

## L'OBJECTIF D'ÉGALITÉ DES SEXES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'EMPLOI À BERLIN

De la diffusion professionnelle aux difficiles réappropriations profanes

**Gwenaëlle Perrier**

**De Boeck Supérieur** | « [Politix](#) »

2015/1 n° 109 | pages 111 à 133

ISSN 0295-2319

ISBN 9782807300682

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<http://www.cairn.info/revue-politix-2015-1-page-111.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Gwenaëlle Perrier, « L'objectif d'égalité des sexes dans la mise en œuvre des politiques d'emploi à Berlin. De la diffusion professionnelle aux difficiles réappropriations profanes », *Politix* 2015/1 (n° 109), p. 111-133.

DOI 10.3917/pox.109.0111  
-----

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 à Berlin

## De la diffusion professionnelle aux difficiles réappropriations profanes

Gwenaëlle PERRIER

**Résumé** – Le *gender mainstreaming* est une méthode de promotion de l'égalité des sexes portée par l'Union européenne, participant d'une forme d'institutionnalisation du féminisme. Dans quelle mesure sa mise en œuvre a-t-elle permis la diffusion de l'objectif d'égalité dans les politiques publiques, en dehors du champ du féminisme d'État ? L'article s'attelle à cette question en analysant la politique d'emploi à Berlin durant les années 2000. Il montre que si le travail des avocates du *gender mainstreaming* a permis une forme d'institutionnalisation du thème de l'égalité au sein du secteur de l'emploi, sa réappropriation par les professionnel-le-s de l'emploi reste très limitée, pour des raisons liées à la fois aux modalités concrètes du processus de mise en œuvre du *gender mainstreaming* et à l'existence de freins normatifs et cognitifs chez ces professionnel-le-s.

Porté par différentes organisations internationales, et notamment par l'Union européenne à partir du milieu des années 1990, le *gender mainstreaming* est une méthode de promotion de l'égalité des sexes *via* les politiques publiques et les organisations. À l'instar d'autres politiques d'égalité qui ont permis, au moins en partie, de relayer certaines revendications féministes<sup>1</sup>, il a d'abord émergé dans les milieux militants pour trouver ensuite un relais institutionnel. Le *gender mainstreaming* marque un élargissement à la fois sectoriel et séquentiel de la prise en charge de cette thématique : au lieu de limiter la prise en compte des questions de genre et de l'objectif d'égalité à des actions ciblées, il vise à ce que cette problématique soit intégrée dans tous les secteurs de politiques publiques, depuis leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre. Cette caractéristique implique un élargissement des acteurs et actrices concerné·e·s par le sujet de l'égalité. La mise en œuvre du *gender mainstreaming*, participant d'une forme d'institutionnalisation du féminisme, pose donc la question de la diffusion et de la réappropriation d'idées et de pratiques égalitaires chez les acteurs et actrices de politiques publiques au-delà du cercle des actrices<sup>2</sup> du « féminisme d'État », traditionnellement porteuses de la cause de l'égalité au sein de l'État<sup>3</sup>.

Ce déplacement pose un double problème. D'une part, en effet, il remet en cause l'une des caractéristiques du féminisme d'État, dont l'administration (centrale et territoriale) s'est souvent construite à partir de recrutements long-temps effectués dans les viviers militants<sup>4</sup>. Ce processus a largement contribué au transfert d'expertise féministe vers les politiques d'égalité. Il peut aussi impliquer une solidarité entre les actrices de cette politique, ainsi qu'une forte cohésion de ce secteur de politique publique<sup>5</sup>, susceptibles de favoriser un développement des politiques d'égalité. D'autre part, ce déplacement contrevient à la logique de sectorisation de l'action publique, selon laquelle un ensemble d'acteurs et d'actrices se spécialisent, dans le cadre de la division du travail gouvernemental, sur le traitement de problèmes donnés, aux contours relativement définis<sup>6</sup>. Cette spécialisation sectorielle des acteurs et actrices de

1. Mazur (A.), McBride Stetson (D.), *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks, Californie, Sage, 1995.

2. Dans cet article, nous userons du féminin grammatical chaque fois que la majorité des acteurs et actrices concerné·e·s sont des femmes.

3. Mazur (A.), McBride Stetson (D.), *Comparative state...*, *op. cit.* ; Revillard (A.), *La cause des femmes dans l'État : une comparaison France-Québec (1965-2007)*, thèse pour le doctorat de sociologie, École normale supérieure de Cachan, 2007.

4. Dauphin (S.), « L'élaboration des politiques d'égalité ou les incertitudes du féminisme d'État : une comparaison France/Canada », *Cahiers du genre*, hors-série 2006 ; Revillard (A.), *La cause des femmes...*, thèse cit., p. 184 et suivantes ; Marx Ferree (M.), *Varieties of Feminism: German Gender Politics in Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press, 2012, p. 127 et suivantes.

5. Jacquot (S.), *La politique communautaire et ses instruments : la politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming*, thèse pour le doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Paris, 2006, p. 245 et suivantes.

6. Muller (P.), « Secteur », in Boussaguet (L.), Jacquot (S.), Ravinet (P.), dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

politiques publiques s'accompagne du fait que ceux-ci et celles-ci partagent (de manière plus ou moins approfondie et plus ou moins unanime) un cadre normatif et cognitif, fait de paradigmes, de diagnostics et de pronostics, ainsi que d'un lexique et de connaissances techniques. Avec le *gender mainstreaming*, les actrices spécialistes de l'égalité (que l'on qualifiera aussi de professionnelles de l'égalité) ne sont plus les seules concernées par le traitement de la question du genre : les « profanes de l'égalité » sont – théoriquement à tout le moins – également impliqué-e-s dans la diffusion de cet objectif *via* la politique sectorielle à laquelle ils et elles participent. Dans quelle mesure, donc, des acteurs et actrices de politiques publiques ne partageant pas nécessairement ni ce soutien à la cause des femmes ni cette identité et cette expertise féministes peuvent-ils/elles, dans le cadre professionnel, s'approprier l'objectif d'égalité des sexes, qui vient s'ajouter aux objectifs poursuivis dans le cadre de leur politique sectorielle ?

À partir du milieu des années 1990, l'Union européenne a adopté divers actes relatifs à la diffusion du *gender mainstreaming*, notamment dans le secteur de l'emploi. Cependant, les modalités précises de son application ainsi que le contenu de l'objectif d'égalité dans les politiques d'emploi sont restés relativement indéfinis. La question de savoir dans quelle mesure la mise en œuvre du *gender mainstreaming* a favorisé la diffusion et l'appropriation de l'objectif d'égalité auprès des acteurs et actrices des politiques d'emploi apparaît donc particulièrement intéressante. La littérature sur la mise en œuvre de l'action publique insiste en effet sur le fait qu'elle constitue une phase de « perturbation<sup>7</sup> », ou encore un « moment problématique<sup>8</sup> » de l'action publique : le caractère lacunaire ou flou des textes directeurs<sup>9</sup>, la complexification du système d'acteurs et actrices propre à la mise en œuvre ainsi que leurs inégales compétences<sup>10</sup>, et plus généralement la diversité des conditions pratiques de la mise en œuvre des orientations normatives d'une politique<sup>11</sup>, font que loin d'être « ficelé » lors de la séquence décisionnelle, le destin de toute politique publique apparaît incertain. Cette incertitude est susceptible d'être renforcée par le fait que l'impulsion en faveur de l'égalité émane de l'échelle européenne. La littérature sur l'europanisation des politiques publiques souligne en effet l'existence de filtres nationaux dans la mise en œuvre des politiques européennes<sup>12</sup>.

7. Padiou (J.-G.), *L'État au concret*, Paris, Presses universitaires de France, 1982, p. 139.

8. Philippe (S.), « La mise en œuvre de l'action publique : un moment problématique de la politique de santé mentale », *Revue française de science politique*, 54 (2), 2004.

9. Sabatier (P. A.), « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of public policy*, 6 (1), 1986.

10. Hill (M.), Hupe (P.), *Implementing public policy*, London, Sage, 2002.

11. Surel (Y.), « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, 47 (2), 1997.

12. Mazey (S.), « The European Union and Women's Rights: From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda? », *Journal of European public policy*, 5 (1), 1998 ; Risse (T.), Green Cowles (M.), Caporaso (J.), eds, *Transforming Europe. Europeanisation and Domestic Change*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 2001.

