

L'OBJECTIF D'ÉGALITÉ DES SEXES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'EMPLOI EN SEINE-SAINT-DENIS ET À BERLIN : ENTRE PRESCRIPTIONS COMMUNAUTAIRES, DYNAMIQUES NATIONALES ET INITIATIVES LOCALES

Gwenaëlle Perrier

De Boeck Supérieur | « [Revue internationale de politique comparée](#) »

2014/3 Vol. 21 | pages 111 à 136

ISSN 1370-0731

ISBN 9782804193799

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2014-3-page-111.htm>

Pour citer cet article :

Gwenaëlle Perrier, « L'objectif d'égalité des sexes dans la mise en œuvre des politiques d'emploi en Seine-Saint-Denis et à Berlin : entre prescriptions communautaires, dynamiques nationales et initiatives locales », *Revue internationale de politique comparée* 2014/3 (Vol. 21), p. 111-136.

DOI 10.3917/ripc.213.0111

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

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

L'OBJECTIF D'ÉGALITÉ DES SEXES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'EMPLOI EN SEINE-SAINT-DENIS ET À BERLIN : ENTRE PRESCRIPTIONS COMMUNAUTAIRES, DYNAMIQUES NATIONALES ET INITIATIVES LOCALES

Gwenaëlle PERRIER

La question des inégalités entre les sexes dans l'emploi a fait l'objet d'un regain d'attention au sein des institutions européennes à la fin des années 1990¹. Dans un contexte marqué à la fois par l'objectif de hausse du taux d'emploi des femmes et par la promotion du *gender mainstreaming*, ces institutions ont mis à l'agenda européen l'objectif d'égalité des sexes sur le marché du travail. La visibilité croissante des questions de genre dans les politiques d'emploi des États membres suite à cette dynamique européenne a été soulignée dans la littérature². La comparaison de cas nationaux³ a permis de mettre en évidence l'importance du contexte institutionnel européen comme facteur de changement et les convergences à l'œuvre dans les changements intervenus au niveau national, allant dans le sens d'une plus grande attention à la problématique de l'égalité des sexes dans les lignes directrices des politiques d'emploi des États membres.

1. L'auteure remercie les deux personnes en charge de l'évaluation de la première version de cet article pour leurs commentaires précis et enrichissants, ainsi qu'Éléonor Breton et Pierre Muller pour leur relecture avisée de la seconde version de l'article.

2. LEMIERE S., SILVERA R., « Le cas de la France », in BEHNING U., PASCUAL A. S., *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 254-265 ; LINDE K., « Gender Mainstreaming – neue Chancen für mehr Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt ? », in HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG, *Geschehenderdemokratie wagen*, Helmer, Königstein/Taunus, 2003, p. 226-239; MAIER F., « Gibt es eine frauenpolitische Wende durch die Europäische Beschäftigungsstrategie ? », in BOTHFELD S., GRONBACH S., RIEDMÜLLER B. (eds.), *Gender-Mainstreaming – eine Innovation in der Gleichstellungspolitik : Zwischenberichte aus der politischen Praxis*, Campus-Verlag, Frankfurt am Main, 2002, p. 159-184; TÖNS K., YOUNG B., « Le cas de l'Allemagne », in BEHNING, U., PASCUAL, A. S., *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi*, Paris, L'Harmattan, 2002.

3. BEHNING U., PASCUAL A. S., *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi*, Paris, L'Harmattan, 2002.

Trois éléments invitent toutefois à approfondir ces comparaisons et à questionner davantage l'idée d'une européanisation de l'objectif d'égalité des sexes dans les politiques d'emploi. D'une part, l'intégration de l'objectif d'égalité dans ces politiques peut différer fortement un sein d'un même État, au niveau régional ou local. Ainsi, en France, un réseau d'acteurs et d'actrices volontaires pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes a été créé en Île-de-France dans le sillon des impulsions communautaires ; pour autant, ce réseau n'existe que dans cette région, suggérant que l'impact des changements européens à l'échelle locale reste incertain. D'autre part, plusieurs indicateurs montrent que les inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail n'ont pas reculé significativement⁴, alors que les impulsions communautaires datent d'une quinzaine d'années. Cet écart entre dynamisme institutionnel et réalité de l'emploi invite à s'intéresser de plus près à la mise en œuvre des politiques d'emploi. Enfin, divers travaux de science politique ont mis en évidence que la mise en œuvre constitue une phase de « perturbation »⁵, un « moment problématique »⁶ de l'action publique : loin d'être « ficelé » lors de la séquence décisionnelle, le destin de toute politique publique apparaît incertain. Ainsi, la plus grande attention portée à l'objectif d'égalité des sexes dans les orientations normatives des politiques d'emploi des États membres ne saurait suffire à présumer d'une européanisation de cet objectif dans ces politiques.

Au vu de ces éléments, il paraît donc pertinent de se demander quel est l'impact des décisions communautaires sur l'intégration de l'égalité dans les politiques d'emploi au niveau local, à partir d'une analyse qui intègre la mise en œuvre de ces politiques. Pour ce faire, il convient de déplacer quelque peu la focale d'analyse par rapport à la littérature existant sur l'européanisation des politiques d'égalité et des politiques sociales, essentiellement centrée sur les interactions entre niveaux communautaire et national. Cette littérature tend en effet à proposer une lecture partielle du rôle des politiques de l'Union européenne (UE) sur les politiques menées dans les États membres, car elle évacue généralement l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques. On entend par mise en œuvre un ensemble d'activités individuelles ou organisationnelles transformant des conduites dans le cadre d'un contexte prescriptif par une autorité publique mandatée⁷.

4. COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes 2010*, Office de publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2010.

5. PADIOLEAU J.-G., *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 139.

6. PHILIPPE S., « La mise en œuvre de l'action publique : un moment problématique de la politique de santé mentale », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 2, 2004, p. 315-334.

7. MÉNY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, p. 249.

Ainsi, il s'agira dans cet article de comparer la mise en œuvre des politiques d'emploi eu égard à leurs modalités d'intégration de l'objectif d'égalité des sexes. L'analyse sera centrée sur les politiques dites actives de l'emploi, à destination des demandeurs d'emploi de longue durée en France et en Allemagne, et plus précisément en Seine-Saint-Denis et à Berlin (voir encadré). À la différence des politiques dites passives, qui désignent l'indemnisation du chômage et les préretraites, les politiques dites actives (selon une terminologie introduite par l'OCDE et reprise par l'Union européenne) ont trait à l'accompagnement des chômeurs, ainsi qu'aux actions visant la formation et l'insertion dans l'emploi. Dans le secteur de l'emploi, la France et l'Allemagne présentent plusieurs similarités institutionnelles : leurs politiques se caractérisent par une certaine proximité en termes d'instruments (avec la prédominance du recours aux emplois aidés et aux mesures de formation), et dans une certaine mesure de configurations de système d'acteurs (marquées par la multiplicité de ceux-ci, et par les nombreux partenariats entre le service public de l'emploi et le secteur associatif)⁸. Les analyses comparatives des systèmes de protection sociale identifient aussi la France et l'Allemagne dans la même catégorie, celle des États bismarckiens⁹. En outre, diverses caractéristiques socioéconomiques sont similaires à Berlin et en Seine-Saint-Denis : les taux de chômage et de chômage de longue durée sont plus élevés que les moyennes nationales ; les demandeurs d'emploi (très) peu qualifiés sont surreprésentés dans la population au chômage ; la pauvreté, la population d'origine immigrée et les familles monoparentales y sont plus présentes qu'ailleurs sur le territoire national. Ces deux territoires présentent également des caractéristiques similaires qui tendent à influencer favorablement sur l'accès des femmes à l'emploi : le *Land* de Berlin possède une tradition d'intervention publique en matière de garde d'enfants qui en fait l'un des *Länder* allemands les mieux pourvus¹⁰ ; la Seine-Saint-Denis, à l'instar d'autres départements franciliens, possède un meilleur équipement en crèches que la majorité des départements français¹¹. De plus, les deux territoires sont gouvernés par des majorités de gauche, historiquement davantage ouvertes aux revendications féministes.

8. PERRIER G., *Intégrer l'égalité entre les hommes et les femmes dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi : une comparaison entre Berlin et la Seine-Saint-Denis*, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris, 2010.

9. ESPING-ANDERSEN G., *Les trois mondes de l'État-providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, 2^e éd., 2007 ; PALIER B., « La politique des réformes dans les États-providence bismarckiens », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, janvier-mars 2006, p. 51-80.

10. En 2002, 35,8 % des enfants berlinois de moins de 3 ans avaient une place dans une structure de garde, contre une moyenne nationale de 8,6 % (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, 2006. *Frauen in Berlin : Bildung, Berufe, Einkommen – Bericht*, p. 146).

