutte contre les discriminations fait de ce dernier un construit social (Henry 2009). Par cette approche constructiviste nous souhaitons porter un éclairage sur les liens, que nous faisons l'hypothèse être spécifiques dans chacun des deux contextes étudiés, entre les modalités de lutte contre les discriminations et la conception de la justice sociale qui sous-tend à la mise en œuvre de dispositifs publics en la matière.

La focale adoptée ne vise pas prioritairement à comprendre, dans une approche classique en science politique, les processus décisionnels et les jeux de pouvoirs en amont de la mise en place de ces dispositifs (Musselin 2005). Les acteurs de la mise en œuvre territoriale, les instruments qu'ils mobilisent pour se coordonner, ainsi que le rôle de l'Etat et de ses représentants locaux dans la construction d'un « bien commun territorial » (Mériaux et Verdier 2009) sont au centre de notre réflexion sur les interprétations et les usages sociaux du concept de discrimination<sup>1</sup> (Cerrato Debenedetti 2010).

---

<sup>1</sup> Ce travail est le fruit d'une thèse en sociologie (Lendaro 2011) qui a analysé les processus de construction et les usages sociaux des catégories de l'immigration à différentes échelles de l'action publique, en développant une comparaison *internationale*, entre la France et l'Italie ; *régionale*, entre la région Provence-Alpes Côte-d'Azur (PACA) et la région Ligurie ; et *sectorielle*, entre les secteurs du bâtiment et celui des services à la personne.

## Congrès AFSP 2013 Paris

La région, la municipalité, les branches professionnelles, les associations, interagissent au sein d'espaces de coordination en produisant des définitions de la discrimination qui informent les pratiques, tout en étant produites par elles. Anthony Giddens avance en ce sens l'idée que les contextes normatifs et institutionnels (les cadres structurels) ont à la fois un pouvoir de contrainte et d'habilitation de l'action (1987, pp. 75). Cette posture, que nous partageons, refuse d'accorder à toute catégorie une valeur ontologique pour y voir plutôt le résultat d'un processus de négociation « en train de se faire » et jamais achevé (Zimmermann 2003).

L'échelle régionale (région Provence-Alpes Côte-d'Azur et région Ligurie) s'est révélée utile dans cette démarche d'investigation de « ce que lutter contre les discriminations raciales veut dire » : elle permet en effet de comprendre comment les catégories se transforment dans le cadre de l'action située d'acteurs (Zimmermann cit.) qui ont des repères cognitifs ou procéduraux puisqu'ils sont censés se référer aux catégories officielles, mais qui sont confrontés à des situations *a fortiori* particulières qui demandent de faire du cas par cas (Spire 2008), et de s'adapter aux spécificités territoriales (Bel et Berthet 2009). La variété d'acteurs concernés (ex. les collectivités territoriales, les syndicats, le patronat, les acteurs de la société civile et de l'économie sociale et solidaire) met en discussion la pertinence d'une analyse « stato-centrée » : souvent les dispositifs officiels ne s'adaptent pas aisément au contexte territorial, ce qui appelle à l'intervention de configurations d'acteurs locaux censés être plus à même de répondre aux besoins spécifiques de ces mêmes territoires.

Nous nous proposons ici de rendre compte d'une activité de catégorisation qui se produit à un niveau territorial de l'action publique. Plus précisément, cette contribution s'intéresse aux discours et aux pratiques des acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre les discriminations, et aux modalités d'intervention sur les inégalités dérivant de l'appartenance ethnique et raciale (De Rudder *et al.* 2000).

Si la construction des problèmes publics et des catégories associées se fait en grande partie au niveau national, la mise en œuvre locale révèle que des acteurs publics et privés sont appelés à se coordonner sur un territoire afin de traduire, voire de reconstruire un problème public (Gaudin 2004). Il s'agit alors de savoir si les acteurs de la mise en œuvre régionale sont en mesure de définir eux-mêmes des catégories de l'immigration opérationnelles, au niveau de leur territoire de compétence (Frigoli 2010). Assiste-t-on à une construction régionale de ce qu'est une discrimination raciale et de ce qu'est légitime de mettre en place comme dispositif public de lutte et/ou de prévention ?

A travers l'exemple de deux dispositifs locaux, nous verrons que des catégories d'immigré-e propres à l'espace régional peuvent émerger, en montrant à quelles conditions l'action

## Congrès AFSP 2013 Paris

publique territoriale peut innover et réinterpréter les catégories établies « en haut », et dans quelles circonstances elle reste dépendante de principes de justice historiquement et socialement encrés dans les pratiques.

Cette comparaison entre région PACA et région Ligurie fera émerger des modalités spécifiques d'intervention sur les discriminations, relevant d'un rôle différent de l'Etat et de l'instrument du partenariat (Damon 2009) dans les deux contextes étudiés.

### **L'entrée par la lutte contre les discriminations en région PACA : continuité ou innovation ?**

L'action publique en matière de discriminations en région PACA évolue dans le cadre d'un processus de décentralisation et de déconcentration de l'État commun à bien d'autres domaines d'intervention (ex. formation professionnelle, emploi, logement etc.). Les finalités poursuivies à travers la mise en place de dispositifs en matière de discriminations ont toutefois évolué suite à des changements institutionnels qui ont progressivement réorganisé le partage des compétences entre institutions compétentes en matière d'immigration et de lutte contre les discriminations, tant au niveau national qu'à l'échelle locale.

L'absorption de l'ancien Fasild<sup>2</sup> au sein de l'Acisé<sup>3</sup> en 2006 en est un exemple : l'adoption de la loi sur l'égalité des chances (loi n° 2006-396 du 31 mars 2006) a en effet entraîné des changements majeurs quant à l'intervention sur le public immigré.