Cet article propose ainsi d'analyser les modalités de diffusion du *gender mainstreaming* et de l'objectif d'égalité des sexes auprès des acteurs et actrices en charge de la mise en œuvre de la politique d'emploi, ainsi que les freins à la réappropriation d'idées et de pratiques égalitaires par ces acteurs et actrices, à partir d'un cas d'étude, celui de la politique à destination des chômeurs et chômeuses de longue durée à Berlin. L'article s'appuie sur les principaux résultats d'une thèse de science politique relative à l'intégration de l'objectif d'égalité des sexes dans la mise en œuvre des politiques d'emploi<sup>13</sup>. Visant à étudier la diffusion de l'égalité au-delà des changements ou de l'absence de changements apparents dans les institutions du secteur de l'emploi, la recherche a mobilisé le cadre théorique de l'institutionnalisme centré sur les acteurs et actrices<sup>14</sup>, qui permet de « penser des usages hétérodoxes des institutions<sup>15</sup> » et d'envisager celles-ci comme des ressources ou des contraintes, n'ayant pas d'effet univoque sur les acteurs et actrices.

Nous faisons l'hypothèse suivante : si la mise en œuvre du *gender mainstreaming* impulsé par les institutions communautaires enclenche un processus de diffusion de la thématique de l'égalité au sein du service public de l'emploi et auprès de ses partenaires, elle ne fait l'objet que de réappropriations limitées. Certes, les prescriptions communautaires constituent une ressource pour des actrices sensibilisées à l'égalité des sexes, afin que celles-ci favorisent une institutionnalisation de cette question au sein du secteur de l'emploi. Mais dans la mise en œuvre des mesures pour l'emploi, l'objectif d'égalité est essentiellement approprié par des actrices spécialistes de l'égalité, possédant un engagement professionnel sur cette question, ou *a minima* une expertise et une sensibilité à la cause. En revanche, les profanes de l'égalité restent peu concerné-e-s par cette thématique : la diffusion de connaissances sur le genre est en effet limitée, de sorte que ce thème reste secondaire aux yeux de la grande majorité des professionnel-le-s de l'emploi. Si la mise en œuvre du *gender mainstreaming* permet de faire émerger quelques spécialistes de l'égalité au sein du service public de l'emploi, elle ne vient pas remettre fondamentalement en cause la place marginale de l'objectif d'égalité dans la politique d'emploi à Berlin.

---

13. 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 pour le doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Paris, 2010. La thèse n'était pas centrée exclusivement sur le *gender mainstreaming*, qui ne constitue que l'une des voies d'intégration de l'égalité dans les politiques d'emploi.

14. Mayntz (R.), Scharpf (E. W.), « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », *Politix*, 55, 2001.

15. Giraud (O.), « La *Steuerungstheorie*. Une approche synthétique de l'action publique contemporaine », *Politix*, 55, 2001, p. 90.

### Matériau empirique et méthodologie

Les politiques d'emploi constituent un secteur d'action publique particulièrement vaste, c'est pourquoi nous nous sommes concentrée sur un sous-champ de ces politiques, celui à destination des chômeurs et chômeuses de longue durée. Nous avons enquêté entre 2003 et 2010 dans quatre arrondissements (*Bezirke*) berlinois, au sein des institutions du service public de l'emploi et auprès de plusieurs de ses partenaires, publics et privés. Nombre d'entre eux bénéficient de cofinancements du Fonds social européen (FSE) et doivent, en principe, respecter à ce titre le principe d'égalité des sexes.

Le matériau empirique mobilisé pour cet article est constitué de deux types de sources, écrites et orales. 53 entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des acteurs et actrices des politiques d'emploi et de celles d'égalité des sexes à Berlin : des « actrices spécialistes », institutionnelles ou associatives, dont le travail est – pour totalité ou partie – dédié à la promotion des droits des femmes (n=23), d'une part, et des acteurs et actrices des politiques d'emploi non spécialistes des questions de genre, que l'on peut qualifier de « profanes de l'égalité » (n=30), d'autre part. On peut distinguer parmi ces derniers et dernières les conseillers-ères à l'emploi travaillant directement avec les demandeurs-euses d'emploi, les responsables de service ou de structure (institutionnelle ou associative), dont le travail est fortement orienté sur la direction d'équipes, la gestion des structures et la programmation des activités, ainsi que les acteurs et actrices en charge de la programmation de la politique d'emploi sur Berlin. Nos entretiens ont porté sur quelques éléments de trajectoires des enquêté-e-s, et surtout sur leur travail au sein de la structure, sur leurs relations avec leurs partenaires de travail et sur le thème de l'égalité des sexes. Sur ce point, les questions visaient à appréhender leur familiarité avec la thématique (les questions posées concernaient leurs éventuelles connaissances sur les freins genrés pour accéder à l'emploi et à la formation, ainsi que sur les inégalités entre les sexes sur le marché du travail et sur leurs causes). Les enquêté-e-s étaient aussi questionné-e-s sur leur éventuelle participation à des actions visant à favoriser l'égalité entre femmes et hommes dans l'emploi. L'enquête s'est également appuyée sur l'analyse de la littérature grise des secteurs de l'emploi et de l'égalité (documents communautaires et nationaux, et, de manière privilégiée, documents locaux).

Nous montrerons d'abord que le *gender mainstreaming* impulsé au niveau communautaire fait l'objet de mécanismes de diffusion portés essentiellement par les actrices locales spécialistes de l'égalité, qui reposent sur la sensibilisation, la formation et l'institutionnalisation des questions de genre dans le secteur de l'emploi. Ces initiatives marquent un réel changement dans la trajectoire du problème de l'égalité des sexes dans les politiques d'emploi (I). Pour autant, différents éléments attestent la place marginale de l'objectif d'égalité des sexes dans les pratiques et les représentations des acteurs et actrices qui mettent en œuvre les politiques d'emploi ; les initiatives en faveur de l'égalité dans l'emploi portées par les intermédiaires de l'emploi restent ponctuelles et ne concernent qu'un petit nombre de « profanes de l'égalité », très majoritairement des femmes, sensibilisées aux questions de genre (II). Nous interrogerons les causes de cette diffusion limitée de

l'objectif d'égalité des sexes dans un contexte institutionnel apparaissant *a priori* comme favorable : si les modalités d'institutionnalisation du *gender mainstreaming* permettent de comprendre pour partie la portée restreinte du changement, différents freins, de nature cognitive et normative, limitent également les réappropriations de l'objectif égalitaire par les intermédiaires de l'emploi (III).

### Les politiques d'emploi en Allemagne

En Allemagne, le ministère en charge de l'emploi définit les grandes orientations de la politique fédérale de l'emploi. Les deux institutions du service public de l'emploi qui la mettent en œuvre au niveau local sont les *Arbeitsagenturen*, en charge de l'indemnisation et de l'accompagnement des demandeurs-euses d'emploi inscrit-e-s au chômage depuis moins d'un an, et les *Job Center*, créés dans le cadre des « réformes Hartz », en charge des chômeurs et chômeuses de longue durée (*i.e.* inscrit-e-s au chômage depuis au moins un an – mais parfois depuis (beaucoup) plus longtemps). Parmi leurs partenaires de travail, on trouve les associations du secteur de l'emploi et de la formation, auxquelles est déléguée la mise en œuvre des mesures de formation et d'insertion que les *Job Center* et *Arbeitsagenturen* programment pour leur public. En outre, les *Länder* ont développé depuis les années 1980 leurs propres programmes et mesures pour l'emploi<sup>16</sup>. À Berlin, trois sociétés de conseil accompagnent l'administration du *Land* dans l'élaboration de sa politique d'emploi. Les *Arbeitsagenturen* et les *Job Center* coopèrent aussi avec les services administratifs du *Land* en charge de l'emploi et du Fonds social européen (FSE). Les *Job Center* ne sont pas directement cofinancés par le FSE, mais collaborent avec des acteurs associatifs du champ de l'emploi et de la formation souvent cofinancés par ce biais.

### Du gender mainstreaming communautaire à sa mise en œuvre berlinoise

Si l'Union européenne a impulsé la diffusion du *gender mainstreaming* dans le domaine de l'emploi, les modalités précises de son application ainsi que le contenu de l'objectif d'égalité sont relativement indéfinis. Ceci échoit donc aux acteurs et actrices locaux-les. À Berlin, le *gender mainstreaming* a essentiellement été opérationnalisé par des actrices déjà spécialistes de l'égalité, *via* des initiatives axées sur la sensibilisation, la formation et l'institutionnalisation des questions de genre dans le secteur de l'emploi.

#### ***L'Union européenne et le gender mainstreaming : une impulsion faiblement définie***

Initialement porté par les milieux féministes de l'aide au développement, qui avaient constaté l'échec des approches antérieures des politiques d'égalité (approche par l'égalité des droits, actions positives), le *gender mainstreaming*

16. 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.



devient le cœur de la politique d'égalité des sexes de l'Union européenne (UE) à partir des années 1990 : la communication de la Commission de 1996<sup>17</sup>, puis deux articles du traité d'Amsterdam de 1997, consacrent sa reconnaissance institutionnelle.