11. Le taux d'accueil des tout petits en crèche collective est de 71 % en Seine-Saint-Denis, pour une moyenne nationale de 39 % (source : http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=t_0603D).

Au vu du très faible nombre de travaux existant sur l'objectif d'égalité et la mise en œuvre des politiques d'emploi, l'approche comparée a d'abord servi de levier explicatif pour saisir les dynamiques égalitaires observables dans la mise en œuvre de ces politiques. Mais notre comparaison, s'apparentant à différents égards à une comparaison entre deux cas très similaires, nous a aussi permis de mettre en évidence des spécificités locales et nationales dans les dynamiques d'intégration de la thématique du genre dans la mise en œuvre des politiques d'emploi, en nous appuyant sur la « method of difference »¹².

Nous faisons l'hypothèse suivante : si, sous l'influence de la politique de l'UE, les dynamiques d'intégration de l'objectif d'égalité des sexes dans les politiques d'emploi tendent à converger en France et en Allemagne, ainsi qu'à Berlin et en Seine-Saint-Denis, la comparaison de la mise en œuvre de ces politiques met en évidence que les prescriptions de l'UE en matière d'égalité des sexes dans les politiques d'emploi ne produisent pas d'effet direct au niveau local ; elles sont plutôt activées par des actrices¹³ soucieuses de promouvoir une perspective de genre dans les politiques d'emploi nationales et locales. Ces logiques d'activation diffèrent dans nos deux cas d'étude en fonction des ressources inégales des actrices, que font varier les contextes nationaux et surtout locaux, ainsi que la structuration de leurs réseaux. Ainsi, l'eupéanisation de l'objectif d'égalité dans l'emploi reste limitée, car le poids des réseaux locaux et des héritages nationaux reste fort dans la dynamique d'intégration de l'objectif d'égalité des sexes dans les politiques d'emploi.

Après avoir exposé les changements intervenus au niveau de l'UE en faveur de l'intégration d'une perspective de genre dans les politiques d'emploi et leur impact sur les orientations normatives de ces politiques dans les États membres, nous présenterons les modalités de prise en compte du genre dans la mise en œuvre des politiques d'emploi à Berlin et en Seine-Saint-Denis. Enfin, nous montrerons comment la comparaison multiniveaux permet de mettre en avant à la fois les usages et les limites des impulsions européennes, ainsi que les facteurs proprement nationaux et locaux qui influent sur les dynamiques d'intégration du genre dans les politiques d'emploi.

12. HANTRAIS L., *International Comparative Research: Theory, Methods and Practice*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York, 2009, p. 61.

13. Lorsque la majorité des acteurs impliqués sont des femmes, nous utiliserons le féminin grammatical, tout au long du texte.

Encadré 1 : Présentation de l'enquête

Notre travail s'appuie sur une recherche de science politique menée entre 2005 et 2010, dont l'essentiel du travail empirique repose sur 124 entretiens semi-directifs (69 en France, 55 en Allemagne) et sur l'analyse de la littérature grise du secteur de l'emploi (au niveau local, national et européen).

En France, nos investigations ont porté sur cinq plans locaux d'insertion pour l'emploi (PLIE) en Seine-Saint-Denis. Ces dispositifs territoriaux proposent l'accompagnement des chômeurs de longue durée en difficulté d'insertion professionnelle et sont financés par le fonds social européen (FSE), l'État, les collectivités territoriales et quelques acteurs privés. Nous avons également enquêté auprès des partenaires des PLIE au sein des services déconcentrés de l'État en charge de l'emploi et du FSE (ex-directions régionale et départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), d'autres services centraux et déconcentrés du service public de l'emploi (SPE) (association nationale pour la formation professionnelle des adultes [AFPA], ancienne agence nationale pour l'emploi [ANPE]), dans les collectivités territoriales, et dans une moindre mesure auprès de quelques entreprises et organismes de formation. Plusieurs entretiens ont été effectués dans les services déconcentrés de l'État en charge de l'égalité des sexes et dans quelques associations œuvrant pour l'insertion professionnelle des femmes.

Côté allemand, nos investigations ont principalement porté sur quatre *Job Center* : créées dans le cadre des réformes Hartz, ces institutions locales du service public de l'emploi (SPE) allemand sont en charge de l'accompagnement des chômeurs de longue durée. Les *Job Center* ne sont pas directement cofinancés par le FSE, mais coopèrent avec des acteurs associatifs du champ de l'emploi et de la formation, qui sont quant à eux souvent cofinancés par ce biais. Les *Arbeitsagenturen*, seconde institution centrale du SPE allemand, suivent les chômeurs inscrits au chômage depuis moins d'un an. Nous avons interviewé des conseillers et conseillères à l'emploi, des responsables d'équipe, des chargées de mission à l'égalité des chances des *Job Center* et d'*Arbeitsagenturen*, les directeurs et directrices des *Job Center*, ainsi que quelques personnes travaillant au sein des directions centrale et régionale du SPE allemand. Nous avons également rencontré des partenaires des *Job Center* : associations du secteur de l'emploi et de la formation, services administratifs du *Land* en charge de l'emploi et du FSE, sociétés de conseil qui les accompagnent dans l'élaboration des politiques d'emploi du *Land*. Enfin, plusieurs entretiens ont été effectués auprès des services en charge des droits des femmes (du *Land* et des mairies d'arrondissement à Berlin) et d'associations de femmes coopérant avec les *Job Center* dans le champ de l'insertion professionnelle.

L'analyse de la littérature grise visait à identifier la place et la déclinaison thématique de l'objectif d'égalité des sexes dans l'emploi, aux différents niveaux d'action publique. Au niveau communautaire, trois secteurs ont été examinés : celui de l'égalité (communication sur le *gender mainstreaming*, stratégie communautaire et programme d'action en matière d'égalité), celui de l'emploi (avec les lignes directrices pour l'emploi) et les fonds structurels (règlements communautaires). Pour le niveau national, différents documents directeurs d'opérationnalisation du FSE dans les deux pays ainsi que tous les contrats de progrès État-ANPE et État-AFPA, certaines circulaires du service public de l'emploi français, et quelques rapports des institutions centrales ont été étudiés ; la *Bundesagentur für Arbeit* (agence fédérale pour l'emploi) met en ligne de nombreux documents (données sur le marché du travail, rapports thématiques, notamment sur l'égalité) que nous avons consultés. Enfin,

côtés français et allemand, des notes internes nous ont été fournies lors d'entretiens. Au niveau local, enfin, nous avons analysé les programmes annuels des *Job Center* ainsi que les protocoles d'accord des PLIE (qui fondent les dispositifs et définissent leurs objectifs), leurs programmes et bilans annuels d'activité. Nos entretiens ont porté sur quelques éléments de trajectoires des enquêtés.e.s, et surtout sur leur travail au sein de la structure, leurs relations avec leurs partenaires de travail et le thème de l'égalité des sexes (place de cette thématique dans le travail de l'enquêté.e, dans son équipe de travail, dans ses collaborations avec les partenaires extérieurs à son institution).

L'égalité dans les politiques d'emploi : des impulsions communautaires aux convergences nationales

Alors que les politiques d'emploi française et allemande n'ont longtemps accordé qu'une place marginale à l'objectif d'égalité des sexes, le début des années 2000 marque un changement dans les orientations normatives de ces politiques dans les deux pays, qui prêtent davantage attention à cette thématique. Cette diffusion de la norme d'égalité s'inscrit dans un contexte communautaire marqué par une double inflexion de la politique d'égalité des sexes de l'UE. Limiter l'analyse de l'influence de la politique de l'UE aux changements intervenus dans les orientations normatives des politiques d'emploi nationales apparaît toutefois insuffisant pour mesurer la portée de la politique européenne en la matière.

Stratégie européenne pour l'emploi et gender mainstreaming : un nouvel élan pour l'égalité

À la fin des années 1990, dans un contexte où les taux européens de chômage et d'inactivité des femmes sont plus élevés que ceux des hommes et les taux d'emploi féminins plus faibles en Europe qu'aux États-Unis et au Japon, l'UE cible une part de ses efforts sur les femmes pour augmenter ses taux d'emploi¹⁴. Ainsi, certaines lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) sont consacrées à l'égalité des sexes. En 2000, par exemple, sont citées l'ambition de « garantir [aux femmes] le bénéfice des politiques actives du marché de l'emploi proportionnellement à leur taux de chômage » et la réduction des écarts entre les taux de chômage des deux sexes. En outre, le Conseil européen fixe à Lisbonne l'objectif d'un taux

14. JÖNSSON A., PERRIER G., « Les politiques de conciliation de l'Union européenne : dépassement ou déplacement de la dichotomie genrée public-privé ? », in SENAC-SLAWINSKI R., MULLER P. (dir.), *Genre et action publique : la frontière public-privé en questions*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2009, p. 57-99.

d'emploi féminin porté à 60 % en 2010 dans tous les États membres, et adopte à Barcelone des objectifs chiffrés en matière de garde d'enfants pour faciliter l'accès des femmes à l'emploi.