---

2 Fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations.

3 Agence pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances.

# Congrès AFSP 2013 Paris

## Encadré 1 - Du FAS à l'Acsé

Institué en 1958 à l'époque tourmentée du conflit algérien sous l'appellation de Fond d'Action Sociale, le prédécesseur du Fasild a connu un ensemble de réformes substantielles qui ont modifié à plusieurs reprises non seulement son appellation mais aussi ses missions. En 2001 (loi n°2001-1066) le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (Fastif) devient le Fasild et ses missions s'orientent vers le soutien à l'intégration et la lutte contre les discriminations raciales. Cette évolution répond à un changement important de la société française : il ne s'agit plus de « secourir » uniquement les nouveaux arrivants, mais aussi les Français nés de parents immigrés, qui expérimentent le franchissement difficile de « plafonds de verre » dans l'accès aux droits et à l'emploi. En qualité d'établissement spécialisé sur l'immigration, le Fasild avait donc vocation à traiter de manière transversale les inégalités touchant les immigrés dans les domaines qui relèvent du droit commun : l'emploi, le logement, l'éducation, la santé, la culture, etc. La logique partenariale prévoyait ensuite que le Fasild collabore avec les représentants de l'État, les collectivités territoriales, les associations, les instituts de recherche etc., dans l'objectif de mettre en place des initiatives visant la réduction de ces inégalités. Le Fas, puis le Fastif et le Fasild, ont conçu par exemple des dispositifs ayant pour but de faciliter l'accès des immigrés à la citoyenneté sociale (à défaut de citoyenneté politique, qui a toujours été régulée par l'État via la régulation de l'accès à la nationalité). La disparition du Fasild, seul organisme public qui faisait des immigrés un public-cible, a accentué la condition d'invisibilité de cette population. En effet, la loi de 2006 sur l'égalité des chances définit les missions et les moyens de l'Acsé, qui fait des « *personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle* » son public prioritaire. Dans le cadre de cette catégorie générale et « color blind » (Calvès 2002), les immigrés sont en arrière-plan, inclus d'office et pourtant invisibles car intégrés dans des catégories « neutres » quant à la nationalité et/ou à l'origine. Née des cendres du Fasild, de la DIV<sup>4</sup> et de l'ANLCI<sup>5</sup>, cette nouvelle agence intervient au nom de l'État en faveur des habitants de la Politique de la ville (Doytcheva 2007). Ses chantiers prioritaires deviennent la mise en œuvre de la Politique de la ville et la promotion de l'égalité des chances, principalement *via* la lutte contre les discriminations et la gestion du fonds interministériel de prévention de la délinquance. L'entrée prioritaire se confirme le territoire, et l'un de ses instruments phare devient le Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

En région PACA, l'action publique tournée vers les immigrés est assez effacée car les politiques publiques sont porteuses de catégories qui ne prennent pas en compte des critères distinctifs liés à la nationalité et/ou à l'origine, pour cibler plutôt des populations censées être désavantagées de par leur âge (les jeunes et les seniors) ou leur sexe (les femmes).

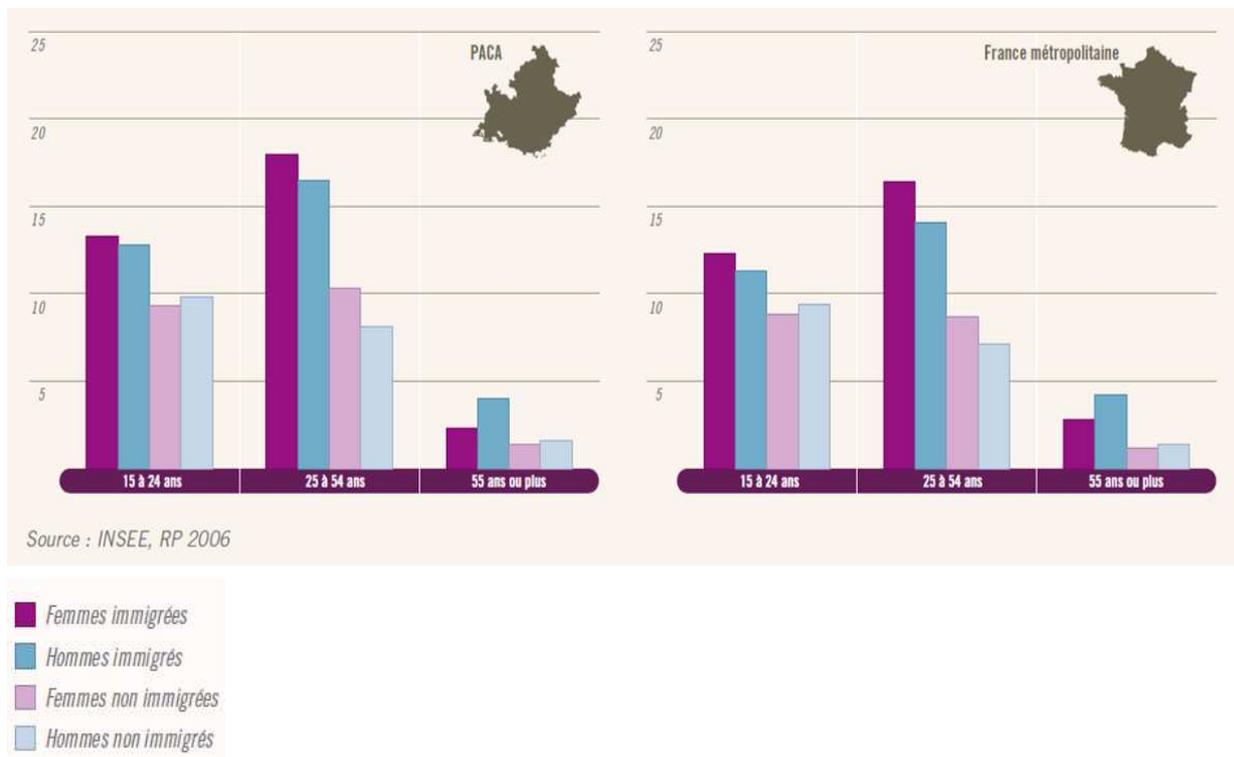
<sup>4</sup> Délégation interministérielle à la ville.