L'emploi constitue l'un des secteurs où le *gender mainstreaming* est promu. En effet, dans un contexte où l'UE entend augmenter ses taux d'emploi (notamment pour financer la protection sociale et concurrencer les économies états-unienne et japonaise), le thème de l'emploi des femmes devient stratégique<sup>18</sup>. La Commission européenne choisit notamment le Fonds social européen, outil de cofinancement des politiques d'emploi dans les États-membres, comme secteur test pour l'application du *gender mainstreaming*. En outre, dans le cadre du lancement de la stratégie européenne pour l'emploi, la préparation des lignes directrices pour l'emploi constitue également une opportunité pour introduire l'approche intégrée de l'égalité.

Pour autant, les modalités concrètes d'appropriation de cette méthode d'action et de l'objectif d'égalité apparaissent problématiques. En matière de méthode, d'une part, certains documents communautaires relatifs à la mise en œuvre du *gender mainstreaming* sont publiés par la Commission<sup>19</sup> : ils recommandent notamment l'organisation de formations à l'égalité et la création de postes dédiés à cette thématique au sein d'institutions publiques. Il s'agit cependant de simples documents d'information et de conseil. Les règlements portant sur l'utilisation du Fonds social européen, à valeur contraignante pour les États-membres, comportent quelques dispositions techniques (sur la réalisation de diagnostics genrés et de statistiques sexuées essentiellement) visant à définir une méthode de mise en œuvre du *gender mainstreaming*. Toutefois, les articles relatifs au *gender mainstreaming* sont peu nombreux : c'est davantage le principe général d'égalité qui est rappelé dans ces textes. Le *gender mainstreaming*, relevant de la *soft law*, ne prévoit pas de réponse légale aux problèmes que sa non-application peut poser<sup>20</sup>.

17. Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil, *Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires*, 21 février 1996, COM (96) 67 final.

18. Pour plus d'éléments, cf. Jönsson (A.), Perrier (G.), « Les politiques de conciliation de l'Union européenne : dépassement ou déplacement de la dichotomie genrée public-privé ? », in Sénac-Slawinski (R.), Muller (P.), dir., *Genre et action publique : la frontière public-privé en questions*, Paris, L'Harmattan, 2009.

19. Braithwaite (M.), *Intégration de la dimension de l'égalité des chances dans les fonds structurels : comment les régions, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni mettent en pratique la nouvelle approche*, Rapport final de l'enquête sur les pratiques actuelles et conclusions du séminaire de Gelsenkirchen, avril 1999 ; Sensi (D.), *Mécanismes et indicateurs de suivi du mainstreaming de l'égalité des genres*, Rapport d'étude réalisée pour la Commission européenne, Université de Liège, SEDEP, 2000.

20. Jacquot (S.), *La politique communautaire...*, thèse cit., p. 355.



D'autre part, le contenu de l'égalité reste indéfini dans les documents communautaires, tant dans la communication de 1996<sup>21</sup> que dans la réglementation du secteur de l'emploi. Les lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi abordent les questions de l'accès à l'emploi et de la hausse du taux d'emploi, introduisant la thématique de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Mais hormis ce point, aucun document communautaire relatif à la politique d'emploi ne définit précisément ce que devrait être l'égalité dans l'emploi, l'insertion professionnelle et la formation : s'agit-il d'une égalité de moyen (dans l'usage des outils des politiques d'emploi, d'insertion et de formation) ou d'une égalité de résultat ? En matière d'égalité de moyen, devrait-il s'agir de parité dans les taux globaux de participation aux mesures d'insertion et de formation, ou bien de parité déclinée aux différents types de mesure ? L'égalité de résultat devrait-elle viser l'accès à l'emploi en général ou à l'emploi de qualité (pérenne et à temps plein, par exemple) ? Ces quelques éléments illustrent la pluralité des manières de définir l'égalité, qui contraste avec le caractère flou des documents communautaires à cet égard. Ainsi, c'est davantage le principe – très général – de l'égalité des sexes que le contenu de l'égalité dans l'emploi que l'on trouve dans les documents de l'UE.

Au vu de cette double caractéristique, l'analyse de la mise en œuvre du *gender mainstreaming* s'avère centrale pour comprendre l'impact de cette nouvelle méthode de promotion de l'égalité des sexes et sa capacité à diffuser des représentations et des pratiques égalitaires au sein des institutions censées la mettre en œuvre. Le rôle des acteurs et actrices infra-communautaires apparaît déterminant.

***Le gender mainstreaming dans la mise en œuvre des politiques d'emploi à Berlin : diffuser l'objectif d'égalité par la formation et la sensibilisation au genre***

L'enquête de terrain menée à Berlin révèle deux changements principaux qui s'inscrivent dans la stratégie de diffusion transversale de l'objectif d'égalité des sexes : la création ou le renforcement de postes à l'« égalité des chances sur le marché du travail<sup>22</sup> » au sein des principales institutions du service public de l'emploi (SPE), ainsi que la mise en place de formations et la diffusion de supports de sensibilisation à cette thématique à destination de divers acteurs et actrices des politiques d'emploi.

D'une part, des postes dédiés à la promotion de l'égalité des sexes au sein des institutions du SPE ont été créés ou consolidés. Ainsi, dans le cadre d'une

21. Dans cette communication, « il s'agit [...] de ne pas limiter les efforts de promotion de l'égalité à la mise en œuvre de mesures spécifiques en faveur des femmes, mais de mobiliser explicitement en vue de l'égalité l'ensemble des actions et politiques générales, en introduisant dans leur conception [...] l'attention à leurs effets possibles sur les situations respectives des femmes et des hommes (« *gender perspective* »)... ».

22. Si la dénomination officielle (que nous avons traduite) ne mentionne pas le critère du sexe, l'article de loi qui définit les missions de ce poste vise néanmoins expressément et exclusivement ce critère.

réforme portée par l'agence fédérale pour l'emploi allemande (*Bundesagentur für Arbeit*, ou *BA*) – qui dépasse donc le seul *Land* de Berlin –, les agences locales pour l'emploi (*Arbeitsagenturen*) berlinoises ont vu les postes à l'égalité des chances passer de mi-temps à des temps pleins. Dans le contexte de promotion de l'égalité par l'UE, cette thématique a gagné en importance à la *BA*. En outre, et alors qu'aucune obligation légale ne pesait sur les *Job Center*, l'administration berlinoise en charge des droits des femmes a impulsé la création de postes similaires (mais sans obligation de temps plein) dans les *Job Center* de son territoire ; il s'agit ici d'une spécificité de ce *Land*. Celui-ci correspond au cas « le plus favorable » pour étudier la mise en œuvre du *gender mainstreaming*. Il constitue en effet la « capitale du féminisme », dans laquelle ont fleuri de nombreuses associations féministes au cours des années 1970<sup>23</sup>. Le *Land* a institutionnalisé depuis les années 1980 une politique d'égalité des sexes et dispose d'une administration régionale en charge de ces questions<sup>24</sup>. Au vu de la structure du chômage à Berlin, les postes à l'égalité dans les *Job Center* sont importants : 80 % des chômeurs-euses berlinois-es sont suivi-e-s dans ces institutions, et non dans les *Arbeitsagenturen*<sup>25</sup>. Ces chargées de mission ont pour but de dispenser des informations et des conseils à leurs collègues et à leurs partenaires de travail (employeurs, porteurs de projets) sur la thématique de l'égalité entre femmes et hommes sur le marché du travail.

D'autre part, différentes initiatives de sensibilisation et de formation au genre en direction d'acteurs et actrices des politiques d'emploi ont été lancées. Elles s'inscrivent pour partie dans le cadre de la mise en œuvre du Fonds social européen (FSE) : les services ministériels allemands en charge des droits des femmes<sup>26</sup> ont en effet promu des formations pour les acteurs et actrices qui programment la mise en œuvre du FSE au niveau des *Länder*. Dans le sillon de ces formations, une dizaine d'actrices berlinoises des politiques d'emploi, désireuses de poursuivre cette dynamique, ont constitué un groupe de travail informel (*Gender Arbeitsgruppe*, ou *Gender AG*) animé par une universitaire spécialiste des questions de genre et portant sur les méthodes et enjeux de l'égalité. En outre, une chargée de mission à l'égalité d'une mairie d'arrondissement berlinoise ainsi que la responsable du *gender mainstreaming* d'une société de conseil intervenant sur les politiques d'emploi du *Land* (société SPI) ont organisé pour des porteurs-euses de projets FSE une série de séminaires consacrés

23. Marx Ferree (M.), *Varieties of Feminism...*, *op. cit.*

24. Autre signe de cette institutionnalisation, chaque mairie d'arrondissement possède une chargée de mission aux droits des femmes et/ou à l'égalité (les dénominations varient en fonction des arrondissements). En outre, le *Land* subventionne des associations féministes qu'il associe à la mise en œuvre de sa politique d'égalité.