Parallèlement à ces évolutions dans le secteur de l'emploi, l'UE redéfinit sa politique d'égalité des sexes, en institutionnalisant le *gender mainstreaming*¹⁵. Cette approche vise à ne pas limiter la promotion de l'égalité à des actions spécifiques, afin de favoriser l'intégration d'une « perspective de genre » dans toutes les politiques publiques, ainsi qu'à tous les stades de l'action publique. Le fonds social européen (FSE) et l'emploi font partie des domaines d'action communautaire où le *gender mainstreaming* a été le plus opérationnalisé¹⁶. Pour la période de programmation du FSE 2000-2006, il trouve une déclinaison juridique dans les actes encadrant la mise en œuvre du FSE. Aucun contrôle de sa mise en œuvre n'est cependant prévu : on ne trouve presque aucune trace de « normes de sanction »¹⁷ incitant à la prise en compte du critère de l'égalité ou pénalisant sa non-prise en compte. En outre, dans les documents communautaires relatifs au *gender mainstreaming* (à tout le moins les documents juridiques), le contenu de l'égalité n'est pas spécifié. Ce « travail de spécification »¹⁸ est laissé aux acteurs « de terrain ».

Ainsi, l'UE valorise le thème de l'égalité des sexes dans les politiques d'emploi, mais sur le mode de la *soft law* et sans énoncer d'objectifs opérationnels. La portée de ces dynamiques aux niveaux infracommunautaires reste donc incertaine, ainsi que le contenu précis des possibles changements auxquels invitent ces nouvelles orientations.

Des changements normatifs et institutionnels dans les politiques d'emploi française et allemande

Alors que la promotion de l'emploi des femmes et de l'égalité des sexes dans l'emploi n'a longtemps constitué qu'un objectif marginal des politiques

15. JACQUOT S., « La fin d'une politique d'exception : l'émergence du *gender mainstreaming* et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 2, avril 2009, p. 247-277.

16. MAZEY S., « L'Union européenne et les droits des femmes : de l'europanisation des agendas nationaux à la nationalisation d'un agenda européen ? », in BALME R., CHABANET D., WRIGHT V. (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 405-432 ; RUBERY J., « Gender Mainstreaming and Gender Equality in the EU: The Impact of the EU Employment Strategy », *Industrial relations journal*, vol. 33, n° 5, 2002, p. 500-522.

17. LASCOUMES P., « Normes juridiques et politiques publiques », *L'année sociologique*, n° 40, 1990, p. 43-71.

18. PHILIPPE S., *op. cit.*, 2004, p. 318.

actives de l'emploi française¹⁹ et allemande²⁰, les décisions européennes prises à partir de la fin des années 1990 ont favorisé une plus grande intégration de cet objectif dans ces politiques en France et en Allemagne à cette même période et au début des années 2000, lors de l'élaboration des documents programmatiques des politiques d'emploi pour les années à venir.

Dans les deux pays, on observe deux changements. D'une part, le renforcement du thème de l'égalité dans le fonds social européen (FSE) et son intégration dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) permettent aux actrices institutionnelles en charge de l'égalité de participer à l'élaboration des documents nationaux opérationnalisant la politique d'emploi de l'UE (documents uniques de programmation [DOCUP] pour le FSE et plans nationaux d'action pour l'emploi pour la SEE), et de rendre visible le thème de l'égalité des sexes dans ces documents. Est fixé par exemple un objectif chiffré spécifique aux femmes dans un programme d'insertion de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) ; le développement des entreprises d'insertion dans les secteurs d'activité très féminisés est souhaité en France, ainsi que le soutien aux créatrices d'entreprises en Allemagne²¹. Les plans locaux d'insertion pour l'emploi (PLIE), en tant que dispositif bénéficiant d'un cofinancement du FSE, mentionnent cette thématique dans les protocoles d'accord qui les instituent. Le protocole d'un des PLIE étudiés précise par exemple que le principe de « la parité hommes-femmes » devra être respecté.

D'autre part, les orientations de l'UE favorisent de nouvelles dynamiques institutionnelles communes de prise en compte de l'égalité par les services publics de l'emploi dans les deux pays. En Allemagne, les postes de chargées de mission à l'égalité hommes-femmes, existant à tous les niveaux de la *Bundesagentur für Arbeit* (BA) (agence fédérale pour l'emploi) sont consolidés en 1998, avec le passage à temps plein des chargées de mission dans les agences locales (*Arbeitsagenturen*). En outre, l'approche du *gender mainstreaming* est actée dans différents documents directeurs de la BA. La nouvelle législation allemande des politiques d'emploi, contenue dans le *Sozialgesetzbuch III* (SGB III), dispose que la mise en œuvre de

19. FOUQUET A., RACK C., « Les femmes et les politiques de l'emploi », *Travail, genre et sociétés*, n° 2, 1999, p. 47-70.

20. OSTENDORF H., *Steuerung des Geschlechterverhältnisses durch eine politische Institution : Die Mädchenpolitik der Berufsberatung*, Opladen, Budrich, 2005.

21. Voir, pour une analyse sur le DOCUP allemand, ENGLERT D., KOPEL M., ZIEGLER A., « Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds – das Beispiel Deutschlands », *WSI-Mitteilungen*, vol. 55, n° 8, 2002, p. 451-457 ; et pour la comparaison France-Allemagne : PERRIER G., « Genre et application du concept de *gender mainstreaming*. Étude de cas dans la mise en œuvre du Fonds Social Européen en Île-de-France et à Berlin depuis 2000 », *Politique européenne*, n° 20, 2006, p. 55-73.

ces politiques doit permettre de lutter contre la ségrégation sexuée du marché du travail et de la formation. Le *SGB III* prévoit aussi un « quota de femmes » : celles-ci doivent participer aux mesures pour l'emploi proportionnellement à leur part dans le chômage et à leur taux de chômage. En France, l'objectif d'égalité des sexes est inséré dans les contrats de progrès signés à la fin des années 1990 par l'État, l'ANPE et l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). En outre, la direction nationale de l'AFPA adopte en 2000 un plan septennal « pour promouvoir l'égalité d'accès aux formations qualifiantes entre les femmes et les hommes ». Il vise à réduire la sous-représentation des femmes dans les actions de l'AFPA, notamment en doublant le nombre de femmes formées à des métiers en tension peu féminisés. La nomination de référents à l'égalité professionnelle chargés de la mise en œuvre territoriale du plan est prévue.

Les entretiens réalisés avec des actrices des administrations centrales des droits des femmes et de l'emploi en France et en Allemagne, ainsi qu'à l'AFPA et à la *Bundesagentur für Arbeit*, montrent que les impulsions communautaires ont créé un contexte propice à la mise à l'agenda du thème de l'égalité dans les politiques d'emploi. En Allemagne, les « mauvais chiffres » de l'emploi des femmes (en termes d'inégalités de salaire notamment) mis en avant par l'UE ont mis à mal l'idée d'un État social allemand performant, meilleur élève de la classe européenne. Ceci a constitué une motivation à agir importante au début des années 2000. En France, une directrice déléguée de l'AFPA, à l'initiative du plan septennal pour l'égalité, souligne la « volonté politique » du gouvernement de Lionel Jospin de « relayer la politique communautaire ».

Une européanisation de la norme d'égalité dans les politiques d'emploi ?

Ainsi, la comparaison des cas français et allemand met en évidence deux similarités : l'objectif d'égalité des sexes est plus présent dans les orientations normatives des politiques d'emploi, et les actrices de l'égalité davantage intégrées qu'auparavant au moment de l'élaboration des documents nationaux opérationnalisant la politique d'emploi de l'UE. La similarité des temporalités des changements ainsi que des analyses recueillies auprès des actrices nationales porteuses de ces mutations montrent que les impulsions européennes pour intégrer l'égalité dans les politiques d'emploi ont joué un rôle non négligeable dans ces changements nationaux.