<sup>5</sup> Agence nationale de lutte contre l'illettrisme.

## Congrès AFSP 2013 Paris

La réduction du taux de chômage est, par exemple, un enjeu public de premier plan à la fois pour l'État et pour la Région (Demazière 2006). Toutefois, les immigrés ne figurent pas parmi les destinataires de dispositifs publics spécifiques dans ce domaine. Cette absence ne saurait pas s'expliquer par leur plein emploi, au contraire. La figure 1 montre que le taux de chômage des femmes et des hommes immigré-e-s est sensiblement plus élevé que le taux de chômage des hommes et des femmes non-immigré-e-s, et cela pour toutes les classes d'âge des individus actifs, tant en région PACA qu'au niveau national.

Figure 1 - Taux de chômage des hommes et des femmes immigré-e-s en région PACA et en France métropolitaine en 2007



Source : DROS-PACA, Les populations immigrées en PACA, n. 10, février 2011

Pourtant les termes « immigré » et « immigration » sont absents des documents de programmation régionale comme le contrat de projets Etat-région (CPER), le plan régional pour l'emploi (PRE) ou encore le plan régional pour le développement de la formation (PRDF). Les jeunes, les bénéficiaires de minima sociaux (notamment du RSA-socle), ainsi que les femmes et les travailleurs vieillissants se confirment les cibles prioritaires des dispositifs régionaux d'emploi et de formation.

Le registre de la lutte contre les discriminations s'impose, à partir des années 2000, comme le seul approche légitime pour intervenir sur les populations immigrées. L'institutionnalisation progressive de la rhétorique antidiscriminatoire ne prend pas forme « à huis clos »,

## Congrès AFSP 2013 Paris

exclusivement à l'intérieur des frontières nationales. Suite aux orientations européennes en la matière, et notamment à l'approbation de trois directives communautaires dont une appelée « Race » (Guiraudon 2004), l'État français a d'abord entrepris de construire une politique nationale de lutte contre les discriminations, qui a eu comme résultat majeur la création de la Halde<sup>6</sup> (Borrillo et Chappe 2011). L'invention de la discrimination (Fassin 2002) a entraîné la diffusion d'un discours promouvant la lutte contre certaines inégalités devenues des problèmes publics collectifs. Si ce discours vient répondre aux injonctions européennes en matière de transposition du droit communautaire, la « *French touch* » consiste à interdire tout ciblage exclusif du public immigré, sous prétexte (très républicain) de ne pas stigmatiser les individus sur la base de critères ethno-raciaux (Calvès 2004).

Les années 2000 ont représenté également l'institutionnalisation, à travers la multiplication de financements *ad hoc*, d'une méthode d'intervention : cette période de multiplication de programmes et de projets a en effet consacré le partenariat en tant qu'instrument privilégié d'action, en faisant de ce *modus operandi* la clé pour faire de la société civile locale une force de proposition, et pour faciliter la « mise en réseau » des acteurs, notamment associatifs, dans la réalisation des initiatives.

L'enquête menée en région PACA confirme la multiplication de collaborations entre les services de l'État déconcentré, les collectivités territoriales et les acteurs privés (entreprises, associations etc.). Ces collaborations se sont toutefois révélées instables et parfois conflictuelles, suivant des phases alternées de partenariat effectif et d'impasse.

Malgré cela, l'entrée par les discriminations a permis de contourner le problème de la définition précise de ceux qui constituent les bénéficiaires des mesures de lutte contre les discriminations. En effet, la catégorie de « publics discriminés » permet aux décideurs de ne pas aller plus loin dans l'explicitation des caractéristiques des groupes concernés, ni de préciser la nature des critères distinctifs, intolérables et à sanctionner, que le concept de discrimination devrait regrouper.

Paradoxalement, l'entrée par les discriminations rend les catégories de l'immigration « floues » (Demazière 2011, Verdier 2008), puisqu'elle ne définit pas explicitement les étrangers, les enfants d'immigrés, les ressortissants des DOM-TOM ou toute autre catégorie évoquant par exemple la couleur de la peau : la catégorie générique de « victime potentielle de discriminations » devient en revanche légitime parce qu'elle véhicule intuitivement tous les critères discriminatoires. Cette approche rend alors visibles de manière non exclusive les

---

<sup>6</sup> Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

## Congrès AFSP 2013 Paris

populations immigrées, car les discriminations raciales sont considérées un type de discriminations parmi d'autres.

Dans ce contexte, le succès de la lutte contre les discriminations est en partie dû au fait qu'elle n'a pas besoin de s'appuyer sur des catégories « racialisées » de l'immigration. De plus, sa mise en œuvre a pu s'appuyer sur des possibilités de financements importantes, tant publiques qu'euro péennes, qui ont permis à ce langage et aux finalités qu'il véhicule d'être non seulement acceptés mais aussi très largement adoptés.