25. La part de demandeurs-euses d'emploi de longue durée berlinois-e-s (80 %) est supérieure à la moyenne nationale (environ 65 %), et parmi les plus élevées du pays.

26. En Allemagne, il s'agit d'un département au sein du ministère de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse.

à l'égalité, qui ont regroupé une vingtaine de participant·e·s. Enfin, des formations à l'égalité ont été organisées en direction des chargées de mission à l'égalité des *Arbeitsagenturen* et des *Job Center*. À ces formations s'ajoutent des initiatives visant à sensibiliser à la question du *gender mainstreaming* et de l'égalité. Notamment, au cours de l'année 2000, l'une des responsables du service FSE du *Land* de Berlin a consacré au *gender mainstreaming* une des trois réunions d'information annuelles à destination des porteurs·euses de projets. Elle a aussi publié un bulletin d'information du FSE sur cette question ; celui-ci contient des informations factuelles sur les inégalités entre les sexes dans l'emploi (relatives notamment à la surreprésentation des femmes dans les secteurs à bas salaires, aux différences sexuées des taux d'emploi), et apporte des éléments sur la base juridique de l'égalité dans le droit communautaire, ainsi que des éléments de réflexion sur des concepts tels que le sexe et le genre.

L'opérationnalisation du *gender mainstreaming* dans la mise en œuvre des politiques d'emploi à Berlin appelle plusieurs remarques. D'une part, les initiatives de sensibilisation à l'égalité décrites participent d'un processus de mise en visibilité et d'institutionnalisation de l'égalité au sein du service public de l'emploi, qui concourt à la légitimation de cet objectif, car ces initiatives marquent une reconnaissance institutionnelle de celui-ci. Les postes à l'égalité, *via* l'« objectivation institutionnelle<sup>27</sup> » qu'ils incarnent, donnent à voir la politique de promotion de l'égalité dans le secteur de l'emploi, et favorisent la professionnalisation de la thématique du genre en créant des débouchés professionnels sur cette question. La thématique de l'égalité n'est pas uniquement portée par des personnels des institutions spécifiquement chargés des droits des femmes, mais aussi par des personnels des institutions pour l'emploi, qui deviennent par ce biais des spécialistes de l'égalité dans l'emploi. Les formations à l'égalité s'inscrivent quant à elles dans une stratégie d'apprentissage<sup>28</sup>, entendue comme la « mobilisation de ressources intellectuelles – informations, savoir-faire, symboles et valeurs – en vue d'infléchir les pratiques existantes<sup>29</sup> » : ces formations visent à ce que les acteurs et actrices disposent de « fils directeurs qu'ils puissent mettre en place dans leur secteur d'activité à travers des mesures prenant en compte la question du genre<sup>30</sup> ». Ces initiatives marquent un réel changement dans la trajectoire du problème des inégalités entre les femmes et les hommes

27. Dubois (V.), « Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue. Contribution à une analyse des catégories d'intervention publique », in Kaluszynski (M.), Wahnich (S.), dir., *L'État contre la politique ? : les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998.

28. Pour une analyse plus détaillée sur ce point, cf. Perrier (G.), « Le *gender mainstreaming*, entre objectivation institutionnelle et apprentissage de l'égalité : des instruments pour changer les pratiques des acteurs des politiques d'emploi ? Regards croisés France-Allemagne », *Lien social et politiques*, 69, 2013.

29. Jobert (B.), « Représentations sociales. Controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), 1992, p. 219.

30. Notre traduction de : SPI Consult GmbH, COMPASS, *Von der Strategie zur Praxis. Gender Mainstreaming in Förderprojekten der Europäischen Strukturfonds. Abschlussbericht*, S.I. n. d., p. 11.

dans l'emploi, dans la mesure où les politiques d'emploi allemandes ont longtemps été marquées par un très faible intérêt pour cette problématique<sup>31</sup>.

D'autre part, ce sont essentiellement des femmes ayant une certaine proximité avec les questions d'égalité qui se chargent de mettre en œuvre le *gender mainstreaming*. On peut distinguer plusieurs cas de figure. Ainsi, les formations au genre dans le cadre du FSE ont été impulsées par les services ministériels fédéraux en charge des droits des femmes (et non par le ministère en charge du travail et des affaires sociales) : elles émanent d'institutions qui, dans le cadre de la division du travail administratif, sont spécialisées sur la promotion de l'égalité des sexes. Les postes à l'égalité, en revanche, ont été institués par la *Bundesagentur für Arbeit (BA)*. Si quelques actrices en interne (notamment la chargée de mission à l'égalité des chances au niveau de la *BA*) inscrivent leur action dans une logique de promotion de la cause féministe, le passage à temps plein des postes au niveau local répond aussi à un enjeu stratégique : celui de conformation aux orientations égalitaires des institutions européennes. L'existence de ces postes permet en effet aux acteurs et actrices allemand·e·s d'arguer auprès de la Commission européenne d'une implication du service public de l'emploi (SPE) allemand dans la promotion de l'égalité des sexes. Enfin, d'autres initiatives (comme les bulletins d'information ou la *Gender AG*) sont prises par des actrices appartenant aux institutions des politiques d'emploi, mais qui se caractérisent par une certaine proximité à la thématique de l'égalité : la salariée de la société de conseil SPI a elle-même participé à la *Gender AG* ainsi qu'à la formation au genre dans le cadre du FSE. Il en va de même pour la responsable du service FSE de l'administration du *Land*. L'opérationnalisation du *gender mainstreaming* repose donc essentiellement sur le travail d'« avocates du *gender mainstreaming*<sup>32</sup> », qui portent la lutte pour l'égalité des sexes dans leurs institutions, afin que celles-ci mènent des politiques égalitaires. À la différence d'autres actrices qui se mobilisent contre leur institution pour mettre à mal les hiérarchies genrées qui les structurent<sup>33</sup>, celles étudiées ici ne se mobilisent pas contre leur institution, mais leurs initiatives sont indispensables pour que le *gender mainstreaming* ne reste pas une pure incantation des institutions communautaires.

Ainsi, si l'Union européenne a favorisé la visibilité de la thématique du genre avec l'adoption de la méthode de *gender mainstreaming*, sa mise en œuvre au niveau local est assurée par des actrices qui portent la cause des femmes au sein des institutions du SPE à Berlin et auprès de ses partenaires ; ces actrices sont déjà pour l'essentiel des professionnelles de l'égalité ; quelques-unes amorcent

31. Sur ce point, cf. Perrier (G.), *Intégrer l'égalité...*, thèse cit.

32. Hafner-Burton (E.), Pollack (M. A.), « Mainstreaming Gender in the European Union », *Journal of European public policy*, 7 (3), 2000, p. 440.

33. Bereni (L.), Revillard (A.), « Un mouvement social paradigmatique ? Ce que le mouvement des femmes fait à la sociologie des mouvements sociaux », *Sociétés contemporaines*, 85, 2012.

une professionnalisation *via* l'opérationnalisation du *gender mainstreaming*. Leurs initiatives marquent un réel changement dans la trajectoire du problème de l'égalité de genre dans les politiques d'emploi. Dans ce contexte, observe-t-on la diffusion d'idées et de pratiques égalitaires auprès des profanes de l'égalité et leur appropriation ?

### **L'égalité des sexes : un objectif faiblement approprié dans la mise en œuvre des politiques d'emploi à Berlin**

Si dans la théorie institutionnaliste centrée sur les acteurs et actrices, les institutions sont pensées comme centrales pour la régulation institutionnelle, elles n'en sont pas pour autant déterminantes pour l'action : les normes institutionnelles n'ont pas d'effet automatique sur les acteurs et actrices. De fait, notre enquête de terrain révèle la place résiduelle qu'occupe l'objectif d'égalité des sexes dans la mise en œuvre des politiques d'emploi à Berlin, en dépit du processus d'institutionnalisation et de légitimation de la question du genre dans ces politiques.

