



HAL
open science

L'égalité entre les femmes et les hommes face à l'emploi : genèse et institutionnalisation multi-niveaux d'un référentiel communautaire d'action publique

Bénédict Mathieu Lexton

► To cite this version:

Bénédict Mathieu Lexton. L'égalité entre les femmes et les hommes face à l'emploi : genèse et institutionnalisation multi-niveaux d'un référentiel communautaire d'action publique. Science politique. Université Montesquieu - Bordeaux IV; Institut d'études politiques de Bordeaux, 2005. Français. NNT: . halshs-00005971

HAL Id: halshs-00005971

<https://theses.hal.science/halshs-00005971>

Submitted on 22 Nov 2005

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE MONTESQUIEU – BORDEAUX IV
INSTITUT D’ETUDES POLITIQUES
CERVL – POUVOIR, ACTION PUBLIQUE, TERRITOIRE

L’EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES FACE A L’EMPLOI :
GENESE ET INSTITUTIONNALISATION MULTI-NIVEAUX D’UN
REFERENTIEL COMMUNAUTAIRE D’ACTION PUBLIQUE

THESE POUR L’OBTENTION DU DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE

présentée et soutenue publiquement

par

Benedict Mathieu LEXTON

le 20 septembre 2005

MEMBRES DU JURY :

Thierry Berthet, Chargé de recherche (CNRS) au CERVL, Bordeaux - *Directeur de thèse*

Robert Lafore, Professeur de droit public à l’Université Montesquieu - Bordeaux IV, Bordeaux

Marie-Thérèse Letablier, Directeur de recherche (CNRS) au CEE, Paris

Bernard Simonin, Directeur de recherche (CNRS) au CEE, Paris

Andy Smith, Directeur de recherche (FNSP) au CERVL, Bordeaux

Année universitaire 2004-2005

REMERCIEMENTS

Cette recherche doit beaucoup aux nombreuses personnes qui, à des degrés divers, y ont été impliquées.

Tout d'abord, elle n'aurait pas pu être menée à son terme sans l'aide constante et le soutien amical de toute l'équipe du Centre Régional Associé Cervl-Céreq : Laure Gayraud, Philippe Cuntigh et Florence Lecourt. Si cette recherche a pu aboutir c'est avant tout grâce à son directeur, Thierry Berthet, qui a su m'encourager et m'accompagner dans ce travail de longue haleine. Il sait mieux que quiconque ce que cette recherche lui doit. Qu'il trouve ici l'expression de ma très profonde reconnaissance.

Ensuite, cette recherche a grandement bénéficié des enseignements de DEA ainsi que de l'encadrement scientifique et administratif du CERVL. Que toute l'équipe du CERVL soit ici chaleureusement remerciée. Je tiens à remercier aussi plus particulièrement Jacques Palard et Claude Sorbets qui, chacun à leur manière, ont contribué au bon déroulement de la Convention Industrielle de Formation par la Recherche (CIFRE), signée avec le cabinet Quatenaire.

Mes remerciements vont par ailleurs à l'ancien directeur général du Cabinet Quatenaire, Jacques Gagnier, pour m'avoir appuyé dans cette démarche, et à tous mes anciens collègues sans qui mon parcours de consultant « junior » n'aurait pas été si fructueux.

En outre, comme toute recherche centrée sur l'empirie, ce travail doit énormément à l'ensemble des acteurs institutionnels rencontrés et qui ont bien voulu m'accorder un peu de leur temps précieux.

Enfin, je pense à ma famille et à mes proches qui m'ont soutenu tout au long de ces années. Je tiens à remercier tout spécialement ma sœur Maud pour sa relecture attentive de mon texte initial.

INTRODUCTION GENERALE 13

**– PREMIERE PARTIE – POLITIQUES COMMUNAUTAIRES DE L’EMPLOI ET
« REFERENTIEL » D’EGALITE DES CHANCES ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES..... 63**

**CHAPITRE 1 – L’EVOLUTION DES NORMES D’INTERVENTION COMMUNAUTAIRE EN MATIERE D’EGALITE ENTRE
HOMMES ET FEMMES : DECONSTRUCTION D’UNE « HISTOIRE ORTHODOXE » 69**

Section 1 – De l’égalité de traitement au « gender mainstreaming » : d’une logique à l’autre 70

Paragraphe 1 – 1975- 1995 : de l’égalité formelle à l’égalité réelle, d’un logique de protection à une logique d’égalité.... 70

Paragraphe 2 – 1995-1996 : le grand tournant du « gender mainstreaming » 73

Paragraphe 3 – 1997 : le Traité d’Amsterdam ou la constitutionnalisation du principe d’égalité entre les hommes et les femmes 76

*Section 2 – La double approche de l’égalité des chances dans les enceintes communautaires : une
révolution de velours 81*

Paragraphe 1 – Les réseaux multi-niveaux de la politique d’égalité entre hommes et femmes : une coalition de cause 82

Paragraphe 2 – Le contexte d’émergence du « gender mainstreaming » : opportunités et contraintes 88

Paragraphe 3 – La diffusion de la « double approche » de l’égalité entre les hommes et les femmes par la coalition de cause comme stratégie de relance de l’intervention communautaire..... 92

Paragraphe 4 - L’adoption d’un nouveau cadre de référence en matière d’égalité des chances par l’Union européenne : de quel changement parle-t-on ? 97

**CHAPITRE 2 - LA PROMOTION DE L’EGALITE DES CHANCES ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LE CHAMP
DE L’EMPLOI : ACTE PREMIER DU GENDER MAINSTREAMING 111**

*Section 1- Les développements récents de l’action de l’Union européenne en matière d’emploi : vers un
changement de paradigme ? 113*

Paragraphe 1 - Du Livre Blanc à la Stratégie européenne pour l’emploi : la montée en puissance d’une compétence communautaire 114

Paragraphe 2 - La Stratégie européenne pour l’emploi et le Fonds social européen : vers une convergence 126

Paragraphe 3 – La politique de l’emploi au niveau communautaire : une nouvelle matrice cognitive et normative orientée par le « néo-libéralisme gestionnaire » 136

*Section 2 - Une diffusion exemplaire de la double approche de l’égalité dans les politiques
communautaires de l’emploi : Stratégie européenne pour l’emploi et Fonds social européen 143*

Paragraphe 1 – Emploi et égalité des chances : l’alignement d’un référentiel sectoriel sur le « référentiel de marché » .. 144

Paragraphe 2 – SEE et égalité des chances entre les hommes et les femmes ou l’intégration par le chiffre..... 152

Paragraphe 3 – Le FSE Objectif 3 et l’égalité des chances entre les hommes et les femmes : une prise en compte transversale dans l’ensemble du processus de mise en œuvre..... 161

**– DEUXIEME PARTIE – L’INSTITUTIONNALISATION DE L’EGALITE ENTRE LES
HOMMES ET LES FEMMES DANS LES POLITIQUES DE L’EMPLOI EN FRANCE 175**

CHAPITRE 1 - NOUVEAU MOUVEMENT SOCIAL ET SYSTEME POLITIQUE : DECALAGES ET AMBIVALENCES 177

*Section 1 - De la « para-institutionnalisation » du mouvement social à la technicisation des rapports entre
l’Etat et le mouvement des femmes 181*

Paragraphe 1 – 1965-1986 : une pénétration du mouvement féministe au sein de l’appareil d’Etat en porte-à-faux 182

Paragraphe 2 - 1986-2000 : l'expertise scientifique et technique, vecteur d'un nouveau type d'interaction entre l'administration et le mouvement des femmes.....	187
Paragraphe 3 - Organisations militantes féministes et administration des droits des femmes : des rapports d'interdépendance.....	193
<i>Section 2 - Le Mouvement paritaire : un renouvellement du « climat idéologique » français et de la structure d'opportunité politique pour les Droits des Femmes à la fin des années 90</i>	<i>198</i>
Paragraphe 1 - La parité comme déclencheur d'un nouveau cadrage cognitif et normatif de la question des femmes : le retour de la différence des sexes.....	201
Paragraphe 2 - De la revendication paritaire à l'égalité entre hommes et femmes dans l'ensemble des sphères : « <i>La parité, un mot bon à tout faire</i> ».....	207
Paragraphe 3 - De la notion de parité au « <i>gender mainstreaming</i> » : l'interpénétration des catégories communautaires et nationales.....	211
CHAPITRE 2 - DU « FÉMINISME D'ÉTAT » A L'ADMINISTRATION DE DROIT COMMUN AU SERVICE DE LA POLITIQUE D'EMPLOI	217
<i>Section 1- 1965–1986 : vers une autonomisation des institutions en charge de la question des femmes..</i>	<i>218</i>
Paragraphe 1 - L'avènement d'un « <i>Féminisme d'Etat</i> » : de la prise en charge de la sphère du travail à l'ensemble des questions relatives aux femmes.....	219
Paragraphe 2 – Une « administration » de mission fortement politisée et marginalisée au sein du système administratif	221
<i>Section 2 - 1986-2000 : une structure politico-administrative de droit commun rattachée au champ de l'emploi.....</i>	<i>225</i>
Paragraphe 1 - L'institutionnalisation des « Droits des Femmes » au sein du Ministère de l'emploi : vers une administratisation du politique	226
Paragraphe 2 - L'intégration du Service des droits des femmes dans l'appareil administratif : d'une culture « militante » à une culture « administrative »	229
CHAPITRE 3 - ÉGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES DANS LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : CHRONIQUE D'UNE PREOCCUPATION MARGINALE	235
<i>Section 1 - 1974-1988 : Une émergence de la question des femmes dans le champ de l'emploi qui reste périphérique</i>	<i>237</i>
Paragraphe 1 – De l'égalité des droits à l'égalité professionnelle comme axe central de la politique spécifique en faveur des femmes	237
Paragraphe 2 – Une intervention « périphérique » en faveur de l'emploi des femmes : des mesures spécifiques centrées sur la formation.....	241
<i>Section 2 - 1988-1999 : vers l'intégration de la problématique féminine dans les politiques d'emploi de droit commun</i>	<i>245</i>
Paragraphe 1 - Un changement de focal : de l'égalité professionnelle à l'insertion sociale et professionnelle des femmes	245
Paragraphe 2 - Des actions spécifiques à l'inscription de la question des femmes dans les mesures générales.....	247
– TROISIEME PARTIE – TRADUCTIONS NATIONALES DES ORIENTATIONS COMMUNAUTAIRES D'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	255
CHAPITRE 1 - TRADUCTION NATIONALE DE LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI	259
<i>Section 1- L'appropriation du « <i>gender mainstreaming</i> » par le SDFE : pour une légitimation de l'action en faveur de l'égalité entre hommes et femmes</i>	<i>260</i>

Paragraphe 1 - Le « <i>gender mainstreaming</i> » comme ressources stratégique, cognitive et normative pour les Droits des Femmes.....	260
Paragraphe 2 - La traduction du « <i>gender mainstreaming</i> » par les acteurs nationaux : une reformulation des instruments d'action publique antérieurs.....	265
Paragraphe 3 - De la réduction des inégalités à l'efficacité économique : au-delà de la réappropriation d'un instrument communautaire, un changement de finalité politique ?.....	269
<i>Section 2 - L'élaboration des PNAE : un point d'entrée pour l'administration des Droits des Femmes dans le processus d'élaboration des politiques d'emploi.....</i>	<i>275</i>
Paragraphe 1 - La rédaction des Plans : une procédure interministérielle davantage coordonnée par l'administration de l'emploi qui s'est routinisée.....	275
Paragraphe 2 - Une participation importante du Service des droits des femmes légitimée par la forte teneur « politique » des PNAE.....	278
Paragraphe 3 – Une « <i>action multi-niveaux</i> » des Droits des Femmes à double sens : infléchissement de la SEE et mise en place de statistiques sexuées dans les PNAE.....	281
<i>Section 3 - L'intégration de l'égalité dans les PNAE ou l'assimilation des orientations communautaires au référentiel égalitaire français de la politique de l'emploi.....</i>	<i>287</i>
Paragraphe 1 - « <i>L'approche intégrée</i> » ou « <i>approche globale</i> » comme traduction des orientations communautaires en matière d'égalité des chances dans les PNAE.....	287
Paragraphe 2 – L'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes : le référentiel égalitaire de la politique de l'emploi simplement infléchi.....	295
Paragraphe 3 - L'europanisation de l'action en matière d'emploi : dépendance au sentier ou « <i>réforme innovatrice</i> » ?.....	299
<i>Section 4 – L'élaboration nationale de la politique territorialisée de l'emploi : une prise en compte des inégalités de sexes, entre initiative nationale et influence de la SEE.....</i>	<i>303</i>
Paragraphe 1 - La démarche de globalisation/territorialisation comme accélérateur de l'implication de l'administration des Droits des Femmes au sein du SPE.....	304
Paragraphe 2 – Les processus de territorialisation nationale et supranationale : des leviers pour la « coalition de cause » en faveur de l'égalité entre hommes et femmes.....	307
Paragraphe 3 – « <i>Gender mainstreaming</i> » et territorialisation : des concordances normatives qui se heurtent aux sentiers institutionnels de la politique de l'emploi.....	311
CHAPITRE 2 - L'ELABORATION DES DOCUMENTS NATIONAUX DE PROGRAMMATION DE L'OBJECTIF 3 2000-2006 .	321
<i>Section 1 - Le processus d'élaboration du Document Unique de Programmation (DOCUP) et du Complément de programmation.....</i>	<i>326</i>
Paragraphe 1 - La définition du Plan stratégique : une démarche concertée impliquant l'ensemble des acteurs.....	326
Paragraphe 2 - Une innovation de la nouvelle programmation : le Complément de programmation.....	329
<i>Section 2 - Un processus de production administratif des documents de programmation élargi au SDFE comme « fenêtre d'opportunité » pour la prise en compte de l'égalité des chances.....</i>	<i>331</i>
Paragraphe 1 - Un processus itératif de rédaction des documents impliquant le Service des droits des femmes et de l'égalité.....	331
Paragraphe 2 - La prégnance du cadre normatif national et notamment du PNAE pour les acteurs de droit commun.....	334
Paragraphe 3 - L'articulation du PNAE au FSE et l'évaluation du programme précédent : des ressources légitimant l'intégration de la dimension d'égalité des chances.....	338
<i>Section 3 - L'intégration transversale de la dimension d'égalité des chances comme infléchissement du référentiel « universaliste » de la politique nationale de l'emploi.....</i>	<i>342</i>

Paragraphe 1- Une place importante conférée à la dimension de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les documents de programmation	342
Paragraphe 2 - Une lecture de l'égalité des chances qui reste centrée sur les actions spécifiques.....	345
<i>Section 4- L'intégration de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes : représentations, logiques d'action et stratégies des acteurs.....</i>	349
Paragraphe 1 - La traduction de l'approche intégrée par les acteurs en présence : des représentations relativement convergentes	349
Paragraphe 2 - Des représentations aux logiques d'action : enjeux communs et logiques spécifiques.....	351
Paragraphe 3 - Des « controverses » liées à l'intégration de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes : les stratégies en action.....	354
- QUATRIEME PARTIE – LA MISE EN ŒUVRE TERRITORIALISEE DE L'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES.....	369
CHAPITRE 1 - LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES D'EMPLOI AU PRISME DE L'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES	373
<i>Section 1- Les « Droits des Femmes » comme révélateur d'un système d'acteurs en recomposition.....</i>	374
Paragraphe 1 – 1981-1986 : des services déconcentrés des Droits des Femmes faiblement intégrés au système d'acteurs local	374
Paragraphe 2 – 1986 -1997 : vers un renforcement et une “normalisation” des services déconcentrés des Droits des Femmes.....	376
<i>Section 2- Les prémisses de la territorialisation : la déconcentration/globalisation des crédits “spécifiques” et la mise en œuvre du programme de lutte contre le chômage des femmes.....</i>	380
Paragraphe 1 – A partir de la fin des années 80, une plus forte déconcentration des crédits d'intervention des Droits des Femmes.....	380
Paragraphe 2 – La décennie 90 : une montée en puissance de la variable territoriale dans le traitement de l'égalité entre les hommes et les femmes.....	383
<i>Section 3 – L'égalité entre les hommes et les femmes au miroir de la mise en œuvre locale de la politique territorialisée de l'emploi.....</i>	385
Paragraphe 1 –Le SPE régional, départemental et local : une intégration des services déconcentrés des Droits de Femmes et de l'Egalité à plusieurs niveaux.....	386
Paragraphe 2 – La territorialisation de la problématique d'égalité entre les hommes et les femmes : les limites d'une intention	390
Paragraphe 3 - La traduction locale de l'approche intégrée de l'égalité : sédimentation des référents normatifs et appropriation stratégique au sein du SPE.....	396
CHAPITRE 2 - LA PROGRAMMATION DU FSE OBJECTIF 3 2000-2006 EN REGION AQUITAINE.....	409
<i>Section 1- Le FSE Objectif 3 2000-2006 en Aquitaine : un système d'acteurs de troisième génération ?</i>	410
Paragraphe 1 - La mise en place d'un Comité de pilotage régional et le co-pilotage Etat-Région : un nouveau régime de coopération entre l'Etat et la Région.....	410
Paragraphe 2 - L'Etat déconcentré : vers une intégration verticale des services	414
Paragraphe 3- L'Objectif 3, une opportunité supplémentaire pour la DRDFE de participer au partenariat local.....	419
<i>Section 2- La traduction localisée du référentiel d'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans le programme FSE Objectif 3 en Aquitaine.....</i>	423

Paragraphe 1- Programmation initiale et pilotage en Aquitaine : une préoccupation marginale de l'égalité entre hommes et femmes en termes « spécifique »	423
Paragraphe 2 - Au cœur du processus de mise en œuvre du programme : l'instruction/sélection des projets cofinancés .	429
Paragraphe 3 - La sélection des dossiers en CTS : « le travail du consensus ».....	434
Paragraphe 4 - L'approche intégrée dans le processus d'instruction/sélection : la parité entre les hommes et les femmes comme actualisation d'un schème cognitif commun	439
<i>Section 3- L'égalité des chances entre les femmes et les hommes : une norme d'action dont l'exécution est à géométrie variable</i>	443
Paragraphe 1- Les orientations communautaires comme source de légitimité pour les acteurs « entrants » : le conseil régional et le SGAR.....	446
Paragraphe 2 – Le service FSE de la DRTEFP : une traduction de l'égalité entre hommes et femmes sous contrainte....	455
Paragraphe 3 – L'appropriation de la double approche par la DRDFE : entre effet de levier et stratégie de repli.....	463
CONCLUSION GENERALE	479
BIBLIOGRAPHIE GENERALE	493
LISTE DES SIGLES	511
ANNEXES	515

INTRODUCTION

INTRODUCTION GENERALE

Depuis le début des années 70, la forte visibilité médiatique du décompte statistique des demandeurs d'emploi a contribué à faire du chômage un enjeu politique saillant. Tenues d'intervenir sur ce front, les autorités politiques ont mis en place de manière récurrente de nombreux programmes et mesures en faveur de l'emploi. La montée progressive du chômage s'est accompagnée sur cette période d'un accroissement de la population active, accroissement dont l'augmentation constante de l'emploi féminin a constitué le moteur principal : « *L'augmentation du chômage n'a pas empêché la population active de croître et dans la croissance de cette dernière catégorie, la part du travail féminin est très largement prépondérante* »¹.

Ceci étant, force est de constater que les inégalités structurelles entre hommes et femmes sur le marché du travail sont, depuis une trentaine d'années, relativement persistantes². Comme le suggère l'ouvrage dirigé par Margaret Maruani, les « *frontières* » de la différenciation entre les deux sexes dans l'emploi ne s'estompent pas mais prennent des formes nouvelles, elles « *se déplacent plus qu'elles ne s'effacent* »³. Au moment où les femmes entrent sur le marché du travail de manière massive et continue tandis qu'elles investissent fortement l'école et l'université, d'autres disparités se font jour : « *Les femmes sont globalement plus instruites que les hommes, mais elles demeurent notablement moins payées, toujours concentrées dans un petit nombre de professions féminisées, plus nombreuses dans le chômage et le sous-emploi* »⁴. Ainsi, dans le secteur privé et semi-public, le salaire des femmes est aujourd'hui en

¹ P. Garraud., *Le chômage et l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 47.

² Pour une analyse approfondie de la situation des femmes sur le marché du travail, on renvoie à l'ouvrage de Margaret Maruani : M. Maruani, *Travail et emploi des femmes*, Paris, La Découverte, 2000.

³ M. Maruani (dir.), *Les nouvelles frontières de l'inégalité. Hommes et femmes sur le marché du travail*, Paris, La Découverte/ MAGE, 1998, p. 7.

⁴ *Ibid.*, p. 9.

moyenne inférieure de 19,5 % à celui des hommes¹. On observe par ailleurs une forte concentration des emplois féminins puisque plus de 60 % des emplois occupés par des femmes sont regroupés dans six catégories socioprofessionnelles, et que les femmes représentent près de 80% des actifs de ces catégories². En dépit du resserrement des écarts entre le taux de chômage des femmes et des hommes, le chômage touche toujours davantage les femmes que les hommes : en 2003, les taux sont respectivement de 11 % et 8,8 %³. Enfin, si le taux d'emploi des femmes (rapport entre le nombre d'actives occupées et la population féminine en âge de travailler) atteint 56,2 % en 2002 - et 57,2 % en 2003⁴ - c'est en grande partie du fait de l'importance du temps partiel, souvent synonyme d'emploi précaire : près de 83 % des travailleurs à temps partiel sont des femmes⁵.

Or, la réponse des pouvoirs publics à ces inégalités est restée, d'un point de vue quantitatif, jusqu'à maintenant pour le moins marginale, voire « symbolique »⁶. Les enveloppes financières et le nombre de bénéficiaires des dispositifs « spécifiques » consacrés à cette question ont toujours été dérisoires au regard de l'ensemble de la politique de l'emploi. Entre 1986 et 1999, « *Les montants consacrés n'ont jamais atteint 600 millions de francs, soit moins de un pour cent des sommes consacrées à la politique active de l'emploi* » précisent ainsi A. Fouquet et C. Rack⁷. Qui plus est, les mesures générales mises en place en faveur de l'emploi bénéficient globalement davantage aux

¹ « Les chiffres clés de l'égalité entre les femmes et les hommes, 2004 », Ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle, p. 31. Source : INSEE, déclarations annuelles des données sociales (DADS), 2002.

² « Les chiffres clés de l'égalité entre les femmes et les hommes, 2003 », Ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle, p. 23. Source : INSEE, enquête Emploi 2002.

³ « Les chiffres clés de l'égalité entre les femmes et les hommes, 2004 », *op. cit.*, p. 29. Source : Insee, enquête Emploi 2003. Résultats en moyenne annuelle. A l'exception des années 1975 et 1982-1986, « *Depuis 25 ans, les femmes sont majoritaires parmi les demandeurs d'emploi, notamment les demandeurs d'emploi de longue durée et surtout parmi les jeunes demandeurs d'emploi* » soulignaient, en 1999, Annie Fouquet et Claude Rack dans A. Fouquet, C. Rack, « Les femmes et les politiques d'emploi », *Travail, Genre et Sociétés*, n°2, novembre 1999, p. 53.

⁴ « Les chiffres clés de l'égalité entre les femmes et les hommes, 2004 », *op. cit.*, p. 25. Source : Eurostat, Statistiques en bref. Population et conditions sociales, n° 14/2004. Enquête européenne sur les forces de travail – Principaux résultats 2003.

⁵ « Les chiffres clés de l'égalité entre les femmes et les hommes, 2003 », *op. cit.*, p. 20. Source : INSEE, enquête Emploi 2002.

⁶ « *Les dispositifs spécifiques de politiques d'emploi en faveur des femmes ont jusqu'à présent été très anecdotiques, dotés de montants faibles voire symboliques* », A. Fouquet, C. Rack, 1999, *op. cit.*, p. 48.

⁷ *Ibid.*, p. 58. A la lecture des « Jaunes budgétaires » successifs mis en place depuis 2000 relatifs aux « crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes », le budget cumulé du secteur « emploi » et « social » ne dépasse pas 48,8 millions d'euros (271 millions de francs). Cf. Projets de Loi de finances pour 2002, 2003, 2004, Etat des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes.

hommes qu'aux femmes. Selon un bilan de la DARES, les hommes ont représenté en moyenne 62% des bénéficiaires de l'ensemble des dispositifs entre 1973 et 1995¹.

Une autre étude faisait état d'un net recul de l'entrée des femmes dans les mesures de la politique active de l'emploi entre 1992 et 1996, leur part passant de 56% à 52%². Et dans la continuité, une étude ultérieure précisait : « *Au regard de leur forte présence, en légère mais constante progression depuis 1997, parmi les demandeurs d'emploi, les femmes sont sous-représentées à l'entrée dans l'ensemble des dispositifs ciblés de la politique de l'emploi* »³.

Lorsque l'on aborde l'aspect qualitatif, il est nécessaire de distinguer ce qui relève de l'énonciation et de l'exécution de la politique mais le constat, quoique plus nuancé, reste tout de même assez proche. Bien que la problématique d'égalité entre les hommes et les femmes, la plupart du temps sous l'impulsion européenne, ait fait l'objet à certaines périodes d'une attention particulière dans les orientations de la politique de l'emploi, elle n'a jamais constitué une finalité centrale. En ce sens Margaret Maruani souligne à raison : « *On a assisté au développement de politiques d'emploi 'neutres', sans prise sur les inégalités de sexe en matière de chômage et de précarité quand elles ne sont pas de fait discriminantes : une pincée de mesures spécifiques sur le chômage de certaines catégories, mais pas un mot, pas une mesure pour endiguer le surchômage massif des femmes* »⁴.

Ces analyses aux niveaux qualitatif et quantitatif doivent être aujourd'hui quelque peu pondérées. Nonobstant elles sont encore dans une large mesure valides. Notre recherche vise ainsi principalement à comprendre pourquoi globalement l'action publique dans le champ de

¹ DARES, *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation française, 1996.

² F. Piot, « Quelle place pour les femmes dans les dispositifs de la politique de l'emploi entre 1992 et 1996 », *Document de travail*, n°22, DARES, août 1998. L'étude portait sur les mesures « jeunes » de la formation en alternance (contrats d'apprentissage, d'adaptation, de qualification), les mesures ciblées de la politique de l'emploi du secteur marchand (Contrat de Retour à l'Emploi puis Contrat Initiative Emploi) et non-marchand (Contrat Emploi-Solidarité, Contrat Emploi Consolidé), les mesures reposant sur des exonérations indifférenciées selon les publics (embauche d'un premier salarié, abattement de charges sociales pour l'emploi à temps partiel) et les mesures reposant sur un stage (Action Individuelle de Formation puis Stage d'Insertion et de Formation à l'Emploi). Si l'on fait abstraction des mesures d'exonérations de charges, la baisse de la part des femmes est plus significative encore, puisque l'on passe de 62% à 56% entre 1992 et 1996.