### *L'exemple du projet SoliMar et du programme Equal (2001-2008)*

En région PACA, la lutte contre les discriminations s'est majoritairement concrétisée en des initiatives dans le domaine de l'emploi.

L'accès à l'emploi a représenté un terrain d'action capable de catalyser des nombreuses ressources financières. Parmi les plus incitatives, le programme européen Equal a été lancé en 2001 suite à l'adoption des deux directives communautaires dites *Race* (2000/43/CE) et *Emploi* (2000/78/CE) : il visait notamment à promouvoir des projets innovants capables de réduire les inégalités sur le marché du travail dont les populations discriminées sont victimes.

Il est important de souligner ici le fait que ce programme cherchait de favoriser la naissance de dynamiques innovantes en matière de lutte contre les discriminations à travers le support logistique et le financement de partenariats élargis entre acteurs publics et privés, notamment les associations.

Les années 2000 sont donc marquées par d'importants investissements cognitifs et financiers dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Cette période correspond également à la première phase du programme européen Equal, qui vient doter les initiatives locales d'un nouveau réservoir de ressources et d'un répertoire de bonnes pratiques.

En région PACA les initiatives de lutte contre les discriminations se développent, au moment de notre enquête (2007-2010) autour de trois chantiers prioritaires:

- 1) l'animation des CODAC<sup>7</sup> ;
- 2) la formation de fonctionnaires à la lutte contre les discriminations, notamment les intermédiaires de l'emploi du service public (projet national ESPERE<sup>8</sup>) ;

---

<sup>7</sup> Commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté.

<sup>8</sup> Le projet Engagement du Service Public de l'Emploi pour Restaurer l'Egalité (ESPERE) a été lancé au niveau national grâce à un financement du programme Equal. La mission locale de Salon de Provence a fait partie des six sites « pilotes » dans lesquels les actions de formations ont été mises en place de manière expérimentale.

## Congrès AFSP 2013 Paris

- 3) la sensibilisation du tissu productif, notamment des entreprises et des agences de travail intérimaire.

Les financements du Fond Social Européen et notamment de son programme Equal<sup>9</sup> visaient à favoriser la mise en place de projets expérimentaux. *SoliMar*, acronyme pour « Solidarités Marseille-Prévenir les discriminations raciales à l'emploi » a été construit autour d'un partenariat dit « de développement » qui couvrait le territoire de l'agglomération marseillaise.

### *Encadré 2 - Le projet SoliMar et le FSE*

Piloté par la Ville de Marseille, SoliMar est co-financé par le programme Equal, ainsi que par la Région PACA, le Conseil Général des Bouches du Rhône, la Ville de Marseille et le Fasild, tout en réunissant dans le cadre d'un « partenariat de développement » des multiples acteurs associatifs et privés comme les fondations, les missions locales etc. (ex. le Pôle 13, le Collège Coopératif Provence Alpes Méditerranée, Marseille Services Développement, le PLIE MPM Centre, la Mission Locale du canton de la Ciotat, la Mission Locale de Marseille, la Mission Locale Est Etang de Berre, l'association Transition, la Fondation Agir Contre l'Exclusion et l'association Coordination, Qualité, Fiabilité, Domicile).

En plus de la création d'une plate-forme appelée « *d'observation des discriminations raciales* », ce dispositif a permis de financer deux actions de formation destinées aux intermédiaires de l'emploi. L'initiative innovante du projet consistait ensuite en la mise en place de ce que les partenaires appelaient les « groupes de pairs » : afin de promouvoir le respect du principe de « participation active » inscrit dans le programme Equal, les individus victimes ou potentiellement victimes de discriminations avaient été associées à la programmation des actions du projet, et donc intégrés à des groupes de pairs incluant les partenaires institutionnels et les partenaires privés (notamment les chefs d'entreprises). En essayant de transformer les bénéficiaires ultimes du dispositif en co-pilotes, les animateurs du projet (essentiellement issus de l'accompagnement à l'emploi et du tissu associatif local) souhaitaient faire en sorte que les destinataires des initiatives puissent faire entendre leur voix, sans être uniquement perçus comme des victimes passives de comportements discriminatoires.

L'évolution du cadre institutionnel permet de comprendre le contexte au sein duquel le projet SoliMar prend fin. En 2006 le financement européen arrive à son terme et le Fasild disparaît, ce qui entraîne un changement progressif d'approche et de rhétorique : cette transition marque en effet le passage de la lutte contre les discriminations à la promotion de la cohésion sociale

---

<sup>9</sup> Le programme Equal permettait la réalisation de projets d'une durée maximale de 3 ans financés à 50% par le FSE, impliquant la mise en place d'un partenariat de co-financiers. Une équipe pilote devait se constituer en proposant des actions financées par la Commission Européenne et les institutions territoriales de chaque pays partenaire (Ville, Département, Région, État...). En France, entre 2001 et 2008, 43 projets régionaux et nationaux ont été financés.

## Congrès AFSP 2013 Paris

(Bernard et Castonguay 2010), en rien spécifique au public immigré. Cela se combine à l'émergence d'une rhétorique nouvelle autour de la promotion de « la diversité » (Sénac 2012).

La multiplication des initiatives en matière de lutte contre les discriminations durant la première moitié des années 2000 s'explique donc par un ensemble d'éléments qui concourent à structurer l'action publique à différentes échelles : le discours dominant sur l'immigration remet en cause la promotion de « l'intégration des immigrés » au profit d'une approche de l'égalité qui se combine à des moyens cognitifs et financiers importants, notamment d'origine européenne. Ces moyens profitent surtout à la recomposition d'une action publique territoriale, où la société civile est appelée à se joindre aux acteurs institutionnels en tant que partenaire légitime.