#### ***La place résiduelle de l'objectif d'égalité dans les documents directeurs de la politique d'emploi et dans les pratiques des intermédiaires de l'emploi.***

L'analyse des documents directeurs des politiques d'emploi mises en œuvre à Berlin met en évidence la faible diffusion de la norme égalitaire. Ainsi, dans les programmes annuels des *Job Center*, alors que les indicateurs nationaux font des jeunes une cible explicite – avec l'un des objectifs consacrés à la hausse du taux d'accès à l'emploi des moins de 25 ans, on ne trouve aucun indicateur concernant les femmes ou certaines catégories d'entre elles. En outre, alors que les inégalités entre les sexes dans l'emploi se jouent en grande partie dans la qualité de celui-ci, seul le dernier des indicateurs nationaux déterminés pour 2007 et 2008 pour les *Job Center* (relatif à la hausse de l'efficacité et de la durabilité des insertions) fait référence à la qualité de l'emploi, et de façon relativement vague. Certes, la législation allemande fixe un quota de participation des femmes aux politiques d'emploi, mais les prescriptions qui y sont relatives n'ont pas la même valeur que d'autres indicateurs de suivi de l'activité des *Job Center*, puisque ce quota n'a pas de dimension contraignante. Enfin, l'analyse des documents directeurs des *Job Center* et les entretiens montrent que les actions visant à lever les freins genrés à l'emploi restent minoritaires<sup>34</sup> : des actions non mixtes de formation et d'orientation, un projet de garde d'enfants à horaires atypiques par d'anciennes chômeuses auxquelles est donnée l'occasion de se qualifier, ainsi qu'une action d'accompagnement renforcé dans un *Job Center* pour des femmes victimes de violence existent à Berlin, mais leur

34. Sur ces projets, cf. Perrier (G.), « Entre injonctions communautaires et dynamiques locales : l'objectif d'égalité entre les sexes dans les politiques d'insertion professionnelle à Berlin et en Seine-Saint-Denis », *Cahiers du LISE*, 5, 2011.

nombre est très faible rapporté à l'ensemble des actions pour l'emploi dans les quatre arrondissements étudiés. En outre, la plupart des projets sont portés par des associations féministes (en coopération avec les *Job Center*), souvent d'assez longue date, et ne peuvent donc être compris comme le résultat de la mise en œuvre du *gender mainstreaming*.

### ***Une norme égalitaire sous-déterminée et peu appropriée par les intermédiaires de l'emploi***

L'enquête a aussi révélé que les acteurs et actrices adoptant une lecture sexuée de l'insertion sont peu nombreux-euses. Les connaissances sur les inégalités de genre dans l'emploi restent fragmentaires, et la légitimité de l'objectif d'égalité incertaine. De nombreux-euses acteurs et actrices n'ont aucune forme de proximité avec la question de l'égalité, alors que le genre apparaît comme l'une des variables structurantes concernant le marché du travail. En effet, à Berlin, comme partout en Allemagne, les taux d'activité des femmes sont moins élevés que ceux des hommes<sup>35</sup>. En outre, les femmes sont surreprésentées dans les emplois précaires, en particulier dans l'emploi à temps partiel. Enfin, même si depuis plusieurs années le taux de chômage des Berlinoises est systématiquement moins élevé que celui des Berlinoises<sup>36</sup>, leur taux d'emploi est un peu plus faible que celui des hommes<sup>37</sup>.

Le thème de notre recherche, d'abord affiché ouvertement auprès des enquêté·e·s, nous a valu quelques (rares) refus d'entretien, au motif que ce n'était pas une préoccupation de la structure contactée<sup>38</sup>. Plus fréquemment, certain·e·s interviewé·e·s considèrent en entretien que l'insertion n'est pas une question de sexe, mais s'explique par d'autres variables, telles que la qualification, l'âge, l'origine, ou la maîtrise de la langue allemande, à l'instar de ce responsable d'équipe d'un *Job Center* : « Non, il y a une participation équilibrée

35. Les données s'appuient essentiellement sur la contribution suivante : Bogai (D.), Wiethölter (D.), Partmann (M.), *Die Arbeitsmarktsituation für Frauen in Berlin-Brandenburg*, IAB Berlin-Brandenburg, 1, 2009. En 2007, le taux d'activité des femmes (rapport entre le nombre d'actives – actives occupées et chômeuses – et l'ensemble de la population correspondante) à Berlin était de 70 %, contre 78,6 % pour les hommes, chez les 15-65 ans.

36. Le taux de chômage des Berlinoises oscille entre 15,5 % et 19 % entre 2000 et 2007, tandis que pour les hommes, il varie entre 19,5 % et 24 %.

37. Le taux d'emploi d'une classe d'individus est calculé en rapportant le nombre d'individus de la classe ayant un emploi au nombre total d'individus dans la classe. C'est à Berlin que l'écart entre le taux d'emploi des femmes (60,8 %) et celui des hommes (65,4 %) est le moins marqué (données pour 2007, même tranche d'âge que pour les taux d'activité). Ceci est dû au fait que le taux d'emploi des hommes est faible relativement à ceux des autres *Länder*, de l'Ouest comme de l'Est. En revanche, le taux d'emploi des Berlinoises est moins élevé que celui des Allemandes des nouveaux (64,4 %) et des anciens (64,2 %) *Länder* (données pour 2007 également).

38. Ce constat nous a amenée à modifier notre démarche lors la première prise de contact avec les enquêté·e·s non spécialistes des inégalités entre les sexes, en taisant dans un premier temps le fait que nous travaillions sur l'intégration de la problématique du genre dans les politiques d'emploi et en présentant notre thèse comme un travail sur les marges de manœuvre des intermédiaires de l'emploi.



entre les sexes aux mesures ; ce qui constitue un problème, et là où nous sommes vigilants, c'est sur la question des migrants. » Très peu d'acteurs et actrices évoquent le problème des inégalités de genre en le croisant aux questions de discrimination ethnique. En outre, l'idée selon laquelle il est fécond de prêter « une attention particulière aux moments de l'interaction où l'enquêté hésite, bute sur les mots, se raidit ou "se ferme"<sup>39</sup> » est pertinente pour comprendre le rapport de certain·e·s professionnel·le·s de l'emploi à l'objectif d'égalité des sexes. Ainsi, lorsque les questions posées sont en lien avec ce thème, un responsable du service emploi du *Land* laisse systématiquement la parole à son collègue qu'il a pris soin d'associer à l'entretien. Un autre nous demande avec mécontentement de mettre fin à nos questions sur l'égalité sous peine de ne pas poursuivre la conversation.

Une majorité d'interviewé·e·s apportent cependant des éléments de réponse à la question posée de savoir s'il existe des freins genrés<sup>40</sup> à l'insertion sur le marché du travail. Le contenu des analyses proposées par les interviewé·e·s sur les inégalités entre les sexes varie néanmoins considérablement. Par exemple, la question de la ségrégation horizontale dans l'emploi est présentée par quelques-un·e·s non comme un désavantage, mais comme un atout pour les femmes, au vu de la pénurie d'emplois peu qualifiés à Berlin : dans ce contexte, la surreprésentation des femmes dans les métiers du *care* est considérée davantage comme une chance de débouché pour les chômeuses que comme une source de précarité.

En outre, on peut distinguer de manière idéal-typique chez les enquêté·e·s deux discours sur le lien entre les inégalités sexuées dans l'emploi et les politiques d'emploi : tandis que les profanes de l'égalité tendent à adopter un discours de la non-discrimination<sup>41</sup>, les spécialistes de l'égalité tendent quant à elles à tenir un discours que nous avons qualifié d'égalité de résultat. Ainsi, la plupart des interviewé·e·s non spécialistes de l'égalité mettent en avant le caractère irréprochable de leurs pratiques eu égard à l'objectif d'égalité de traitement. Des assertions telles que « l'égalité entre les sexes, ce n'est pas un souci pour nous », « pour nous, c'est une évidence », ou encore « tout le monde est sur la même ligne, que ce soit un homme ou une femme, il y a une égalité totale » ont souvent été formulées. Les entretiens menés auprès de ces mêmes acteurs et actrices ont pourtant permis de constater parfois que ceux-ci et celles-ci pouvaient être partie prenante d'un système genré, qu'ils et elles contribuent à

39. Beaud (S.), Weber (F.), *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 1997, p. 269 ; cf. aussi : Olivier de Sardan (J.-P.), « La politique du terrain : Sur la production des données en anthropologie », *Enquête*, 1, 1995, p. 8, qui écrit : « Quand un interlocuteur est "hors sujet", ou quand ses réponses sont confuses, le chercheur tendra encore plus l'oreille. »

40. Les questions posées aux enquêté·e·s ne comportaient pas ce vocabulaire, que l'on peut considérer comme académique. Elles étaient reformulées lors de relances lorsque ceux-ci « calaient ».