³ A. Smyk, « Les femmes dans les dispositifs ciblés de la politique d'emploi », *Premières synthèses*, DARES, novembre 2001-n°48.2. Entre 1997 et 1999, la part des femmes dans les dispositifs a augmenté de 1,8 %, atteignant 47,5% alors qu'elles représentaient 55% des demandeurs d'emploi. Contrairement à l'étude de la DARES de 1998, les mesures d'exonération n'étaient pas concernées ici.

⁴ M. Maruani (dir.), 1998, *op. cit.*, p. 10.

l'emploi reste relativement peu perméable au problème des discriminations entre les sexes sur le marché du travail alors que celui-ci émerge régulièrement sur l'agenda politique, et que les prescriptions communautaires, récurrentes depuis 1996, demandent à ce que l'égalité des chances entre les femmes et les hommes soit intégrée de manière systématique dans toutes les politiques des Etats membres. Mais il s'agit simultanément de saisir pourquoi des changements mineurs ont pu intervenir dans le traitement de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes que ce soit au niveau de l'énonciation que de l'exécution de la politique de l'emploi.

En effet, même si les injonctions communautaires relatives au « *gender mainstreaming* »¹, en lien avec le processus de Luxembourg initié en 1997, ont contribué actuellement à la relance de la lutte contre les inégalités entre hommes et femmes sur le marché du travail, l'introduction de cette problématique au sein de la politique de l'emploi n'en demeure pas moins périphérique à double titre. Elle est périphérique tout d'abord parce que même si elle est considérée aujourd'hui comme étant davantage pertinente, la dimension d'égalité entre hommes et femmes constitue toujours pour les acteurs décisionnaires de la politique de l'emploi une catégorie d'action publique « secondaire », et ensuite parce que l'introduction récente de cette dimension dans les orientations nationales de la politique n'a pas modifié le cœur du référentiel universaliste qui prédomine au sein du champ de l'emploi.

Au-delà de l'affichage politique de cette priorité, sa traduction concrète par les acteurs qui mettent en œuvre localement la politique de l'emploi se heurte de la même manière aux référents normatifs portés par ceux-ci, et qui renvoient le plus souvent à la tradition républicaine de « *l'égalité de traitement des citoyens* »² fort peu compatible avec une différenciation des sexes. Annie Fouquet et Claude Rack indiquaient il y a peu de temps au sujet des politiques de l'emploi : « *Au nom de l'universalisme, la question de l'égalité entre les hommes et les femmes n'est ni reconnue ni construite comme une question politique. Elle ne fait pas partie des allant de soi de la mise en œuvre des politiques* »³. Si l'on est tenté de

¹ Cette notion est traduite en français par « *approche intégrée de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes* ». Elle signifie selon la Commission européenne « *Prendre en compte systématiquement les différences entre les conditions, situations et besoins des femmes et des hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires* », « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires », Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996.

² A. Fouquet, C. Rack, 1999, *op. cit.*, p. 56.

³ *Ibid.*, p. 61.

nuancer cette affirmation du fait notamment de la forte prise en compte de l'égalité entre hommes et femmes, à partir de 1999, dans l'élaboration de la politique de l'emploi, elle n'en reste pas moins pertinente concernant la mise en œuvre de celle-ci. Compte tenu de son inscription dans le cadre prescriptif communautaire et national, l'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes n'est plus tout à fait illégitime pour les acteurs du Service public de l'emploi au niveau territorial. Cependant, cet objectif conserve tout de même dans l'action des « metteurs en œuvre » un statut à part, une « *position seconde* »¹ par rapport aux autres priorités de l'intervention publique relative à l'emploi. Et à l'heure actuelle la plupart des acteurs impliqués localement, comme le signalaient déjà Annie Fouquet et Claude Rack, « *ne réfèrent pas, a priori, leur action à un critère de genre* »². Cependant, comme nous le montrerons, certains acteurs territoriaux, tels que le conseil régional ou la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ont pu se saisir stratégiquement des normes communautaires d'égalité des chances, et partant ont modifié leurs perceptions du problème de l'emploi des femmes et les réponses qu'ils mettent en œuvre.

En résumé, on constate d'un côté que l'incorporation de la dimension de l'égalité entre hommes et femmes impulsée par l'Union européenne, à travers la norme de « *gender mainstreaming* », dans la définition nationale de la politique de l'emploi modifie peu le cadre normatif initial. Et de l'autre, on observe qu'en dépit de cette évolution des référents nationaux, la question des différences entre hommes et femmes sur le marché du travail pénètre encore de manière marginale le niveau territorial de mise en œuvre.

Notre travail constitue principalement une tentative pour déterminer les facteurs explicatifs de ce double phénomène. Cette étude trouve alors son originalité à la fois au plan de son objet et du cadre théorique utilisé pour le traiter. Nous nous attacherons, dans la suite de notre propos introductif, à en préciser successivement les raisons pour l'un et l'autre de ces aspects. Nous développerons ensuite les prémisses théoriques constituant le fil conducteur de notre démarche, puis le cadre méthodologique sur lequel nous nous sommes appuyés pour effectuer nos investigations empiriques.

¹ Cf. C. Donnard, J. Berthelot, *La dimension égalité des chances dans les actions co-financées par le FSE Objectif 3. Les représentations des acteurs dans la programmation et la mise en œuvre des actions*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Département FSE, Le FRENE et TEMSIS, mai 1999.

² A. Fouquet, C. Rack, 1999, *op. cit.*, p. 62.

La politique de l'emploi à l'équerre de l'égalité entre hommes et femmes, un objet de recherche peu exploré

Tout d'abord, en France, les articulations entre « égalité entre hommes et femmes » et politique d'emploi sont peu étudiées dans une perspective politologique et *a fortiori* en référence à l'analyse des politiques publiques, pour des raisons qui tiennent à la fois à l'histoire du champ d'étude relatif aux femmes, à l'état de la « problématique »¹ au sein du secteur d'intervention publique en matière d'emploi et corrélativement à son appropriation par la communauté scientifique². En effet, l'investigation scientifique sur les questions du travail et de l'emploi³ des femmes a longtemps été le fait uniquement de chercheur(e)s impliqué(e)s dans des « recherches féministes » ou des « recherches sur les femmes », et essentiellement sous un angle sociologique ou économique. Ainsi, la plupart des analyses sont conduites dans une perspective de sociologie du travail. Martine Lurol distingue d'un point de vue historique trois périodes dans les problématiques traitées : les années 70 qui sont centrées sur le « travail des femmes » autour du travail domestique principalement, les années 80 où les études s'intéressent au « travail féminin » et dont la focale se déplace vers l'interdépendance entre travail domestique et travail professionnel, et enfin les années 90, où les recherches traitent de « la différence des sexes sur le marché du travail », en particulier à propos des nouvelles pratiques d'emploi : la flexibilité, le temps partiel, et la tertiarisation notamment⁴.

Si les recherches se sont démarquées du mouvement féministe des années 70 en se focalisant davantage sur l'articulation entre « travail domestique » et « travail salarié » que sur la famille

¹ On reprend ici la définition de J-P. Bouilloud : « On peut définir la problématique non pas comme une simple question mais comme une énigme : non pas une question en soi, mais une question qui se pose, une question perçue comme actuelle, perçue en conscience et dont on suppose qu'elle appelle plus qu'une simple information en réponse », J-P. Bouilloud, *Sociologie et société. Epistémologie de la réception*, Paris, PUF, 1997, p. 241. La notion de problématique met l'accent sur le caractère social et historiquement construit du « problème » à résoudre et des réponses à apporter.

² La production scientifique est conditionnée par la « perception du monde » des acteurs sociaux en même temps qu'elle influence celle-ci. C'est en ce sens que Giddens considère qu'il y a « un va-et-vient entre l'univers de la vie sociale et le savoir sociologique, et dans ce processus le savoir sociologique se modèle et remodèle l'univers social », A. Giddens, *Les conséquences de la modernité*, p. 46, cité par J-P. Bouilloud, J-P. Bouilloud, 1997, *op. cit.*, p. 249.

³ Le travail renvoie « aux conditions d'exercice de l'activité professionnelle (organisation, salaires, promotions, hiérarchies, qualifications, condition de travail...) » et l'emploi aux « formes d'accès au marché du travail (précarité/stabilité, activité/inactivité, chômage...) », Lurol M., *Le travail des femmes en France : trente ans d'évolution des problématiques en sociologie (1970-2000)*, Document de travail n°7, mars 2001, Centre d'études de l'emploi, p. 17.

⁴ *Ibid.*

uniquement, elles en portent tout de même l'héritage, puisque *le politique* qui faisait l'objet d'une grande défiance de la part des féministes radicales est peu étudié¹.

Ceci ne sous-entend pas que les questions de l'emploi et du chômage des femmes n'aient pas fait l'objet d'investigations scientifiques par ailleurs. Bien au contraire, historiquement la prise en charge institutionnelle de la « question des femmes » s'est faite à partir du problème soulevé par leur entrée massive sur le marché du travail, et en conséquence à travers le développement des recherches sur le travail des femmes. On voudrait simplement souligner ici que s'il existe de nombreuses études sur le travail et l'emploi des femmes, les politiques conduites en la matière sont rarement traitées en tant que telles. Et lorsque c'est le cas, les chercheurs se focalisent essentiellement sur l'influence du « mouvement des femmes » et de son institutionnalisation sur l'intervention publique en faveur de l'égalité professionnelle². Peu de place est faite à une analyse des politiques publiques de l'emploi « en action » sous l'angle du traitement de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Par ailleurs, en France, l'orientation « universaliste » des politiques d'emploi - les acteurs véhiculent une conception des inégalités où le genre n'a pas de statut prioritaire par rapport aux « problèmes sociaux » (pauvreté, exclusion, immigration, handicaps...) - a contribué historiquement à leur neutralité vis-à-vis du sexe des bénéficiaires et à la faible légitimité de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes au sein de ces politiques. Et ce n'est finalement qu'à partir du milieu des années 90 que la question des femmes a émergé et acquis une réelle visibilité dans les enceintes administratives de l'emploi³.

¹ En continuité avec le mouvement féministe lorsque l'analyse porte sur l'action publique, c'est avant tout sur les politiques familiales. Cf : « Politiques familiales et emploi », *Les cahiers du Mage*, n°3, 1996.

² Quelques rares recherches traitent ainsi des aspects institutionnels : M. Lévy, *Le féminisme d'Etat en France, 1965-1985 : 20 ans de prise en charge institutionnelle de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes*, Thèse de Doctorat, IEP Paris, 1988; M. Lurol, « Quand les institutions se chargent de la question du travail des femmes 1970-1995 », *Travail, Genre et Sociétés*, n°1, avril 1999.

³ On a recensé à ce jour quatre publications émanant des services de l'Etat qui traitent explicitement de la place des femmes dans les politiques d'emploi : M. Huet, « L'impact des politiques de l'emploi menées depuis 1981 sur la situation socio-professionnelle des femmes », *Travail et Emploi*, n°21, septembre 1984 ; « L'emploi des femmes », Actes de la journée d'études du 4 mars 1993, *Document Travail et Emploi*, Paris, La Documentation française, 1993 ; F. Piot, « Quelle place pour les femmes dans les dispositifs de la politique de l'emploi entre 1992 et 1996 », *Document de travail*, n°22, DARES, août 1998 ; A. Smyk, « Les femmes dans les dispositifs ciblés de la politique d'emploi », *Premières synthèses*, DARES, novembre 2001-n°48.2.

De ce fait, très peu de travaux concernant les politiques d'emploi s'intéressent à cette problématique, la relative invisibilité des femmes dans les actions mises en œuvre se doublant ainsi de la faible pertinence de la question du traitement des inégalités entre hommes et femmes dans les politiques d'emploi en termes d'objet de recherche¹.

On se propose ici de réinscrire ce questionnement dans une perspective de recherche « normale », en référence aux acquis de l'analyse des politiques publiques². Il s'agit alors pour nous d'étudier la manière dont l'égalité entre hommes et femmes est traitée dans la formulation et la mise en œuvre de l'action publique relative à l'emploi³. Cela concourt à réintroduire l'interrogation sur la différence entre hommes et femmes en science politique, non plus uniquement sous l'angle du « genre du politique » comme c'est principalement le cas aujourd'hui autour de la question de la parité⁴, mais aussi sous l'angle de la « politique du genre ». En effet, même si l'intérêt pour cette dimension au sein des politiques publiques, des « policies », a émergé tout récemment⁵, la majorité des politistes traitent de la différence entre hommes et femmes à travers des objets relevant du « politics », comme le pouvoir ou les mobilisations politiques. Se focaliser sur la place des femmes dans les politiques plutôt que sur la place de celles-ci en politique (ou sur le mouvement féministe), permet de participer à notre niveau au rééquilibrage de ces deux axes de recherche en science politique.

¹ A l'exception notable de quelques recherches « féministes » - notamment J. Jenson, « Représentation des rapports sociaux de sexe dans trois domaines politiques en France » in A. Gautier, J. Heinen (dir.), *Le sexe des politiques sociales*, côté-femmes éditions, Paris, 1993 - les travaux scientifiques en la matière sont assez récents : J-C. Barbier, C. Rack, « L'égalité des chances entre les hommes et les femmes : les politiques de l'emploi françaises à la lumière des politiques européennes », *Revue française des Affaires sociales*, n°4, octobre - décembre 1998. A. Fouquet, C. Rack, « Les femmes et les politiques d'emploi », *Travail, Genre et Sociétés*, n°2, novembre 1999.

² Pour une analyse synthétique du développement de l'analyse des politiques publiques en France : P. Hassenteufel, A. Smith, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *RFSP*, vol. 52, n°1, février 2002. On pourra se référer utilement aussi aux ouvrages suivants : Y. Meny, J-C. Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989; P. Muller, Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

³ Par ailleurs, les politistes s'intéressent peu aux politiques de l'emploi. Comme le suggère Philippe Garraud, « *Découpages académiques et légitimité des objets scientifiques reconnus aidant, le chômage n'est guère étudié du point de vue de l'action publique* », P. Garraud, 2000, *op. cit.*, p. 27.

⁴ Cf. J. Martin (dir.), *La Parité. Enjeux et mise en œuvre*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1998. J. Mossuz-Lavau, « Les Françaises et la politique : de la citoyenneté à la parité », *Regards sur l'actualité*, n°236, décembre 1997. J. Mossuz-Lavau, *Femmes/Hommes, Pour la Parité*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

⁵ Par exemple, un colloque organisé par la Fondation Nationale des Sciences Politiques en mai 2002, intitulé « Genre et politique », consacrait une demi-journée à cette question, les interventions portant sur les politiques familiales, d'éducation, de la sexualité, et d'enseignement sur le genre. Cf. Colloque « Genre et politique » du 30 et 31 mai 2002 sous la direction de Christine Bard, Christian Baudelot, Janine Mossuz-Lavau, FNSP, Paris, <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/2002/genre.html>

Ce faisant, il ne s'agit plus d'étudier les femmes comme un public « spécifique », une catégorie particulière, ni l'action publique les concernant comme un secteur à part, mais de considérer que les changements dans le traitement de la problématique d'égalité hommes/femmes au niveau des politiques d'emploi sont révélateurs des transformations à l'œuvre au sein de ces dernières. Comme le suggère très justement Margaret Maruani à propos des différences de sexe sur le marché du travail : « *En matière de chômage et de précarité, de sous-emploi et de sur-qualification, de flexibilité et de partage du travail, les femmes ne sont pas spécifiques. Elles sont révélatrices de phénomènes d'ensemble. Leur situation n'est pas particulière, elle est significative* »¹.

Etendre cette réflexion à l'analyse des politiques publiques présente à notre sens un double intérêt. Cela contribue tout d'abord à réintégrer la question de l'intervention publique en matière d'égalité entre les hommes et les femmes au sein de l'étude plus globale des politiques sociales. On améliore ainsi grandement l'intelligibilité de cette question puisqu'il est alors possible de référer son évolution aux mouvements plus larges qui traversent l'ensemble des politiques sociales. Dans le même temps, les changements qui s'opèrent dans le traitement de cette question peuvent apparaître significatifs de tendances plus lourdes. Ensuite, en se démarquant d'une posture de recherche centrée uniquement sur l'action publique en faveur des « Droits des Femmes », on met à distance le discours des acteurs institutionnels qui assimile la prise en compte de l'égalité entre hommes et femmes dans le champ de l'emploi à la structure politico-administrative « spécifique » qui en a la charge. Par ce biais, il est plus aisé d'interroger les interactions entre la problématique d'égalité entre hommes et femmes et les politiques de l'emploi puisque l'analyse n'est plus cantonnée aux seules actions spécifiquement destinées aux femmes mais s'élargit au traitement de cette problématique dans les mesures générales en faveur de l'emploi.

Ce parti pris analytique nous permet donc de questionner la pénétration de la dimension d'égalité entre hommes et femmes au niveau de la matrice normative globale guidant l'action publique en matière d'emploi. Or, ce sont principalement les prescriptions du niveau communautaire qui, en France, contribuent à la prise en compte de cette dimension dans ce secteur. Comme le souligne J-C. Barbier, l'égalité entre les hommes et les femmes constitue

¹ M. Maruani, 1998, *op. cit.*, p. 12.

un vecteur important d'influence communautaire, puisque dans ce domaine, « *la Commission jouit d'un pouvoir normatif précis et relativement autonome* »¹. Ceci est d'autant plus vrai aujourd'hui que la nouvelle norme véhiculée par l'Union, inscrite dans le Traité d'Amsterdam², vise explicitement l'intégration de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les politiques de l'emploi des Etats membres³. C'est pourquoi l'on abordera la question du traitement de l'égalité entre hommes et femmes dans la politique de l'emploi en se centrant sur la manière dont les acteurs nationaux et territoriaux qui y sont impliqués traduisent les orientations communautaires en la matière. Ce prisme d'analyse constituant de notre point de vue un autre élément original de notre démarche.

La réception « par le bas » du « référentiel »⁴ communautaire d'égalité des chances entre les femmes et les hommes : l'angle mort de l'analyse des politiques publiques

En effet, de nombreuses études sur l'intégration européenne s'attachent à analyser comment émerge un « problème européen » et comment sont fabriquées les politiques européennes, soit sous un angle intergouvernemental, soit néo-institutionnel, en mettant l'accent sur la convergence des normes européennes⁵. On peut renvoyer dos à dos, comme le fait J. Checkel,

¹ J-C. Barbier, « Une 'Europe sociale' normative et procédurale : le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi », *Sociétés Contemporaines*, n°47, 2002.

² L'article 3 du Traité stipule que « *Pour toutes les actions visées au présent article [notamment les politiques de l'emploi] la Communauté cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes* », Traité d'Amsterdam modifiant les traités instituant les Communautés européennes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, JO C 340 du 10.11.1997.

³ D'une certaine manière, on retrouve ici le « *va-et-vient* », analysé par A. Giddens, entre la vie sociale et le savoir scientifique, puisque c'est au même moment que l'on passe dans ces deux sphères, d'une logique « spécifique » centrée sur les femmes à une logique d'intégration transversale de la question de l'égalité entre hommes et femmes. D'un côté, en sociologie, les femmes en tant que groupe social particulier ne constituent plus un objet d'études pertinent et l'on tend à introduire l'analyse des différences entre les sexes dans des domaines de recherche « orthodoxes ». Et de l'autre, les référents normatifs communautaires passent d'une approche centrée sur les actions positives en direction des femmes à une approche dite « *mainstreaming* » consistant à prendre en compte de manière systématique la dimension d'égalité entre hommes et femmes dans les politiques conduites. Notre propre étude est au cœur de ces dynamiques d'interpénétration des sphères scientifique et sociale. En effet, nous partons des mêmes prémisses scientifiques et focalisons notre attention sur la manière dont les différences entre hommes et femmes sont traitées au sein des politiques de l'emploi, et ce sous l'influence de la norme de « *gender mainstreaming* » diffusée par l'Union européenne.

⁴ « *Le référentiel d'une politique publique est la représentation que l'on se fait du secteur concerné, ainsi que de sa place et de son rôle dans la société* », Jobert B., Muller P., *L'état en action*, Paris, PUF, 1987, p. 63.

⁵ A. Smith, *Institutionnalismes et intégration européenne. De quel changement parle-t-on ?*, Communication aux journées d'étude : « Les outils analytiques de l'apprentissage institutionnel », MSH, Grenoble, 14-15 décembre 1998.

les analyses néo-institutionnaliste et intergouvernementaliste qui posent en fin de compte la même question : « *which institutions matter ?* »¹.

Dans la lignée de « *l'approche par les référentiels* »², d'autres travaux portent quant à eux sur la dimension cognitive de l'intégration communautaire³ et insistent sur l'émergence d'un « *espace européen de politiques publiques* »⁴. Ce modèle d'analyse, qui a pu être qualifié « *d'approche 'par le haut'* »⁵, reste focalisé sur « *la fabrication des politiques publiques par les élites* »⁶. Si les chercheurs s'intéressent à la production de « *matrices cognitives et normatives* »⁷ à l'échelle européenne, peu de place est faite à l'étude de la mise en œuvre des politiques européennes, et partant à l'analyse de la diffusion de ces matrices produites par les instances communautaires, dans les structures nationales⁸ et surtout locales⁹.

D'autres recherches encore, analysent « *les relations entre intégration européenne et action publique territoriale* »¹⁰. Au delà de la diversité des perspectives théoriques, ces études convergent toutes sur le constat d'une transformation de l'espace public européen, notamment

¹ *Ibid.*, p. 8.

² G. Pollet, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques » in A. Faure, G. Pollet, P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 43. On peut parler aussi avec Pierre Muller d'« *approche par le référentiel* », P. Muller, « Les politiques comme construction d'un rapport au monde » in A. Faure, G. Pollet, P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 161.

³ Voir à ce sujet, Y. Surel, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *RFSP*, vol. 50, n°2, avril 2000.

⁴ Y. Meny, P. Muller, J.-L. Quermone, *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.

⁵ P. Warin, « Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre local » in A. Faure, G. Pollet, P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 88.

⁶ *Ibid.*, p. 85.

⁷ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 48.

⁸ Cf. B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recette dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994. A la suite de l'ouvrage fondateur de Bruno Jobert, quelques auteurs se sont intéressés tout de même à la problématique de diffusion des matrices cognitive et normative au niveau national. Cf. Y. Surel, « Idées, Intérêts, Institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87, 1998.

⁹ On note tout de même quelques études allant dans ce sens : P. Muller, S. Rouault, « Une grammaire européenne de l'expérimentation sociale : la mise en œuvre de l'Initiative-Emploi », in C. Lequesne, A. Smith, (dir.), *Interpréter l'Europe*, Cultures et Conflits, n° 28, 1997 ; S. Rouault, « Européanisation et territorialisation des politiques d'emploi : la force des liens faibles », *Sociétés Contemporaines*, n°47, 2002. Un récent article sous forme de manifeste, paru dans *Politique européenne*, suggère que « *L'analyse localisée de ces mécanismes de socialisation aux normes européennes (gestion d'un programme communautaire, aide au montage de projets européens, spécialisation en droit communautaire, etc.) peut permettre de donner un éclairage neuf sur les effets des normes européennes sur les systèmes politiques domestiques (administration centrale et déconcentrée d'Etat, collectivités locales et régionales)* », Pasquier R., Weisbein J., « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, n°12, hiver 2004, p. 17.

¹⁰ E. Négrier, « Que gouvernent les régions d'Europe ? Echange politique territorialisé et mobilisations régionales » in E. Négrier, B. Jouve, *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 14.

de l'émergence d'une « *gouvernance multi-niveaux* »¹ qui dépasse la simple régulation inter-étatique et réhabilite les niveaux infra-nationaux des Etats membres². Parallèlement en France, le mouvement de décentralisation et son corollaire la déconcentration, associé à l'intégration européenne, a conduit les chercheurs à interroger plus avant la variable territoriale. Qu'il s'agisse de la reconfiguration du système politico-administratif français³, de l'émergence de politiques locales⁴ ou de la régionalisation⁵, ce qui est au cœur des analyses c'est « *le caractère à la fois polycentrique et territorialisé* »⁶ du système de gestion publique. Et en général dans ces travaux, comme l'indiquent R. Pasquier et J. Weisbein, « *L'Europe agit comme une variable exogène qui va provoquer des changements dans le tissu local ou régional dans lequel elle s'inscrit* »⁷.

Le champ du « *local* » est donc largement investi scientifiquement⁸ sur le plan de la « *recomposition territorialisée des systèmes d'acteurs* »⁹, mais très peu d'études s'intéressent à la manière dont les « *référentiels* » communautaires sont réappropriés par les acteurs impliqués dans l'action publique territoriale. Hormis des recherches récentes¹⁰, la

¹ C. Jeffery, « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union Européenne : une approche des politiques nationales », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 15, n°3, septembre 1997, RVL 1999.

² Dans ce cadre, « *la régionalisation des réseaux d'action publique* » constitue « *la modalité d'interface entre l'Etat post-national et une réalité socio-économique aux configurations territoriales de plus en plus changeantes* », R. Balme, « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle » in Y. Meny, P. Muller, J-L. Quermone., *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 304.

³ Cf. A. Mabileau, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien 1994 ; P. Le Gales, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *RFSP*, vol. 45, n°1, février 1995 ; P. Duran, J-C. Thoenig., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *RFSP*, vol. 46, n°4, 1996.

⁴ Cf. P. Muller, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *RFSP*, vol. 42, 1992 ; A. Faure, « Les élus à l'épreuve de la décentralisation », *RFSP*, n°44, 1994 ; A. Mabileau, « Les régions françaises saisies par l'intégration européenne » in Rouban L., *De la Vième République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, mai 1996.

⁵ Cf., R. Balme, « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle » in Y. Meny, P. Muller, J-L. Quermone, *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; O. Nay, *La Région, une institution*, Paris, L'Harmattan, 1997.

⁶ P. Cuntigh, *Enjeux de pouvoirs et jeux de règles, les normes communautaires et leurs interprétations dans la mise en œuvre du Fonds social européen en France*, Mémoire de DEA sous la direction d'Andy Smith, IEP-CERVL, 1999, p. 8.

⁷ R. Pasquier, J. Weisbein, 2004, *op. cit.*, p. 10.

⁸ A. Mabileau, *A la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, 1993.

⁹ T. Berthet, *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, L.G.D.J., 1999.