La politique européenne a donc permis ou du moins fortement contribué à une plus grande visibilité de la norme d'égalité dans les orientations normatives des politiques d'emploi française et allemande. En ce sens, on peut

parler d'eupéanisation de l'objectif d'égalité dans les politiques d'emploi. Claudio Radaelli définit en effet ce concept comme un « processus de construction (a), diffusion (b) et institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes politiques, de styles, de “manières de faire des choses” et de croyances et normes partagées qui sont définis et consolidés lors de la fabrication des politiques communautaires et ensuite incorporés dans les logiques de discours, identités, structures politiques et politiques publiques nationaux »²². Toutefois, les mutations présentées ci-dessus concernent avant tout les orientations normatives des politiques d'emploi, définies au niveau national. De manière similaire, dans la littérature sur l'eupéanisation, l'observation est centrée sur l'échelle nationale²³, aussi bien dans les travaux sur les questions de genre²⁴ que dans le champ plus vaste de l'eupéanisation des politiques sociales²⁵ et dans celui des politiques publiques en général²⁶. La focalisation sur le niveau national empêche de cerner de manière suffisante la portée des impulsions de l'UE, car l'impact des politiques européennes au niveau local reste largement à l'état de boîte noire. Or, ainsi que le souligne Olivier Giraud, « à propos de différents problèmes publics, il est nécessaire de reconstruire une logique des relations entre les échelles. L'ancienne hiérarchie des échelles qui place l'État-nation systématiquement au centre du dispositif explicatif n'est plus une évidence »²⁷. La littérature sur l'eupéanisation des politiques publiques, très centrée sur le niveau national, risque ainsi de proposer une lecture incomplète de l'impact des politiques européennes (tendant potentiellement à le survaloriser ou à le sous-valoriser), car les problèmes publics s'inscrivent dans une pluralité d'échelles.

22. RADAELLI C., « The Domestic Impact of European Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, n° 5, automne 2001, p. 107-142.

23. SAURUGGER S., *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de la FNSP, 2009.

24. OSTNER I., LEWIS J., « Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung », in LEIBFRIEDS., PIERSON P. (eds.), *Standort Europa, Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1998, p. 196-239 ; MAZEY S., *op. cit.* 2002 ; JÖNSSON A., MOREL N., « Égalité des sexes et conciliation vie familiale-vie professionnelle en Europe », *Politique européenne*, n° 20, 2006, p. 121-139 ; JACQUOT S., « Europe/eupéanisation », in ACHIN C., BERENI L., *Dictionnaire genre et science politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2013, p. 238-251.

25. FALKNER G., TREIB O., HARTLAPP M., LEIBERS., *Complying with Europe: EU Harmonization and Soft Law in Member States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 ; GRAZIANO P., JACQUOT S., PALIER B., *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011 ; JACQUOT S. (dir.), « Les effets de l'eupéanisation dans le domaine social », *Politique européenne*, n° 40, 2013, p. 9-21 ; KVIST J., SAARI J., *The Europeanisation of Social Protection*, Bristol, Policy Press, 2007.

26. RISSE T., GREEN COWLES M., CAPORASO J. (eds.), *Transforming Europe. Europeanisation and Domestic Change*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 2001.

27. GIRAUDO., « L'analyse scolaire des régimes d'action publique en Europe : l'apport méthodologique des comparaisons infranationales », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 19, 2012, p. 34.

Dans quelle mesure, donc, les changements institutionnels intervenus en France et en Allemagne dans les orientations normatives et dans les processus décisionnels des politiques d'emploi ont-ils des effets sur la mise en œuvre de ces politiques et sur les pratiques des intermédiaires de l'emploi au niveau local ? Pour répondre à cette question, il convient de se demander si cette convergence vers une plus grande intégration de l'objectif d'égalité des sexes est également observable dans la mise en œuvre des politiques d'emploi à Berlin et en Seine-Saint-Denis, et dans quelle mesure elle est alors à mettre en lien avec les impulsions européennes pour l'égalité.

L'égalité dans la mise en œuvre des politiques d'emploi : convergences et spécificités à Berlin et en Seine-Saint-Denis

L'analyse comparée de la mise en œuvre des politiques d'emploi à Berlin et en Seine-Saint-Denis révèle que l'objectif d'égalité entre femmes et hommes occupe une place ambivalente sur les deux territoires : on observe d'une part des changements institutionnels convergents en faveur de l'égalité, impulsés dans le sillon des dynamiques institutionnelles intervenues au niveau de l'UE et des politiques d'emploi des États membres, d'autre part quelques actions positives ciblées sur les chômeuses, préexistant pour partie aux initiatives de l'UE pour l'intégration de l'égalité dans les politiques d'emploi et, également, la persistance d'une prise en compte marginale des questions de genre par les intermédiaires de l'emploi dans leur travail d'accompagnement des demandeurs d'emploi sur les deux territoires. Nous comparerons le contenu des actions pour l'égalité, puis mettrons en évidence cette ambivalence, avant d'analyser dans la dernière partie l'impact des dynamiques européennes sur l'échelon local et la pluralité des facteurs explicatifs du changement à cet échelon.

Des convergences locales dans la mise en œuvre du gender mainstreaming

Les principaux changements concernant la place accordée au genre dans les politiques d'emploi sur les deux territoires étudiés ont trait à l'institutionnalisation de cette thématique au sein des institutions locales pour l'emploi, ainsi qu'à la visibilisation et à la sensibilisation à cette problématique en direction des intermédiaires de l'emploi. Ces actions entrent en résonance avec l'approche du *gender mainstreaming* promue par les institutions communautaires. Dans quelle mesure en sont-elles une déclinaison ?

En Seine-Saint-Denis et à Berlin, au début des années 2000, la promotion de l'égalité des sexes est institutionnalisée dans les institutions du service public de l'emploi local. À Berlin, conformément aux changements législatifs introduits par le *SGB III*, les postes de chargées de mission à l'égalité sont consolidés dans les *Arbeitsagenturen*. En outre, alors que la législation ne le prévoit pas, des postes semblables sont créés dans les *Job Center* berlinois, suite au renforcement des postes des *Arbeitsagenturen*. Aucun autre *Land* n'a pris la décision d'équiper ses *Job Center* de tels postes. En France, en application du plan national pour l'égalité de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), ses directions régionales – dont celle d'Île-de-France – se dotent de référents égalité. En outre, en Île-de-France et en Seine-Saint-Denis, un correspondant à l'égalité est nommé dans chaque administration déconcentrée de l'État et dans les administrations partenaires, dans le cadre des réseaux régional et départemental d'« acteurs et actrices volontaristes pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes » (réseaux AVEC) créés au début des années 2000 ; ils ont pour but l'intégration de l'objectif d'égalité des sexes dans les politiques publiques et administrations franciliennes. La comparaison des missions attribuées à ces postes révèle qu'elles sont similaires, et que ceux-ci s'inscrivent pleinement dans l'approche du *gender mainstreaming*. Il s'agit en effet de mettre en place des actions de sensibilisation à l'égalité, ainsi que d'informer et de conseiller le personnel du service public de l'emploi sur les questions d'inégalités de genre, afin que ces acteurs intègrent ces questions dans leur travail. L'analyse de la configuration des postes révèle cependant des différences importantes entre les deux pays. À Berlin, les postes sont mieux dotés temporellement et bénéficient d'attributions plus larges. En Seine-Saint-Denis et en Île-de-France, l'institutionnalisation de l'égalité passe par l'attribution d'une mission supplémentaire à un salarié occupant déjà un poste dédié à d'autres tâches. En outre, les personnes occupant ces postes sont peu valorisées pour cette mission. Le processus d'institutionnalisation apparaît donc plus avancé à Berlin qu'en Seine-Saint-Denis.

Le second changement a trait à la formation aux inégalités de genre. La mise en œuvre du fonds social européen (FSE) enclenche des dynamiques identiques sur les deux territoires. Côté français, une des mesures du document de programmation du FSE (DOCUP) prévoit la mise en place de formations au genre. Elles concernent surtout des agents du secteur associatif et des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pilotant la mise en œuvre du FSE, parmi lesquels quelques acteurs d'Île-de-France. De même, certains professionnels berlinois des politiques d'emploi participent à des formations initiées par le ministère fédéral en charge de l'égalité dans le cadre de la mise en œuvre du FSE. En outre, à Berlin comme en Seine-Saint-Denis (ou à l'échelle régionale

en Île-de-France), cette dynamique en faveur de l'apprentissage du genre égrène au-delà du cadre européen. Ainsi, la direction régionale de l'AFPA finance la formation de quelques psychologues du travail et responsables de formation dans le cadre de la déclinaison du plan égalité. Les réseaux AVEC régional et départemental forment les correspondants égalité, et l'ANPE finance quelques sessions de formation de ses agents, dans une moindre mesure toutefois. Côté allemand, suite aux formations à l'égalité réalisées dans le cadre du FSE, un groupe informel de formation au genre se constitue autour de membres de l'administration du *Land* de Berlin. L'opérationnalisation du *gender mainstreaming* légitime également, sur les deux territoires, la diffusion auprès des intermédiaires de l'emploi d'outils de communication sur les inégalités de genre dans l'emploi. Ces outils rendent visibles les inégalités et informent sur leur contenu, ainsi que sur leurs causes et sur les moyens de les combattre.