La phase de déclin du problème « discriminations » s'est accompagnée de mutations institutionnelles fortes (naissance de l'Acsé), marquant l'entrée en scène d'abord de la cohésion sociale puis de la diversité<sup>10</sup> (Doytcheva et Hachimi Alaoui 2010), mais elle a surtout fait suite à la fin du programme Equal (2000-2006) auquel ne se sont pas substituées d'autres sources de financement.

En région PACA, les immigrés ont alors progressivement disparu des initiatives territoriales concernant la lutte contre les discriminations raciales (ex. les initiatives des Directions départementales du Travail ou encore des centres de formation professionnelle). Si l'État a donc été appelé à coopérer avec les collectivités territoriales et les acteurs privés, et à partager un peu de son pouvoir de définition du « bien commun » avec des nouveaux acteurs légitimés par l'Europe, ces derniers n'ont pas été en mesure d'institutionnaliser l'usage de catégories-cibles alternatives à celles du droit commun pour intervenir sur les populations immigrées.

### ***Une action publique « moins publique » ? Les discriminations et le ciblage des populations immigrées en Italie***

En Italie, les acteurs de la société civile ont des nombreuses responsabilités officielles en matière de mise en œuvre de politiques sociales et de l'emploi.

Si historiquement les acteurs de la société civile, souvent d'inspiration catholique, participent activement à l'action publique, c'est aussi parce que l'État et ses représentants sont peu

---

<sup>10</sup> Précurseur de ce virage vers la promotion de la diversité en région PACA, la « Charte de la diversité dans l'entreprise » est lancée au niveau national en 2004 par un réseau de 120 entreprises signataires, dont les 40 plus importantes, fédérées autour de l'objectif de promouvoir la diversité dans leurs unités et de prévenir les discriminations, tout type confondu.

## Congrès AFSP 2013 Paris

présents au niveau territorial. Une première différence sociétale entre France et Italie concerne donc la présence effacée de l'État déconcentré, en Italie beaucoup plus disposé à déléguer qu'à co-piloter les dispositifs publics (Oberti 2008).

L'action publique régionale en Italie implique un partage de compétences entre acteurs à statut différent, où le secteur privé, notamment associatif, joue un rôle plus institutionnalisé (le *welfare mix*), avec des conséquences directes sur le ciblage des publics destinataires de ces initiatives conjointes. L'État reconnaît, par le biais de lois et décrets successifs<sup>11</sup>, le besoin d'accorder la responsabilité de la mise en place de services sociaux et de mesures d'accompagnement vers l'emploi aux collectivités territoriales et aux acteurs de la société civile déjà actifs sur le territoire (Ferrera 2009). Ces acteurs peuvent alors intervenir sur des publics spécifiques, en déclinant les catégories plus générales de l'État, en mettant en place, par exemple, des services de médiations linguistiques dans les Centres pour l'emploi, des programmes expérimentaux de formation visant la reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger par les immigrés etc.

Lorsqu'on parle de « société civile » en Italie, on fait référence à deux traditions d'intervention distinctes. D'une part, l'engagement social de tradition catholique agit depuis longtemps dans le domaine de l'assistance sociale de base et des services d'urgence, notamment en direction des SDF, des toxicomanes et des sans-papiers (Dongricchia et Itçaina 2005). D'autre part, l'approche des organisations et des collectifs laïques cherche à faire évoluer le système d'accès aux droits sociaux et politiques, en prônant pour un système de protection sociale plus universaliste (De Leonardis et Vitale 2002).

Les objectifs et les modalités d'action de ces deux groupes sont souvent différents. Toutefois, depuis les années 1990, tous les deux se sont intéressés aux immigrés, population qu'en Italie est constituée très majoritairement par des étrangers (Bonifazi 2007). Les premiers conçoivent

---

<sup>11</sup> Parmi les références normatives, nous rappelons la loi cadre nationale n. 328 du 8 novembre 2000 sur la réforme de l'assistance sociale visant la mise en œuvre d'un système « intégré » de services et de prestations sociales, qui réorganise le secteur des politiques sociales en partageant les responsabilités de la mise en œuvre entre communes, départements et régions et également entre le secteur public et le « tiers-secteur ». Comme pour les politiques sociales, la législation italienne formalise ce transfert du « haut » vers le « bas » et prévoit, déjà depuis le décret législatif n. 469 du 23 décembre 1997, le transfert de compétences en matière de marché du travail aux régions (notamment en terme de définition des objectifs et de programmation des interventions) et aux collectivités territoriales (les départements acquièrent la responsabilité du fonctionnement des Centres pour l'Emploi); puis le décret législatif n. 297/02 précise davantage l'encastrement de compétences entre Régions et Provinces, notamment en matière de rencontre entre demande et offre de travail ; puis en 2003, avec le décret législatif n. 276, le système mixte privé-public de médiation à l'emploi est institutionnalisé (ce qui permet à d'autres organismes spécialisés d'intervenir en tant que médiateurs sur le marché du travail, une fois obtenue une labélisation régionale). La délégation de responsabilités aux collectivités territoriales et l'importance des programmes européens, sont deux éléments essentiels pour comprendre le pourquoi de l'importance de la société civile.

## Congrès AFSP 2013 Paris

les immigrés d'abord comme des « frères » titulaires de droits fondamentaux (logement, santé etc.) ; les seconds soutiennent leur cause en tant que « citoyens camarades ».