¹⁰ A. Smith, *L'Europe politique au miroir du local*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; T. Berthet, A. Smith, *Dynamique des acteurs et effets emploi, Le FSE Objectif 2 en Aquitaine 1994-1996*, DRTEFP Aquitaine, CERVL-IEP de Bordeaux, septembre 1998 ; P. Cuntigh, *Enjeux de pouvoirs et jeux de règles, les normes communautaires et leurs interprétations dans la mise en œuvre du Fonds social européen en France*, Mémoire de DEA sous la direction d'Andy Smith, IEP-CERVL 1999 ; R. Pasquier, *L'Europe sans Bruxelles ? La réappropriation des normes communautaires de développement territorial par les acteurs régionaux en France et en Espagne*, Table ronde n°5, L'institutionnalisation de l'Europe, VIIe Congrès de l'Association française de science politique, Lille, septembre 2002.

traduction/interprétation qu'opèrent les acteurs territoriaux des orientations communautaires dans la mise en œuvre locale des politiques nationales demeure peu explorée. Ce questionnement est cependant une porte d'entrée heuristique pour appréhender les transformations que connaissent les systèmes nationaux de politiques publiques, sous l'effet combiné de la décentralisation/déconcentration et de l'intégration européenne. Et il répond aussi à la nécessité d'étudier le processus de construction européenne « par le bas » sous un angle sociologique, autrement dit de saisir « *l'Europe au microscope du local* »¹, en s'écartant d'une approche « par le haut » centrée sur les institutions communautaires, et qui fait des structures nationales de simples réceptacles des normes produites au niveau supranational. D'une certaine manière, la littérature en langue française consacrée aux relations entre « *L'Europe et les femmes* » s'inscrit dans cette perspective institutionnaliste et « *communautaro-centrée* »², puisque les auteurs se focalisent le plus souvent sur les avancées du droit communautaire en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, et interrogent peu l'appropriation nationale et locale de ce dernier³.

On se propose par conséquent de pallier, à notre niveau, ce déficit d'études empiriques, en examinant la manière dont le « *référentiel* » communautaire d'égalité des chances entre les femmes et les hommes - correspondant à la double approche, la prise en compte transversale de l'égalité d'un côté et de l'autre, la mise en œuvre d'actions positives - est saisie, appropriée et réinterprétée par les acteurs nationaux, régionaux et locaux de la politique de l'emploi.

¹ R. Pasquier, J. Weisbein, 2004, *op. cit.*

² *Ibid.*, p. 7.

³ L'essentiel de ces publications est d'ailleurs le fait d'actrices impliquées à des degrés divers dans les institutions européennes. Cf. M-T. Lanquetin, « L'égalité professionnelle et le droit communautaire » in EPHESIA, *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 1995 ; N. Catala, *L'avenir des femmes en Europe*, Rapport d'information n°2408, Assemblée Nationale, Délégation pour l'Union Européenne ; J. Nonon, « L'Europe, un atout pour les femmes », *Problèmes politiques et sociaux*, n°804, 12 juin 1998 ; A. Hubert, *L'Europe et les femmes. Identités en mouvement*, Paris, Editions Apogée, 1998.

Le Fonds social européen Objectif 3 et la Stratégie européenne pour l'emploi comme prismes d'analyse de l'articulation des niveaux communautaire, national et régional

L'intervention publique en matière d'emploi reste dans une large mesure une prérogative des Etats membres. En effet, la politique communautaire dans ce champ est encadrée par le principe de subsidiarité, inscrit dans le Traité de Maastricht¹. L'Union européenne définit des orientations normative et cognitive, prescrit des règles et des procédures organisationnelles, mais la définition et la mise en œuvre des actions, la substance même de l'intervention publique, reste du ressort du niveau national. En ce sens, ce sont les politiques nationales et leurs mises en œuvre qui constituent notre terrain d'analyse. Mais afin de saisir les effets des normes communautaires sur le système domestique de l'emploi, on s'intéresse plus particulièrement à deux modalités différentes d'intervention de l'Union dans ce secteur : le programme Fonds social européen (FSE) Objectif 3, 2000-2006 et la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) traduit au niveau national dans des Plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE). La période retenue pour l'analyse débute au lancement de la SEE en octobre 1997 et prend fin en décembre 2003 avec la révision à mi-parcours du programme FSE Objectif 3 (la rationalisation de la SEE intervenant quant à elle en janvier 2003).

Ces deux modalités d'intervention divergent dans la mesure où les fonds structurels s'apparentent au premier abord à une « *politique redistributive* »², alors que la SEE renvoie, quant à elle, davantage à une « *politique constitutive* »³. Elles se distinguent donc par le vecteur d'influence du niveau communautaire sur les politiques nationales : le co-financement d'actions nationales pour la première et le cadrage normatif souple et non contraignant des politiques nationales pour la seconde. Ces deux instruments communautaires ne sont pas équivalents puisque, comme le signale Jean-Claude Barbier, le niveau « européenisé » de

¹ L'article 5 du Traité d'Amsterdam (ex article 3 b du Traité de Maastricht) stipule : « *Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire* », Union européenne, Recueil des Traités, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999, p. 84.

² On peut considérer avec O.Nay que l'intervention par les fonds structurels constitue aussi une politique réglementaire et constitutive mais on se focalise ici sur ce qui la distingue de la SEE. Cf. O. Nay, « Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France », *RFSP*, vol. 51, n°3, juin 2001.

³ Voir à ce sujet la typologie de T. Lowi reprise dans Y. Meny, J-C. Thoenig, 1989, *op. cit.* L'objet des politiques constitutives est d'édicter des « *règles sur les règles ou les procédures organisationnelles* », P. Duran, J-C. Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *RFSP*, vol. 46, n°4, 1996.

politique sociale est limité aux fonds structurels, la SEE ne constituant pas un véritable programme fédéral¹. Cependant, nous l'avons dit, le champ du social est fortement préempté par les Etats membres ce qui fait que l'action de la Communauté, quelles qu'en soient les modalités, est d'abord de « *nature largement symbolique, incitative et cognitive* »². En incorporant des normes « molles » édictées par le niveau supranational, ces instruments tendent donc tous les deux essentiellement - mais pas exclusivement³ - à agir sur les référents normatifs des acteurs nationaux. Bien que le type de contrainte inhérent à chaque instrument diffère, l'obtention du financement d'un côté, la comparaison des performances de l'autre, ils visent de la même manière l'« *harmonisation cognitive et normative de réponses nationales* »⁴. Ainsi, comme le souligne A. Smith à propos des fonds structurels, « *L'argent communautaire constitue l'appui principal des agents de la Commission de faire en sorte que ses idées soient transformées en action* »⁵. Et la SEE à travers la Méthode ouverte de coordination, dont l'élaboration est plus récente que les programmes structurels, procède explicitement d'une « *coordination procédurale et cognitive* »⁶. On observe par ailleurs un rapprochement de ces deux instruments car le Fonds social européen est devenu en 1999 « *le bras financier* »⁷ de la Stratégie européenne pour l'emploi. Ainsi, en France, lors de l'élaboration des documents programmatiques, les orientations du FSE ont été articulées à celles de la SEE. Mais le FSE ne contribue au financement du Plan national d'action pour l'emploi que de manière indirecte et partielle. Les actions éligibles au cofinancement du FSE sont définies par un document distinct du PNAE, le Document Unique de Programmation (DOCUP), qui fait l'objet d'une négociation spécifique entre l'Etat membre et la

¹ J-C. Barbier, 2002, *op. cit.*

² S. Rouault, 2002, *op. cit.*, p. 38.

³ Sophie Rouault indique à propos que les « *programmes et politiques transnationales promeuvent certes la diffusion 'd'idées' mais imposent aussi parallèlement des règles contraignantes, qui modifient les rapports intergouvernementaux au sein des Etats membres ainsi que les outils, les représentations et les stratégies des acteurs qui les mettent en oeuvre* », *ibid.*

⁴ C. Mandin, B. Palier, *L'Europe et les politiques sociales : vers une harmonisation cognitive et normative des réponses nationales*, Table ronde n°5, L'institutionnalisation de l'Europe, VIIe Congrès de l'AFSP, Lille septembre 2002.

⁵ A. Smith, « La subsidiarité, la cohésion et la communauté européenne » in A. Faure, *Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 275.

Le Secrétariat d'Etat aux Droits des Femmes a vu ses moyens considérablement consolidés par le FSE Objectif 3 2000 – 2006 : 200 MF par an sont consacrés aux mesures spécifiques visant l'« *Amélioration de l'accès et la participation des femmes au marché du travail* » (Axe 5).

⁶ J-C. Barbier, 2002, *op. cit.*

⁷ C. Aubin, « Comment Bruxelles traite du social : l'exemple de la stratégie européenne pour l'emploi », *Revue française des Affaires sociales*, n°3-4, décembre 1999.

Commission. Et les actions cofinancées ne concernent pas tous les programmes et dispositifs nationaux contenus dans le Plan National d'Action.

Au-delà de leur imbrication conceptuelle qui contribue à les rendre indissociables pour les acteurs de la politique de l'emploi - tout particulièrement dans le cadre du programme FSE Objectif 3 -, l'intérêt pour notre étude de se focaliser de concert sur ces deux outils communautaires tient dans la possibilité d'analyser par ce biais différents aspects de l'intervention de l'Union européenne. Cela permet effectivement d'aborder de front les divers niveaux territoriaux sur lesquels les institutions communautaires opèrent, et qui renvoient aussi à des moments différents du processus de production (et d'exécution) de la politique d'emploi. Le PNAE est un document national élaboré par les acteurs centraux de la politique de l'emploi et correspond simultanément au niveau national de mise en œuvre de la politique communautaire et d'élaboration de la politique nationale en matière d'emploi. La mise en œuvre régionale et locale du PNAE se confond donc avec celle de la politique territorialisée de l'emploi, qui est du ressort des acteurs du Service public de l'emploi. Le DOCUP Objectif 3 est rédigé conjointement par la Commission et l'Etat français. De ce point de vue, sa définition constitue d'abord une traduction nationale d'un programme communautaire. S'il s'agit d'un programme géré nationalement¹, il est fortement déconcentré (80% des crédits sont régionalisés) et sa déclinaison au niveau régional et local s'effectue, sous l'autorité du préfet, par l'intermédiaire d'un comité de pilotage *ad hoc*, réunissant l'ensemble des acteurs territoriaux concernés (notamment les services déconcentrés des ministères, les représentants des collectivités régionales et locales et les partenaires sociaux). La programmation nationale et régionale de l'Objectif 3, selon le principe du co-financement inhérent aux fonds structurels, s'adosse à la politique française de l'emploi mais reste distincte de cette dernière et possède sa logique propre. Les normes communautaires sont de ce fait beaucoup plus prégnantes, au niveau régional, dans le cadre du programme FSE Objectif 3 qu'elles ne le sont dans la traduction localisée du PNAE.

¹ L'Objectif 3 est un programme national qui couvre l'ensemble du territoire métropolitain, contrairement à l'Objectif 2, dont l'éligibilité est définie géographiquement et qui, en tant qu'Objectif « régional », donne lieu à la rédaction de DOCUP régionaux.

L'étude de ces deux instruments (PNAE et FSE) constitue une entrée pertinente pour analyser l'influence que peuvent avoir les orientations communautaires relatives à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, aussi bien sur la définition des problèmes et l'élaboration des politiques publiques nationales, que sur leur mise en œuvre territorialisée. La perspective théorique relative à la « *gouvernance multi-niveaux* » a tendance à faire des différentes échelles territoriales des espaces équivalents, « neutres ». Il nous semble qu'à contrario ces espaces sont différenciés et que leurs particularités - en termes de configuration institutionnelle, de systèmes d'acteurs et de « *structures de sens* »¹ au sein desquels ces derniers évoluent - contribuent à ce que la diffusion de la matrice cognitive et normative communautaire prenne des formes spécifiques. Comme l'écrit A. Smith, « *Toute politique est forcément modifiée en traversant les regroupements d'acteurs engagés dans sa mise en place* »². C'est pourquoi il est essentiel de pouvoir étudier aussi bien le niveau national d'énonciation de la politique de l'emploi que les niveaux régional et local d'exécution de celle-ci. En d'autres termes, appréhender l'eupéanisation des politiques nationales de l'emploi passe, de notre point de vue, tout autant par l'étude de la pénétration du « *référentiel* » communautaire d'égalité des chances entre les femmes et les hommes au niveau central que dans le système local d'action publique de l'emploi. Dans ce cadre, on retient la définition de « *l'eupéanisation* » élaborée par Claudio M. Radaelli : « *Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU policy making and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies* »³. Cette conception de l'eupéanisation est opératoire car elle permet de bien dissocier les processus de production à l'échelle européenne de matrices normatives communes et partagées, des processus sur lesquels se centrent prioritairement notre étude, et qui correspondent à la réception et à l'institutionnalisation de ces matrices au sein du système national de politiques publiques. Cependant, si l'on distingue ces deux types de processus pour les besoins de l'analyse, on ne les conçoit pas comme étant totalement étanches l'un à l'autre ni comme renvoyant, au sens strict, à une séquence linéaire d'énonciation puis

¹ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 19.

² A. Smith, 1995 (a), *op. cit.*, p. 25.

³ C. M. Radaelli, « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, n°5, automne 2001, p. 110.

d'exécution de politiques¹. En corollaire, l'eupéanisation réfère d'abord pour nous à l'impact de l'Europe sur le cadre domestique national, mais dans une approche qui insiste sur le caractère *interactif* de cette dynamique. On considère ici que « *L'eupéanisation est une 'rue à double sens', un processus interactif* »² dans la mesure où le système politique national ne constitue pas un simple réceptacle des normes européennes, et où les acteurs nationaux participent également de l'influence du niveau communautaire sur le niveau national. Notre recherche traite de la traduction/interprétation des orientations communautaires d'égalité des chances par les acteurs de la politique nationale de l'emploi - sous l'angle de la mise en œuvre de la SEE et du FSE Objectif 3 - et tend, par ce biais, à améliorer la compréhension de ces mécanismes d'eupéanisation.

Ceci étant, le niveau « national » n'est pas réductible, loin s'en faut, au gouvernement central. C'est pourquoi appréhender l'influence communautaire sur la structure domestique suppose d'effectuer un détour par le « local ». Ce détour est d'autant plus nécessaire que les politiques d'emploi de l'Union interviennent dans un environnement marqué par le polycentrisme et la prégnance de la variable territoriale. En outre, l'action communautaire - en particulier les fonds à finalité structurelle - traverse nécessairement les territoires infra-nationaux (régionaux et locaux). Etudier l'Europe « en action » nécessite d'interroger aussi les changements qu'elle a pu introduire dans les configurations d'acteurs au niveau local.

Qui plus est, dans le contexte français de recomposition des rapports centre/périphérie, notamment en termes de territorialisation de l'action publique, l'analyse de la dynamique locale construite autour de la mise en œuvre territorialisée de la politique de l'emploi devient incontournable. En effet, la montée en puissance du chômage a contraint l'Etat français à engager de manière chronique et souvent dans l'urgence, la réforme du Service public de l'emploi, en particulier pour adapter ses interventions aux réalités locales. Ce dernier a ainsi fait l'objet de multiples changements d'organigramme et s'est engagé, parallèlement aux lois de décentralisation, dans un mouvement de déconcentration. Ce mouvement a abouti à la fin

¹ Dans le cadre de la politique communautaire de l'emploi, ces processus ne sont pas complètement disjoints ne serait-ce que parce que l'emploi reste une prérogative des Etats membres, et que donc les acteurs nationaux qui sont les « metteurs en œuvre » participent de manière active aussi à l'élaboration de cette politique. Par ailleurs, la Commission a fortement développé sur ce champ les procédures itératives de suivi et d'évaluation « chemin faisant » qui alimentent les processus de production des politiques.

² Sanchez R. Salgado, C. Woll, *L'eupéanisation et les Acteurs Non-Etatiques*, Journée d'études « Eupéanisation des politiques et intégration européenne », vendredi 13 février 2004, Institut d'Etudes Politiques de Paris, papier n°2, p. 4.

des années 90 à la mise en place du processus de globalisation/territorialisation, processus qui a accentué les responsabilités des services déconcentrés du SPE, tout en les inclinant à rendre leur action davantage conforme aux spécificités des territoires sur lesquels ils interviennent¹. Par ailleurs, la politique de formation professionnelle, intimement liée à celle de l'emploi (y compris au niveau institutionnel avec la fusion des services concernés du Ministère du travail), s'inscrit dans la dynamique décentralisatrice initiée au début des années 80. Accentuée par la Loi quinquennale de 1993 cette dynamique a contribué à la régionalisation de la formation professionnelle en conférant aux conseils régionaux un rôle « pivot » sur ce champ². On portera donc une attention toute particulière à ce mouvement de territorialisation³. Cela nous permettra d'appréhender d'un côté, l'incidence des injonctions communautaires en matière d'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le processus lui-même et de l'autre, la conséquence de ce processus sur la manière dont les normes communautaires sont reçues et appropriées par les acteurs du Service public de l'emploi au niveau local.

Au final, pour reprendre l'expression heureuse d'A. Smith, on propose « *une lecture de la manière dont la dynamique d'intégration communautaire s'articule avec les espaces d'action publique que sont les territoires nationaux et infra-nationaux* »⁴. L'articulation des différents niveaux communautaire, national et régional étant interrogée sous l'angle de la traduction du « référentiel » communautaire d'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'élaboration nationale et la mise en œuvre locale des politiques de l'emploi.

¹ Cf. Circulaire DGEFP n°98-21 du 15 juin 1998 relative à la déconcentration et globalisation des programmes de lutte contre le chômage de longue durée et d'insertion des publics en difficulté. Cette circulaire constitue un saut qualitatif indéniable puisqu'il s'agit de « *répondre aux besoins spécifiques de chaque région et de chaque zone* » en donnant plus de responsabilité aux échelons déconcentrés de l'Etat et du service public de l'emploi dans la mise en œuvre de la politique nationale. Ceux-ci sont conduits à définir des « *politiques locale de l'emploi* », dont la mise en œuvre passe par la réalisation coordonnée de plans d'action locaux à partir de diagnostics locaux partagés.

² Cf. T. Berthet, *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, L.G.D.J, 1999.

³ La notion de « territorialisation » renvoie ici spécifiquement à la démarche engagée par le Ministère de l'emploi depuis 1997 avec la déconcentration et la globalisation des mesures, qui a abouti en 1999 comme le signale un de nos interlocuteurs à un triple élargissement des publics, du programme, et des acteurs. Mais elle s'intègre dans un mouvement plus large de déconcentration/décentralisation dont les différentes dimensions sont les suivantes : déconcentration et globalisation dans la gestion des ressources allouées par le niveau central, création d'outils de droit commun pour certaines zones, mise en place d'instruments spécifiques à certains territoires en difficulté, transferts de compétence aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation.

⁴ A. Smith, 1995 (a), *op. cit.*, p. 9.

L'étude de l'élaboration et la mise en œuvre locale de la politique de l'emploi : une nécessaire interaction des facteurs culturel, stratégique et institutionnel

Nous l'avons évoqué, la faible perméabilité du domaine de l'emploi à la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes constitue le constat problématique autour duquel s'articule notre recherche. Nous avons centré nos investigations empiriques sur la traduction nationale et localisée du « référentiel » communautaire d'égalité des chances entre hommes et femmes par les acteurs de la politique d'emploi, afin de saisir au concret ce phénomène et de tenter d'y apporter des éléments d'explication.

Les quelques études portant sur le traitement de l'égalité entre hommes et femmes dans les politiques de l'emploi expliquent la faible prise en compte de cette dimension par la prégnance de la tradition universaliste au sein de celles-ci. Dans cette optique, J-C. Barbier et C. Rack, auteurs du rapport d'évaluation relatif à l'égalité des chances entre hommes et femmes du Programme FSE Objectif 3 1994-1999 pour la France, concluent que l'orientation normative communautaire qui met en avant la différence entre hommes et femmes se heurte « à une logique d'intervention fortement marquée par la théorie universaliste »¹. C'est donc principalement un facteur « culturel » qui est invoqué pour rendre compte de la faible pénétration du « référentiel » communautaire relatif à l'égalité des chances. On a affaire ici à un conflit entre les valeurs et les normes portées par les acteurs de la politique de l'emploi, référant d'un côté à l'égalité des droits, et de l'autre le cadre normatif communautaire qui met en exergue la différenciation entre les sexes, ainsi que la mise en place d'actions positives favorisant l'égalité de fait. Ce prisme d'analyse a le mérite d'éviter de surévaluer la puissance normative des prescriptions communautaires et de tenir compte, comme le suggère Philippe Warin, de « la capacité des individus de contrôler les pressions exercées par l'environnement sur leurs propres orientations »². A l'enseigne de ce que préconise cet auteur : « ce qu'il importe d'étudier ce sont les tensions que subit le référentiel. Chacune des trois dimensions (cognitive, normative, instrumentale) qui permettent de le définir comme le cadre intellectuel d'une politique publique peut faire l'objet de beaucoup de réinterprétations et de spéculations qui entraînent un frottement entre des systèmes de représentations distincts »³. Cette entrée

¹ J-C. Barbier, C. Rack, *Evaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France. Evaluation de la dimension égalité des chances entre les femmes et les hommes*, CEE, mai 1999, p. 28.

² P. Warin, 1995, *op. cit.*, p. 94.

³ *Ibid.*, p. 97.

trouve toute sa pertinence pour notre étude en ce qu'elle permet de saisir les tensions que subit le « *référentiel* » universaliste français de la politique de l'emploi, neutre vis-à-vis du sexe, face à la logique « équitaire » de la Communauté européenne centrée sur la prise en compte des différences entre hommes et femmes. Cependant, on ne peut se satisfaire d'une explication de ce type qui laisse de côté le « tissu social » à travers lequel l'action publique se développe. En effet, de nombreux travaux analysant la structure d'implémentation des politiques publiques, issus en particulier de la sociologie des organisations, ont montré comment l'autonomie des acteurs et les stratégies qu'ils mettent en œuvre au sein d'un contexte d'action particulier, introduisent des écarts entre les décisions prises par le « centre » et leur application par le « bas », et conduisent à un hiatus entre « *finalités choisies* » et « *finalités vécues* »¹. Comme l'indique P. Duran, la « *mise à plat des stratégies qui se développent à l'intérieur d'un sous-système propre à une politique donnée* »² apparaît incontournable pour rendre compte de ces écarts.

L'intérêt porté aux représentations sociales des acteurs qui élaborent et mettent en œuvre la politique de l'emploi est heuristique pour rendre compte des décalages entre « *matrices paradigmatiques concurrentes* »³. Mais l'analyse de la réception de la matrice communautaire par ces acteurs doit aussi, à notre sens, s'appuyer sur la mise à plat du contexte d'action institutionnel et organisationnel sur lequel se déroule l'intervention publique en matière d'emploi. Ainsi, comme le soulignent B. Jobert et P. Muller, toute politique publique s'observe empiriquement sous deux aspects principaux, « *une image sociale* » et un « *processus social concret* »⁴ qui, de notre point de vue, sont indissociables. Notre démarche, centrée sur l'étude de la mise en œuvre de la politique de l'emploi, suppose de s'intéresser tout autant aux pratiques locales, à « *l'ordre local* »⁵ produit par cette politique, qu'aux « *cadres d'interprétation du monde* »⁶ portés par les acteurs impliqués, et que l'action publique contribue à transformer. On peut considérer en forçant le trait que ces deux aspects ont été traités

¹ P. Duran, « Le savant et le politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *L'Année sociologique*, vol 40, 1990, p. 250. Pour une présentation de ce type d'analyse voir également : Y. Meny, J-C. Thoenig, 1989 *op. cit.*

² P. Duran, 1990, *op. cit.*, p. 246.

³ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 85.

⁴ B. Jobert, P. Muller, 1987, *op. cit.*, p. 51.

⁵ Comme l'écrit E. Friedberg, « *Tout phénomène social [ici en l'occurrence une politique publique] peut être analysé comme le produit des comportements d'un ensemble d'acteurs qui sont liés entre eux par de l'interdépendance stratégique et dont les interactions, renvoyant les uns aux autres, forment 'système' et obéissent à un ordre local* », E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993, p. 13.

⁶ P. Muller, « Vers une sociologie politique de l'action publique », *RFSP*, vol. 50, n°2, avril 2000, p. 193.

historiquement, en France, de manière distincte par l'analyse des politiques publiques, à partir de deux approches opposant d'un côté, les tenants de « *l'approche par les référentiels* » et de l'autre, les chercheurs issus de la sociologie des organisations et se référant à « *l'analyse stratégique* »¹. Ce clivage recoupe une opposition d'ordre épistémologique quant au vecteur d'influence des politiques publiques sur les comportements des acteurs concernés. Les uns mettent en avant le rôle des idées, alors que les autres considèrent que les politiques agissent principalement par/sur la structuration des stratégies et des intérêts des acteurs en présence. En caricaturant quelque peu, il nous semble que ces divergences tiennent aux origines et aux objectifs de recherche distinctes de ces deux approches : la sociologie, en se centrant sur « *une analyse sociologique des processus de traduction et de renégociation permanente des décisions gouvernementales* » montre les limites de l'action des élites politico-administratives, alors que la science politique met l'accent, comme le signale P. Muller, sur « *la nécessaire articulation entre politics et policies* »².

Notre perspective vise à s'écarter d'une position théorique tranchée qui opposerait le « *monde de l'intérêt* » et le « *monde des idées* »³. Il nous paraît ici incontournable de « jeter des ponts » entre ces deux modèles d'analyse et plus encore de les hybrider⁴, afin d'en tirer le maximum. On peut d'ailleurs trouver, dans les textes impliquant ces deux courants, des postures de recherche allant dans ce sens⁵. Pour l'analyse stratégique, il s'agit principalement de confronter la théorie d'action d'une politique publique au « *tissu social réel* »⁶ afin de déterminer les écarts entre objectifs et réalisations. Mais la définition des objectifs, tout comme la mise en œuvre de la politique, est déterminée, selon cette approche, tout autant par les rapports de pouvoir, les interactions stratégiques (et les intérêts) que par les ressources cognitives des acteurs. C'est en ce sens que P. Duran écrit, en référence à Wildawsky, que « *les politiques publiques sont toujours des 'mixtes' de cogitation et d'interaction* »⁷.

¹ Cf. M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

² P. Muller, « Présentation : Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques » in J-C. Thoenig, P. Duran, G. Majone, J. Leca, « Enjeux, controverses et tendances des politiques publiques », *RFSP*, vol. 46, n°1, février 1996, p. 97.

³ B. Jobert, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste » in J. Commaille, B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., 1998.

⁴ A l'enseigne de ce que suggère G. Pollet à propos de « *l'approche par les référentiels* », dans son étude sur la loi des ROP de 1910, G. Pollet, 1995, *op. cit.*

⁵ A. Smith et P. Hassenteufel soulignent aussi que les chercheurs du Centre d'Etudes de Recherche sur l'Aménagement du Territoire (CERAT) qui sont à l'origine des travaux mettant l'accent sur le « *rôle de la cognition en politique* » partagent « *de nombreux préceptes théoriques des chercheurs du CSO [Centre de sociologie des Organisations]* », P. Hassenteufel, A. Smith, 2002, *op. cit.*, p. 54.