Il existe donc au niveau local également des dynamiques convergentes d'intégration de l'objectif d'égalité des sexes sur les deux territoires étudiés, qui s'inscrivent dans l'approche du *gender mainstreaming*. Ce dynamisme institutionnel correspond pour partie à une logique « *top-down* » : parmi les initiatives présentées, l'une d'elles constitue l'application du plan national pour l'égalité de l'AFPA, une autre décline la législation du *SGB III*. Ces mesures nationales ont elles-mêmes été adoptées sous l'impulsion de la politique d'égalité de l'UE. Ces convergences observables au niveau local sont donc à mettre en lien avec la politique communautaire. Mais elles ne sont pas réductibles à cette dynamique « *top-down* », puisque le réseau AVEC et la création de postes à l'égalité dans les *Job Center* berlinois ainsi que le groupe informel de formation au genre à Berlin sont quant à elles des initiatives locales, ne s'inscrivant dans aucune mesure nationale : le réseau AVEC a été initié par la déléguée régionale et par certaines chargées de mission départementales (notamment en Seine-Saint-Denis) en charge des droits des femmes ; l'existence de postes à l'égalité dans les *Job Center* émane d'un accord-cadre entre le *Land* de Berlin et la direction régionale de la *Bundesagentur für Arbeit*, ; enfin, le groupe informel de formation au genre fait suite à une initiative de plusieurs collègues de l'administration du *Land* de Berlin.

Les actions positives en faveur des demandeuses d'emploi : proximités et spécificités thématiques

Sur nos deux territoires d'étude, l'intégration de l'objectif d'égalité dans les politiques d'emploi passe aussi par des actions positives en direction de

chômeuses confrontées à des freins genrés à leur insertion professionnelle, qui visent à lever ces freins. On retrouve sur les deux territoires les mêmes types d'actions : certaines visent la formation, d'autres l'articulation entre recherche d'emploi et vie familiale, d'autres enfin l'accompagnement spécifique de chômeuses victimes de violences. En dépit de ces convergences, elles présentent aussi des spécificités.

Le premier type d'actions égalitaires concerne la formation professionnelle. En Seine-Saint-Denis, l'action Femmes, évolution des métiers vers la mixité et vers l'emploi en Île-de-France (FEMME), portée entre 2002 et 2005 par l'association Retravailler²⁸, la direction régionale aux droits des femmes et à l'égalité et l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), proposait à des chômeuses de longue durée un accompagnement dans l'élaboration d'un projet professionnel en vue d'une insertion dans des métiers souvent méconnus d'elles. Cette action a décliné au niveau régional un volet du plan national pour l'égalité de l'AFPA. De même l'action femmes-transport, menée chaque année entre 2003 et 2008 en Seine-Saint-Denis, visait à permettre à des chômeuses de longue durée de se positionner sur des métiers en tension²⁹ et de bénéficier d'une formation qualifiante. À Berlin, des associations féministes portent des actions de formation qui sensibilisent les demandeuses d'emploi aux différents métiers possibles et les informent sur leurs droits et sur les formations existant. Si l'approche générale de ces projets est comparable, ils diffèrent quant à la démarche : les actions de Seine-Saint-Denis s'inscrivent dans une perspective de diversification des choix professionnels, tandis que les « cours d'information et d'orientation » berlinois ne visent pas spécifiquement les métiers en tension à forte présence masculine.

Le deuxième type d'actions qui promeuvent l'égalité des sexes dans l'emploi concerne la prise en charge des enfants des demandeuses d'emploi. En Seine-Saint-Denis, depuis 2005, le Conseil Général finance en complément du droit commun les frais de garde des enfants dont les parents sont allocataires du RMI, lorsque ceux-ci entrent en formation. En outre, une crèche d'urgence a été mise en place dans une ville du département : les bénéficiaires du PLIE peuvent y mettre leur enfant pendant une formation ou le jour d'un entretien d'embauche. Ce système ne concerne toutefois que très peu d'enfants par an (moins de cinq), pour des gardes d'urgence uniquement. À Berlin, un projet de garde d'enfants sur des horaires décalés a été monté par l'association « Paula

28. « Retravailler » est spécialisée sur l'insertion professionnelle des femmes.

29. Il s'agit de métiers porteurs d'emplois, parfois méconnus, rencontrant des difficultés à recruter des salariés.

Panke ». Le projet vise surtout les mères seules, peu qualifiées, touchées par les horaires de travail flexibles ou décalés et par les temps partiels. En août 2008, 65 enfants étaient pris en charge par des nourrices, qui sont d'anciennes chômeuses de longue durée, auxquelles un emploi non précaire est ainsi assuré. Une différence notable existe entre les actions de Seine-Saint-Denis et l'action berlinoise : tandis que celle-ci est portée par une association féministe et vise explicitement la promotion des femmes dans l'emploi, celles-là, portées par des acteurs du droit commun, s'inscrivent d'abord dans une réflexion sur les freins à l'insertion et n'ont pas pour objectif premier l'égalité des sexes.

Le troisième type d'action égalitaire concerne le *Job Center* berlinois de Tempelhof-Schöneberg, qui propose depuis 2006 un accompagnement spécifique aux femmes victimes de violences. Cet accompagnement repose sur des procédures dérogatoires au droit commun et garantit confidentialité, discrétion, ainsi qu'un traitement rapide du dossier administratif. Alors que l'objectif de retour rapide à l'emploi est habituellement central dans l'institution, il est mis temporairement de côté pour ces femmes, au profit d'un accompagnement social et juridique. Les centres d'hébergement pour femmes victimes de violences coopèrent avec les personnels du *Job Center* en leur signalant les femmes qu'ils accueillent. En Seine-Saint-Denis, un projet d'accompagnement de femmes victimes de violences ayant intégré un des PLIE étudiés avait été initié, mais l'action n'a pas été renouvelée après le départ de la salariée de l'association féministe qui assurait leur suivi.

Des actions minoritaires sur l'échiquier local des politiques d'emploi

Ces actions occupent, à Berlin comme en Seine-Saint-Denis, une place minoritaire sur l'échiquier des politiques locales d'emploi. Globalement, c'est une relative indifférence aux problématiques du genre qui prime chez la grande majorité des intermédiaires de l'emploi, sur les deux territoires. Les entretiens semi-directifs montrent en effet de faibles connaissances sur ce sujet. En outre, la légitimité de la problématique « entre en concurrence » avec d'autres facteurs d'inégalité et de discrimination, jugés plus pénalisants que le genre, comme l'origine et le lieu d'habitation, l'âge, ou le handicap. Enfin, dans un contexte où de nombreux demandeurs d'emploi suivis par les PLIE et les *Job Center* sont en situation d'urgence sociale et touchés par plusieurs difficultés d'ordre social, psychologique et financier, la question des inégalités entre les sexes dans l'emploi apparaît secondaire.

L'analyse comparée de la place de l'objectif d'égalité des sexes dans la mise en œuvre des politiques d'emploi à Berlin et en Seine-Saint-Denis révèle donc une situation contrastée. D'un côté, on observe au niveau local de nouvelles dynamiques institutionnelles, convergentes sur les deux territoires, s'inscrivant pour partie dans les mesures adoptées par les États membres dans le sillon du *gender mainstreaming* communautaire et de la stratégie européenne pour l'emploi. Pour autant, l'influence de la politique de l'UE semble incertaine, pour trois raisons. D'une part, certaines mesures en faveur de l'institutionnalisation de l'objectif d'égalité dans les services publics de l'emploi locaux et certaines actions positives en direction des chômeuses ne sont pas la déclinaison d'initiatives nationales opérationnalisant la politique pour l'égalité de l'UE. D'autre part, certaines initiatives locales sont antérieures à la fin des années 1990, où la politique communautaire d'intégration de l'égalité dans les politiques d'emploi a été impulsée. Enfin, sur aucun des deux territoires, les changements en faveur de l'intégration d'une perspective de genre dans les politiques d'emploi ne sont généralisés : notamment, les mesures spécifiques pour l'insertion professionnelle des femmes restent minoritaires. L'analyse comparée de la place de l'objectif d'égalité dans la mise en œuvre des politiques d'emploi amène donc à relativiser l'impact de la politique de l'UE en faveur de l'égalité. Face à cette situation nuancée, comment interpréter l'influence des impulsions communautaires au niveau local ? Quels autres éléments explicatifs la comparaison entre les deux cas locaux permet-elle de dégager ?

Les actions égalitaires des politiques d'emploi à Berlin et en Seine-Saint-Denis : entre usages de l'Europe, dynamiques locales et héritages nationaux

La comparaison des facteurs expliquant la mise en place des actions favorables à l'égalité des sexes à Berlin et en Seine-Saint-Denis montre que les logiques d'intégration de l'objectif d'égalité ne peuvent être appréhendées à partir du seul impact de la politique communautaire. La comparaison centrée sur le niveau local met en évidence que les impulsions de l'UE, pour avoir un effet, doivent être activées par des acteurs locaux, et que l'analyse de leur influence nécessite d'être articulée avec des variables institutionnelles nationales et locales, ainsi qu'avec une sociologie des acteurs locaux.