Malgré cela, leurs interventions s'inspirent d'une commune conception de la justice sociale : il s'agit en effet d'une *justice compensatrice* qui reconnaît les spécificités et les difficultés particulières des immigrés (catégorie officielle au même titre que celles de « jeune », de « personne âgée dépendante » etc.). Un deuxième point commun tient à leur rapport avec les pouvoirs publics : les acteurs de la société civile revendiquent souvent leur autonomie vis-à-vis des décideurs politiques<sup>12</sup>. Ces derniers sont régulièrement amenés à faire appel aux interventions des associations et des organismes de solidarité, en en reconnaissant ainsi l'utilité collective. Cette reconnaissance est tout de même ambiguë puisqu'elle met périodiquement en évidence l'inadéquation des services publics et l'incapacité de l'État italien de réguler le système de protection sociale (Saraceno 2006). L'instrument du partenariat public-privé est ainsi un outil de gouvernance dont le recours s'est généralisé bien avant la réception des directives communautaires en matière de lutte contre les discriminations.

### *La logique partenariale et les financements européens : le cas du projet Extracompetenze*

Un exemple représentatif de l'importance du partenariat dans la mise en œuvre des dispositifs de lutte contre les discriminations en Italie est celui du projet *Extracompetenze*<sup>13</sup>. Née d'une idée de la commune de Gênes (région Ligurie), ce projet a vu le jour en 1998 sous le nom plus technique de « Reconnaître et valoriser les compétences du public immigré »

Le projet *Extracompetenze* est lancé officiellement en 2002, suite à l'obtention d'un cofinancement communautaire du programme européen Urban du FSE.

L'idée était de promouvoir la reconnaissance des compétences professionnelles des ressortissants extra-communautaires résidants de longue date dans la ville de Gênes et dans ses environs, en répondant ainsi à un problème de régulation de la relation emploi-formation et en touchant plus précisément un public victime de discriminations ethno-raciales sur le marché du travail. En effet, des inégalités concernant l'accès à l'emploi qualifié avaient été

---

<sup>12</sup> Au-delà de l'intérêt économique plus ou moins accentué vis-à-vis des subventions publiques, les liens stratégiques entre l'État et les acteurs de la société civile ne se traduisent pas automatiquement en une dépendance de ces derniers dans le cadre de rapports vassaliques entre financeur et exécutant. Les organismes comme Caritas disposent par exemple d'une marge de manœuvre qui fait émerger périodiquement la tension entre le respect des valeurs dont ils s'inspirent et les nécessités financières quotidiennes : le cas du refus de Caritas de gérer les Centres de permanence temporaires (CPT) en 2002 témoigne du choix de s'opposer à une posture gouvernementale plus « policière » que solidaire, jugée incompatible avec les missions de ses structures.

<sup>13</sup> L'acronyme synthétise la volonté de valoriser les compétences professionnelles (les *competenze* en italien) des immigrés extra-communautaires (les *extracomunitari*).

## Congrès AFSP 2013 Paris

repérées, en faisant émerger le besoin de réduire les difficultés rencontrées par les immigrés (qualifiés et résidents de longue date sur le territoire) à trouver un emploi correspondant à leur niveau de qualification et/ou de compétences.

En amont, l'obstacle était celui de pallier le manque d'accords officiels concernant la reconnaissance des diplômes entre l'Italie et les pays tiers. Il était notamment question de mettre en place un système expérimental de certification des compétences professionnelles relevant d'un métier exercé dans le pays d'origine.

Ce projet se proposait donc d'intervenir sur le territoire en construisant un partenariat entre acteurs publics, entreprises et privé social, capable de favoriser la reconnaissance des compétences professionnelles voire des diplômes acquis à l'étranger.

Dans la phase de mise en œuvre, les référents du projet mettaient en contact les entreprises locales et les candidats immigrés, puis, proposaient à ces derniers de réaliser un bilan de compétences avec des accompagnateurs à l'emploi spécialisés<sup>14</sup>. Suite à ce bilan individuel, un stage devait être effectué dans une entreprise partenaire, dont le patron s'engageait à certifier les compétences professionnelles démontrées par le travailleur.

Un partenariat formel, dit « protocole d'entente », avait été signé par la Commune avec la Province, l'Université de Gênes et une quinzaine d'entreprises partenaires, afin de fixer les engagements des uns et des autres. La Commune s'engageait notamment à financer la rétribution des stagiaires immigrés *via* l'attribution de bourses de travail, ce qui permettait à l'entreprise d'employer le candidat et de s'engager sur le volet de la reconnaissance de ses compétences en étant exonérée de toute charge<sup>15</sup>.

L'alternance politique est ensuite venue perturber des équilibres partenariaux fragiles, qui se fondaient sur une idée de « bien commun » qui n'était pas partagée par l'ensemble des partenaires. Le désengagement progressif de la Province, responsable de la certification des compétences professionnelles et des négociations avec le ministère de l'éducation, a conduit à la fin de l'expérience, malgré l'obtention du label européen de « bonne pratique ».

Des apprentissages mutuels sont tout de même visibles lorsque l'on s'intéresse aux évolutions des pratiques des acteurs de la mise en œuvre qui ont participé au projet : « *quand nous avons commencé, il n'existait même pas le module pour la demande de reconnaissance des diplômes...les immigrés débarquaient dans les administrations où les gens ne savaient pas quoi faire, quoi dire, qui appeler...petit à petit, nous avons construit un parcours structuré, en*

---

<sup>14</sup> Parmi les partenaires du projet figurent les intermédiaires de l'emploi spécialisés dans l'insertion des publics en difficulté sur le marché du travail de la Province de Gênes.

<sup>15</sup> Entre 2002 et 2005, environ 100 000 euros par an ont été budgétisés, financés par la Municipalité de Gênes à la hauteur de 40% du total et par le programme européen Urban II pour le 60% restant.