⁶ Y. Meny, J-C. Thoenig, 1989, *op. cit.*, p. 141.

⁷ P. Duran, 1990, *op. cit.*, p. 255.

Quant aux tenants de l'approche par les référentiels, ils mettent l'accent sur la relation circulaire entre « *prise de pouvoir* » et « *prise de parole* »¹. Pierre Muller souligne en ce sens : « *C'est parce qu'il définit le nouveau référentiel qu'un acteur prend le leadership du secteur en affirmant son hégémonie mais, en même temps, c'est parce que cet acteur affirme son hégémonie que sa vision du monde devient peu à peu la nouvelle norme* »². Par exemple, Bruno Jobert analysant la réception du modèle néo-libéral en France, considère que les élites dirigeantes se sont converties à ce modèle de manière stratégique et instrumentale pour conquérir les centres de pouvoirs économiques et politiques³.

Dans cette optique, il est nécessaire de focaliser notre attention aussi bien sur les représentations sociales portées par les acteurs impliqués, que sur les stratégies qu'ils développent au sein du « *système d'action concret* »⁴, constitué autour du problème de l'emploi. Mais les acteurs en présence appartiennent à des « institutions », cela suppose en outre de prendre au sérieux, au moment de l'observation, le contexte intra et inter-institutionnel, autrement dit la structure organisationnelle formelle mais aussi les contraintes, les « *règles institutionnalisées* »⁵ qui pèsent à la fois sur les comportements, les représentations sociales de ces acteurs, et plus largement sur l'action collective.

Les résistances des acteurs de la politique de l'emploi à la dimension d'égalité entre hommes et femmes ne sont donc pas réductibles uniquement à l'incompatibilité de la norme de différenciation des sexes, avec leur « vision du monde » qualifiée d'universaliste. La prise en compte de la variable culturelle⁶ est nécessaire. Mais elle reste insuffisante pour au moins deux raisons. Tout d'abord, parce que les représentations sociales n'existent pas en soi, ce sont toujours des acteurs engagés dans des interactions stratégiques qui en sont les porteurs. Ensuite, parce que la structuration du système d'acteurs est dépendante du cadre

¹ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 52.

² P. Muller, 1995, *op. cit.*, p. 165.

³ B. Jobert (dir.), 1994, *op. cit.*

⁴ Cf. M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977 et E. Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993. Il s'agit « *d'un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est à dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux* », M. Crozier, E. Friedberg, 1977, *op. cit.*, p. 246.

⁵ Il s'agit de « *tous ces ensembles stables de comportements, de significations et d'usages qui, parce qu'il s'institutionnalisent et acquièrent un certain degré d'objectivité, 'pèsent' sur l'orientation individuelle des acteurs ainsi que sur les formes de l'action collective* », O. Nay, 1997, *op. cit.*, p. 15.

⁶ Correspondant aux manières d'être, de penser et d'agir que les acteurs appartenant à un cadre institutionnel donné intériorisent.

organisationnel et institutionnel plus large (au sens des arrangements formels) dans lequel ces derniers évoluent. Par ailleurs, cette variable est pertinente à condition de la décliner au niveau intra-institutionnel. En effet, le champ de l'emploi est particulièrement atomisé, il n'existe pas de culture globale partagée par l'ensemble des acteurs du Service public de l'emploi; chaque acteur-institution possède sa propre logique d'action, et partant se positionne différemment vis-à-vis de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes. L'approche adoptée ici s'écarte en revanche d'une perspective « individuelle » (ou biographique) correspondant à « *une sociologie d'acteurs* »¹, utilisée par des auteurs comme Pierre Mathiot, et qui s'intéresse aux trajectoires particulières des protagonistes d'une politique². On se focalise pour ce qui nous concerne sur les interactions sociales en tant qu'elles constituent des rapports inter-institutionnels. Privilégiant les invariants qui structurent les comportements des acteurs, on considère que ceux-ci interagissent de manière stratégique à partir de leurs cultures institutionnelles spécifiques³. Notre travail s'appuie sur l'idée que les facteurs culturel, stratégique et institutionnel interagissent dans le processus de production - correspondant à l'énonciation et l'exécution - des politiques publiques. Il est donc nécessaire de prendre en compte ces trois facteurs pour comprendre comment les acteurs du Service public de l'emploi traduisent, à l'occasion de la définition et de la mise en œuvre de la politique de l'emploi, le « référentiel » communautaire d'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Les modalités de diffusion de ce référentiel apparaissent, de notre point de vue, liées à la fois au cadre institutionnel (sous le double aspect des arrangements formels et de la structure normative) sur lequel l'action publique se déploie, et aux stratégies que ces acteurs mettent en place.

¹ P. Mathiot, *Acteurs et politiques de l'emploi en France (1981-1993)*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 24.

² Pierre Mathiot ne nie pas l'existence « *des propriétés, des ressources collectives ou bien encore des cultures d'institution qui échappent largement aux acteurs et s'imposent à eux comme une sorte de structure de comportement* ». Cependant, il vise à montrer « *en quoi les processus de fabrication d'une décision publique renvoient largement aux pratiques des acteurs, à des jeux personnels et/ou à des intérêts d'institution* », P. Mathiot, 2001, *op. cit.*, p. 22 et p. 306.

³ Celles-ci englobant en particulier les normes, valeurs, rôles sociaux, logiques d'action, routines institutionnelles, et les règles organisationnelles.

On rejoint ce faisant les positions d'auteurs qui suggèrent des rapprochements entre les différentes écoles néo-institutionnalistes, écoles qui se distinguent par le poids accordé respectivement aux variables culturelle et stratégique¹. La difficulté de cet exercice réside dans la polysémie du terme institution. Il renvoie, en effet, suivant les courants d'analyse soit aux structures et organisations formelles (y incluant les règles, procédures et normes formelles)² soit à la « culture »³ correspondant aux « *schémas cognitifs* » et aux « *modèles moraux qui fournissent les 'cadres de signification' guidant l'action humaine* »⁴. Cette difficulté peut être résolue dès l'instant où l'on n'oppose pas ces divers aspects et qu'on les envisage comme les différentes facettes du phénomène institutionnel⁵. En même temps, il faut se garder d'une vision trop figée de ce dernier car « *les institutions véritables vivent, c'est à dire changent sans cesse* »⁶. Toute institution, quel que soit son degré de formalisation, n'est jamais « *une totalité achevée* »⁷. Il ne s'agit pas cependant de revenir à une « *théorie centrée sur la société* »⁸, ce qui viderait de sens la variable institutionnelle⁹.

L'analyse institutionnelle est d'autant plus pertinente pour nous que la multiplication, depuis le début des années 60, des « *mécanismes institutionnels spécifiques* »¹⁰ comme réponse du

¹ Les différents analystes distinguent en général trois types de néo-institutionnalisme : néo-institutionnalisme historique, du choix rationnel et sociologique. Cf. Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de Science politique*, vol. 47, n°3-4, juin-août 1997 ; B. Théret, « Institutions et institutionnalismes. Vers une convergence des conceptions de l'institution ? » in M. Tallard, B. Théret, D. Uri (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, 2000 ; D. Béland, « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique », *Politique et Sociétés*. « Le néo-institutionnalisme en science politique », vol. 21, n°3, 2002.

² Cet aspect a été surtout mis en avant par le « *vieil institutionnalisme* » qualifié aussi de « *légalisme-formel* ». Cf. A. Stone « 'Le néo-institutionnalisme'. Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, 1992. Mais le néo-institutionnalisme historique a aussi « *tendance à associer les institutions aux organisations et règles ou conventions édictées par les organisations formelles* », Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor, 1997, *op. cit.*, p. 471.

³ La branche sociologique du néo-institutionnalisme tend à définir la « culture » comme un synonyme d'« institution ».

⁴ *Ibid.*, p. 482. A. Lecours distingue pour sa part deux types de définition de l'institution : une « *définition matérialiste* », où les institutions correspondent aux arrangements et organisations formelles, et une « *définition normative* », où celles-ci renvoient aux aspects culturel et cognitif, aux règles et procédures, formelles ou non. Cf. A. Lecours, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et Sociétés*. « Le néo-institutionnalisme en science politique », vol. 21, n°3, 2002.

⁵ On rejoint de ce point de vue la définition qu'en donnent M. Mauss et P. Fauconnet : « *Nous entendons donc par ce mot aussi bien les usages et les modes, les préjugés et les superstitions que les constitutions politiques et les organisations juridiques* », P. Fauconnet, M. Mauss, « Sociologie » in M. Mauss, *Œuvres .3. Cohésion sociale et division de la sociologie*, Paris, Minuit, 1969, cité par B. Théret, 2000, p. 40.

⁶ *Ibid.*

⁷ O. Nay, 1997, *op. cit.*

⁸ L. Wacquant, C. Calhoun, « Intérêt, rationalité et culture. A propos d'un récent débat sur la théorie de l'action », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°78, juin 1989.

⁹ L'apport de la critique néo-institutionnaliste a été justement, par opposition à la tradition behavioriste, de considérer les institutions « *comme force potentiellement indépendante* ». Cf. A. Stone, 1992, p161.

¹⁰ M. Lévy, 1988, *op. cit.*

système politico-administratif à la demande sociale des femmes, constitue une particularité française¹. Cependant, on adopte ici une approche néo-institutionnaliste qui prend au sérieux « *l'autonomie relative de la sphère étatique* »² par rapport aux groupes d'intérêt. Bien que nous traitons du mouvement des femmes et de ses rapports avec l'administration pour appréhender l'institutionnalisation de la question de l'égalité entre hommes et femmes au sein des politiques de l'emploi, nous n'avons pas retenu la variable du « lobbying »³ féministe pour analyser la traduction des orientations communautaires d'égalité des chances dans ces politiques. Deux raisons principales peuvent être invoquées pour justifier ce choix. Tout d'abord, dans le champ de l'emploi les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques restent éminemment technocratiques⁴, et si les fonctionnaires des Droits des Femmes qui y sont impliqués défendent la même cause que les féministes, leurs positions - en lien avec leur propre culture institutionnelle de type administratif - ne sont pas réductibles aux positions de ces dernières. L'influence du mouvement social sur l'action publique de l'emploi est de ce fait toujours au « second degré ». Ensuite, et de manière corollaire, cette influence prend le plus souvent la forme d'une implication de certaines fonctionnaires - du Service public de l'emploi national notamment -, proches du mouvement féministe, dans l'élaboration ou la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Or, nous l'avons déjà évoqué, notre perspective se centre sur les logiques institutionnelles plutôt que sur les logiques individuelles. Une analyse en termes de lobbying demanderait de s'intéresser davantage que nous l'avons fait aux trajectoires et aux conduites individuelles.

Etudier la politique de l'emploi sous un angle institutionnel nous paraît d'autant plus heuristique qu'elle s'apparente à « *bricolage institutionnalisé* »⁵, les réformes récurrentes des organisations en charge de la mise en œuvre de cette politique ayant conduit au développement d'une multitude de structures et de mesures plus ou moins redondantes et enchevêtrées. Ce que l'on appelle désormais le Service public de l'emploi (SPE) a fait ainsi

¹ Cette analyse ne relève pas d'une perspective systémique « naïve » puisqu'ici comme ailleurs, à l'enseigne de ce que signale Jean Padioleau, « *la mobilisation par le centre et les initiatives périphériques s'entremêlent fréquemment* », Jean G. Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris, PUF 1982, p. 28.

² P. Mathiot, 2001, *op. cit.*, p. 25.

³ « *Toute action de lobbying repose sur la concordance de trois éléments : une revendication ou une requête, la compétence d'une autorité publique politique ou administrative en mesure de la satisfaire et son imputabilité à un mouvement collectif, le lobby* », G. Lamarque, *Le lobbying*, Que-sais-je ?, Paris, PUF, 1994, p. 17. Sur la question générale des groupes d'intérêt on peut se référer utilement à « *Les groupes d'intérêt* », *Pouvoirs*, n°79, 1996.

⁴ En France, contrairement au niveau communautaire, les points d'entrée dans le processus de production des politiques publiques en matière d'emploi sont pour les associations féminines et féministes quasiment inexistantes.

⁵ P. Garraud, 2000, *op. cit.*

l'objet depuis sa création en 1984 de plusieurs changements d'organigramme et de répartitions des compétences entre ses différentes composantes. En outre, comme le souligne Philippe Garraud, « *La redistribution accélérée des tâches et missions au sein du SPE vient nourrir les oppositions entre cultures d'organisation spécifiques* »¹. Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi, et notamment les principaux intervenants du SPE (ANPE, AFPA, Ministère du travail), ont ainsi développé des cultures institutionnelles et organisationnelles distinctes qu'il est nécessaire de prendre en compte dans l'analyse. L'influence de la culture sur l'action sociale² a été tout particulièrement développée par la branche sociologique du néo-institutionnalisme. Pour les tenants de ce courant, la dimension culturelle ne correspond d'ailleurs pas uniquement à des valeurs et des normes partagées, mais aussi et pour certains, surtout à « *des schémas, catégories et modèles cognitifs* »³. L'attention portée à la culture propre à un cadre institutionnel donné, entendue de manière large comme les manières d'être, de penser et d'agir constitutives des identités professionnelles⁴, est à notre sens essentielle pour appréhender les modes de réception/traduction du référentiel d'égalité des chances entre les femmes et les hommes par chacun des acteurs de la politique de l'emploi.

Mais plus largement, s'intéresser à ces « *structures concrètes et cognitives* »⁵ est tout autant incontournable pour saisir les changements introduits par l'Europe quant au traitement de l'égalité entre hommes et femmes dans le système d'action publique de l'emploi. Les auteurs néo-institutionnalistes ont en effet largement insisté sur l'effet structurant des arrangements institutionnels existants sur les développements ultérieurs. Ce phénomène, dont rend compte la notion de « *path dependence* », a un caractère heuristique pour l'étude des politiques de l'emploi dans la mesure où, à l'enseigne du domaine de la protection sociale, on a affaire à une accumulation telle de politiques que « *tout problème social se trouve aujourd'hui enchâssé dans un ensemble complexe d'institutions et de politiques publiques héritées du*

¹ *Ibid.*, p. 114.

² On fait référence ici à la théorie sociologique « classique » et non pas à l'action publique dans le secteur social.

³ Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor, 1997, *op. cit.*, p. 483.

⁴ Si ces manières d'être, de penser et d'agir sont intériorisées par les acteurs qui interagissent au sein de l'espace institutionnel, cela ne suppose pas que ceux-ci pensent et agissent de manière uniforme. Comme le dit très justement O. Nay : « *En fonction des savoir et des croyances qui leur sont propres, de leur statut et de leur position dans le jeu, des intérêts dont ils sont porteurs, ils sont ainsi conduits à s'engager d'une manière spécifique dans les jeux institutionnels, à intérioriser différemment les façons d'agir propres à l'institution et à faire un usage particulier des routines et des modes d'action dominants dans l'institution* », O. Nay, 1997, *op. cit.*, p. 19.

⁵ A. Stone, « 'Le néo-institutionnalisme'. Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, 1992.

passé »¹. Les auteurs néo-institutionnalistes ont davantage mis l'accent sur la force de « *l'empreinte des origines* »² et sur les contraintes liées à la « dépendance au sentier » que sur les processus de changement. La logique observable, sur une longue période, d'adaptation incrémentale des politiques de l'emploi tend à confirmer cette hypothèse. Cependant, il est possible d'avancer sur la voie de l'analyse des « *changements structurels* » comme le suggère B. Palier et G. Bonoli, à partir de la prise en compte de la stratégie des acteurs gouvernementaux³ mais aussi de ceux qui mettent en œuvre ces politiques.

Notre propos n'est donc pas de conférer à la variable institutionnelle une « *primauté théorique et analytique* »⁴, mais bien plutôt, encore une fois, de s'appuyer sur les acquis du néo-institutionnalisme qui permettent d'éclairer notre problématique et d'articuler cette dimension aux autres variables que sont les idées et les intérêts. Il nous paraît, en ce sens, essentiel de concilier aussi « *l'approche par le calcul* » développée par le néo-institutionnalisme du choix rationnel et « *l'approche par la culture* »⁵ inhérente au néo-institutionnalisme sociologique.

Il ne s'agit pas non plus de nier les spécificités des différents paradigmes utilisés (approche par les référentiels, analyse stratégique, néo-institutionnalisme) pour en tenter une synthèse de type syncrétique mais plutôt, comme nous allons le voir, d'instaurer un dialogue fructueux entre ceux-ci pour répondre à un double questionnement : celui de la pénétration du « *référentiel* » d'égalité des chances entre hommes et femmes au sein de la politique de l'emploi et celui des changements que la Communauté a pu y introduire par ce biais dans ce champ national d'action publique.

Dans la suite de notre propos, on précisera la manière dont on peut articuler les variables cognitive, institutionnelle et stratégique afin de rendre compte de l'adaptation de la matrice normative initiale de la politique de l'emploi au référentiel communautaire d'égalité des chances, mais aussi de la traduction différentielle de celui-ci par les acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique. Si ces trois variables sont traitées

¹ B. Palier, G. Bonoli, « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *RFSP*, vol. 49, n°3, juin 1999, p. 404.

² F-X. Merrien, « Etats-Providence : l'empreinte des origines », *Revue française des Affaires sociales*, 3, juillet-septembre 1990.

³ B. Palier, G. Bonoli, 1999, *op. cit.*

⁴ A. Lecours, 2002, *op. cit.*, p. 4.

⁵ Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor, 1997, *op. cit.*

simultanément, la conceptualisation de leurs interactions nous conduit, comme nous le verrons, à privilégier « en dernière instance » l'aspect stratégique.

La traduction nationale et locale du « référentiel » communautaire d'égalité des chances par les acteurs de la politique de l'emploi : l'appropriation stratégique comme hypothèse

Il est nécessaire à ce stade de la réflexion d'explicitier comment les outils de l'analyse des politiques publiques permettent d'apporter un éclairage nouveau sur le constat, évoqué initialement, de faible pénétration de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques de l'emploi. L'étude de la mise en œuvre du programme FSE Objectif 3 et de la SEE, qui sert de support à notre recherche, permet de réintroduire d'un point de vue dynamique les variables institutionnelle et stratégique, et de s'écarter d'une vision moniste de l'intégration européenne, le plus souvent centrée exclusivement sur les variables cognitives et normatives¹. En clarifiant ci-après les relations entre ces différentes variables, nous précisons les hypothèses opérationnelles que nous avons appliquées à nos terrains empiriques, hypothèses qui permettent d'avancer dans la compréhension à la fois des résistances et des adaptations à la matrice communautaire d'égalité des chances observées dans le champ de l'emploi.

Mais précisons maintenant comment s'articulent, de notre point de vue, les dimensions cognitive, stratégique et les logiques institutionnelles. On oppose généralement, d'un point de vue archétypal, deux conceptions du rapport entre intérêts et idées. Pour les uns, les idées déterminent les intérêts tandis que pour les autres, les idées ne sont que « *de simples justifications postérieures à l'action* »². Cette opposition met au prise deux pôles épistémologiques distincts, à savoir le « *pôle historique et culturaliste* » et le « *pôle individualiste et rationaliste* » correspondant à deux conceptions de l'action sociale : « *homo culturalis* » versus « *homo rationalis* »³.

¹ Sur la base du même constat Yves Surel suggère « *d'intégrer à ces approches certaines variables négligées ou minorées jusque là, les intérêts des acteurs et les institutions* », Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 172.

² Y. Surel, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Cahiers européens de Sciences Po*, 2/2000, p. 2.

³ L. Wacquant, C. Calhoun, 1989, *op. cit.*

Ce clivage doit être dépassé en considérant les apports de chacun d'eux à l'intelligibilité de l'action publique. D'un côté, on ne peut pas nier la prégnance des normes, valeurs culturelles qui conditionnent *a priori* les intérêts et les stratégies des acteurs qui prennent part aux politiques de l'emploi. On peut concevoir en ce sens qu'« *une bonne partie des comportements sont stratégiques ou guidés par des objectifs, mais que l'éventail des possibilités envisagées par un acteur stratégique est susceptible d'être circonscrit par un sentiment culturellement déterminé de ce qu'il est approprié de faire* »¹. Les préférences des acteurs sont déterminées par les institutions auxquelles ils appartiennent. En suivant le « *tournant cognitif* » qui consacre le passage d'une « *approche normative à une approche cognitive de l'action* »², les tenants du néo-institutionnalisme sociologique, considèrent d'ailleurs à juste titre que les institutions conditionnent le champ du possible, tant sur un plan normatif que cognitif, c'est-à-dire « *ce qu'il faut faire mais aussi ce qu'on peut imaginer faire dans un contexte donné* »³.

D'un autre côté, la proposition relative aux idées comme rationalisation *a posteriori* de l'action ne contredit pas l'existence de normes globales qui cadrent les intérêts et les stratégies des acteurs mais s'oppose, en premier lieu, à une lecture fonctionnaliste de l'action sociale centrée sur un déterminisme culturel⁴. Afin d'éviter le travers culturaliste, il peut être utile, comme le suggère M. Crozier, de considérer que la culture n'est structurante qu'en tant qu'« *instrument* » et « *capacité* » que les individus acquièrent et utilisent dans leurs interactions avec les autres⁵. L'autonomie des acteurs leur permet de « jouer » stratégiquement avec les idées, les normes et les valeurs. Il est donc nécessaire de prendre au sérieux les « *usages stratégiques de la culture dans la poursuite de fins désirées* »⁶. La culture

¹ Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor, 1997, *op. cit.*, p. 493.

² Dans ce cadre « *ce ne sont pas les normes et les valeurs mais les scénarios, règles et classifications doxiques qui constituent la matière première des institutions* », P. J. DiMaggio, W. W. Powell, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, n°40, 1997, p. 130.

³ Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor, *op. cit.*, p. 483.

⁴ C'est pourquoi M. Crozier souligne que les « *valeurs, normes et attitudes constituent autant, sinon plus, des rationalisations ex post de stratégies et de comportement effectivement adoptés que l'expression de préférences ex ante motivant l'action* », M. Crozier, E. Friedberg, 1977, *op. cit.*, p. 179. Il précise par ailleurs : « *Les normes qu'un individu utilise sont le résultat d'un apprentissage culturel, c'est-à-dire d'une socialisation renforcée par les sanctions de l'environnement* », *ibid.*, p. 278. A cet égard il nous semble que J. Leca et B. Jobert ont tout à fait raison de situer la perspective crozierienne dans la ligne des théoriciens du « contrôle social ». Cf. J. Leca et B. Jobert, « Le dépérissement de l'Etat. A propos de *L'acteur et le système* de Michel Crozier et Ehrard Friedberg », *RFSP*, vol. 30, n°6, décembre 1980.

⁵ Cf. M. Crozier, E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

⁶ P. J. DiMaggio, W. W. Powell, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, n°40, 1997, p. 134.

désigne ici de manière extensive les schèmes cognitifs et normatifs dont les acteurs font l'apprentissage dans un cadre institutionnel donné, y inclus ceux qui donnent sens à l'action publique. C'est pourquoi on considère que la matrice cognitive et normative communautaire n'influence pas directement les comportements des acteurs, mais qu'elle fait d'abord l'objet d'une appropriation par ceux-ci en fonction de leurs propres intérêts. Cependant, ce raisonnement est opératoire à condition de considérer les préférences des acteurs, non pas comme des données stables et définies une fois pour toutes, comme le suggèrent les tenants de la « Rational Action Theory », que M. Burawoy qualifie « *d'individualisme mythologique* »¹, mais comme étant liées au contexte institutionnel et organisationnel. En effet, l'intérêt est toujours « *le produit d'une catégorie déterminée de conditions sociales* »². C'est d'ailleurs la position adoptée par la plupart des sociologues français se référant à l'individualisme méthodologique. Ainsi, pour M. Crozier, les stratégies des acteurs opèrent dans un contexte de rationalité limitée³ et sont contingentes au système d'action concret auquel ils participent. Appliquées à notre objet, ces considérations nous inclinent à concevoir la traduction des orientations communautaires dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi comme la résultante de leur appropriation stratégique par les acteurs impliqués. Mais l'analyse crozérienne suggère aussi que les stratégies que ces derniers développent sont déterminées en contexte à la fois par leurs logiques institutionnelles spécifiques et par la structuration des pouvoirs au sein du système d'acteurs concerné.

On avance l'hypothèse qu'en même temps que les acteurs de la politique de l'emploi mettent en œuvre les prescriptions législatives, ils réinterprètent, « retravaillent » le référentiel communautaire en fonction de leurs intérêts propres⁴, intérêts qui sont dépendants des

¹ Cf. M. Burawoy « Mythological individualism », cité par L. Wacquant, C. Calhoun, 1989, p. 52.

² A. Stone, 1992, *op. cit.*, p. 54.

³ « Cette notion renvoie aux idées d'intérêts et de calcul, mais aussi à une multiplicité de registres de la rationalité, à une multiplicité de critères de satisfaction, donc à une multiplicité de modalités de définir son intérêt et, partant, les termes de son calcul », E. Friedberg, « Comprendre comment les hommes gèrent leurs interdépendances et structurent leur coopération : réponse à François Chazel et Olivier Favereau, *Symposium sur Le pouvoir et la Règle, Sociologie du Travail n°1/94*, p. 106. Dans le même ordre d'idée, l'individualisme méthodologique de Boudon renvoie à une « *rationalité de type wébérien, adaptative, située, contextuelle* » qui ne se réduit pas uniquement à la rationalité instrumentale. Cf. B. Théret, 2000, p. 52.

⁴ « Chacun trouve dans le dispositif une finalité qui lui est spécifique, ce qui lui permet de conserver plus ou moins consciemment sa marge de liberté et le contrôle de son champ d'action particulier en limitant les empiètements, c'est-à-dire les interactions et les relations, et de préserver ce qu'il considère comme son intérêt », P. Garraud, « Logiques d'acteurs et effets de système », F. Lacasse, J-C. Thoenig, *L'Action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 209.

« logiques d'actions particularistes »¹ spécifiques à leurs institutions d'appartenance, mais aussi du système d'action publique auquel ces acteurs prennent part.