41. Pour une réflexion sur la notion de non-discrimination, cf. Bereni (L.), Chappe (V.-A.), « La discrimination, de la qualification juridique à l'outil sociologique », *Politix*, 94, 2011.



alimenter<sup>42</sup>. Ces contradictions entre discours et pratiques constituent un signe du peu de familiarité de bon nombre d'acteurs et d'actrices avec la problématique. Dans le discours de la non-discrimination, les éléments de causalité cités pour expliquer l'existence d'inégalités dans l'emploi sont en général externes aux politiques d'emploi. Le poids des normes sociales, la publicité, ou encore la culture de certaines femmes étrangères ou immigrées, considérée comme patriarcale, sont mis en avant pour expliquer les freins que rencontrent les femmes ou certaines femmes pour accéder à l'emploi à chance égale avec leurs homologues masculins.

Les questions d'orientation et de faible mobilité sont donc avant tout vues comme des problèmes produits par « la société », sur lesquelles les politiques d'emploi et ses agent·e·s n'auraient pas prise. Lorsque des causalités internes aux politiques d'emploi sont envisagées, elles ne mettent pas en questions les agent·e·s du service public de l'emploi (SPE), mais les pratiques discriminantes de certains employeurs. Enfin, le discours de la non-discrimination repose sur une conception de l'égalité axée sur la seule question de l'accès au marché du travail et aux mesures pour l'emploi ; des éléments tels que les différences de taux de participation selon le type de mesures (mesure de qualification ou emploi aidé du secteur privé, formation qualifiante ou non), ou la surreprésentation des femmes dans les emplois à temps partiel ne sont pas évoqués. À l'inverse, le discours de l'égalité de résultat se caractérise par une vision plus critique du rôle des institutions de l'emploi dans la promotion de l'égalité entre femmes et hommes, tant du point de vue des orientations normatives des politiques d'emploi que des pratiques des professionnel·le·s de l'emploi. Par exemple, la chargée de mission à l'égalité d'un *Bezirk* berlinois pointe la responsabilité du SPE dans la reproduction des inégalités quand elle mentionne les femmes orientées sur les emplois précaires, alors qu'elles auraient besoin de qualification. La question des inégalités entre les sexes est reliée à celle de la qualité de l'emploi. Plusieurs interviewées soulignent le développement de postes à très bas salaires, qui touchent particulièrement les femmes. Dans le discours de l'égalité de résultat, les inégalités sont envisagées sous un angle plus dynamique, et les politiques d'emploi comme un moyen possible de lutter contre elles.

### ***Les actions pour l'égalité : des initiatives portées par des actrices proches de la cause des femmes***

Enfin, s'il existe bien sur l'échiquier des politiques d'emploi quelques actions qui visent spécifiquement à favoriser l'égalité des sexes, l'analyse des profils des actrices impliquées dans ces actions révèle différentes formes de proximité avec le féminisme. D'une part, les associations féministes et les institutions en

---

42. Ainsi, plusieurs de nos interviewé·e·s ont mis en avant le fait que les femmes ne pouvaient travailler dans le bâtiment, une autre a précisé qu'elle ne proposait pas de femmes sur certaines offres d'emploi lorsqu'elle savait que les employeurs n'embaucheraient qu'un homme.

charge de l'égalité occupent une place centrale dans ces actions. Pour celles, non mixtes, de formation et d'orientation, ainsi que pour celle de gardes d'enfants à horaires décalés, la conception, le montage et l'organisation des projets ont été assurés par des associations féministes. Les cours de formation et d'orientation s'inscrivent dans un programme financé par l'administration du *Land* en charge des droits des femmes. Cette administration finance également des postes de permanentes dans l'association qui porte l'action de garde d'enfants. Enfin, la création d'un poste spécifique au *Job Center* de Tempelhof-Schöneberg pour la prise en charge de femmes victimes de violences a été encouragée par les élues d'arrondissement siégeant dans la commission femmes (dans le cadre d'une collaboration avec les associations gérant les centres d'hébergement pour les femmes en situation de violence). En outre, si la chargée de mission aux droits des femmes de la mairie de l'arrondissement berlinois de Tempelhof-Schöneberg n'est pas à l'initiative de la création du poste, elle n'en soutient pas moins activement le projet : elle a organisé, financé et animé une session de sensibilisation aux violences contre les femmes pour quelques salarié-e-s du *Job Center*, et engagé une collaboration informelle avec la conseillère du *Job Center* en charge du suivi de ces demandeuses d'emploi. Ainsi, dans les actions favorisant l'égalité entre femmes et hommes dans l'emploi, les professionnelles de l'égalité occupent une place centrale.

Si les actions égalitaires associent également des actrices du droit commun, celles-ci ont différentes formes de proximité avec la thématique de l'égalité. Ainsi, la directrice du *Job Center* où a été organisé un suivi spécifique des chômeuses victimes de violences est l'ancienne responsable des questions de droits des femmes dans les services sociaux de la mairie d'arrondissement. Toutefois, ainsi que le soulignent R. Mayntz et F. Scharpf<sup>43</sup>, la position institutionnelle ne résume pas les appartenances des acteurs et actrices, qui sont plurielles ; les aspects cognitifs notamment méritent d'être pris en compte dans l'analyse. De fait, certaines actrices ont été formées sur les questions d'égalité, à l'instar de cette même directrice, qui souligne l'importance de cette formation : « 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 conseillère emploi en charge du suivi de ces femmes a quant à elle été sensibilisée à la question des violences faites aux femmes dans le cadre de ses études universitaires. Si elle récusé le terme de féministe pour se qualifier, en soulignant les connotations négatives qu'elle y associe, elle déclare toutefois accorder de l'importance à l'objectif d'égalité des sexes<sup>44</sup>.

43. Mayntz (R.), Scharpf (F. W.), « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », art. cit.

44. Sur ce point, cf. Aronson (P.), « Féministes ou postféministes ? Les jeunes femmes, le féminisme et les rapports de genre », dans ce numéro (traduction de : « Feminists or "Postfeminists" ? : Young Women's Attitudes Toward Feminism and Gender Relations », *Gender and Society*, 17 (6), 2003). L'article montre que

Ainsi, l'analyse de la littérature grise locale et des entretiens montre que la norme égalitaire apparaît à la fois peu opérationnalisée et « sous-déterminée<sup>45</sup> ». On ne constate dans les discours de la majorité des interviewé·e·s ni de diagnostic commun sur l'existence d'inégalités entre les sexes dans l'emploi, ni sur les raisons de ce phénomène, ni de pronostic partagé sur la manière d'y remédier au sein du service public de l'emploi. Le caractère sous-déterminé de la norme d'égalité induit une « incertitude [...] quant [à son] “fondement”, [à ses] objectifs, voire [à son] objet même<sup>46</sup> ». Les quelques actions visant l'égalité des sexes sont menées par des actrices pour lesquelles nous avons identifié diverses formes de proximité avec la cause des femmes : soit une proximité institutionnelle (il s'agit d'actrices spécialistes ou d'anciennes actrices spécialistes), soit *a minima* une proximité cognitive. Ces différents éléments attestent donc le caractère limité de la transmission des connaissances sur les inégalités de genre dans l'emploi et la diffusion restreinte de pratiques visant à corriger ces inégalités *via* une action du SPE : l'institutionnalisation de la thématique de l'égalité ne vient pas remettre fondamentalement en cause le fait que celle-ci reste portée très majoritairement par les professionnelles de l'égalité, pour lesquelles cette question constitue le cœur de leur professionnalité, tandis que pour les autres, elle constitue tout au plus un objectif secondaire.

## Les freins à la diffusion d'un ethos et de pratiques égalitaires

Ainsi, en dépit de changements institutionnels et de la plus grande visibilité de la thématique du genre au sein des institutions pour l'emploi, la place de l'objectif d'égalité des sexes dans la mise en œuvre des politiques d'emploi à Berlin reste relativement marginale. Comment comprendre cette faible diffusion des pratiques féministes, dans un contexte *a priori* plutôt favorable, marqué par une forme d'institutionnalisation de la thématique du genre ?

### *Une diffusion à portée réduite ?*

Si, comme nous l'avons montré en première partie, des avocates du *gender mainstreaming* ont pris en charge l'opérationnalisation de cette méthode pour légitimer l'objectif d'égalité des sexes, la portée de ces actions de diffusion dépend cependant des modalités concrètes de leur mise en œuvre. Or celles-ci limitent les possibilités d'appropriation de cet objectif.

D'une part, en l'absence de dimension contraignante au niveau communautaire, les instruments de mise en œuvre du *gender mainstreaming* s'avèrent tous

---

la distance par rapport au vocable « féminisme » va souvent de pair avec une valorisation de l'héritage et des valeurs féministes chez les jeunes femmes auprès desquelles elle a enquêté.