## Congrès AFSP 2013 Paris

*mettant en lien des personnes, des services, en orientant les gens vers les départements compétents* » (Salariée d'une fondation partenaire).

L'idée d'un changement plus global émerge également des entretiens avec les protagonistes de cette expérience : certains font en effet référence à une prise de conscience collective qui aurait pu conduire à l'évolution de la manière d'aborder les discriminations : « *Extracompetenze a mis le doigt là où ça fait mal, mais le projet a aussi provoqué une secousse culturelle. Nous avons, je crois, contribué à affaiblir un lieu commun qui est que les immigrés sont seulement des assistés, pour promouvoir l'idée d'un public-ressource* » (Directeur de Job Point, intermédiaire de l'emploi).

De ce point de vue, les financements européens ont joué un rôle essentiel, non seulement du point de vue strictement économique : « *l'UE est fondamentale pour la mentalité. Les projets européens, apportent les moyens nécessaires pour réaliser des initiatives concrètes, à partir desquelles intervenir sur les discriminations* » (Salariée d'une association partenaire).

### ***En guise de conclusion***

Selon François Dubet (2010) existent aujourd'hui deux conceptions de la justice sociale : l'égalité des places et l'égalité des chances. La première chercherait à réduire les inégalités en resserrant la structure des positions sociales : « *il s'agit moins de promettre aux enfants d'ouvriers qu'ils auront autant de chances de devenir cadres que les enfants de cadres eux-mêmes, que de réduire l'écart des conditions de vie et de travail entre les ouvriers et les cadres* » (pp. 9-10). L'égalité des chances, quant à elle, part du principe selon lequel les inégalités sont injustes lorsqu'elles sont causées par les discriminations, et prône pour la mise en place d'un système qui garantirait à tous les mêmes possibilités d'occuper les meilleures places par le biais du principe de la méritocratie.

L'emploi joue un rôle central dans les deux conceptions car dans la première, il est l'instrument de légitimation de l'attribution de droits sociaux, et dans la deuxième il représente l'étalon au regard duquel se mesure l'évolution du classement individuel sur l'échelle sociale.

Lorsque les places, notamment sur le marché du travail, se font plus rares, la visibilité des « minorités » augmente, déterminant le besoin de catégoriser les groupes en difficulté. Dans cette situation, la recherche de l'égalité des places aurait tendance à appeler la mise en œuvre de « discriminations positives » afin de garantir une redistribution des places plus équitable. La posture de l'égalité des chances adopte une toute autre perspective : il serait plus important

## Congrès AFSP 2013 Paris

de garantir une lutte à armes égales car « *quand la vie sociale s'apparente au jeu des chaises musicales, on discute moins du nombre de chaises que des façons de les occuper et de l'équité de l'arbitre* » (ibid., pp. 57).

Tous les pays essaient de trouver un juste compromis entre ces deux conceptions, mais la France est passée en quarante ans d'une « logique des places » dominante à une « logique des chances » prépondérante, impliquant le déploiement de mesures de lutte contre les discriminations. L'État et une multitude d'organismes qui le représentent au niveau territorial veillent aujourd'hui à ce que l'égalité des chances soit assurée.

En région PACA, la manière d'aborder les discriminations raciales sur le marché du travail fait que les catégories de l'immigration se noient dans un ensemble de catégories floues comme celle de « victimes potentielles de discriminations ».

Le registre discursif et opératoire de l'action publique ligurienne se distingue alors de façon claire quant à leur pouvoir de ciblage des populations immigrées.

Dans ce contexte, l'Etat italien est nettement en arrière-plan si comparé au cas français, et la société civile se révèle être protagoniste (bon gré, mal gré) de cette action publique régionale dont le « bien commun » est compatible avec la mise en place de dispositifs de discrimination positive, destinés de manière exclusive aux étrangers non communautaires.

L'insuffisance de ressources financières étatiques dans le domaine des discriminations et de la relation emploi-formation fait de l'Europe un appui incontournable pour la réalisation de projets novateurs et ambitieux comme *Extracompetenze*. Et puisque l'Etat est plus désengagé qu'en France, certains acteurs territoriaux essaient de jouer le rôle de « pionniers », en répondant aux besoins repérés afin de faire évoluer le cadre normatif national.

Le cas de la région PACA montre, à l'inverse, que l'Europe et ses programmes ont plutôt servi à légitimer une fois de plus l'entrée privilégiée de la lutte contre les discriminations, cohérente avec un modèle de justice républicain hostile à toute forme de discrimination positive. Dans ce contexte, les programmes européens ont été surtout utiles afin de décliner territorialement des objectifs nationaux.

Cette comparaison de deux dispositifs témoigne d'un usage socialement distinct du problème des discriminations en France et en Italie.

Le cas italien montre que la lutte contre les discriminations est une entrée pour intervenir sur la relation emploi-formation en obtenant des ressources financières essentielles pour mettre en place des services que l'Etat n'est pas en mesure de fournir. Le cas français fait apparaître un projet politique surplombant qui justifie de la mise en œuvre de dispositifs visant à traiter des problèmes sans nommer les publics, dans le respect du principe de l'égalité des chances.

## Congrès AFSP 2013 Paris

En Italie il est légitime et juste d'intervenir territorialement sur les populations immigrés avec des dispositifs proactifs leur étant destinés de manière exclusive. Cette posture entraîne donc un ciblage compensatoire vis-à-vis d'inégalités considérées injustes, comme celles relevant de la discrimination raciale.