Par ailleurs, l'analyse, en se centrant sur les stratégies et les « règles du jeu » qui structurent les interactions sociales permet de rendre compte de la dynamique d'apprentissage des contraintes systémiques et des processus de transformations des visions du monde des acteurs impliqués. L'apprentissage comme le souligne J. Leca et B. Jobert à propos de l'analyse stratégique de M. Crozier « *n'est pas une condition préalable au jeu mais s'opère dans le jeu* »². L'apprentissage est donc toujours collectif, et ses dimensions représentationnelle et relationnelle clairement interdépendantes³. C'est pourquoi on peut considérer que les apprentissages cognitifs, autrement dits les transformations des représentations sociales des acteurs, sont fortement dépendants de la structure des jeux à l'œuvre dans les systèmes d'action concret. Par ailleurs, un système est toujours à « *multiples entrées* »⁴. Le changement peut donc intervenir à partir de plusieurs variables que l'investigation empirique doit permettre de découvrir. Ainsi, de nouvelles capacités cognitives sont susceptibles de modifier la structuration du champ, de même qu'une transformation des « règles du jeu » peut entraîner, par un apprentissage, une modification de la vision du monde des acteurs. Dans cette perspective, tout changement est systémique, il suppose la mise en place d'une nouvelle régulation, pas seulement de nouvelles règles, mais une modification de la « *nature même du jeu* »⁵. Quelle que soit la nature du changement, il est dangereux pour l'acteur car « *il met en question inmanquablement les conditions de son jeu, ses sources de pouvoir et sa liberté d'action en modifiant ou en faisant disparaître les zones d'incertitude pertinentes qu'il contrôle* »⁶. On comprend, dès lors, que ce soient les stratégies que les acteurs mettent en œuvre au sein des systèmes d'action, qui médiatisent et conditionnent à la fois le déroulement et les caractéristiques du changement. La phase d'implémentation est productrice de « zones d'incertitude », pour lesquelles la captation stratégique de « marge de liberté » par les acteurs détermine, en grande partie, la possibilité de leur socialisation au référentiel de la politique

¹ Y. Meny, J-C. Thoenig, 1989, *op. cit.*, p. 237.

² J. Leca, B. Jobert, 1980, *op. cit.*

³ M. Crozier et E. Friedberg précisent : « *Nous appelons apprentissage collectif le processus à travers lequel un ensemble d'acteurs, partie prenante d'un système d'action, apprennent - c'est-à-dire inventent et fixent - de nouveaux modèles de jeu, avec leurs composantes affectives, cognitives et relationnelles* », M. Crozier, E. Friedberg, 1977, *op. cit.*, p. 342.

⁴ *Ibid.*, p. 329.

⁵ *Ibid.*, p. 332.

⁶ *Ibid.*, p. 334.

publique. Autrement dit, la structuration informelle des jeux d'acteurs au sein du système territorialisé d'action publique de l'emploi, sur lequel la politique communautaire se déroule¹, influence la traduction localisée des dispositifs, en même temps que la manière dont les acteurs se saisissent du référentiel d'égalité des chances.

Les zones d'incertitudes sont d'autant plus importantes concernant les interventions de l'Union qu'en vertu du principe de subsidiarité, les règles juridiques édictées au niveau supranational sont davantage procédurales que substantielles. Elles nécessitent, en cascade, la multiplication de « *normes secondaires d'application* »² permettant aux acteurs nationaux et locaux de qualifier les situations concrètes qu'ils ont à gérer. Par ailleurs, la matrice cognitive et normative communautaire concernant l'égalité des chances et le « *gender mainstreaming* » s'apparente à « *une idéologie molle* »³, à un « *langage commun* »⁴ général et relativement dépolitisé, qui permet aux acteurs nationaux de la réinterpréter⁵ à partir de leur propre vision du monde. Une politique publique peut en fin de compte, suivant les cas, en modifiant les ressources et contraintes, c'est-à-dire la structuration des pouvoirs, induire ou non des changements dans les représentations des acteurs. Plus précisément, la transmission des normes et des valeurs véhiculées par l'Union européenne dépend de la congruence, ou plutôt de la proximité des solutions retenues lors de la mise en œuvre avec les problèmes que les acteurs locaux ont à résoudre, et finalement la possibilité pour ceux-ci d'en tirer profit.

On fait l'hypothèse que dans un contexte d'action singulier, les acteurs ne (re) définissent les « problèmes » qu'ils ont à résoudre que si les « recettes » retenues lors de la mise en œuvre de la politique leur permettent, par le contrôle de certaines « zones d'incertitude », de récupérer des marges de manœuvre et de conserver ainsi la maîtrise de leur champ d'action. La transformation des représentations, des « espaces de sens » des

¹ Il englobe l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques d'emploi, en particulier le Service public de l'emploi, les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations d'insertion et les missions locales.

² P. Lascoumes, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, 40, 1990.

³ B. Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *RFSP*, vol. 42, avril 1992, p. 224.

⁴ J.-C. Barbier, 2002, *op. cit.*

⁵ « On désigne du nom de réinterprétation 'le processus par lequel d'anciennes significations sont attribuées à des éléments nouveaux ou par lequel de nouvelles valeurs changent la signification culturelle de formes anciennes' (Herskovits, 1952). », R. Bastide, « Acculturation » in *Encyclopedia Universalis*, vol. 1, pp. 102-107, p. 103.

acteurs est donc de notre point de vue conditionnée par leur *appropriation stratégique* des enjeux inhérents à une politique publique donnée¹.

Mais de manière corollaire, en suivant l'approche néo-institutionnaliste qui postule une « *relation symbiotique* » entre institution et « *structure cognitive* » comme source de légitimation², **on avance aussi à titre d'hypothèse complémentaire que lorsqu'un acteur adhère à une nouvelle matrice cognitive et normative, il peut s'agir pour lui de légitimer stratégiquement l'institution à laquelle il appartient - ainsi que la « *vision du monde* » qu'elle produit - et de conforter sa position au sein d'un système d'action particulier.** Les normes communautaires pouvant constituer de ce point de vue d'importantes ressources légitimatrices pour les acteurs qui élaborent et mettent en œuvre la politique de l'emploi. On peut parler aussi de manière extensive, avec E. Bourgeois et J. Nizet, de « stratégie de légitimation » dans la mesure où pour ces auteurs « *la notion de légitimation désigne l'usage de la légitimité à des fins de pouvoir* » et que *la légitimité est définie comme étant « la conformité perçue à des normes sociales acceptées comme positives »*³.

Les dynamiques d'interaction entre Intérêt, Institution et Idée au croisement des contextes national et communautaire de la politique de l'emploi

Avant d'aborder les aspects proprement méthodologiques, il est nécessaire de revenir tout d'abord sur la place conférée dans notre recherche aux contextes plus larges de niveau national et communautaire sur lesquels s'appuient l'élaboration et l'exécution de la politique de l'emploi.

¹ P. Garraud signale à ce propos : « *Les politiques publiques sont productrices d'enjeux internes, dans la mesure où elles offrent inévitablement des opportunités de gains ou de pertes, quelle qu'en soit la nature* », P. Garraud, 1996, *op. cit.*, p. 215.

² « *Les institutions peuvent être conduites à former une nouvelle relation symbiotique avec une structure cognitive afin de se brancher sur les ressources légitimatrices de la conscience sociale d'une certaine élite* », A. Stone « 'Le néo-institutionnalisme'. Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, 1992, p. 167.

³ E. Bourgeois, J. Nizet, *Pression et légitimation*, Paris, PUF, 1995, p. 35 et p. 38. On peut considérer aussi en suivant l'approche weberienne de Jacques Lagroye que « *la légitimité d'un régime [d'une institution] découle de son identification à un système de normes, de son aptitude présumée à assurer le triomphe des valeurs socialement désirables* ». La légitimation étant conçue « *comme un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est-à-dire qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale, voire un bienfait* », J. Lagroye, « La légitimation » in M. Grawitz, J. Leca, *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, p. 400 et p. 402.

En premier lieu, la mesure des changements récents qui se sont opérés en France dans le traitement de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des politiques d'emploi passe nécessairement par un retour sur les développements antérieurs. Compte tenu du poids des institutions et des politiques existantes sur le déroulement de l'action publique, le détour par les origines est incontournable pour comprendre le « trajet » actuel de la prise en charge de la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le domaine de l'emploi. Nous nous sommes donc attachés à retracer, d'un point de vue historique, l'institutionnalisation de cette dimension dans les politiques de l'emploi, et ce depuis les années 80. A l'enseigne du processus de mise en œuvre, il nous est apparu essentiel de tenir compte dans ce travail d'analyse diachronique des différentes composantes que sont les Intérêts, les Institutions et les Idées. On a observé ce faisant une forte corrélation entre la structuration organisationnelle et institutionnelle et les référents normatifs des politiques de l'emploi. Ainsi, l'évolution sur le long terme de la structure politico-administrative en charge des droits des femmes ainsi que de sa culture institutionnelle a été concomitante d'une modification des orientations des politiques de l'emploi en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. Entre le début et la fin des années 80, le Service des droits des femmes s'est dépolitisé et davantage intégré au système administratif de l'emploi. Ces changements se sont accompagnés d'un renouvellement du personnel du service administratif dédié aux Droits des Femmes, et notamment de l'incorporation en son sein d'acteurs issus de l'administration de l'emploi. Il a, par ce biais, modifié sa logique d'intervention en se centrant davantage sur un registre « technique » que militant. Et l'on est passé sur la même période d'une intervention publique centrée sur les actions positives en faveur des femmes à une autre, visant l'intégration de cette problématique dans les mesures de l'emploi de droit commun. Si, d'un point de vue diachronique, il est malaisé de repérer la structure des jeux d'acteurs à l'œuvre, on peut cependant avancer que ce changement de politique répond aux intérêts de l'administration des Droits des Femmes. En supposant un traitement de la dimension hommes/femmes, non plus uniquement à travers la mise en place de mesures spécifiques mais à l'échelle de l'ensemble de la politique de l'emploi, cette modification vise à leur permettre d'amplifier leur action, et conforte en même temps leur position au sein du système d'acteurs de l'emploi. Simultanément, les rapports entre l'administration en charge des questions des femmes et le mouvement social correspondant se sont modifiés. La distanciation a succédé à la forte interpénétration de ces deux milieux du début des années 80, et à la coproduction initiale des problèmes publics sont substituées des interactions structurées autour du registre de l'expertise. La logique actuelle de leurs relations concourt à la perméabilité des sphères militantes - celle-ci ayant

investi plus fortement les forums de politiques publiques - et administrative, facilitant d'autant les échanges discursifs ainsi que le transfert et la diffusion de recettes d'action publique. Ceci est valable pour le changement d'orientation intervenu à la fin des années 80 que l'on a déjà évoqué, mais plus récemment aussi pour le cadrage normatif légitimant la parité, cadrage dont la connexion avec la norme communautaire de « *mainstreaming* »¹ a été utilisée à la fin de la décennie 90 par les acteurs en charge des Droits des Femmes, dans la relance de l'action en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.

En second lieu, la « *genèse sociale* »² du référentiel communautaire d'égalité des chances entre les femmes et les hommes ne constitue pas l'objet central de notre recherche cependant, la reconstitution généalogique de celui-ci est indispensable pour analyser la manière dont il a été réinterprété en France par les acteurs nationaux et territoriaux de la politique de l'emploi. Il paraît indispensable de définir ce qu'est la matrice normative de l'Union européenne pour voir ensuite comment elle a été traduite au niveau national et local. Le schéma d'analyse de P. Muller, qui articule le « *référentiel* » autour de quatre niveaux de « *perception du monde* »³, permet de caractériser de manière schématique les orientations communautaires relatives à l'égalité des chances dans le domaine de l'emploi de la manière suivante :

- les valeurs, qui sont « *les représentations les plus fondamentales (...) sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter* » : fondé initialement sur un principe de plus grande justice sociale, l'objectif d'égalité des chances entre les femmes et les hommes constitue aujourd'hui tout autant le garant du modèle social européen et s'adosse davantage à un principe économique renvoyant à la nécessaire contribution des femmes sur le marché du travail comme facteur de croissance.

- les normes, qui « *définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité* » sous forme de « *principes d'action* » : Elles renvoient au caractère inacceptable des inégalités entre les hommes et les femmes sur le marché du travail (en termes de taux d'activité, de chômage et

¹ Les registres discursifs associés aux notions de parité et de *mainstreaming* s'entremêlent, que ce soit au niveau communautaire ou au niveau national. On ne peut donc pas considérer que la parité soit la simple traduction « à la française » du *mainstreaming*. En revanche, les acteurs nationaux ont utilisé stratégiquement la connexion de ces deux notions pour d'un côté légitimer l'élargissement de la revendication paritaire à l'ensemble des sphères de la vie sociale, et de l'autre la prise en compte de l'égalité d'accès des femmes dans toutes les politiques conduites.

² B. Jobert, P. Muller, 1987, *op. cit.*, p. 52.

³ P. Muller, 1995, *op. cit.*, pp. 158-159.

de temps partiel) et à la nécessaire modernisation « structurelle » de celui-ci pour permettre une utilisation optimale des ressources humaines et le développement de l'emploi. L'augmentation du taux d'activité (et d'emploi) des femmes en constitue le principe d'action central.

- les algorithmes, qui sont des « *relations causales qui expriment une théorie de l'action* » souvent exprimés « *sous la forme 'si alors'* » : ils reposent sur une double approche qui associe d'un côté les actions positives favorisant l'insertion professionnelle des femmes, telles que celles visant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, le développement de l'entrepreneuriat féminin ou la formation professionnelle des femmes et de l'autre, l'approche dite « *gender mainstreaming* » qui suppose la prise en compte de l'égalité des chances dans l'ensemble des actions et à tous les stades du processus de production des politiques. Cette dernière permettant d'améliorer l'efficacité des politiques conduites.

- les images, comme « *vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes. Elles font sens immédiatement sans passer par un long détour discursif* » : elles correspondent notamment à l'image rénovée du marché du travail et des métiers à travers la participation « sur un pied d'égalité » des femmes et des hommes.

Mais la description à plat de ce référentiel « sectoriel » n'est pas suffisante, il est nécessaire pour véritablement le circonscrire, d'étudier aussi la manière dont la matrice « globale » a émergé sur l'agenda politique communautaire et comment elle a été fabriquée. Cela suppose par ailleurs de revenir sur l'évolution plus générale du cadre normatif de la politique de l'Union en matière d'égalité entre les hommes et les femmes dans laquelle ce référentiel s'inscrit. Cette évolution se présente sous la forme d'une histoire en trois étapes : l'intervention communautaire centrée au début des années 70 sur l'égalité de traitement est complétée dans la décennie 80 par des actions positives visant l'égalité des chances, puis s'amorce à partir des années 90 la mise en place d'un « *approche duale* »¹, conciliant ces dernières et une approche dite « *gender mainstreaming* ».

Tout comme pour le contexte national, la socio-histoire du référentiel communautaire d'égalité des chances passe par la prise en compte simultanée des variables cognitive,

¹ « Rapport d'avancement de la Commission sur le suivi apporté à la communication : 'Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires' », Rapport présenté par le Commission, COM (1998) 122 final, 4 mars 1998.

institutionnelle et stratégique. Ainsi, l'émergence au milieu des années 90 du « *gender mainstreaming* » est le fruit de multiples changements d'ordre institutionnel - tels que le renouvellement du Parlement en 1994, l'entrée de la Finlande et de la Suède dans la Communauté, la mise en place de la « Commission » Santer en 1995 - qui ont modifié la « *structure des opportunités politiques* »¹ pour un ensemble d'acteurs constituant une coalition de cause favorable aux femmes. Cette dernière ayant effectué un cadrage normatif, sous un angle stratégique, afin de relancer l'action communautaire en matière d'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

D'autres facteurs institutionnels (au sens du néo-institutionnalisme) ont eu par ailleurs un effet sur le contenu même de cette nouvelle matrice cognitive et normative. Tout d'abord, sa définition est marquée par la prégnance des politiques existantes principalement centrées sur l'action positive en direction des femmes, tout en constituant une tentative de réponse à l'échec de celles-ci. Ensuite, la structure institutionnelle multi-niveaux de l'Union, qui suppose la mise en place de « *processus de décision conjointe* »² et la « *culture politique de compromis* »³ afférente, développée par les acteurs impliqués, ont joué un rôle important dans la conceptualisation du « *gender mainstreaming* ». La nécessité du compromis, caractéristique structurelle du travail d'élaboration des politiques communautaires, a conduit à l'adoption d'un concept « mou », dont l'élasticité sémantique, la forte teneur procédurale et le caractère peu opérationnel permettent aux différentes parties de s'accorder sur l'essentiel. Ces particularités du « *gender mainstreaming* » ont contribué tout à la fois à faire tenir ensemble, au niveau communautaire, des positions divergentes et des conceptions différentes de l'égalité entre les hommes et les femmes, et à rendre ce concept conciliable, au niveau national, avec les politiques conduites par chaque Etat membre.

La manière dont cette nouvelle norme a été déclinée dans le domaine de l'emploi peut s'analyser aussi à travers la mise en relation des variables cognitive, stratégique et institutionnelle. En effet, d'un point de vue institutionnel, l'introduction du principe d'égalité

¹ Ces événements ont contribué notamment à l'ouverture du système politique communautaire à la question de l'égalité entre hommes et femmes. Pour une discussion du concept de « *structure des opportunités politiques* », Cf. L. Mathieu, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », *RFSP*, vol. 52, n°1, février 2002.

² S. Leibfried, P. Pierson, « Institutions multi-niveaux et production des politiques sociales » in S. Leibfried, P. Pierson (ed.), *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentations*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 29.

³ M. Abélès, I. Bellier, « La Commission européenne : du compromis culturel à la politique du compromis », *RFSP*, vol. 46, n°3, juin 1996, p. 454.

entre les hommes et les femmes en 1997 dans le Traité d'Amsterdam¹ ainsi que le processus de Luxembourg et la Stratégie européenne pour l'emploi qui s'est mis en place à partir de 1997/98 ont constitué une « *fenêtre politique* »² permettant à la coalition de cause d'incorporer la dimension d'égalité des chances dans les politiques communautaires de l'emploi. Dans le prolongement de ce que B. Jobert appelle le « *tournant néo-libéral* »³, on a assisté, depuis le milieu des années 90, à l'alignement de l'action communautaire en matière sociale sur le « *référentiel de marché* »⁴; l'intervention de l'Union ne visant plus prioritairement à corriger les « externalités négatives » du Marché Unique, mais à structurer le marché du travail, l'emploi devenant une « priorité centrale » de la politique économique. Comme l'indique J-C. Barbier dans cette perspective « *Les politiques de l'emploi prennent place comme 'politiques structurelles du marché du travail'* »⁵. C'est pourquoi la coalition pour la cause des femmes a été amenée à formuler stratégiquement la matrice discursive concernant l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans le domaine de l'emploi, en adéquation avec la logique néo-libérale, devenue dominante dans ce secteur. Les acteurs qui sont à l'origine du changement de référentiel en matière d'égalité entre hommes et femmes et de sa déclinaison au sein de la politique communautaire de l'emploi sont constitués, pourrait-on dire, en « *réseaux d'action publique* »⁶. Cette structure réticulaire où s'entrecroisent fortement les différents niveaux territoriaux national, communautaire et international a constitué un vecteur important de définition et de diffusion de la norme de « *gender mainstreaming* ».

L'analyse de la construction et de l'émergence de cette norme sur l'agenda de L'Union européenne permet de mettre à jour tout particulièrement les interactions entre les échelles

¹ L'article 2 stipule : « *La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté (...) l'égalité entre les hommes et les femmes* ». Puis l'article 3 précise: « *Pour toutes les actions visées au présent article [dont l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi], la Communauté cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes* ».

² Celles-ci correspondent à des moments où « *les capacités d'action des acteurs politico-administratifs et des ressortissants concernés se trouvent temporairement élargies, permettant des refontes plus ou moins substantielles des politiques publiques* », P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 144.

³ B. Jobert (dir.), 1994, *op. cit.*

⁴ P. Muller, *Les politiques publiques*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 1990, p. 48.

⁵ J-C. Barbier, N. Samba Sylla, *La stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*, Rapport de recherche, CEE, novembre 2002, p. 70.

⁶ P. Lascoumes, « *Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique* » in C.U.R.A.P. P. *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.

communautaire et nationale. Si l'origine anglo-saxonne des notions de « gender » et de « *mainstreaming* » est avérée, l'orientation adoptée par l'Union européenne n'en reste pas moins le fruit d'un « *processus d'hybridation* » de normes d'actions héritées de différents systèmes politico-administratifs nationaux¹. L'élaboration de ce que l'on désigne par le vocable de « *gender mainstreaming* » renvoie à un processus où des « *modes opératoires spécifiques à une culture politique nationale* » ont été combinés « *de façon plus ou moins consciente, avec d'autres modes d'action et d'autres références socio-administratives* »². Ainsi, la participation des acteurs français à ce processus, experts et fonctionnaires, n'a pas été sans impact sur les contours donnés à cette orientation. C'est pourquoi nous parlerons plus volontiers, ici, d'influence réciproque entre niveau national et communautaire, puisqu'en premier lieu, le niveau communautaire est traversé par deux tendances qui interagissent, l'une supranationale et l'autre interétatique, et qu'en second lieu, les acteurs nationaux participent de l'une et l'autre tendance. « *L'enchevêtrement croissant des politiques infra-nationales, nationales et européennes* »³ conduit à observer ces processus d'hybridation au niveau de l'énonciation des politiques de l'Union, mais aussi au niveau de leur mise en œuvre car la déclinaison des normes communautaires au sein des systèmes nationaux et sous-systèmes locaux suppose nécessairement un travail de réinterprétation de la part des acteurs concernés.

L'égalité des chances entre hommes et femmes dans les politiques d'emploi à l'aune des échelles communautaire, nationale et régionale : partis pris méthodologiques et logique démonstrative

Des questionnements ainsi que du cadre théorique et des hypothèses déclinés précédemment découlent la méthode de recherche que nous avons mise en place, et ce d'un triple point de vue.

En premier lieu, l'articulation des variables indépendantes que sont les idées, les intérêts et les institutions, en qualifiant chaque contexte d'action spécifique, vise à rendre compte de la traduction différentielle des normes communautaires par les acteurs de la politique nationale

¹ Cf. R. Pasquier, *L'Europe sans Bruxelles ? La réappropriation des normes communautaires de développement territorial par les acteurs régionaux en France et en Espagne*, Table ronde n°5, L'institutionnalisation de l'Europe, VIIe congrès de l'Association française de science politique, Lille, septembre 2002.

² P. Muller, « L'eupéanisation des politiques publiques », *Revue Politiques et Management public*, vol. 15, n°1, mars 1997, p. 6.

³ *Ibid.*

de l'emploi. Pour tester la validité des hypothèses que nous avons élaborées à partir de cette prémisse, il est en conséquence primordial de s'intéresser à différents contextes ayant des caractéristiques propres. C'est pourquoi nos observations ont été conduites à la fois sur le niveau national d'élaboration et le niveau local d'application de la politique de l'emploi et ce, à partir de deux modes spécifiques d'intervention communautaire : le Fonds social européen et la Stratégie européenne pour l'emploi. L'investigation empirique s'est centrée sur trois types d'acteurs correspondant à trois modes différents de positionnement quant aux fonctions d'énonciation et d'exécution des politiques :

- les acteurs du niveau national, qui « traduisent » les orientations communautaires et élaborent les programmes nationaux (Plan d'Action National pour l'Emploi, politique territorialisée de l'emploi, Document Unique de Programmation FSE Objectif 3) et ce faisant, jouent un rôle pivot entre le niveau communautaire et national ;

- ceux du niveau régional qui, en contribuant à la conception des programmes¹ et surtout à la programmation et au contrôle, se situent à l'articulation de la conception et de la mise en œuvre opérationnelle des actions et ainsi à l'interface du niveau national et infrarégional ;

- ceux du niveau infrarégional (départemental et local), qui sont les « metteurs en œuvre » de ces actions et que l'on peut qualifier de « *street level bureaucrats* »².

En second lieu, il s'agit pour nous d'analyser la pénétration du référentiel communautaire d'égalité des chances entre les femmes et les hommes, et de repérer les changements que par ce biais l'Europe introduit au sein du système domestique de l'emploi. Afin de pouvoir mesurer ces phénomènes, on a porté un regard diachronique, d'un côté, sur l'élaboration de ce référentiel et sa diffusion dans les politiques de l'emploi au niveau communautaire, et de l'autre, sur l'institutionnalisation au niveau national de la question de l'égalité entre hommes et femmes dans le champ de l'emploi. Et pour rendre toute l'épaisseur à ces processus socio-historiques, on s'est appuyé ici également sur l'analyse des dimensions cognitive, institutionnelle et stratégique. Dans ce cadre, nous avons rencontré différents acteurs appartenant aux institutions communautaires et possédant une « mémoire institutionnelle »

¹ On pense en particulier aux consultations organisées en région pour l'élaboration des documents de programmation.

² M. Lipski, *Street Level Bureaucracy*, New York, Russel Sage, 1980 cité par P. Duran, 1990, p. 245.

suffisamment longue des questions d'égalité des chances et de l'emploi. De la même manière, pour rendre compte de l'institutionnalisation de l'égalité entre hommes et femmes en France au sein des politiques de l'emploi, des entretiens ont été menés auprès d'actrices du mouvement social des femmes, de représentant(e)s de la structure politico-administrative en charge des Droits des Femmes et de l'administration de l'emploi ayant été en poste entre le début des années 80 et la fin des années 90.

Comme le suggère A. Smith, l'étude empirique des changements provoqués par l'intervention communautaire doit pouvoir établir à la fois les « *raisons* » de ces changements et rendre compte de leurs effets « *sur le caractère et l'équilibre des ordres institutionnels dans leur ensemble* »¹. L'observation des trois « I » (Idée, Intérêt, Institution) correspond à cette double exigence puisqu'on s'intéresse simultanément aux représentations sociales, aux interactions et stratégies des acteurs ainsi qu'aux cadres organisationnels formalisés, éléments qui sont constitutifs d'une configuration institutionnelle particulière, et dont les articulations, comme nous l'avons déjà évoqué, permettent d'avancer dans la réponse au « pourquoi » cela change ou non.

En dernier lieu, l'opérationnalisation de nos hypothèses - liées à l'interaction des trois « I » - nous a amené à croiser différentes méthodes, et plus particulièrement l'analyse stratégique (y incluant la dimension institutionnelle)² avec l'approche par les référentiels. « *L'analyse stratégique* », développée par Michel Crozier au sein du CSO, consiste précisément à définir les « stratégies » des acteurs pour remonter aux « jeux » correspondants, puis à la « *structuration des relations de pouvoir* », afin de faire émerger *in fine* « *les régulations d'ensemble du système* »³. On s'est donc attaché, sous un angle systémique, à mettre à plat le cadre organisationnel formel, à décrypter les enjeux, les ressources et contraintes des acteurs

¹ A. Smith, « Institutions et intégrations européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé. » in C.U.R.A.P.P., *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000, p. 248.