Des « usages de l'Europe »³⁰ similaires

Si certaines des actions de promotion de l'égalité menées en Seine-Saint-Denis et à Berlin ne s'inscrivent pas dans un processus « *top down* » d'application de décisions nationales prises dans le sillon des impulsions communautaires en faveur de l'égalité, est-ce à dire que ces dernières n'ont aucun impact au niveau local ? Les fonds et consignes communautaires apparaissent en fait comme des ressources financières stratégiques et comme des moyens de pression et de légitimation pour l'action.

D'une part, la comparaison des sources de financement des actions égalitaires met en lumière le rôle de la politique communautaire : les fonds européens constituent en effet une ressource financière non négligeable pour les actrices locales sur les deux territoires étudiés. Ainsi, le FSE apporte une part importante des financements dans le montage des actions à destination des chômeuses, parfois jusqu'à 50 % de leur budget. Certes, à Berlin comme en Seine-Saint-Denis, certaines de ces actions existaient avant l'arrivée des financements européens, qui ne sont donc pas directement à l'origine des actions. Cependant, le *Land* de Berlin a traversé une grave crise financière ayant notamment affecté le budget alloué aux droits des femmes ; en France, l'État s'est désengagé du financement de plusieurs dispositifs de formation. Dans ce contexte, le FSE aide les acteurs locaux à pallier les insuffisances budgétaires de l'action publique dans les États membres³¹. L'influence de la variable communautaire ne se limite cependant pas à sa dimension financière.

D'autre part, la comparaison des entretiens allemands et français met en évidence des registres discursifs semblables, lorsque les interviewées sont interrogées sur le rôle qu'a pu jouer la politique communautaire dans leur travail en faveur de l'égalité. Les termes de « *soutien* », d'« *appui* », de « *vent arrière* » ou encore de « *levier* »³² sont utilisés. Ce registre langagier

30. JACQUOT S., WOLL C. (dir.), *Les usages de l'Europe : Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004.

31. On peut établir ici un parallèle avec des analyses d'autres politiques sectorielles : HELIET., « Cultiver l'Europe : éléments pour une approche localisée de l'«européanisation» des politiques culturelles », *Politique européenne*, n° 12, 2004, p. 66-83 ; PASQUIER R., PINSON G., « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », *Politique européenne*, n° 12, 2004, p. 42-65. Blancke et Schmid soulignent pour leur part que les fonds structurels permettent aux *Länder* de financer une grande part de leurs propres programmes pour l'emploi : BLANCKE S., SCHMID J., *Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich : Programme, Konzepte, Strategien*, Europäisches Zentrum für Föderalismus – Forschung Tübingen, Occasional Papers n° 18, 1999.

32. Voir aussi les conclusions de Barbier et Ndongo : « Nos interlocuteurs disent utiliser le «communautaire» comme *levier* pour créer ou pour impulser des dynamiques » (BARBIER J.-C., NDONGO S. S., *La stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*, Rapport de recherche du Centre d'études et d'emploi, n° 7, novembre 2002).

se retrouve d'ailleurs chez d'autres actrices impliquées dans la promotion de l'égalité³³ ainsi que dans la littérature spécialisée³⁴. De fait, plusieurs actrices locales utilisent de façon stratégique les consignes communautaires. L'ancienne responsable du bureau emploi au service droits des femmes du Sénat³⁵ berlinois évoque l'argumentation déployée pour favoriser la prise en compte de l'égalité des sexes dans la mise en œuvre du FSE à Berlin :

« J'ai dit à mes collègues "si vous ne le faites pas, ça ne va pas plaire à la Commission !" C'est un argument de dire ça, car la Commission, on dirait que c'est Dieu ! (...) Ce ne serait pas la même chose si j'étais seule à dire cela, moi, la chargée de mission aux droits des femmes. Par ce biais, on peut faire bouger les choses sur place. »

La directrice régionale aux droits des femmes en Île-de-France est d'avis que « le FSE (...) permet de rappeler à tout moment les [initiatives] communautaires sur la prise en compte de l'égalité hommes-femmes » et y voit un élément de légitimation de sa place au sein du service public de l'emploi régional.

La comparaison de divers documents des politiques d'emploi à Berlin et en Seine-Saint-Denis montre aussi que l'intervention de l'UE pour l'égalité dans l'emploi confère une légitimité aux actrices locales portant cet objectif. Dans plusieurs documents de communication du réseau AVEC, les injonctions communautaires en matière d'égalité des sexes sont signalées³⁶. La présentation de ce réseau dans *La gazette des réseaux en Île-de-France* établit que celui-ci « a trouvé son fondement dans les orientations communautaires et les volontés gouvernementales dans le domaine de l'égalité des chances »³⁷. Côté berlinois, le dépliant de présentation des formations à l'égalité montées dans le cadre du FSE mentionne que le *gender mainstreaming* est promu dans toutes les politiques communautaires, et par voie de conséquence dans celles des États membres. Les rapports annuels du *Land* sur l'emploi et l'économie font chaque année référence au *gender mainstreaming* ainsi qu'à la stratégie européenne pour l'emploi. Cette mise en avant de l'implication communautaire sur l'égalité hommes-femmes s'inscrit dans une « logique de justification »³⁸ par les acteurs locaux de leur action.

33. D'OUVILLE L. *Une histoire singulière en Rhônes-Alpes*. S. l. n. d. ; FRAISSE G., « L'Europe, un moteur pour l'égalité des sexes ». *L'Humanité*, 12 novembre 2003.

34. MAZEY S., *op. cit.*, 2002 ; RUBERY J., *op. cit.*, 2002.

35. Le Sénat berlinois est l'institution qui exerce le pouvoir exécutif sur le territoire du *Land*.

36. Cf. par exemple magazine AVEC, avril 2001, n° 1, p. 3 : le Préfet mentionne les directives européennes pour l'égalité hommes-femmes.

37. *La gazette des réseaux en Île-de-France*, juillet 2003, n° 6, p. 1.

38. JACQUOT S., WOLL C. (dir.), *op. cit.*, 2004, p. 26.

Ainsi, bien que les consignes de l'UE en matière d'égalité hommes-femmes dans les politiques d'emploi relèvent de la « *soft law* », elles ont un effet, au niveau local également : pour les actrices impliquées dans des actions égalitaires à Berlin et en Seine-Saint-Denis, l'UE constitue une ressource qu'elles utilisent de manière stratégique pour conforter leur position au sein du système d'acteurs, légitimer leur travail, ou convaincre leurs collègues. Toutefois, les consignes communautaires en matière d'égalité des sexes opèrent davantage comme « facilitateur de volonté » que comme « déclencheur de projets » : plutôt qu'appliquées, elles sont réappropriées « par le bas »³⁹. En analysant les consignes de l'UE en termes d'utilisation stratégique davantage qu'en termes d'effets, nous déplaçons notre attention des prescriptions institutionnelles vers les acteurs : quels autres ressorts de leurs mobilisations locales en faveur de l'égalité l'analyse comparée de la mise en œuvre des politiques d'emploi permet-elle de repérer ?

Deux coalitions de cause féministes inégalement structurées

À Berlin comme en Seine-Saint-Denis, dans plusieurs des actions menées en faveur de l'égalité, les actrices principales sont des associations féministes et/ou les institutions en charge de l'égalité. Le partenariat repose souvent sur la même configuration : une association féministe initie le projet et est soutenue financièrement par la structure institutionnelle locale en charge de l'égalité. Parfois, les services institutionnels, sans être les principaux financeurs, participent autrement : la chargée de mission aux droits des femmes de l'arrondissement de Tempelhof-Schöneberg a organisé, financé et animé une session de sensibilisation aux violences conjugales pour des salariés du *Job Center* ; la chargée de mission départementale aux droits des femmes anime le réseau AVEC de Seine-Saint-Denis. Qu'il s'agisse d'actrices associatives ou de « fémocrates »⁴⁰, ces actrices sont donc souvent initiatrices, partenaires financières ou soutien institutionnel.