45. Philippe (S.), « La mise en œuvre... », art. cit., p. 33.

46. Dubois (V.), « Politique culturelle... », art. cit., p. 167.

de nature informative. Ainsi, les chargé·e·s de mission à l'égalité des chances ne disposent ni de réel pouvoir de décision et de contrainte dans leur administration, ni de budget propre, ce qui restreint leur marge de manœuvre. Certes, il convient de ne pas négliger la « force d'une institution faible<sup>47</sup> » : le Comité du travail féminin étudié par Anne Revillard a largement balisé les voies de l'action en faveur de l'égalité professionnelle menée en France à partir des années 1980, en travaillant sur la diffusion de savoirs sur le travail des femmes. Mais notre recherche, menée sur un temps relativement court, ne permet pas de se prononcer sur la force des postes de chargé·e·s de mission à l'égalité des chances à long terme. En outre, l'institutionnalisation de l'égalité ne prémunit pas nécessairement contre une forme de marginalisation. Par exemple, la chargée de mission à l'égalité des chances à la direction régionale de la *Bundesagentur für Arbeit* (BA, agence fédérale pour l'emploi) à Berlin mentionne qu'elle n'est pas systématiquement conviée aux groupes de travail thématiques de la BA, alors que la problématique du genre est censée être transversale. Une anecdote confiée en entretien par une de ses collègues, qui convoitait initialement son poste, en dit long sur l'importance accordée par la hiérarchie à cette fonction : lorsque cette personne a fait part de son intérêt pour le poste à ses supérieurs, ceux-ci lui ont fait remarquer qu'elle « méritait mieux » et que le poste brigué n'était guère intéressant. Enfin, on peut se demander dans quelle mesure la création de ces postes suscite une diffusion et une prise en charge réellement transversales de la thématique de l'égalité. L'existence de ces postes semble en effet entraîner l'identification de la thématique du genre à la personne en charge du dossier et une absence de « responsabilisation collective pour l'intégration du *gender mainstreaming*<sup>48</sup> ». De manière significative, lors de nos premières démarches pour contacter des acteurs et actrices du secteur de l'emploi, plusieurs nous ont renvoyée à la personne identifiée à ce dossier. Une chargée de mission d'une agence locale pour l'emploi berlinoise déclare même que certain·e·s conseillers·ères ne la connaissent pas.

La portée des formations à l'égalité apparaît également incertaine, pour plusieurs raisons. D'abord, hormis la formation destinée aux porteurs·euses de projets du secteur de la formation professionnelle, les autres reposent sur le principe du volontariat. Les acteurs et actrices du secteur de l'emploi sont loin d'être systématiquement formé·e·s à l'égalité. Le caractère optionnel de ces formations tend ainsi à faire de l'égalité un critère secondaire des politiques d'emploi par rapport à d'autres impératifs auxquels sont soumis les professionnel·le·s du secteur. Ensuite, le principe de la participation volontaire pose la question

47. Revillard (A.), « L'expertise critique, force d'une institution faible ? Le comité du travail féminin et la genèse d'une politique d'égalité professionnelle en France (1965-1983) », *Revue française de science politique*, 59 (2), 2009.

48. Sainsburry (D.), Bergqvist (C.), « *Gender mainstreaming* "à la suédoise" », *Cahiers du genre*, 44, 2008, p. 127.

du niveau hiérarchique des participant·e·s : la tendance à déléguer la participation à la formation à des personnes de responsabilités inférieures à celles du public visé initialement est observable dans les formations FSE<sup>49</sup>. Par ailleurs, parmi nos enquêté·e·s, occupant des postes de conseillers·ères à l'emploi, et travaillant donc en contact direct avec les chômeurs·euses, aucun·e n'a suivi de formation. De fait, nous n'avons identifié qu'une seule formation spécifiquement dédiée à des acteurs et actrices en charge du suivi des demandeurs·euses d'emploi. Les autres ont concerné des acteurs et actrices plutôt en charge de la programmation des politiques d'emploi. Cet élément relativise fortement la portée transformatrice de ces instruments de sensibilisation au genre. Enfin, le fait d'opérationnaliser le *gender mainstreaming* par le biais de formations à l'égalité pose la question de l'articulation entre savoirs et pratiques. Dans quelle mesure les connaissances sont-elles assimilées ? Lors des formations à l'égalité, « des phénomènes d'altérations et d'appropriations singulières<sup>50</sup> » des idées sont susceptibles d'être en jeu dans leur transmission. La responsable des formations dans la société de conseil SPI ne constate d'ailleurs pas de modification particulière dans le contenu des dossiers présentés pour un cofinancement du FSE, en dépit de la participation d'un certain nombre de porteurs·euses de projet à une formation sur le genre. De même, la responsable du bureau emploi au service des droits des femmes de l'administration du Sénat berlinois souligne le scepticisme avec lequel certain·e·s participant·e·s à une formation considèrent la mise en pratique des connaissances acquises sur le *gender mainstreaming*. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que la plupart des formations sont de courte durée. L'enquête n'a pas permis d'explorer plus finement les effets des formations engagées (car nous n'avons rencontré que très peu de bénéficiaires), mais ces réflexions mériteraient d'être poursuivies en s'appuyant sur des éléments empiriques relatifs aux profils des participant·e·s, à leurs motivations à suivre ces formations, et aux éventuels changements de pratique occasionnés par leur participation à une formation.

### ***Les freins cognitifs et normatifs à la réappropriation de l'objectif d'égalité***

Au-delà cependant des limites de l'opérationnalisation du *gender mainstreaming*, d'autres freins à l'intégration de l'objectif d'égalité ressortent des entretiens auprès des professionnel·le·s de l'emploi. Le fait que de nombreux·euses interviewé·e·s aient mis en avant dans les entretiens que les inégalités entre les sexes ne constituaient pas le cœur des problèmes auxquels les chômeurs·euses sont confronté·e·s nous a amenée à nous intéresser plus en détails aux supposées « vraies questions » qui influent sur l'insertion des publics dans l'emploi,

49. Sophie Jacquot (*La politique communautaire...*, thèse cit., p. 367) observe le même phénomène au sein des institutions européennes.

50. Desage (F.), Godard (J.), « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 55 (4), 2005, p. 647.

afin de décrypter les objectifs perçus comme prioritaires et légitimes par ces acteurs·trices et pouvoir appréhender la difficile articulation entre leur cadre cognitif et normatif et l'objectif d'égalité des sexes. En nous éloignant de la thématique des inégalités de genre dans la conduite de toute une partie de l'entretien, nous avons pu mettre en évidence le référentiel dominant des politiques d'emploi et mieux analyser l'absence relative du thème du genre sur le terrain.

La faible légitimité de cette question chez les professionnel·le·s de l'emploi apparaît d'une part liée au fait que le sexe n'est pas envisagé comme une variable pertinente pour comprendre l'emploi, en comparaison avec d'autres éléments handicapant les chômeurs·euses, qui occupent une place importante dans les discours des enquêté·e·s. Comme le soulignent plusieurs d'entre eux/elles, les freins à l'emploi des publics suivis dans le cadre du service public de l'emploi sont nombreux<sup>51</sup>, et se situent à plusieurs niveaux : dans le manque de qualification, dans la (très) longue durée du chômage (parfois jusque dix ans), dans le poids des (grandes) difficultés sociales d'une large partie d'entre eux/elles (problèmes de logement, d'endettement, problèmes psychologiques et de santé, problèmes linguistiques, analphabétisme). Dans ce contexte, certain·e·s conseillers·ères à l'emploi vont jusqu'à assimiler le chômage à quelque chose d'insurmontable, au moins pour une partie des demandeurs·euses d'emploi<sup>52</sup>. Au vu de la gravité de certaines situations décrites, il n'est pas exagéré de parler d'urgence sociale<sup>53</sup> au sujet d'une partie des publics suivis par les interviewé·e·s. Dans ce contexte, ces professionnel·le·s ont le « nez dans le guidon » et sont avant tout « gestionnaires malgré eux de la “misère du monde”<sup>54</sup> ». Un tel contexte n'est pas propice à une réflexion sur les inégalités entre les sexes<sup>55</sup>. D'une part, en effet, l'urgence crée une contrainte temporelle forte défavorable à la thématisation avec le public suivi de questions telles que le genre, même quand la sensibilisation au genre est présente, même quand les conseillers·ères souhaiteraient le faire. D'autre part, ces professionnel·le·s ne disposent que de peu de temps pour prendre de la distance par rapport à leurs pratiques et travailler en interne sur cette thématique, car le travail en faveur de l'égalité peut être perçu comme un arbitrage

51. Nous ne livrons pas ici notre analyse des causes de chômage ou des freins à l'emploi rencontrés par les publics, mais une présentation analytique et synthétique d'éléments exposés par les interviewé·e·s.

52. Un chef d'équipe d'un *Job Center* berlinois utilise le terme de « *socialisation* » pour désigner l'objectif du travail des conseillers·ères emploi du *Job Center*, à défaut pour ceux-ci et celles-ci de pouvoir viser le retour à l'emploi pour une part de leurs publics.