² La dimension institutionnelle est déjà présente dans l'analyse stratégique puisque l'on s'intéresse nécessairement dans ce cadre aux arrangements organisationnels, aux règles formelles ou non, aux routines et logiques d'action des acteurs-institutions ainsi qu'aux configurations inter-institutionnelles plus larges. Ceci n'est pas étonnant si l'on considère la filiation entre la sociologie des organisations « à la française » et la « *théorie institutionnelle des organisations* » d'obédience anglo-saxonne. Cf. P. J. DiMaggio, W. W. Powell, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, n°40, 1997. D'ailleurs l'analyse systémique et stratégique de Crozier met au centre de son propos les « *jeux qui commandent les rapports sociaux (...)* et forment la trame des institutions », M. Crozier, E. Friedberg, 1977, *op. cit.*, p. 332.

³ *Ibid.*, p. 413.

rendant compte de leurs stratégies, de la structuration des pouvoirs et partant, de la régulation des systèmes d'action constitués autour de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Dans cette optique, une attention particulière a été portée aux rapports inter- et intra- institutionnels qui se nouent, entre les différents acteurs impliqués, au sein du système de gestion nationale et locale de l'emploi. Ce travail de reconstitution des « *règles du jeu* » qui structurent et régulent les interactions stratégiques des acteurs nous a amené à nous intéresser à la fois aux discours des acteurs, « *la façon dont ils vivent et perçoivent leur situation* »¹ et aux éléments « objectifs » (quantitatifs et qualitatifs) de celle-ci. Afin de mettre à jour les « écarts à la norme » correspondant à la traduction/interprétation du « référentiel » communautaire par les acteurs de la politique de l'emploi, la méthode d'analyse stratégique a été complétée par l'approche cognitive et normative développée par Pierre Muller. Cette approche permet de rendre compte des représentations sociales portées par les acteurs qui élaborent et mettent en œuvre la politique de l'emploi. Plus exactement, comme l'indique A. Smith, elle permet « *de travailler sur leur 'naturalisation' des idées comme produit et producteur de représentations sociales* »².

La grille d'analyse proposée par cet auteur, articulant quatre niveaux de « *perception du monde* »³, a servi à la fois à qualifier le référentiel communautaire d'égalité des chances entre les hommes et les femmes qui a émergé au milieu de années 90 et à faire ressortir dans le discours des acteurs interrogés, lorsque cela était pertinent – et que le matériau recueilli le permettait – les réinterprétations dont celui-ci faisait l'objet⁴.

La méthode hybride que nous avons élaborée, mais aussi notre position particulière au regard de notre objet, nous ont conduits à faire appel à différentes techniques de recherche⁵. Il nous faut préciser tout d'abord que l'ensemble de nos travaux de thèse ont été effectués de 2001 à 2004, à partir de notre position de Chargé d'études en Convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE) au sein du cabinet *Quaternaire-Quat'alyse*, cabinet spécialisé dans

¹ *Ibid.*, p. 409.

² A. Smith, 2000, *op. cit.*, p. 239.

³ P. Muller, 1995, *op. cit.*, p. 158.

⁴ On a utilisé essentiellement les trois premiers niveaux (les « valeurs », les « normes » et les « algorithmes ») dans l'analyse des traductions nationale et régionale du référentiel communautaire, les « images » étant difficiles à opérationnaliser d'un point de vue empirique.

⁵ Comme l'indique M. Grawitz : « *La technique représente les étapes d'opérations limitées, liées à des éléments pratiques concrets, adaptées à un but défini* », alors que « *la méthode est une conception intellectuelle coordonnant un ensemble d'opérations* », R Pinto., M. Grawitz, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1971, p. 291.

l'évaluation des politiques publiques. De ce fait, nos enquêtes de terrain ont été principalement réalisées dans le cadre d'une mission d'évaluation intermédiaire du programme FSE Objectif 3 2000-2006, commanditée par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, pour laquelle ce cabinet avait été retenu et qui s'est déroulée de janvier 2001 à décembre 2003. Notre rôle consistait à coordonner au niveau national l'ensemble des travaux d'évaluation menés par un consortium composé, en plus de notre propre cabinet, du CREDOC et du cabinet Algoé. Nous étions par ailleurs en charge de l'évaluation nationale de la thématique d'égalité de chances entre les hommes et les femmes, ainsi que des enquêtes régionales conduites en région Aquitaine. C'est pourquoi l'Aquitaine constitue aussi pour la thèse notre terrain régional de recherche. Nous avons en outre complété les éléments récoltés à cette occasion par d'autres investigations indépendantes, portant entre autres sur l'évolution socio-historique des contextuels national et communautaire, ceux-ci n'ayant pas été traités par la mission d'évaluation. De plus, notre participation à une étude intitulée « Politiques de l'emploi et territoires » commanditée par la DARES, qui a été conduite en 2001 par le Centre régional associé Cervl-Cereq sous la direction de Thierry Berthet, Philippe Cuntigh et Christophe Guitton a nourri très largement notre réflexion sur la thématique de la territorialisation des politiques de l'emploi. Nous avons pu aussi, par ce biais, recueillir des données générales sur la mise en œuvre de la politique territorialisée de l'emploi dans le département de la Gironde¹.

De manière synthétique on peut considérer que trois types de techniques d'enquête ont été utilisés. Premièrement, les données empiriques ont été recueillies à partir d'entretiens à caractère semi-directif. Les deux méthodes citées ont été combinées dans l'élaboration du canevas d'entretien. Ainsi, nous avons croisé de manière transversale les quatre dimensions de l'approche cognitive (valeurs, normes, algorithmes et images) avec les trois champs « classiques » de l'analyse stratégique, à savoir la description de la tâche et la résolution des problèmes ; les relations entre les acteurs ; et la philosophie du rôle, autrement dit le point de

¹ Cf. T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton (dirs.), *Politiques d'emploi et territoires*, Rapport d'étude pour la DARES dans le cadre de la convention n° 1327, Bordeaux, CERVL-IEP de Bordeaux, 2001. Cette étude visait globalement à étudier sous un angle diachronique la prise en compte de la variable territoriale dans les politiques de l'emploi. Nous avons été en charge dans ce cadre des enquêtes de terrain portant sur les départements de la Gironde et des Bouches du Rhône. Voir à ce sujet : T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton, « La politique de l'emploi au prisme des territoires », *Document d'études*, n°59, DARES, septembre 2002.

vue de l'acteur sur son travail et sa situation¹. Au total, plus de soixante-dix entretiens ont été réalisés. Ils se répartissent approximativement de la manière suivante : une quinzaine au niveau communautaire, environ trente-cinq pour le niveau national et près d'une vingtaine pour le niveau régional. Deuxièmement, nous nous sommes procuré systématiquement les textes officiels (règlements, décrets, circulaire, etc.), la littérature « grise » accessible aux acteurs, les documents intermédiaires et déclarations publiques produites à l'occasion de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques concernées par notre étude. Notre implication en tant que coordonnateur national de l'évaluation du FSE Objectif 3, nous a permis de recueillir nombre des documents « internes » et d'accéder plus particulièrement aux données budgétaires de programmation. Enfin troisièmement, nous avons pu observer de manière directe le fonctionnement des instances nationales et régionales de mise en œuvre du programme. « *L'observation participante* » des Comités de pilotage de l'évaluation et des Comités de pilotage nationaux et régionaux a été précieuse, puisque ce sont des « lieux » de confrontation des « référentiels » des acteurs en présence, mais aussi où se déploient les comportements stratégiques de ceux-ci².

L'ensemble de nos observations empiriques, en s'appuyant sur le cadre théorique et méthodologique décrit précédemment - dont l'articulation des trois « I » constitue le fondement - concourt *in fine* à l'analyse des modalités d'interaction de la problématique de l'emploi avec celle d'égalité entre les hommes et les femmes dans l'action publique se développant aux niveaux communautaire, national et régional. C'est de cette analyse que notre thèse s'attache à rendre compte. Le rôle joué par les variables cognitive, institutionnelle et stratégique dans les mécanismes particuliers à l'œuvre au sein de ces différentes échelles territoriales constituant le fil conducteur de notre démonstration.

¹ M. Crozier, E. Friedberg, 1977, *op. cit.* L'évaluation du FSE Objectif 3 a supposé la mise en place de grilles d'entretien *ad hoc* pour le niveau national de définition du programme et le niveau régional de mise en œuvre, grilles d'entretiens auxquelles nous avons incorporé, à partir de notre propre méthode, les questionnements spécifiques à nos travaux de thèse.

² Reprenant P. Corcuff, F. Lantheaume et R. Normand soulignent à propos de l'évaluation : « *Les débats portés par les acteurs et les ressources qu'ils constituent, participent à des luttes ou à la constitution d'alliances pour la définition d'une évaluation légitime* », F. Lantheaume, R. Normand, *Les normes de l'évaluation à l'épreuve de la décentralisation : une étude de cas dans une région française*, Communication aux IIIèmes journées française de l'évaluation, « L'évaluation des politiques publiques à l'épreuve des territoires », Atelier n°13, Société Française d'Evaluation, 14 juin 2001, p. 1.

La suite de notre propos prendra ainsi appui sur les résultats de nos recherches pour chaque niveau territorial spécifique et sera construit en quatre parties.

Nous examinerons tout d'abord les contextes communautaire et national qui conditionnent la mise en œuvre, en France, de la politique de l'emploi et partant, la traduction des orientations européennes d'égalité des chances entre les hommes et les femmes par les acteurs qui y sont impliqués. La première partie portera sur l'analyse, d'un point de vue diachronique, du référentiel communautaire d'action publique en matière d'égalité des chances entre les hommes et les femmes, et sur la manière dont il a été décliné au sein des politiques de l'emploi de l'Union européenne. Nous nous intéresserons ensuite, dans la seconde partie, à la manière dont la question de l'égalité entre hommes et femmes a été traitée au niveau national dans le champ de l'emploi depuis le début des années 80. Nous avons choisi pour ce dernier point de nous centrer principalement sur les deux dernières décennies car la période précédente a déjà fait l'objet d'une étude exhaustive par Martine Lévy¹. En outre, celles-ci correspondent à une étape différente de l'institutionnalisation de l'égalité entre hommes et femmes². Notre attention se porte successivement sur le niveau communautaire et national, puisque cela constitue un passage obligé pour appréhender, d'un côté le contenu de la matrice cognitive et normative que les acteurs nationaux de l'emploi sont amenés à traduire, et de l'autre, le substrat sur lequel s'appuie cette traduction. Mais on ne doit pas perdre de vue l'interpénétration existante entre ces deux niveaux contextuels, interpénétration que l'observation empirique a fait ressortir et que nous analyserons dans chacune des sous-parties concernées.

Les troisième et quatrième parties de la thèse seront consacrées à la traduction de la « *matrice cognitive et normative* » communautaire centrée sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes par les acteurs de la politique de l'emploi. Nous nous intéresserons alors à la manière dont celle-ci a été saisie, appropriée et réinterprétée par ces acteurs, à partir de deux modalités différentes d'intervention communautaire : l'élaboration du PNAE et sa mise en œuvre locale à travers la politique territorialisée de l'emploi d'un côté, et la définition du DOCUP FSE objectif 3 et sa traduction localisée au niveau régional de l'autre.

¹ M. Lévy, 1988, *op. cit.*

² La création d'un Ministère des droits de la femme en 1985 constitue l'aboutissement d'un processus d'institutionnalisation, que M. Lévy appelle « *Féminisme d'Etat* » et qui, de notre point de vue, change qualitativement d'aspect à partir de 1986, date de la suppression de ce ministère.

La troisième partie portera spécifiquement sur la traduction nationale du référentiel communautaire ; enfin la dernière partie visera à rendre compte de la réception de celui-ci par les acteurs régionaux et locaux de la politique de l'emploi.

PREMIERE PARTIE

POLITIQUES COMMUNAUTAIRES DE L'EMPLOI ET « REFERENTIEL » D'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

– PREMIERE PARTIE –

POLITIQUES COMMUNAUTAIRES DE L'EMPLOI ET « REFERENTIEL » D'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

On s'intéresse dans cette première partie à la « *genèse sociale* »¹ du référentiel communautaire d'égalité des chances entre les femmes et les hommes, sous le double plan des acteurs qui participent à son élaboration et le portent sur l'agenda communautaire et du contenu de la politique en termes de « bonne conduite » à tenir pour résoudre un problème social.

A l'enseigne de l'ensemble de l'action de l'Union européenne, ce secteur d'intervention est le produit de multiples interactions entre le niveau supranational et national. Notre perspective vise donc à rendre compte de l'influence réciproque de ces deux niveaux. Il s'agit d'interroger, d'un point de vue diachronique, les changements intervenus au niveau de la théorie du changement social qui sous-tend l'action publique communautaire en faveur de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. La plupart des observateurs souligne ainsi que de la politique de l'Union est passée par trois phases distinctes : la première, au début des années 70 est axée principalement sur l'égalité de traitement dans l'emploi, puis à partir du début des années 80, l'accent est mis sur les actions positives visant l'égalité des chances au niveau du marché du travail mais aussi dans d'autres domaines, et finalement au milieu des années 90, émerge l'approche transversale dit de « *gender mainstreaming* » qui suppose l'intégration de l'égalité des chances dans l'ensemble des politiques. On focalise notre attention tout particulièrement sur ce dernier développement de la matrice cognitive et normative communautaire. Dans ce cadre, l'analyse du lien qui s'est opéré d'un point de vue normatif à la fin des années 90 entre la politique d'égalité des chances et celle de l'emploi est pour notre objet incontournable.

¹ B. Jobert, P. Muller, 1987, *op. cit.*, p. 52.

La compréhension de ces évolutions passe aussi par leur mise en relation avec les modifications de la structure institutionnelle en même temps que des stratégies des acteurs en présence. Ici encore, le prisme d'analyse privilégie l'articulation entre les composantes cognitive et normative, les logiques institutionnelles et les intérêts des acteurs qui interagissent au sein de ce secteur d'action communautaire. Ainsi, comme le souligne J. Padioleau, l'activité de mise sur agenda est de nature cognitive¹ et renvoie à la reformulation des problèmes par des « *entrepreneurs politiques* »² de manière à ce qu'ils deviennent « intelligibles » aux pouvoirs publics. Cette perspective gagne à être enrichie du postulat néo-institutionnaliste selon lequel les structures institutionnelles formelles ainsi que les politiques publiques existantes « encadrent » et infléchissent les stratégies des acteurs en même temps que la manière dont ils définissent les problèmes publics à traiter³. Plus spécifiquement, les institutions et le droit communautaire circonscrivent, pour les protagonistes d'un champ d'action publique donné, ce qu'il est approprié ou non de faire d'un point de vue cognitif et normatif mais délimitent aussi les « règles du jeu » et partant, leurs ressources et contraintes stratégiques. Autrement dit, comme le suggère A. Smith, en référence à W. Sandholtz, dans le cadre de l'intégration européenne, « *membership matters* »⁴. Les intérêts et les préférences ne sont donc pas définis une fois pour toutes, mais sont conditionnés par le cadre institutionnel⁵. Il s'agit, dans cette optique, de prendre au sérieux les « *perceptions institutionnalisées* »⁶ qui « informent » les interactions entre les acteurs et la structuration des conflits. Les idées, en ce sens, ne sont pas uniquement des vecteurs de réduction des incertitudes inhérentes à l'action collective, elles interviennent d'emblée dans la structuration des relations sociales. « *La formation des acteurs, leur affrontement et leur alliance incorporent immédiatement des schémas cognitifs, des symboles et de valeurs* » souligne ainsi B. Jobert⁷.

¹ « *Les problèmes de l'agenda politique traduisent de façon continue des opérations de construction et de reconstruction symboliques – lesquelles bien souvent imposent des signifiants éloignés de la matérialité des faits. La nature des agendas politiques est donc cognitive* », J. Padioleau, *l'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 26.

² *Ibid.*

³ « *Les institutions constituent à la fois des structures d'incitations (intérêts) et des cadres intellectuels susceptibles d'inspirer l'action politique (idées)* », D. Béland, « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique », *Politique et Sociétés*. « Le néo-institutionnalisme en science politique », vol. 21, n°3, 2002, p. 22.

⁴ A. Smith, 1998, *op. cit.*

⁵ « *L'intérêt se définit plutôt en fonction de contraintes et de motivations qui relèvent autant de la socialisation des acteurs que de leur rationalité à un moment précis* », *ibid.*, p. 8.

⁶ A. Smith, 2000, *op. cit.*

⁷ B. Jobert, 1998, *op. cit.*, p. 134.

L'apport de l'approche par les référentiels est, par ailleurs, essentiel parce qu'il permet de décomposer, de manière analytique, la vision du monde constitutive d'une politique publique. Cependant, la notion de « médiateur » attachée à cette approche¹ apparaît, pour notre objet, peu opératoire. Ce schéma d'analyse, comme le souligne P. Warin, surestime « *la puissance normative de quelques-uns* »². Or, au niveau communautaire, l'élaboration de nouvelles normes d'actions en matière d'égalité des chances ne renvoie pas au leadership d'un acteur qui imposerait sa vision du monde³ mais davantage, comme nous le montrerons, à la mise en relation d'acteurs et de conceptions hétérogènes. C'est pourquoi, on préférera la notion de « *transcodage* »⁴ qui met l'accent sur les phénomènes de « recyclage » des normes et valeurs préexistantes ainsi que sur les « *réseaux d'action publiques* »⁵. Par ailleurs cette perspective, en ne se focalisant pas uniquement sur le processus de mise sur agenda, permet d'appréhender la question de la constitution, en amont, du « *cadre cognitif de construction* » du problème⁶. L'analyse de ce processus est d'autant plus pertinente qu'au niveau communautaire, la prise de décision suppose un compromis entre de multiples perceptions, issues de cultures nationales différentes, et qu'elle met en jeu diverses « *forums/arènes* »⁷ de politiques publiques. De manière schématique, on peut considérer qu'il s'agit d'un « *processus d'interprétation* » qui se déroule au sein des forums plutôt qu'au niveau des arènes constitutives du « *processus de négociation* »⁸. On distingue de manière heuristique, comme le suggère P. Hassenteufel et A. Smith, différents types de forums⁹ : scientifiques, institutionnels, internationaux, qui constituent des lieux de construction « intellectuelle » par opposition aux arènes (partisanes, gouvernementales, parlementaires, administratives,

¹ « *Le référentiel est inséparable de la notion de médiateur* », P. Muller, 1995, *op. cit.*, p. 161.

² Cf. P. Warin, « Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre local » in A. Faure, G. Pollet, P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

³ « *C'est parce qu'il définit le nouveau référentiel qu'un acteur prend le leadership du secteur en affirmant son hégémonie mais, en même temps, c'est parce que cet acteur affirme son hégémonie que sa vision du monde devient peu à peu la nouvelle norme* », P. Muller, 1995, *op. cit.*, p. 165.

⁴ « *Les opérations de transcodage des politiques publiques s'attachent à l'intégration de points de vue divergents, au recyclage d'idées et de pratiques antérieures en des formes neuves qui constituent des contenants pour la réception, l'expression d'enjeux et la recherche de réponses sociales organisées ; elles s'efforcent autant de les stabiliser que de les promouvoir* », P. Lascoumes, *L'éco-pouvoir*, Paris, La Découverte, 1994, p. 24.

⁵ P. Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » in C.U.R.A.P. P., *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.

⁶ P. Lascoumes, 1994, *op. cit.*, p. 23.

⁷ B. Jobert, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : Esquisse d'un parcours de recherche », in A. Faure, G. Pollet, P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

⁸ B. Jobert, 1998, *op. cit.*

⁹ Voir à ce sujet : P. Hassenteufel, A. Smith, « Essoufflement ou second souffle des politiques publiques 'à la française' », *RFSP*, vol. 52, n°1, février 2002.

internationales, etc.) où sont négociées et produites concrètement les politiques publiques. L'approche en termes de réseaux (« *policy network* » ou de « *policy community* »)¹ est ici précieuse pour rendre compte des dynamiques de constitution d'un cadre cognitif commun aux divers acteurs impliqués, mais aussi des interactions entre les forums et les arènes de politiques publiques. L'utilisation de cette approche permet, selon P. Lascoumes, de mettre à jour quatre points principaux dans l'analyse : « *la mise en relation d'univers hétérogènes, les activités de relation et d'échange, la mobilité des alliances et des oppositions, enfin le rôle des intermédiaires (acteurs et actants) dans ces dynamiques* »². La notion de « *transcodage* », proche de celle de « *traduction* » développée par Michel Callon, vise pour sa part à rendre compte des activités de mobilisation, d'élaboration et de diffusion, au sein et au travers de ces réseaux, de référents communs issus de données hétérogènes³. L'élaboration de la politique européenne relative à l'égalité entre les sexes est fortement marquée historiquement par l'activisme de la Commission européenne et du Parlement européen (voire de la Cour de Justice Européenne). L'émergence au début des années 90 d'une nouvelle norme d'action en termes de « *gender mainstreaming* » ne fait pas exception. Cependant, le Conseil de l'Europe et la communauté internationale, notamment l'ONU à travers les échéances liées à la Conférence internationale sur les femmes (Conférence de Pékin en 1995) ont largement contribué aussi à sa définition et sa diffusion. La Communauté puis l'Union européenne ont constitué « *un espace alternatif* »⁴ pour les mouvements féministes dans un contexte de faible ouverture des espaces nationaux. Ainsi, le Lobby Européen des Femmes (LEF), qui regroupe en réseau des associations féministes des Etats membres, participe à de multiples instances de consultation communautaire et internationale. Quand bien même certaines féministes défendent une version plus « radicale » du « *gender mainstreaming* » que celle adoptée par l'Union, le LEF a pu par ce biais influencer la définition du cadre commun.

Les réseaux européens d'expert(e)s mis en place par la Commission (ainsi que les experts sollicités par le Conseil de l'Europe) constituent aussi des forums scientifiques susceptibles

¹ Voir aussi : E. Lazega, « Analyse de réseaux et sociologie des organisations », *Revue Française de Sociologie*, avril - juin 1994, XXXV-2.

² P. Lascoumes, 1996, *op. cit.*, p. 330.

³ « *Transcoder, c'est d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci* », *ibid.*, p. 334.

⁴ R. Balme, D. Chabanet, V. Wright (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

d'alimenter la définition de significations communes. Le Comité consultatif de l'égalité des chances, composé, en particulier, par État membre, d'un représentant de l'administration nationale en charge de ces questions et d'un représentant d'un organisme national chargé spécifiquement du travail des femmes (le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle pour la France) constitue par ailleurs un forum institutionnel important. L'Europe semble être le lieu stratégique de formulation de la politique en matière d'égalité entre hommes et femmes cependant l'administration française est impliquée aussi dans les arènes administratives communautaires, au niveau interétatique, par l'intermédiaire de la Représentation permanente de la France ainsi qu'au niveau supranational, par la présence de fonctionnaires français au sein de la Commission (et tout particulièrement de l'Unité Egalité des chances). Ce faisant, les arènes et forums européens sont bien un « *passage obligé* »¹ pour les acteurs nationaux et constituent un vecteur important d'élaboration de normes et recettes d'action publique mais aussi de leur diffusion dans l'espace public national. C'est ce que semble confirmer d'ailleurs l'évolution des orientations de la politique française en faveur des femmes quasi parallèle à celle de la politique communautaire en la matière. En effet, on a pu relever, de la même manière en France et au niveau européen, un glissement de la politique d'égalité de traitement du début des années 70 vers une politique qui mettait en avant l'égalité des chances et les actions positives dans les années 1980, et ensuite à partir du milieu des années 90, un changement de perspective où la double approche : « *mainstreaming* »/actions positives est devenue centrale.

Si l'on peut identifier, au niveau communautaire, une matrice cognitive et normative renvoyant au « *gender mainstreaming* » à laquelle se réfèrent l'ensemble des acteurs impliqués, cela ne suppose pas l'absence de conflictualité. Bien au contraire, on observe des interprétations différentes de ce même paradigme. Ainsi comme le précise Y. Surel « *une matrice cognitive et normative légitime balise les échanges sociaux et les désaccords, plutôt que d'être le simple support d'un consensus improbable* »². Les conflits entre paradigmes différents se jouent aussi bien au niveau communautaire que national, où les acteurs se saisissent de manière différentielle de la matrice en fonction de leurs propres modes d'action. « *Les phénomènes d'hybridation* »³ de cultures politiques nationales, qu'évoque P. Muller,

¹ P. Muller, « L'européanisation des politiques publiques », *Revue Politiques et Management public*, vol. 15, n°1, mars 1997.

² Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 169.

³ P. Muller, 1997, *op. cit.*, p. 6.

sont donc tout autant présents dans la définition du référentiel que dans sa réception par les acteurs au sein des Etats membres, le niveau de réception national rétroagissant d'ailleurs sur le niveau communautaire d'élaboration.

Notre propos sera articulé autour de deux axes. Dans un premier temps, nous présenterons l'évolution diachronique du référentiel communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, en approfondissant les trois phases évoquées précédemment. Nous nous attarderons plus spécifiquement sur le processus d'élaboration et de diffusion du « *gender mainstreaming* » sur la scène communautaire ainsi que sur le rôle joué, dans ce cadre, par les différents acteurs au sein des « *réseaux de transcodage des politiques publiques* »¹. Dans cette optique, on portera une attention toute particulière aux dynamiques d'interaction entre les variables institutionnelle, stratégique et cognitive qui permettent d'expliquer le changement d'orientation intervenu au milieu des années 90 (**Chapitre 1**).

Nous nous attacherons, en second lieu, à décrire comment à la même époque cette matrice cognitive et normative a été « encastrée » dans les politiques communautaires de l'emploi, confortant ainsi son alignement sur le « *référentiel de marché* »² - par opposition au référentiel de modernisation issu de la crise économique. Ce sera l'occasion pour nous d'analyser plus précisément pourquoi et comment l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a été introduite dans la Stratégie européenne pour l'emploi initiée en 1997 et les règlements des fonds structurels 2000-2006 (**Chapitre 2**). Cette analyse est incontournable puisque la traduction au niveau national des orientations relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes contenues dans ces deux types d'intervention communautaire constitue le terrain central de la thèse.

¹ P. Lascoumes, 1996, *op. cit.*, p. 336.

² P. Muller, 1990, *op. cit.*, p. 48.