En France, l'Etat se fait garant d'une posture républicaine qui rend inacceptable le ciblage explicite de groupes sur la base de critères relevant de l'origine et/ou de la nationalité, même si cela vise à améliorer leur situation. Cette vision de ce qui est juste et de ce qui ne l'est pas, légitime uniquement les interventions qui respectent le principe de l'égalité des chances, ce qui implique de lutter contre les discriminations, parce qu'elles menacent précisément cette égalité.

Ces deux conceptions de la justice sociale produisent différentes modalités de lutte contre les discriminations : une première, plus typique du cas français, se traduit le plus souvent en des dispositifs de prévention de l'émergence de conduites discriminatoires qui impliquent la mise en place de formations et de mesures de sensibilisation ; la deuxième modalité, plus représentative du cas italien, est davantage orientée vers la réduction d'inégalités touchant des publics spécifiques et entraîne la mise en place d'actions positives (*affirmative actions*).

### ***Bibliographie***

Bel M., Berthet T., Proximité et relation emploi-formation : au carrefour des disciplines, *Espaces et sociétés*, n. 136-137, 2009, pp. 33-46

Bernard P., Castonguay J., Focus. La cohésion sociale : de l'État social à l'État d'investissement social, *Informations sociales*, vol. 1, n. 157, 2010, pp. 44-47

Bonifazi C., *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007

Borrillo D., Chappe V.-A., La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité : un laboratoire juridique éphémère ?, *Revue française d'administration publique*, n. 139, 2011, pp. 369-380

Calvès G., « Il n'y pas de race ici ». Le modèle français à l'épreuve de l'intégration européenne, *Critique internationale*, vol.4, n 17, 2002, pp.173-186

Calvès G., Les politiques françaises de discrimination positive : trois spécificités, *Pouvoirs*, vol. 4, n. 111, 2004, pp. 29-40

Cerrato Debenedetti M.-C., L'invention locale des discriminations: la carrière en accordéon d'un problème public, *Migrations et société*, vol. 22, n. 131, 2010, pp. 155-170

## Congrès AFSP 2013 Paris

- Damon J., Partenariat et politiques sociales, *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 45, n. 1, 2009, pp. 149-162
- De Leonardis O., Vitale T., Les coopératives sociales et la construction du tiers secteur en Italie, *Mouvements*, n. 19, 2002, pp. 75-80
- De Rudder V., Poiret C., Vourc'h F., *L'inégalité raciste. L'universalité républicaine à l'épreuve*, Paris, PUF, 2000
- Demazière D., Vertu sociologique du flou, Préface à la seconde édition de Jeannot G., *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octarès, 2011
- Demazière D., *Sociologie des chômeurs*, Paris, La Découverte, 2006
- Dorangricchia A., Itçaina X., Le répertoire de l'hospitalité, mobilisations catholiques et politisation de la question migratoire, in Ritaine E. (dir.), *Politique de l'Étranger : l'Europe du Sud face à l'immigration*, Paris, PUF, 2005, pp. 185-222
- Doytcheva M., *Une discrimination positive à la française ? Ethnicité et territoire dans les politiques de la ville*, Paris, La Découverte, 2007
- Doytcheva M., Hachimi Alaoui M., Promouvoir la diversité en entreprise : genèse et ambiguïtés d'une initiative patronale, *Revue Asylon(s)*, n. 8, 2010, <http://www.reseau-terra.eu/article943.html>
- Dubet F., *Les places et les chances. Repenser la justice social*, Paris, Seuil, 2010
- Fassin D., L'invention française de la discrimination, *Revue française de science politique*, vol. 4, n. 52, 2002, pp. 395-415
- Ferrera M., *Les nouvelles frontières du social. L'intégration européenne et les transformations de l'espace politique de la protection sociale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009
- Frigoli G., Les usages locaux des catégories de l'action publique face aux situations migratoires, *Migrations et société*, vol. 22, n. 128, 2010, pp. 83-94
- Gaudin J.-P., *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz, 2004
- Giddens A., *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987
- Guiraudon V., Construire une politique européenne de lutte contre les discriminations : l'histoire de la directive 'race', *Sociétés contemporaines*, n. 53, 2004, pp. 11-32
- Henry E., Construction des problèmes publics, in Olivier Fillieule, Lilian Mathieu, Cécile Péchu (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2009, pp. 146-154

## Congrès AFSP 2013 Paris

Lendaro A., *L'« immigré-e travailleur-se »*. *La construction et les usages sociaux des catégories de l'action publique en France et en Italie*, thèse de doctorat en sociologie, LEST, Aix-Marseille Université, soutenue le 23 novembre 2011

Mériaux O., Verdier E., Gouvernances territoriales et émergence d'une politique du rapport salarial, *Espaces et sociétés*, n. 1-2, 2009, pp. 136-137

Musselin C., Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ?, *Revue française de science politique*, vol. 55, n. 1, 2005, pp. 51-71

Oberti M., La société italienne, des voies originales entre tradition et modernité, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 4, n. 100, 2008, pp. 115-119

Saraceno C., Politiques d'assistance sociale et décentralisation dans les pays d'Europe du Sud, *Revue Française des Affaires sociales*, vol. 1, n. 1, 2006, pp. 107-130

Sénac R., *L'invention de la diversité*, Paris, PUF, 2012

Spire A., *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008

Verdier E., L'usage des idées floues. L'Education et la formation tout au long de la vie, in Giraud O., Muller P., Warin P., *Politiques et démocratie. Mélanges en l'honneur de Bruno Jobert*, Paris, La Découverte, 2008, pp. 109-135

Zimmermann B., Eléments pour une socio-histoire des catégories d' action publique, in Trom D., Laborier P. (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, pp. 241-258