La comparaison entre les deux cas montre aussi que les actrices impliquées dans les actions pour l'égalité ne sont pas uniquement issues

39. PASQUIER R., WEISBEIN J., « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, n° 12, 2004, p. 5-21.

40. Ce terme, contraction de ceux de féministe et de bureaucrate, a été proposé dans les travaux pionniers de Marian Sawer et d'Hester Eisenstein pour qualifier les actrices en charge de la cause des femmes au sein des institutions d'État, à partir de l'exemple australien : EISENSTEIN E., *Inside Agitators: Australian Femocrats and the State*, Philadelphie (Pa.), Temple University Press, 1996; SAWER M., *Sisters in Suits. Women and Public Policy in Australia*, Sydney, Allen & Unwin, 1990. Dans le cas allemand, le féminisme institutionnel n'est pas vraiment d'État, mais plutôt porté par les collectivités territoriales, ici le *Land* de Berlin.

de ce réseau institutionnel et associatif, relativement restreint comparé au tissu d'acteurs du secteur de l'emploi. Plusieurs actions en direction des demandeuses d'emploi associent des actrices « du droit commun ». Les profils de ces actrices en France et en Allemagne dénotent toutefois différentes formes de proximité avec la thématique de l'égalité. Certaines ont une proximité institutionnelle avec la cause des femmes. Par exemple, la directrice du *Job Center* de Tempelhof-Schöneberg est l'ancienne responsable des questions de droits des femmes dans les services sociaux de la mairie d'arrondissement. La personne en charge de l'action FEMME à la direction régionale de l'AFPA est aussi correspondante du réseau AVEC. En outre, plusieurs partenaires de ces actions ont bénéficié d'une formation au genre. La directrice du *Job Center* de Tempelhof-Schöneberg établit d'ailleurs un lien entre la formation qu'elle a suivie et son soutien à l'initiative d'accompagnement des chômeuses victimes de violence :

« À l'époque, j'étais responsable de l'équipe en charge de l'accueil des femmes victimes de violence hébergées en centre d'accueil. J'avais suivi une formation, je m'étais formée. C'est pour ça que j'étais très ouverte à la proposition d'un poste spécifique. »

La comparaison des entretiens montre enfin que la majorité des partenaires impliquées dans ce type d'action sont les personnes les plus sensibilisées à l'égalité des sexes dans leur structure d'appartenance. Une part importante des interviewées se revendiquent du féminisme, alors que l'immense majorité des intermédiaires de l'emploi interviewés ne le font pas, voire rejettent ce vocable. En outre, elles ont un discours relativement construit et réflexif sur les inégalités entre les sexes dans l'emploi, en comparaison avec les autres interviewés. Enfin, dans les actions pour l'égalité présentées en deuxième partie, le cercle d'actrices semble souvent fonctionner sur la base de relations de confiance et de reconnaissance. De certains entretiens ressortent des appréciations positives des participantes les unes vis-à-vis des autres. Le vocabulaire utilisé pour caractériser les relations de travail en jeu dans ces actions s'inscrit dans nos deux cas d'étude dans le registre de la coopération, voire de la coopération militante, avec des mots tels que partenaires, binômes, alliées, compagnonnes de lutte, ou combattantes. Au vu de ces éléments, on peut dire qu'à Berlin comme en Seine-Saint-Denis, les actions en faveur de l'égalité hommes-femmes reposent sur une coalition de cause, « dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde, et qui agissent de concert afin de traduire leurs croyances en une [partie intégrante d'une] politique publique »⁴¹. Utiliser ce terme pour caractériser les dynamiques à l'œuvre dans ces

41. SABATIER P. A., « Advocacy Coalition Framework », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les presses de Sciences Po, 2004, p. 41.

actions permet de mettre en avant la dimension cognitive des mobilisations locales, et d'insister sur le fait que ces actions sont avant tout portées par des actrices sensibilisées aux inégalités entre les sexes davantage que par des institutions. Le caractère relativement marginal des initiatives visant à promouvoir l'égalité des sexes dans l'emploi montre que les institutions d'appartenance des actrices en charge de ces actions n'ont pas joué un rôle décisif.

Ces coalitions de cause en faveur de l'égalité sont toutefois inégalement structurées sur les deux territoires. Berlin apparaît en effet comme la capitale du féminisme allemand. La coalition pour l'égalité des sexes dans l'emploi s'inscrit dans un réseau institutionnalisé. Les actrices en charge des droits des femmes au sein des institutions (*Land, Bundesagentur für Arbeit, Bezirke*⁴²) sont nombreuses : l'administration du Sénat comporte un service composé de neuf salariées (représentant 6,5 équivalents temps plein), et chaque mairie d'arrondissement une chargée de mission aux droits des femmes (soit douze postes à temps plein) – pour un territoire d'environ 3,5 millions d'habitants. Ces institutions soutiennent un réseau d'associations de femmes implantées dans de nombreux *Bezirke* berlinois : le *Land* finance des postes dans les associations de femmes de Berlin Est et les mairies d'arrondissement leur prêtent des locaux. L'action d'accompagnement de chômeuses victimes de violence témoigne d'ailleurs du maillage de ce réseau institutionnel et associatif, puisqu'elle associe des associations féministes, qui signalent au *Job Center* les femmes confrontées à un tel problème, la chargée de mission à l'égalité de l'arrondissement, qui a financé et animé une session de sensibilisation aux violences de genre pour des salariés du *Job Center*, et en amont, des élues locales de la commission femme de l'assemblée municipale, qui ont soutenu ce projet lors de son lancement. Quant aux actions de formation des demandeuses d'emploi, elles s'inscrivent dans un programme financé par le Sénat. Ainsi, à l'inverse des différentes déclinaisons de l'action femmes et transport de Seine-Saint-Denis, les sessions d'information et d'orientation sont des activités régulières et pérennes : leur montage ne nécessite pas d'activité de recherche de financement, celui-ci est assuré. Comment expliquer ce dynamisme institutionnel ? Berlin est historiquement marquée par le mouvement féministe⁴³. Les associations de militantes ont été appuyées dès les années 1980 par les pouvoirs publics. Les facilités de financements dans la partie ouest de la ville ont permis le subventionnement des milieux

42. Les *Bezirke* sont les arrondissements qui composent le *Land* de Berlin. Chaque *Bezirk* dispose de sa propre mairie.

43. FERREE M. M., « Making Equality. The Women's Affairs Offices in the Federal Republic of Germany », in MAZUR A., MCBRIDE STETSON D., *Comparative state feminism*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1995, p. 95-113.

associatifs⁴⁴ dont le mouvement féministe a profité. Berlin est aujourd'hui encore marquée par ce dynamisme associatif, qui a trouvé un relais institutionnel : le *Land* possède sa propre tradition d'intervention dans les politiques d'égalité des sexes⁴⁵.

En Seine-Saint-Denis, l'action en faveur de l'égalité dans l'emploi fonctionne selon un moindre degré d'institutionnalisation. Si l'État est plus présent sur ce territoire que ne l'est l'État fédéral à Berlin – par le biais de la chargée de mission départementale (CMD) aux droits des femmes et à l'égalité, on trouve moins d'actrices porteuses de la thématique. La CMD est seule, avec une secrétaire, pour un territoire de plus d'un million d'habitants. Au niveau régional, outre la déléguée régionale aux droits des femmes, en charge de l'ensemble des problématiques en lien avec l'égalité, seule une salariée travaille sur l'égalité dans l'emploi et au travail (pour un territoire de plus de dix millions d'habitants). Les collectivités territoriales n'ont pas institutionnalisé le thème de l'égalité des sexes dans l'emploi. Six communes de Seine-Saint-Denis ont recruté une chargée de mission aux droits des femmes. Mais celles-ci travaillent surtout sur les droits civils et la lutte contre les violences. Le Conseil général a aussi valorisé ce sujet, en créant un observatoire départemental des violences faites aux femmes. La priorité accordée à cette question s'explique également par les choix de la CMD : elle considère que l'insertion professionnelle est subordonnée à l'autonomie des femmes, et que celle-ci requiert en priorité de mettre fin aux violences qui les touchent. En outre, le réseau AVEC, structuré aux niveaux régional et départemental, ne cible pas les politiques d'emploi, mais les politiques publiques en Île-de-France et dans les départements franciliens. Enfin, on trouve très peu d'associations spécialisées sur l'emploi des femmes⁴⁶. L'essentiel de l'activité associative féminine de Seine-Saint-Denis s'oriente vers des actions d'intermédiation et d'échanges interculturels. Dans ce contexte, les initiatives en faveur de l'égalité dans l'emploi ne reposent sur aucun programme pérenne des politiques d'emploi, contrairement aux actions berlinoises. L'action femmes et transport et le dispositif FEMME ont émané d'initiatives locales, portées par des actrices qui se sont appuyées sur des instruments ou programmes des politiques d'emploi, et non sur un programme de diversification des choix professionnels des femmes. Cette moindre institutionnalisation de la thématique de l'égalité fragilise ces projets, car elle réduit leurs possibilités de financements stables. Ni le dispositif FEMME, ni l'action « femmes et transport » n'ont perduré.