CHAPITRE 1 – L'EVOLUTION DES NORMES D'INTERVENTION COMMUNAUTAIRE EN MATIERE D'EGALITE ENTRE HOMMES ET FEMMES : DECONSTRUCTION D'UNE « HISTOIRE ORTHODOXE »

L'Europe a promu au fur et à mesure de la construction européenne des instruments politiques favorables à la cause des femmes. Cependant, la politique et le droit communautaire en matière d'égalité entre les hommes et les femmes ne sont pas monolithiques et ont considérablement évolué depuis le Traité de Rome. L'historiographie européenne évoque en général une évolution en trois phases - chacune d'elle étant caractérisée par le développement d'un instrument spécifique - où l'on passe de l'égalité de traitement à l'égalité des chances et enfin à une approche transversale dite « *mainstreaming du genre* » (ou approche intégrée de l'égalité). Il s'agira ici, en premier lieu, de rendre compte succinctement de cette « *histoire orthodoxe* »¹ que décrivent les textes émanant des institutions communautaires. Cette histoire officielle fait la part belle, tout particulièrement dans la dernière phase, au volontarisme et à l'innovation de l'Union européenne en matière de politique d'égalité entre les hommes et les femmes. Pour être réellement opératoire, ce récit qui décrit une évolution quelque peu linéaire et formelle de l'intervention communautaire sur ce champ, nous paraît devoir être réinterrogé. On ne peut pas s'en satisfaire pour notre recherche car il ne permet pas d'appréhender véritablement la teneur du changement opéré récemment, ni de saisir les « *processus sociaux, politiques ou administratifs* »² qui l'ont produit. C'est pourquoi nous focaliserons notre attention, en second lieu, sur la sociogénèse de la norme de « *gender mainstreaming* » qui a abouti, au milieu des années 90, à l'adoption au niveau européen d'une « approche duale » conciliant les actions positives et l'approche intégrée de l'égalité. On pourra ainsi se décentrer d'une vision par trop formelle du changement, en réintroduisant dans l'analyse les aspects culturel et stratégique du contexte institutionnel, et en s'intéressant aux multiples acteurs (y compris nationaux) qui ont contribué à la construction intellectuelle de ce référentiel

¹ On reprend ici à notre compte l'expression utilisée par Andy Smith pour qualifier la description linéaire et formelle de l'évolution des fonds structurels faite par certains auteurs. A l'enseigne du travail de reproblématisation qu'il opère à ce sujet, nous voudrions réinterroger l'histoire « institutionnelle » des orientations communautaires en matière d'égalité entre les hommes et les femmes qui souffre nous semble-t-il des mêmes écueils. Cf. A. Smith, « La commission Européenne et les fonds structurels, vers un nouveau modèle d'action », *RFSP*, vol. 46, n° 3, juin 1996.

² P. Muller, 1990, *op. cit.*, p. 87.

supranational d'action publique. Cela permettra *in fine* de décrire de manière plus précise le contenu de ce référentiel puisqu'on aura pu rendre compte de son origine.

SECTION 1 – DE L'EGALITE DE TRAITEMENT AU « GENDER MAINSTREAMING » : D'UNE LOGIQUE A L'AUTRE

On présente, dans cette première section, l'évolution des orientations communautaires relative à l'égalité entre hommes et femmes telle qu'elle est décrite par l'institution elle-même. Ainsi, entre 1975 et 1995, l'Union européenne a tout d'abord visé l'égalité des droits en mettant en place des outils juridiques contraignants pour les Etats membres. Puis elle s'est dotée, parallèlement, d'instruments plus « soft » centrés sur la discrimination positive et destinés à promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. La persistance des inégalités entre les hommes et les femmes au niveau européen et la nécessité d'intensifier son intervention en la matière a conduit la Communauté, à partir du début de la décennie 90, à développer une nouvelle « *approche globale et transversale* »¹, appelée « *gender mainstreaming* ». Cette dernière, qui suppose la prise en compte de l'égalité des chances dans l'ensemble des politiques et actions communautaires, est présentée comme un remède à l'échec relatif des instruments antérieurs mais ne les remplace pas. Ces changements aboutiront en 1997 à la « constitutionnalisation » du principe d'égalité entre les hommes et les femmes à travers son inscription dans le Traité d'Amsterdam. Cette base juridique solide contribuant au développement actuel de la politique de l'Union en la matière.

Paragraphe 1 – 1975- 1995 : de l'égalité formelle à l'égalité réelle, d'un logique de protection à une logique d'égalité

S'appuyant sur l'article 119 relatif à l'égalité de rémunération (et l'article 235²) du Traité de Rome, la Communauté a dans un premier temps développé des mesures législatives, concernant l'égalité de traitement, qui avaient pour objectif principal de lutter contre les discriminations fondées sur le sexe. Dans cette optique, la priorité est donnée à l'action

¹ « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires », Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996.

² Cet article du Traité, comme l'indique Danièle Pourtaud, « *permet au Conseil de mettre en œuvre une action nécessaire pour réaliser l'un des objets de la Communauté lorsque le traité n'a pas prévu de pouvoirs d'action dans ce domaine* », D. Pourtaud, « L'union européenne et le mise en œuvre de l'égalité des chances entre hommes et femmes », Paris, Les rapports du Sénat, Sénat n°293, 1996-1997, pp. 5-8 et 19-22 (extraits) in A. Meyer, « L'Europe sociale », *Problèmes politiques et sociaux*, n°797, février 1998, La Documentation française, p. 39.

juridique. De nombreuses directives « contraignantes » pour les Etats furent élaborées sur cette période. La première directive en 1975 concernait uniquement l'égalité de rémunération¹ puis les suivantes ont élargi le spectre à l'ensemble des dimensions relatives au marché du travail². Centré au départ sur des motifs essentiellement économiques – visant notamment à éviter le dumping social lié au Marché commun³ - le principe d'égalité s'est trouvé ensuite conforté, par la jurisprudence de la Cour de Justice Européennes (CJE), comme étant « *un droit fondamental qui servait une fonction tant sociale qu'économique* »⁴. C'est à cette époque, en 1976, qu'est créée « l'Unité pour l'égalité des chances » au sein de la Commission européenne, dont la mission est notamment de veiller au respect des Directives.

L'action communautaire en matière d'égalité des sexes s'est orientée, parallèlement, à partir du début des années 80, vers le développement de politiques d'égalité des chances (*equal opportunities*) entre les hommes et les femmes. La Commission européenne a ainsi mis en place plusieurs programmes d'action pour la promotion de l'égalité des chances, élargissant son champ d'action au-delà du marché du travail⁵. L'existence de ces programmes « *a permis à la Commission d'élargir l'agenda à des questions telles que le travail à domicile, les soins des enfants, la représentation politique, la santé des femmes, le harcèlement sexuel, qui se trouvent toutes au-delà de la compétence juridique de l'article 119* » souligne en ce sens Sonia Mazey⁶. Ces programmes qui constituent des « actions positives » destinées spécifiquement aux femmes ne visent plus uniquement à assurer une égalité de traitement, mais surtout à remédier aux inégalités de fait. Dans la même optique, depuis 1978 des crédits

¹ Directive 75/117 du Conseil du 10 février 1975 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins.

² Cf. Directive 76/207 du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle et les conditions de travail. Directive 79/7 du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale.

³ L'article 119 sur l'égalité de rémunération avait été inséré dans le Traité à la demande de la France qui craignait que ses lois en matière de protection des travailleurs, en impliquant des coûts supplémentaires pour les entreprises, lui soient défavorables sur le marché commun.

⁴ C. Barnard, « L'égalité des sexes dans l'Union européenne : un bilan » in P. Alston (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 221. Cf. Note sur l'arrêt de la Cour en 1976 concernant l'affaire Defrenne, *ibid.*

⁵ Trois programmes d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, d'une durée de 5 ans, sont mis en place entre 1981 et 1995 : le premier Programme 1981-1985, le second Programme 1986-1990 et le troisième Programme 1991-1995.

⁶ S. Mazey, « L'Union européenne et les droits des femmes : de l'euphémisation des agendas nationaux à la nationalisation d'un agenda européen ? » in R. Balme, D. Chabanet, V. Wright, (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 417.

du Fonds social européen (FSE) cofinancent des actions ciblées sur les femmes. En décembre 1990, la Commission établit un Programme d'Initiative Communautaire intitulé « Nouvelles Opportunités pour les Femmes » (NOW) dont l'objectif est de faciliter l'intégration des femmes sur le marché du travail. En outre, dans les années 80, diverses résolutions et recommandations mettent tout particulièrement l'accent sur la « *promotion de l'égalité des chances dans les faits par des actions positives* »¹. Ce faisant, on est passé d'une logique d'*égalité formelle* s'appuyant essentiellement sur une stratégie juridique, que l'on peut qualifier de « minimaliste » à une logique d'*égalité réelle* (ou substantielle) s'appuyant sur des actions positives (ou de discrimination positive) qui renvoient à une stratégie qualifiée par ailleurs de « maximaliste ». Danièle Pourtaud souligne ainsi : « *La première semble s'épuiser dans l'énoncé du principe d'égalité de droits, la seconde suppose la prise en compte des situations réelles et des inégalités de fait* »². Pour le dire autrement, il ne s'agit plus uniquement de « *réaliser la justice au plan individuel* » mais aussi la « *justice collective* ». Dans le premier cas, « *il s'agit de supprimer les discriminations en éliminant les décisions préjudiciables aux individus, prises pour des motifs illégitimes tenant à la différence de sexe* ». Ce principe s'exprime « *en termes universels et symétriques (les hommes et les femmes sont protégés de la même manière)* ». Dans le second cas, on « *prend en considération la position relative de groupes ou de catégories plutôt que d'individus* » et « *le principe est souvent exprimé en termes asymétriques, insistant sur l'amélioration de la situation des femmes* »³.

Cette politique d'action positive, contrairement aux directives, n'a pas force obligatoire. Et dans le droit dérivé, uniquement centré sur le champ du marché du travail, les actions positives « *ne sont reconnues qu'en tant que mesures dérogatoires au principe d'égalité de traitement* »⁴. De son côté, la Cour de Justice Européenne, en construisant la notion de « *discrimination indirecte* » justifie la réalisation de l'égalité réelle - *de facto* - par opposition à l'égalité formelle - *de jure* - et ainsi, consacre le passage d'une logique à l'autre. En effet « *la*

¹ Résolution du Conseil du 12 juillet 1982 concernant la promotion de l'égalité des chances pour les femmes in « *Egalité des chances entre les femmes et les hommes. Textes communautaires* », DG Emploi et affaires sociales, Commission européenne, juin 1998, p. 135. Voir aussi : Recommandations du Conseil du 13 décembre 1984 relative à la promotion des actions positives en faveur des femmes et Résolution du Conseil du 7 juin 1984 relatives aux actions visant à combattre le chômage des femmes.

² D. Pourtaud, 1998, *op. cit.*, p. 39.

³ C. Mc Crudden, « L'efficacité des normes communautaires relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes », *Droit social*, n°6, juin 1994, pp. 605-606.

⁴ M-F. Christophe Tchakaloff, « *Egalité et action positive en droit européen* », *Pouvoirs*, 82, 1997, p. 93.

*discrimination directe met en cause l'égalité formelle entre sujets de droit, alors que la discrimination indirecte concerne la rupture de l'égalité réelle »*¹.

Au final, ce changement contribue de manière plus large à ce que l'Union européenne se tourne davantage vers une « *logique d'égalité* » plutôt que vers la « *logique de protection* » qui était la sienne initialement.

Paragraphe 2 – 1995-1996 : le grand tournant du « *gender mainstreaming* »

Le troisième Programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1991-1995) constitue un « *nouveau tournant* »² des politiques communautaires, puisqu'il promeut une « *approche globale et intégrée* » et met en avant la nécessité « *d'intégrer l'objectif de l'égalité des chances et du traitement dans la formulation et la mise en œuvre des politiques et programmes d'action appropriés* »³. C'est aussi la première fois dans les textes communautaires qu'est mentionnée explicitement la notion de « *mainstreaming* »⁴. Mais ce n'est qu'au moment de la Conférence de Pékin en 1995⁵, que celle-ci s'installe véritablement et durablement sur l'agenda communautaire.

¹ A. Haquet « L'action positive, instrument de l'égalité des chances entre hommes et femmes », *RTD eur.* 37 (2), avril-juin 2001.

² « L'égalité des chances pour les femmes et les hommes dans l'Union européenne », Rapport annuel 1996, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, 1997, p. 18.

³ Résolution du Conseil du 21 mai 1991 relative au troisième programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre femmes et hommes (1991-1995), 91/C142/01, JO C du 31.5.1991.

⁴ Selon Sophie Jacquot cette notion apparaît dans le texte de la Commission adopté en novembre 1990 (COM (90) 449 final, 06.11.90) et rédigé par des actrices extérieures : Helle Jacobsen, consultante extérieure, Diana Britain et Janet Hemsley toutes les deux membres du Equal Opportunities Council britannique. Selon cet auteur « *The word 'mainstreaming' itself will finally be put in the document at the end of the process of writing on insistence of Diana Britain* », S. Jacquot, *Sequence of change : European gender equality policies and the emergency of the gender mainstreaming principle, 1989-1996*, ECPR General conference – Marburg, 18-21 September 2003, Gender Politics Section, p. 9. Mais il n'est pas présent dans la résolution du Conseil du 21 mai 1991 sur le programme.

⁵ La Quatrième Conférence Mondiale sur les Femmes (QCMF) s'est tenue à Pékin en Chine, du 4 au 15 septembre 1995.

Elle s'affirme à cette occasion, tout d'abord parce que l'Union européenne y a défendu l'intégration de l'égalité des chances dans toutes les politiques¹, et ce faisant a contribué à ce que cette stratégie soit inscrite dans la Plate-forme d'action qui a été adoptée à Pékin. « *De fait, c'est grâce à l'Union européenne qu'un paragraphe sur l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes a été ajouté à chacun des objectifs et actions stratégiques de la Plate-forme* » précise la Commission². Elle y trouve un terrain favorable ensuite, parce l'Union était assez avancée dans la prise en compte transversale du « *genre* » au niveau de sa politique de coopération au développement³, et que le développement était au cœur des préoccupations de la Conférence de Pékin. Dans ce secteur, l'échec des actions visant exclusivement les femmes, à partir d'une approche « Intégration des Femmes au Développement », a conduit la Commission à préconiser une approche « Genre et Développement ». Cette approche modifie substantiellement les outils d'analyse en matière d'égalité des chances puisqu'il met en avant une « *perspective de genre* » centrée sur les rapports sociaux de sexes par opposition à une « *analyse par sexe* » renvoyant à une distinction biologique⁴ : « *Le terme genre fait allusion aux attributs socialement acquis et culturellement spécifiques qui distinguent les hommes des femmes, alors que le terme sexe ne renvoie qu'à des distinctions biologiques* »⁵. La Conférence de Pékin a ainsi contribué à faire reconnaître et légitimer la notion de « *gender* » intimement liée à celle de « *mainstreaming* ».

¹ La Commission a produit en mai 1995 une Communication intitulée « Un nouveau partenariat entre les femmes et les hommes : partage des responsabilités, participation égale » qui décrit les priorités de la Communauté pour la Conférence de Pékin. Celle-ci souligne que « *Les politiques et les actions visant à promouvoir l'égalité des sexes et à améliorer le statut des femmes n'auront l'impact nécessaire que si elles sont complétées par des mesures spécifiques ayant pour but de veiller à ce que l'égalité des sexes soit prise en compte dans les politiques générales concernant tous les domaines* ». Cf. « Un nouveau partenariat entre les femmes et les hommes : partage des responsabilités, participation égale », Communication de la Commission, COM (95) 221 final, 29.5.1995 cité dans le Rapport annuel 1996, p. 115.

² Rapport annuel 1996, *op. cit.*, p. 115.

³ La Commission souligne ainsi « *Suite à la marginalisation accrue des femmes due à la mise en oeuvre de la stratégie de projet strictement axé sur les 'femmes', la nécessité d'une approche plus globale a fini par s'imposer. L'intégration de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires a donc été conçue comme un nouvelle stratégie visant à intégrer une perspective de genre dans toutes les politiques, tous les programmes et tous les projets de développement importants* », Rapport annuel 1996, *op. cit.*, p. 19. Texte rédigé sur la base de la Communication de la Commission sur l'intégration des questions de genre dans la coopération au développement, COM (95) 423 final, 18 septembre 1995.

⁴ J. Nonon (dir.), « L'Europe, un atout pour les femmes », *Problèmes politiques et sociaux*, n°804, 12 juin 1998.

⁵ Rapport annuel 1996, *op. cit.*, p. 19.

La Déclaration de Pékin en effet stipule explicitement: « *We hereby adopt and commit ourselves as Governments to implement the following Platform for Action, ensuring that a gender perspective is reflected in all our policies and programmes* »¹.

Plus largement, l'engagement des Etats signataires de la Plate-forme d'action et son suivi annuel ont pu favoriser l'ancrage de la norme de « *gender mainstreaming* » dans les politiques communautaires. Comme suite à la Conférence de Pékin, la Communauté a mis en place le quatrième Programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1996-2000). Ce programme, selon la Commission, sert « *de moteur dans la mise en oeuvre de la Plate-forme d'action dans les Etats membres et dans l'ensemble de l'Union* »². Contrairement aux trois précédents programmes qui avaient été élaborés sur l'initiative de la Commission, celui-ci a été établi par décision du Conseil sur proposition de cette dernière³. De ce fait, il constitue un « *cadre d'action de référence* »⁴ de la politique commune et un point d'entrée pertinent pour saisir le « *référentiel* » d'action publique véhiculé par l'Union Européenne. Ainsi l'article 2 du programme concerne le « *Principe de l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans toutes les politiques et les actions (mainstreaming)* » pour lequel il est précisé que « *Le programme est destiné à promouvoir l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de toutes les politiques et les actions de l'Union européenne et des États membres, dans le respect de leurs compétences respectives* »⁵.

Cette nouvelle approche ne se substitue pas aux « *mesures spécifiques d'action positive* »⁶ mais est complémentaire de celles-ci. « *Il s'agit, ce faisant 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 de façon active et visible l'attention à leurs effets*

¹ Beijing Declaration (§38), Annex I, Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995, United Nations, New York, 1996, p. 5.

² Rapport annuel 1996, *op. cit.*, p. 124.

³ Décision du Conseil du 22 décembre 1995 concernant un programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1996-2000), 95/593/CE, JO L du 30.12.1995.

⁴ A. Mallet, *Introduction à l'Europe sociale*, Ed. de l'ENSP 1997.

⁵ Décision 95/593/CE du Conseil du 22 décembre 1995, *op. cit.*

⁶ J-C. Barbier, C. Rack, *Evaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France. Evaluation de la dimension égalité des chances entre les femmes et les hommes*, CEE, mai 1999.

possibles sur les situations respectives des femmes et des hommes (gender perspective) » précise la Commission dans sa Communication de février 1996 qui constitue le texte de référence pour l'Union européenne en la matière¹. Cette Communication, on le voit, reprend à son compte tout à la fois l'approche par le « genre » développée dans le cadre de la politique de coopération au développement et diffusée à Pékin ainsi que le « mainstreaming » introduit dans le troisième et le quatrième Programme d'action communautaire. D'une certaine manière, sous l'influence de la Conférence de Pékin, on passe ici de l'« *equal opportunities mainstreaming* » au « *gender mainstreaming* »².

Les développements de la politique communautaire en matière d'égalité entre les hommes et les femmes - son extension de l'égalité de traitement à l'égalité des chances et au « *gender mainstreaming* » ainsi qu'à d'autres champs que celui du marché du travail - seront confirmés par la signature du Traité d'Amsterdam en octobre 1997.

Paragraphe 3 – 1997 : le Traité d'Amsterdam ou la constitutionnalisation du principe d'égalité entre les hommes et les femmes

L'évolution décrite précédemment aboutit à l'inscription juridique du principe d'égalité entre les hommes et les femmes dans le nouveau Traité d'Amsterdam, et ce faisant à sa « constitutionnalisation ». La révision des traités a été menée dans le cadre de la Conférence Intergouvernementale (CIG) lancée à Turin le 29 mars 1996. Contrairement aux précédentes, cette CIG a été marquée par une plus grande ouverture aux acteurs non-gouvernementaux et aux divers groupes d'intérêts. En effet, lors de la ratification du Traité de Maastricht en 1992, le caractère peu démocratique des institutions de la Communauté avait provoqué une vague d'euro-scepticisme. L'émergence d'une société civile plus vigilante et plus critique a ainsi rendu politiquement inacceptable une certaine « méthode communautaire », et a conduit à ce que le déroulement des CIG ultérieures soit profondément modifié. Selon Sonia Mazey, l'ouverture de la CIG 1996 aux organisations non-gouvernementales a eu deux conséquences principales. Premièrement, « *The discourse of the IGC was characterized by normative and political debate rather than by legal reasoning* ». En second lieu, « *The openness of the IGC*

¹ « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires », Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996, p. 2.

² Cf. S. Jacquot, *Sequence of change: European gender equality policies and the emergence of the gender mainstreaming principle, 1989-1996*, ECPR General Conference – Marburg, 18-21 September 2003, Gender Politics Section, p. 16.

made elite control of the agenda extremely difficult »¹. Le processus de négociation a de ce fait fourni des opportunités importantes aux groupes de femmes (notamment le Lobby Européen des Femmes) pour faire valoir leur cause, et ce d'autant plus qu'ils étaient soutenus par la Commission et les gouvernements scandinaves. A l'issue de la Conférence Intergouvernementale 1996, le nouveau Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne et celui de la Communauté européenne est adopté par les chefs de gouvernements des Etats membres, le 2 octobre 1997.

Comme le souligne une étude du Parlement européen : « *Le Traité d'Amsterdam, à la différence des traités qui le précèdent, introduit expressément les principes de non-discrimination et d'égalité entre les hommes et les femmes dans son texte* »². Pour la première fois, avec la révision de l'article 2, l'égalité entre hommes et femmes n'est plus circonscrite dans le droit communautaire à l'égalité de rémunération ou l'égalité de traitement sur le marché du travail, et devient une mission à part entière de la Communauté : « *La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté (...) l'égalité entre les hommes et les femmes* »³. De plus, le nouvel article 13 (ex-article 6A) autorise le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement, à prendre des mesures visant à combattre toutes les formes de discriminations, y compris celles fondées sur le sexe⁴. Il étend ainsi la lutte contre les discriminations en raison du sexe au-delà de la sphère du travail. Mais cette clause anti-discriminatoire contribue en outre à faire de l'égalité entre hommes et femmes un élément du modèle social européen : « *The purpose of including this article was to specify what was meant by a minimum level of*

¹ S. Mazey, *The emergence of gender mainstreaming in the EU : Policy succession in hard time*, Mainstreaming Gender in European Union Public Policy : a Workshop at the University of Wisconsin-Madison, 14-15 october 2000, p. 12, <http://wiscinfo.doit.wisc.edu/eucenter/Conferences/Gender/mazey.htm>

² « Traité/Convention concernant les droits des femmes », Parlement européen, Direction générale des études, document de travail, Série Droits des Femmes, FEMM 108 FR - 01/1999, p. 38.

³ Article 2 (ex-article 2) du Traité de la Communauté Européenne (TCE), Union européenne. Recueil des Traités, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999, p. 81.

⁴ Article 13 (ex-article 6A) du TCE : « *Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* », *ibid.*, p. 88.

fundamental social rights in order to clarify what the European social model should be »¹. Par ailleurs, l'article 3, introduit le principe du « mainstreaming » puisqu'il fait de l'égalité entre les hommes et les femmes un objectif transversal à l'ensemble des actions et politiques de la Communauté. Ainsi il stipule que « *Pour toutes les actions visées au présent article, la Communauté cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes* »². Le Parlement européen considère que cet article va au-delà de la consolidation de ce principe, et assigne une responsabilité à la Communauté en matière d'égalité entre les femmes et les hommes : « *It implies a proactive strategy of eliminating inequality as well as promoting equality between women and men* »³.

Outre ces nouvelles dispositions d'ordre général, dans le champ de l'emploi, l'article 141 du Traité remplaçant l'ancien article 119, élargit la définition de l'égalité des rémunérations au « *travail de même valeur* » : « *Chaque État membre assure l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur* »⁴. Ce même article assouplit substantiellement les modalités de prise de décision en matière d'égalité de traitement et d'égalité des chances, et renforce le rôle du Parlement européen, en introduisant les procédures de vote à la majorité qualifiée et de co-décision⁵. Enfin, le Traité d'Amsterdam, à travers le paragraphe 4 de l'article 141, confère une base légale aux actions positives⁶ conduites par les Etats membres : « *Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un Etat membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou*

¹ « Women's Rights and the Treaty of Amsterdam on European Union », European Parliament, Directorate-General for Research, Working paper, Women's Rights Series, FEMM 104 EN - 5/1998, p. 37.

² Article 3, paragraphe 2 (ex-article 3) du Traité de la Communauté Européenne, Union européenne. Recueil des Traités, 1999, *op. cit.*, p. 83.

³ Draft opinion by the European Parliament, PE 223.233, 11 September 1997 cité dans Women's Rights Series, FEMM 104 EN - 5/1998, p. 38.

⁴ Article 141, paragraphe 1 (ex-article 119), Union européenne. Recueil des Traités, 1999, *op. cit.*, p. 210.

⁵ Le paragraphe 3 de l'article 141 est rédigé comme suit : « *Le Conseil, statuant selon la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social, adopte des mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail, y compris le principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail ou un travail de même valeur* », *ibid.*

⁶ Selon Arnaud Haquet, il peut s'agir aussi bien de mesures visant l'égalité des chances (égalité au point de départ) que l'égalité de résultat car « *le choix des termes est suffisamment souple pour justifier une interprétation extensive de la disposition* », A. Haquet « L'action positive, instrument de l'égalité des chances entre hommes et femmes », *RTD eur.* 37 (2), avril-juin 2001, p. 318.

compenser des désavantages dans la carrière professionnelle »¹. La déclaration n°28 relative à l'article 141, paragraphe 4 (ex-article 119) accompagnant le nouveau Traité, stipule que cette disposition « *devrait viser avant tout à améliorer la situation des femmes² dans la vie professionnelle* »³. En outre, « *l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail* » constitue un objectif de la Communauté dans le cadre de l'accord sur la politique sociale⁴, annexé au Traité d'Amsterdam. Selon l'article 6 de cet accord « *Chaque Etat membre assure l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail* ». Et le paragraphe 3 précise pour sa part que « *Le présent article ne peut empêcher un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par les femmes (...)* »⁵. Une étude du Parlement européen souligne à cet égard que « *The agreement therefore clearly authorized positive discrimination and set no limits* »⁶. Même si dans le texte aucune référence explicite n'est faite au « *mainstreaming* » et aux « *actions positives* », les nouvelles dispositions du Traité confirment d'une certaine manière que l'approche transversale n'exclut pas la mise en œuvre d'actions positives en direction des femmes.