53. Michel Borgetto insiste sur « le caractère pressant et parfois dramatique revêtu par les situations dans lesquelles se trouvent placés nombre d'individus (sans domicile fixe, femmes seules sans emploi, etc.) » : Borgetto (M.), « Introduction au dossier Urgence sociale et urgence sanitaire », *Revue de droit sanitaire et social*, 3, 2007.

54. Ion (J.), *Le travail social en débat(s)*, Paris, La Découverte, 2005, p. 11.

55. Sur le poids des situations d'urgence qui écartent les possibilités de montée en généralité et de politisation des questions traitées dans le secteur social par les acteurs et actrices (ici associatifs·ves), cf. aussi Duchesne (S.) et Hamidi (C.), « Associations, politique et démocratie : les effets de l'engagement associatif sur le rapport au politique », in Andrieu (C.), Le Beguec (G.), Tartakowsky (D.), dir., *Associations et champ politique*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001.

aux dépens d'autres questions pressantes. Le contexte d'urgence ne facilite donc pas l'innovation<sup>56</sup>. Au contraire, « les acteurs et actrices cherchent à s'appuyer sur des routines, sur des solutions déjà frayées afin de répondre à la contrainte d'urgence<sup>57</sup> ». L'importance de certains problèmes à résoudre peut aussi faire apparaître les inégalités entre les sexes comme un moindre mal par rapport aux problèmes sociaux auxquels sont confronté·e·s les demandeurs·euses d'emploi, voire faire écran à ces inégalités : les chômeurs·euses suivi·e·s apparaissent en effet comme globalement défavorisé·e·s, par rapport à ceux et celles qui ont un emploi, et même par rapport aux chômeurs·euses de moins longue durée. On peut analyser ainsi la réponse de cette directrice d'une association pour l'emploi berlinoise :

« L'égalité des chances, je ne pense pas explicitement à cela. Pour moi, ce qui compte vraiment, c'est que les gens qui entrent en contrat aidé chez nous puissent ensuite s'insérer sur le marché du travail. L'objectif de ces contrats aidés, c'est de leur donner un peu de stabilité, qu'ils retrouvent l'estime de soi, c'est de leur redonner courage. C'est ça que je considère être l'objectif le plus important pour moi. Au final, ça importe peu que ce soit un homme ou une femme, au final, ce sont toutes des personnes qui sont au chômage. »

L'injustice étant le lot commun de tou·te·s, le sexe n'apparaît pas comme un facteur discriminant. Dans un contexte caractérisé par le cumul de difficultés et la pénurie d'emplois, l'accès au marché du travail semble constituer un défi pour une grande partie des publics. Quand une personne est dans l'urgence, l'accès à l'emploi est souvent considéré comme un élément positif, même si cet emploi est précaire. Pourtant, la précarité de l'emploi constitue l'un des éléments centraux pour penser les inégalités de genre sur le marché du travail. La réflexion et l'action en faveur de l'égalité des sexes y perdent de leur légitimité, car la promotion de l'égalité paraît irréaliste. L'approche en termes de discrimination positive, qui vise à opérer des effets contre-sélectifs sur le marché du travail, autrement dit des effets de substitution au sein de la file d'attente, s'avère difficilement concevable dans un contexte où les inégalités touchent tous les publics. Enfin, même lorsque les enquêté·e·s ont conscience de certaines inégalités liées au genre dans l'accès au marché du travail ou sur celui-ci, la conception de l'égalité qu'ont la majorité des profanes de l'égalité constitue un frein important à une possible intervention de leur part : réduite à la notion d'égalité de traitement, l'égalité n'est jamais envisagée sous l'angle de la discrimination positive, restreignant ainsi l'horizon des possibles quant aux marges de manœuvre des professionnel·le·s de l'emploi.

56. Sur l'importance du facteur temporel pour l'innovation, voir Bureau (M.-C.), Leymarie (C.), « Innover dans le social : l'exemple des missions locales », *Connaissance de l'emploi*, 12, 2005.

57. Choquet (L.-H.), Chateaufreyaud (F.), « Le RMI : entre mises en forme et mises en œuvre », *Revue française des affaires sociales*, 3, 1993, p. 96.



Finalement, à la question posée de savoir dans quelle mesure la mise en œuvre du *gender mainstreaming* a favorisé la diffusion de l'objectif d'égalité des sexes auprès des acteurs et actrices des politiques d'emploi, l'article apporte une réponse nuancée, qui met l'accent sur l'écart existant entre diffusion de la norme égalitaire au sein du secteur de l'emploi et réappropriation de celle-ci par les profanes de l'égalité. En effet, dans un contexte caractérisé par la promotion par l'Union européenne de la stratégie de *gender mainstreaming* et de la thématique de l'égalité des sexes, celle-ci a fait l'objet d'un processus de visibilisation et d'institutionnalisation dans les politiques d'emploi à Berlin depuis le début des années 2000. Cette dynamique a été portée au niveau local par des « avocates du *gender mainstreaming* », qui ont pris en charge la diffusion de cette thématique dans leurs institutions et auprès de leurs partenaires de travail. Ce changement marque une évolution dans la trajectoire du problème des inégalités entre les sexes dans les politiques d'emploi, dans la mesure où cet objectif n'a jamais constitué un objectif important de ces politiques en Allemagne. Il marque aussi une forme de professionnalisation de quelques anciennes profanes de l'égalité dans le secteur de l'emploi sur le thème du genre : celle des chargées de mission à l'égalité des chances dans les *Job Center* étudiés. Les effets à long terme de ce processus d'émergence de nouvelles spécialistes hors du périmètre du féminisme d'État mériteraient d'être étudiés dans le cadre d'une enquête ultérieure.

Mais ce changement institutionnel contraste avec le caractère limité de la transmission des savoirs et des pratiques égalitaires observée auprès des acteurs et actrices de l'emploi à Berlin, qui restent pour l'immense majorité d'entre eux et elles des profanes de l'égalité. Les obstacles aux réappropriations des questions de genre par les profanes de l'égalité sont de différente nature : ils touchent à la fois aux modalités d'opérationnalisation du *gender mainstreaming* et à l'articulation problématique entre l'égalité de genre et le référentiel dominant des acteurs et actrices des politiques d'emploi en direction des chômeurs·euses de longue durée. En effet, dans un contexte où les institutions de l'UE promeuvent cet objectif sur le mode de la *soft law*, la faiblesse du public visé par les formations et l'absence de pouvoir de contrainte des chargé·e·s de mission à l'égalité du service public de l'emploi font que nombre d'acteurs et actrices des politiques d'emploi n'acquièrent pas de connaissance sur le genre ; la norme égalitaire leur reste peu familière. Si l'égalité des sexes a gagné en visibilité, son intégration dans les politiques d'emploi s'est faite sur le mode d'un objectif global, non décliné en objectifs opérationnels dans les documents directeurs des *Job Center*, et donc non directement « applicable » par les professionnel·le·s de l'emploi. L'analyse des politiques à destination des chômeurs·euses de longue durée montre que l'égalité, dans ses conceptions diverses (égalité de traitement, mais aussi actions positives) ne s'articule pas nécessairement avec le référentiel dominant du secteur, axé sur la lutte contre l'exclusion et le retour à l'emploi.

Au-delà de notre cas d'étude, ces résultats permettent aussi de montrer la complexité du processus de diffusion du féminisme *via* les institutions, en dehors de l'action du féminisme d'État, caractérisé par sa double dimension professionnelle et militante. Dans un contexte de diffusion limitée des formations au genre, l'expertise fait globalement défaut aux acteurs et actrices des politiques d'emploi, pour lequel-le-s l'égalité reste une question secondaire. La majorité d'entre eux et elles ne partagent ni le soutien à la cause des femmes, ni l'identité et l'expertise féministes. Les acteurs et actrices doivent répondre à une pluralité d'objectifs qu'ils/elles hiérarchisent, à la défaveur de l'adoption d'une perspective de genre. Notre enquête pose aussi la question de la cohérence de l'action publique : si le *gender mainstreaming* entend intégrer la question de l'égalité des sexes dans les politiques, son intégration reste difficile dans une politique où les « bénéficiaires » font l'objet d'inégalités et d'injustices multiples.

---

**Gwenaëlle PERRIER** est maîtresse de conférences en science politique à l'Université Paris 13, membre du Centre de recherche sur l'action locale (CERAL) et chercheuse associée au LISE (CNAM). Ses recherches portent sur l'analyse de l'action publique

et de sa mise en œuvre, souvent dans une perspective comparée, et plus particulièrement sur les liens entre genre et politiques publiques.

**perriergwen@yahoo.fr**