44. Berlin Ouest, vitrine de l'Allemagne de l'Ouest, bénéficiait de subventions publiques conséquentes.
45. HENNINGER A., *Frauenförderung in der Arbeitsmarktpolitik. Feministische Rückzugsgefechte oder Zukunftskonzept ?*, Opladen, Leskcke & Budrich, 2000.

46. On peut citer à titre d'exception l'association « femmes actives » (<http://femmesactives-asso.fr/>), qui a néanmoins rencontré d'importantes difficultés financières durant notre enquête.

Des enjeux stratégiques locaux

Souligner l'importance des coalitions de cause locales ne doit pas amener à occulter la pluralité des logiques en jeu dans ces initiatives. D'une part, dans certaines actions égalitaires de Seine-Saint-Denis, leurs initiateurs ne mettent pas en avant l'objectif d'égalité : pour les actions de garde d'enfants de Seine-Saint-Denis, l'enjeu est d'abord d'œuvrer en faveur de l'insertion professionnelle, davantage que pour l'égalité des sexes. D'autre part, et plus généralement, les actions en faveur de l'égalité s'inscrivent dans des logiques qui dépassent souvent cette seule dimension : elles peuvent notamment permettre à ses initiateurs ou aux partenaires d'atteindre des objectifs institutionnels. Dans un contexte où l'action publique pour l'emploi repose de plus en plus sur une logique partenariale⁴⁷, participer à une action d'insertion professionnelle de chômeuses permet de se faire reconnaître comme acteur territorial de la politique d'emploi ou de valoriser l'institution. Ainsi, une des promotrices de l'action femmes et transport, personnellement soucieuse de promouvoir les femmes dans ce secteur, souligne l'intérêt stratégique que son organisme de formation avait à participer à l'action :

« Oui (...) il y avait aussi le côté “faire ça avec la RATP”, qui, bon, n'est pas en concurrence, ce n'est pas le mot, mais comme elle a quand même son centre de formation, c'était leur prouver qu'on peut faire aussi bien, voire mieux qu'eux. »

De façon similaire, la prise en charge des sessions d'information et d'orientation berlinoises assure aux associations de femmes qui les animent une spécificité thématique ouvrant la voie à des ressources pérennes. Ceci constitue un intérêt à agir non négligeable dans un contexte où les porteurs de projet foisonnent dans le domaine de l'emploi. La mise en œuvre du programme instauré par l'administration du Sénat berlinois offre aux associations un apport financier important, puisque seul un petit nombre d'associations sont sélectionnées dans le cadre de ce programme.

Des héritages nationaux propres

Enfin, la comparaison des politiques menées par les États français et allemand en matière d'égalité dans l'emploi permet également de comprendre les différents modes de promotion de cet objectif à Berlin et en

47. DURAN P., THOENIG J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, 1996, p. 580-622.

Seine-Saint-Denis, ainsi que les limites de l'eupéanisation de l'objectif d'égalité des sexes dans l'emploi. En effet, si les thèmes des actions positives en faveur de l'égalité sont proches, celles-ci s'inscrivent tout de même dans un héritage institutionnel national. Les actions de diversification des choix professionnels des demandeuses d'emploi de Seine-Saint-Denis prolongent la stratégie encouragée par les pouvoirs publics français à partir des années 1980. À cette période, la lutte contre le chômage passe notamment par des actions de formation des femmes et cible souvent les moins qualifiées d'entre elles. Ces actions reposent sur l'idée que la lutte contre le chômage et celle pour l'ouverture aux femmes de tous les secteurs d'activité doivent être menées de pair. Il n'existe pas en Allemagne la même tradition en la matière : si l'objectif de diversifier les choix de métiers des femmes a été promu par les pouvoirs publics depuis la fin des années 1970, il a surtout été porté par le ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche et a visé la formation des jeunes femmes. Repris dans les années 1990, il cible là encore le public qui se trouve en phase d'orientation scolaire ou universitaire⁴⁸. L'absence d'héritage institutionnel allemand en matière de diversification des choix professionnels des chômeuses peu qualifiées constitue une des raisons pour lesquelles les actions de formation des demandeuses d'emploi à Berlin ne visent pas spécifiquement les métiers « masculins » en tension, mais plus généralement la formation des femmes et l'élargissement des choix d'orientation possibles.

Par ailleurs, l'institutionnalisation plus forte des postes à l'égalité hommes-femmes dans le service public de l'emploi en Allemagne peut également être mise en lien avec le contexte institutionnel national. La prise en compte moins importante en Allemagne qu'en France de l'objectif d'égalité dans l'emploi au niveau des institutions fédérales jusqu'à la fin des années 1990⁴⁹ peut constituer un facteur explicatif du volontarisme institutionnel plus marqué en Allemagne à partir de la fin des années 1990, dans la mesure où le retard en la matière apparaît plus marqué qu'en France.

Conclusion

Comparer la place de l'objectif d'égalité des sexes dans les politiques d'emploi en intégrant dans l'analyse la mise en œuvre de ces politiques permet de saisir de manière fine la portée de la politique d'égalité de l'Union européenne. En effet, cette politique, caractérisée à partir de la fin des années 1990 par l'adoption du *gender mainstreaming* et par une valorisation de

48. PERRIER G., *op. cit.*, 2010.

49. *Ibid.*

l'égalité dans les politiques d'emploi, favorise en France et en Allemagne des changements dans les orientations normatives et les processus décisionnels des politiques d'emploi. Ce premier niveau d'analyse permet de conclure à une forme d'eupéanisation de l'objectif d'égalité dans ces politiques. Toutefois, l'examen comparé de leur mise en œuvre au niveau local permet d'enrichir et de nuancer ce résultat. Il montre en effet que les changements dans les orientations normatives et les processus décisionnels des politiques d'emploi au niveau national permettent certes un processus de sensibilisation au genre et d'institutionnalisation de cette thématique dans les services publics de l'emploi au niveau local, mais n'enclenchent pas de diffusion large de pratiques égalitaires chez les intermédiaires de l'emploi : en effet, les actions pour l'égalité restent minoritaires à Berlin et en Seine-Saint-Denis. L'impact des prescriptions européennes reste donc incertain au niveau local. Néanmoins, celles-ci ne sont pas sans effet : elles sont activées par des actrices soucieuses de promouvoir une perspective de genre dans les politiques d'emploi sur leur territoire. À l'instar des usages de l'Europe au niveau national, donc, la norme d'égalité des sexes de l'UE n'a « d'influence que si certains acteurs s'en saisissent »⁵⁰. Plus précisément, la comparaison montre clairement que la structuration locale des réseaux d'acteurs (ici d'actrices) qui activent cette politique influence fortement sa portée. À Berlin, où la coalition de cause pour l'égalité des sexes dans l'emploi s'ancre dans un réseau dense et bien implanté, l'intégration de l'objectif d'égalité dans les politiques d'emploi s'inscrit dans une dynamique plus pérenne et plus stable qu'en Seine-Saint-Denis, où les actrices mobilisées pour promouvoir l'égalité dans les politiques d'emploi ne peuvent s'appuyer sur les mêmes ressources institutionnelles et financières. Notre approche, valorisant la sociologie des acteurs agissant au niveau local, permet en outre de comprendre la pluralité des dynamiques avec lesquelles s'articulent les usages locaux de l'Europe : ceux-ci sont le plus souvent le fait d'actrices locales, conscientisées, qui utilisent les ressources communautaires pour promouvoir la cause de l'égalité au niveau local, mais les actions égalitaires qu'elles montent revêtent souvent aussi (et moins souvent exclusivement) une dimension stratégique. Enfin, l'analyse centrée sur la mise en œuvre permet également de compléter la compréhension du rôle du niveau national dans le processus d'eupéanisation de la norme d'égalité dans les politiques d'emploi. Ce niveau ne constitue pas seulement le relais des impulsions communautaires, dans la mesure où les traditions nationales d'intervention en faveur de l'égalité des sexes dans l'emploi influent aussi sur le contenu de l'opérationnalisation concrète de cette norme dans les projets menés à Berlin et en Seine-Saint-Denis. Finalement, donc, notre comparaison, qui intègre une sociologie de l'action publique au niveau

50. JACQUOT S., *op. cit.*, 2013, p. 15.

local, montre que la portée de la politique communautaire d'intégration de l'objectif d'égalité des sexes dans les politiques d'emploi apparaît à la fois forte (puisque cette politique apporte des ressources pour l'action) et limitée (puisque'elle dépend étroitement des réseaux locaux qui s'en saisissent et des héritages nationaux en matière d'égalité). En centrant l'analyse sur la mise en œuvre des politiques d'emploi au niveau local, cet article vient compléter la littérature sur l'eupéanisation de la politique d'égalité des sexes et des politiques sociales de l'UE, en mettant en avant le poids des acteurs locaux dans la diffusion des normes communautaires.