En plus de la révision de l'article 119, le Traité d'Amsterdam introduit dans le champ de l'emploi un titre inédit concernant les politiques de l'emploi : le Titre VIII. Celui-ci tient compte de l'égalité entre les hommes et les femmes, puisque la mise en place d'une « *stratégie coordonnée pour l'emploi* » qu'il préconise doit permettre d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 2 du Traité. Le premier article du titre sur l'Emploi (article 125) proclame en effet que : « *Les États membres et la Communauté s'attachent, conformément au présent titre, à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main-d'oeuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie, en vue d'atteindre les objectifs*

¹ Article 141, paragraphe 4 (ex-article 119), Union européenne. Recueil des Traités, 1999, *op. cit.*, p. 210.

² Souligné par nous.

³ « *When adopting measures referred to in Article 119(4) of the Treaty establishing the European Community, Member States should, in the first instance, aim at improving the situation of women in working life* », Women's Rights Series, FEMM 104 EN - 5/1998, *op. cit.*, p. 134.

⁴ Accord sur la politique sociale conclu entre les États membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, annexé aux Traités de Maastricht et d'Amsterdam.

⁵ Traité sur l'Union européenne, Accord sur la politique sociale, Journal officiel n° C 191 du 29 juillet 1992, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

⁶ Women's Rights Series, FEMM 104 EN - 5/1998, *op. cit.*, p. 42.

énoncés à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et à l'article 2 du présent traité »¹. Nous reviendrons plus précisément sur le Titre VIII dans le chapitre suivant, consacré à l'articulation au niveau communautaire des politiques de l'emploi et de l'égalité entre les hommes et les femmes, puisqu'il est au fondement du processus de Luxembourg et de la Stratégie européenne pour l'emploi et qu'il a représenté un atout important pour l'incorporation de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans les politiques communautaires de l'emploi.

Plus largement, l'ensemble de ces dispositions constitue un engagement juridique et politique solide pour l'égalité entre hommes et femmes - sous le double aspect du « *gender mainstreaming* » et des actions positives - conférant à la Commission, comme l'indiquent Mark A. Pollack et Emilie Hafner-Burton, à la fois une « autorité légale » (*legal authority*) et une « couverture politique » (*political cover*) pour ses propositions à venir². En ce sens, les compromis élaborés lors de la révision des Traités participent d'un effet de « cliquet » mais sont susceptibles de créer aussi des effets « d'engrenage » (*spill over*) en matière de politiques d'égalité entre les femmes et les hommes. Dans cette optique, on peut citer la « *stratégie-cadre communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes* »³ qui vise à coordonner l'ensemble des actions communautaires, que ce soit l'intégration transversale de la dimension de genre ou les actions spécifiques ciblées sur les femmes. S'appuyant directement sur les « *dispositions renforcées du traité d'Amsterdam* »⁴, la stratégie-cadre répond à différents enjeux qui, combinés, pourraient entraîner un élargissement, tant interne qu'externe, de l'action de la Communauté en faveur de l'égalité des sexes. Mettre en place un programme-cadre « coiffant » toutes les politiques communautaires qui prennent en compte l'égalité entre les hommes et les femmes, c'est tendre potentiellement à embrasser l'ensemble

¹ Article 125 (ex-article 109 N), Union européenne. Recueil des Traités, 1999, *op. cit.*, p. 189.

² M. A. Pollack, E. Hafner-Burton, *Mainstreaming Gender in the European Union*, 12th Biennial Conference of Europeanists, Chicago, 30 March - 2 April 2000, p. 11.

³ « Vers une stratégie-cadre communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes 2001-2005 », Communication de la Commission, COM (2000) 335 final, 7 juin 2000. Cette stratégie-cadre est soutenue par le cinquième Programme d'action (2001-2005) qui lui est financé sur une ligne budgétaire spécifique. Cf. Décision du Conseil du 20 décembre 2000 établissant un programme d'action communautaire concernant la stratégie communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, 2001/51/CE, JO C du 19.01.2001.

⁴ COM (2000) 335 final, 7 juin 2000, *op. cit.*, p. 14.

des secteurs¹. Ceci est d'autant plus plausible qu'il s'agit à travers la stratégie-cadre d'améliorer tout à la fois la visibilité, l'imputabilité budgétaire, la cohérence, le suivi et l'évaluation, ainsi que l'efficacité de la politique d'égalité : « *Tous les services de la Commission [sont] invités à identifier leurs activités dans ce domaine, y compris les politiques intégrant la dimension de genre (mainstreaming) et/ou les actions ciblées* »² ; ce faisant, la stratégie-cadre permet « *une plus grande visibilité et une plus grande imputabilité des dépenses encourues pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau communautaire* »³ ; elle contribue à assurer « *leur cohérence globale en identifiant les doubles emplois, de manière à optimiser leur efficacité et à les rendre visibles à l'intérieur et à l'extérieur de la Commission* »⁴ ; elle constitue « *un cadre unique comportant des critères d'évaluation clairs, des outils de suivi, la fixation de repères, une vérification et une évaluation de la prise en compte de la dimension de genre* », et garantit alors « *un meilleur suivi et une meilleure diffusion des résultats* »⁵.

SECTION 2 – LA DOUBLE APPROCHE DE L'EGALITE DES CHANCES DANS LES ENCEINTES COMMUNAUTAIRES : UNE REVOLUTION DE VELOURS⁶

On s'attache dans cette section à analyser la manière dont le référentiel communautaire d'égalité des chances entre les femmes et les hommes a été modifié en incorporant la norme⁷ du « *gender mainstreaming* » (ou approche intégrée de l'égalité) et comment celle-ci s'est diffusée au sein des enceintes européennes. Pour ce faire, on présentera dans un premier

¹ D'ores et déjà une directive, basée sur l'article 13 TCE, visant à « *étendre le principe de l'égalité de traitement au-delà de la sphère de l'emploi et de la vie professionnelle à d'autres domaines de la vie quotidienne* » et qui concerne l'accès et la fourniture de biens et services (les assurances en particulier), a été adoptée par le Conseil en décembre 2004. Le Conseil reconnaît dans son communiqué de presse que « *La discrimination fondée sur le sexe existe non seulement sur le lieu de travail - dans ce cas, une législation communautaire combat déjà ce type de discrimination - mais aussi dans bien d'autres domaines* », Communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne, 15 décembre 2004, 15856/04 (Presse 350), p. 1.

² « *La nouvelle stratégie-cadre pour l'égalité entre les femmes et les hommes* », Magazine « *Egalité entre femmes et hommes* » n°9, 2000, Commission européenne, Emploi et Affaires sociales - Egalité entre femmes et hommes, p. 5.

³ *Ibid.*

⁴ COM (2000) 335 final, 7 juin 2000, *op. cit.*, p. 16.

⁵ *Ibid.*

⁶ On fait référence ici au titre d'un article de Mieke Verloo, M. Verloo, *Another Velvet Revolution ? Gender mainstreaming and the politics of implementation*, Institut für die Wissenschaften vom Menschen Working Paper, n°5/2001, Vienne.

⁷ Par commodité de langage on parle de « norme » mais la notion de « *gender mainstreaming* », comme nous le montrerons plus loin, a la particularité d'amalgame des dimensions axiologique et instrumentale. Elle véhicule des valeurs et des normes, tout en constituant en même temps un instrument, un moyen de l'action publique.

temps les acteurs présents dans les forums et arènes de l'Union et qui ont contribué à la redéfinition du référentiel initial. Ceux-ci, aussi bien parties prenantes des niveaux national, communautaire qu'international, sont constitués en réseaux que l'on qualifie de multi-niveaux et forment en quelque sorte une « *coalition de cause* ».

En second lieu, nous nous attacherons à montrer pourquoi la double approche de l'égalité des chances, et tout particulièrement le « *gender mainstreaming* », a émergé au milieu des années 90. En se focalisant dans ce cadre sur l'articulation des variables institutionnelle, cognitive et stratégique, on pourra appréhender le rôle joué par la « *coalition de cause* » en faveur des femmes, ainsi que par l'évolution, sur cette période, du contexte politique, institutionnel et discursif dans la construction et la diffusion de cette nouvelle norme d'action publique.

Nous nous interrogerons en dernier lieu sur le contenu proprement dit du « *gender mainstreaming* », et sur la teneur du changement que cette norme a opéré sur la matrice cognitive et normative communautaire relative à l'égalité entre les hommes et les femmes. Nous verrons que l'élaboration du nouveau référentiel s'appuie largement sur le cadre existant et le recyclage de catégories d'analyses antérieures, et ne correspond donc pas à une réelle innovation. Néanmoins, les modifications apportées par le *mainstreaming* en termes d'instruments sont relativement importantes, l'action transversale venant compléter les autres modes d'action et tout en les réagencant. Si l'on n'observe pas de remise en cause radicale des référents qui dominaient jusque-là le champ de l'égalité entre les hommes et les femmes, les objectifs qui sous-tendent l'intervention communautaire, sont quelque peu modifiés, c'est pourquoi on parlera volontiers de « révolution de velours » (*velvet revolution*).

Paragraphe 1 – Les réseaux multi-niveaux de la politique d'égalité entre hommes et femmes : une coalition de cause

La littérature officielle, nous l'avons dit, met l'accent sur le volontarisme de l'Union, et tout particulièrement de la Commission dans l'adoption récente de la double approche (actions positives et *gender mainstreaming*) dans les politiques européennes. Cependant, on ne peut se contenter de cette entrée restrictive qui minimise le rôle des autres acteurs participant à l'élaboration des politiques publiques au sein de l'espace communautaire, et qui donne une image trop monolithique à la fois du gouvernement de l'Union et de la Commission elle-même.

A l'enseigne de ce que décrivent Stephan Leibfried et Paul Pierson au sujet des politiques sociales, les politiques d'égalité entre les hommes et les femmes élaborées au niveau européen s'intègrent dans un « *système de gouvernance multi-niveaux* »¹. Outre le fait qu'au niveau interétatique, les Etats membres conservent en la matière d'importantes prérogatives - les décisions se prennent à la majorité qualifiée ou à l'unanimité – sous l'angle supranational, le Parlement européen et la Cour de Justice Européenne participent aussi, à leur niveau, à la définition des orientations communautaires relatives à l'égalité entre hommes et femmes. De plus, on ne peut parler de la Commission européenne comme d'une entité unitaire puisqu'elle est composée au plan administratif de différentes directions générales qui n'ont pas la même implication dans les politiques d'égalité des chances, ni la même sensibilité à cette question². Par ailleurs, dans ce domaine le caractère polycentrique de la structure décisionnelle communautaire est avéré non seulement parce qu'un grand nombre d'acteurs institutionnels y participent, mais aussi du fait que de nombreux acteurs non étatiques (expert(e)s, groupes de pression féministes) sont engagés dans les forums de production de l'action publique³. Enfin, à la fragmentation des pouvoirs s'ajoute une autre caractéristique essentielle du système pluri-niveaux qui est l'insertion des acteurs concernés par l'égalité entre hommes et femmes dans des réseaux relevant d'échelles différentes (nationale, communautaire, internationale ou transnationale). La multipositionnalité des acteurs, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'expertes et/ou militantes féministes contribue en outre à l'enchevêtrement de ces réseaux. Il

¹ S. Leibfried, P. Pierson, « Institutions multi-niveaux et production des politiques sociales » in S. Leibfried, P. Pierson (ed.), *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentations*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 21.

² Iona Ostner et Jena Lewis considèrent que la politique d'égalité entre les hommes et les femmes au sein de l'Union doit passer par deux « *trous d'aiguille* » qui limitent d'autant son impact : le premier renvoie à son élaboration et tient au fait que « *la philosophie qui sous-tend l'acquis communautaire en matière d'égalité des chances, les procédures décisionnelles de la Communauté et à l'absence de consensus entre les Etats membres confinent l'intervention de l'UE aux questions relevant de l'emploi salarié* » ; le second concerne la mise en œuvre et tient à « *la diversité des dispositifs nationaux d'action publique, des préférences et des attitudes culturelles sous-jacentes* » ; I. Ostner, J. Lewis, « L'égalité des chances entre hommes et femmes et les politiques sociales européennes » in S. Leibfried, P. Pierson (ed.), *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentations*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 200 et p. 207. Reprenant cette analyse, Mark A. Pollack et Emilie Hafner-Burton ajoutent aux deux premiers « *institutional needle's eyes* » que sont « *the intergovernmental level of the Council* » et « *the member-state level* », un troisième constitué par « *the supranational level of Commission bureaucracy in which the majority of Directorates-General have little or no experience in adopting a gender perspective* », M. A. Pollack, E. Hafner-Burton, *Mainstreaming Gender in the European Union*, 12th Biennial Conference of Europeanists, Chicago, 30 March - 2 April 2000, p. 11.

³ Il est nécessaire, comme le suggèrent Christian Lequesne et Andy Smith, de bien distinguer ce qui relève de la mobilisation des acteurs et du pouvoir politique. Cf. C. Lequesne, A. Smith, « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique » in C. Lequesne, A. Smith (dir.), *Interpréter l'Europe*, Culture et Conflits, n°28, Paris, L'Harmattan, 1997. Il nous semble que cette distinction recoupe celle déjà évoquée entre « forums » et « arènes » de politiques publiques, les acteurs non étatiques étant impliqués dans les premiers et non dans les seconds où se négocient les décisions.

s'agit donc pour nous ici de rendre compte du système d'acteurs et des logiques réticulaires propres à ce champ, ce qui permettra de mieux saisir par la suite comment le « *gender mainstreaming* » a été diffusé au niveau communautaire. Il nous paraît difficile et peu opératoire de décrire de manière exhaustive l'ensemble des parties prenantes et leurs interactions. C'est pourquoi, nous nous bornerons à mettre l'accent sur les acteurs clés constituant ce que l'on pourrait appeler une « *advocacy coalition* »¹ favorable à la cause des femmes².

Au sein des institutions européennes, la Commission, et tout particulièrement l'Unité « Égalité des chances »³ de la DG Emploi et Affaires sociales (ex DG V), constitue un acteur pivot au sein de ces réseaux. Elle entretient des relations étroites avec les unités appartenant à la même Direction générale mais aussi avec les autres services de la Commission. En 1995 a été institué, en outre, un Groupe de commissaires pour l'égalité des chances (*Group of Commissioners on Equal Opportunities*) dont le rôle est de « *garantir la cohérence de l'action de la Commission en matière d'égalité des chances tant à l'intérieur qu'à l'extérieur* » et d'« *assurer la prise en compte de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques et actions communautaires pertinentes, conformément à l'article 3§2 du Traité* »⁴. Présidé par Jacques Santer, ce groupe étaient constitué initialement par les commissaires Pdraig Flynn (Emploi et affaires sociales), Monika Wulf-Mathies (Politiques régionales) et Erkki Liikanen (Budget, personnel et administration) et Anita Gradin (Questions liées à l'immigration et affaires intérieures et judiciaires). Et au niveau administratif, ont été créés en 1996, en appui au Groupe de commissaires, deux Groupes de coopération interservice sur l'égalité des chances qui réunissent des représentants à haut niveau des différentes Directions générales

¹ Paul A. Sabatier définit les « *advocacy coalitions* » de la manière suivante : « *These are people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers, etc.) who share a particular belief system – that is, a set of basic values, causal assumptions, and problem perception - and who show a nontrivial degree of coordinated activity over time* », P. A. Sabatier, « Policy Change over a Decade or More » in P. A. Sabatier, H. C. Jenkins-Smith, *Policy Change and learning. An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press 1993, p. 25.

² L'élaboration récente par le Parlement européen d'un guide des instances en charge de l'égalité entre hommes et femmes dans les Etats membre, les institutions communautaire et au niveau international constitue, de notre point de vue, à la fois une formalisation de cette coalition de cause et un moyen de renforcer les liens entre les acteurs impliqués. Cf. « Institutions et organismes chargés de l'égalité femmes-hommes », Parlement européen, Direction générale des études, document de travail, Série Droits des Femmes FEMM 107 FR - 10/1999.

³ On utilise par commodité cette terminologie bien que le service en charge de cette question au sein de la Commission ait changé de nom depuis sa création en 1976.

⁴ Communication de M. le Président (SEC (1999) 1483), « Groupes de membres de la Commission », http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy/com_group_fr.html

(DG). Le premier consacré à l'égalité des chances en général était composé principalement d'Allan Larsson, directeur général de la DG V (Emploi et affaires sociales) et d'Odile Quintin¹, directeur de l'emploi et du marché du travail. Le second groupe *ad hoc* est dévolu quant à lui à la question de l'égalité entre hommes et femmes dans les Fonds structurels. Depuis 1997, chaque DG désigne en son sein des fonctionnaires responsables de l'intégration de l'égalité entre hommes et femmes².

Le service administratif de la Commission dédié à l'égalité des chances a noué aussi des rapports inter-institutionnels réguliers avec la Commission des droits de la femme et de l'égalité des chances du Parlement européen³, le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) du Conseil de l'Europe⁴ ainsi que la Commission de la condition de la femme du conseil économique et social des Nations unies⁵. Par ailleurs, la Commission européenne a mis en place en 1981⁶ un Comité consultatif sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, dont la composition a été élargie en 1995 aux partenaires sociaux⁷, comprenant en particulier deux représentants par Etat membre (gouvernement et société civile), ainsi que des observateurs tels que le Lobby européen des femmes et le Conseil de l'Europe.

De plus, depuis le début des années 80, l'Unité « Egalité des chances » a développé des réseaux d'experts indépendants issus de tous les Etats membres et traitant de questions spécifiques telle que la législation, l'économie, la formation, les actions positives, les femmes

¹ Odile Quintin a été directeur du Fonds social européen de 1994 à 1995 puis directeur de l'emploi et du marché du travail jusqu'en mars 1996 où elle est nommée directeur au dialogue social, droits sociaux et questions d'égalité.

² Ces fonctionnaires forment « *un groupe de travail rendant des comptes au Groupe interservice sur l'égalité des chances et dont le mandat spécifique consiste à développer et mettre en oeuvre la politique d'intégration de la dimension de genre* », Communication de la Commission, « Rapport d'avancement de la Commission sur le suivi apporté à la communication : « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires' », COM (1998) 122 final du 04.03.1998, p. 13. Ce groupe est appelé aussi « *Inter-Service Group on Gender Equality* » mais ne doit pas être confondu avec le Groupe interservice de coopération à haut niveau qui rassemble des responsables des différentes DG et dont il dépend.

³ Avant la création de la « *Commission des droits de la femme* », instituée officiellement en 1984, existait depuis 1979 une Commission d'enquête « temporaire ». La « *Commission des droits de la femme* » a changé de nom quant à elle en avril 1999.

⁴ Cette instance, créée en 1979, est composée d'expert (e)s désignés par les gouvernements des quarante Etats membres.

⁵ Créée en 1946, cette commission comporte 45 membres élus par le conseil économique et social et a été mandaté en 1995 pour suivre la mise en oeuvre de la Quatrième Conférence Mondiale sur les Femmes (QCMF).

⁶ Décision de la Commission du 9 décembre 1981 relative à la création d'un Comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

⁷ Décision de la Commission du 19 juillet 1995 modifiant la décision 82/43/CEE relative à la création d'un Comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

dans la prise de décision. Au total neuf réseaux de ce type ont fonctionné jusqu'au milieu des années 90. Avec la Commission « Santer » et la mise en place du quatrième Programme d'action en 1996, seuls deux réseaux sont conservés, le Groupe d'experts « Genre et emploi », et le Groupe d'experts « Genre et droit ». Le premier s'intéresse au marché de l'emploi dans une perspective de genre et le second à l'évolution du droit dans les Etats membres. La mise en œuvre de ce Programme d'action contraste d'ailleurs avec celle des programmes précédents puisqu'un « Comité de gestion » réunissant des représentants gouvernementaux des Etats membres a été installé pour le suivre¹, renforçant par là même les interactions entre les fonctionnaires nationaux en charge de l'égalité entre les hommes et les femmes et ceux de la Commission. Les réseaux européens financés depuis les années 80 ont d'abord pu favoriser les échanges entre experts des différents Etats membres et entre ceux-ci et la Commission. Sonia Mazey considère ainsi que cela a généré la constitution de « *transnational 'epistemic communities'* »². Mais ils ont plus largement conforté, autour des enjeux communautaires liés à l'application des directives, les liens entre acteurs investis sur la cause des femmes, et ce y compris entre acteurs nationaux. Jacqueline Laufer, experte française au sein du « *Groupe de coordination des actions positives dans l'industrie* » de la fin des années 80 jusqu'à sa suppression en 1995, déclare à ce sujet : « *Enfin quoi qu'il en soit, tout cela forme un tout petit monde. Les gens qui s'intéressent à l'égalité des chances, il n'y en a pas beaucoup, les services des Droits des Femmes sont en général de toutes petites structures, donc forcément il y a des relations. Mais ce sont davantage des relations interpersonnelles, je dirais aussi des relations d'objectif commun. C'est-à-dire qu'à partir du moment où il y a une loi, elle-même est le résultat des directives européennes. Tous ces réseaux étaient mis en place pour suivre l'application des directives. Si vous voulez, certaines lois sont faites dans la foulée des directives ; il y a une expertise qui se développe pour certaines personnes, on finit par se rencontrer toujours à droite et à gauche. Ce sont des relations de confiance, quelquefois d'estime* »³.

A l'enseigne d'autres problèmes publics, celui de l'égalité entre les hommes et les femmes est marqué par l'existence de réseaux d'interconnaissances qui dépassent le seul niveau national pour englober les échelons communautaire et international, et qui ne se réduisent pas à des

¹ « *La Commission est assistée par un comité composé des représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission* » stipule l'article 2 de la Décision du 22 décembre 1995.

² S. Mazey, 2000, *op. cit.*, p. 9, <http://wiscinfo.doit.wisc.edu/eucenter/Conferences/Gender/mazey.htm>

³ Entretien avec J. Laufer.

relations inter-institutionnelles formelles. Les différents acteurs impliqués, s'ils appartiennent le plus souvent à une institution (la Commission, le Parlement européen, le Conseil de l'Europe, l'administration française etc.), ont en commun la défense de la même cause. Mark A. Pollack et Emilie Hafner-Burton parlent en ce sens d'un « *transnational network of experts and activists in area of equal opportunities* »¹ dont le cœur est constitué de l'Unité « Egalité des chances » de la Commission et de la Commission des droits de la femme et de l'égalité des chances du Parlement européen.

Ils sont donc tout autant les représentants de leur institution que les « porte parole » de la cause des femmes au sein de celle-ci et à l'extérieur. A ce titre, ils exercent des activités de « *médiation* »² à un double niveau, tout d'abord entre les différentes composantes de leur propre organisation, ensuite entre les positions divergentes qui peuvent apparaître au sein des diverses scènes multi-niveaux - impliquant plusieurs institutions - auxquelles ils participent, et ce y compris à l'intérieur de la coalition de cause. D'une certaine manière, ils sont simultanément (ou tour à tour) « *généraliste* » et « *courtier* » puisqu'ils sont amenés, d'un côté, à « *construire du 'sens commun'* » au sein de leur coalition mais aussi avec leurs différents partenaires institutionnels internes et externes, et de l'autre, à « *intervenir comme entremetteur dans un échange intéressé entre des parties* »³, pour le compte de leur propre institution ou de la cause qu'ils servent.

Plus spécifiquement, l'élaboration par la coalition de cause de la norme de « *gender mainstreaming* » s'apparente à la définition d'un langage commun aux multiples acteurs impliqués et d'une solution de compromis entre intérêts divergents au sein de l'Union (opposant notamment la Commission et certains acteurs étatiques). Elle correspond en outre à la formulation d'un cadre cognitif et normatif permettant à cette coalition, d'un point de vue stratégique, de promouvoir l'action publique en faveur de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

¹ M. A. Pollack, E. Hafner-Burton, *Mainstreaming Gender in the European Union*, 12th Biennial Conference of Europeanists, Chicago, 30 March - 2 April 2000, p. 6.

² Pour reprendre les mots d'O. Nay et A. Smith, ils « *participent à ce jeu ambiguë qui consiste à intervenir simultanément dans des milieux dont les intérêts et les représentations divergent* », O. Nay, A. Smith, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions » in O. Nay, A. Smith, (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, p. 12.

³ *Ibid.*, p. 13 et 14.

Comme nous le verrons par la suite, les importants changements intervenus au niveau de l'Union au milieu des années 90 ont constitué des facteurs facilitant l'émergence d'un consensus sur cette norme et sa diffusion dans les arcanes communautaires. D'autres facteurs institutionnels, ou plus exactement normatifs, ont aussi joué un rôle dans la manière dont celle-ci a été élaborée par la coalition de cause.

Paragraphe 2 – Le contexte d'émergence du « *gender mainstreaming* » : opportunités et contraintes

De nombreux éléments contextuels peuvent être évoqués concernant le changement de référentiel en matière d'égalité entre les hommes et les femmes intervenu au milieu des années 90. Les analystes mettent l'accent le plus souvent sur deux types de facteurs, les changements institutionnel et politique d'un côté, et le contexte discursif de l'autre. Il nous a semblé possible, à l'enseigne de l'étude de Sonia Mazey¹, d'articuler ces éléments avec la variable stratégique pour rendre compte de l'adoption à cette époque du « *gender mainstreaming* » par l'Union européenne.

Tout d'abord, une série d'évènements a pu modifier favorablement la « *structure des opportunités politiques* » pour les défenseurs de la cause des femmes. En premier lieu, en 1995, la composition de la Commission s'est renouvelée, incluant des représentants des trois nouveaux Etats membres (la Suède, l'Autriche et la Finlande) fortement engagés sur la question de l'égalité des chances et ayant déjà une expérience du « *gender mainstreaming* » dans leur propres politiques². Avec la nouvelle Commission de Jacques Santer, la participation des femmes atteint un record puisque cinq commissaires sur quinze sont des femmes, dont Erkki Liikanen pour la Finlande et Anita Gradin pour la Suède, qui ont toutes deux, précise Sonia Mazey « *a strong interest in equality issues and extensive experience of gender mainstreaming* »³.

En second lieu, l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en novembre 1993 a élargi les compétences du Parlement européen, notamment en créant une procédure inédite de co-

¹ S. Mazey, *The emergence of gender mainstreaming in the EU : policy succession in hard time*, Mainstreaming Gender in European Union Public Policy : a Workshop at the University of Wisconsin-Madison, 14-15 octobre 2000. <http://wiscinfo.doit.wisc.edu/eucenter/Conferences/Gender/mazey.htm>

² Cf. M. A. Pollack, E. Hafner-Burton, *Mainstreaming Gender in the European Union*, 12th Biennial Conference of Europeanists, Chicago, 30 March - 2 April 2000.

³ S. Mazey, 2000, *op. cit.*, p. 11.

décision et en élargissant ses prérogatives dans la nomination de la Commission européenne¹. Avec l'élargissement de l'Union aux pays nordiques, la proportion de femmes au Parlement européen est passée de 25,9% en 1994 à 27,6% en 1995 et l'influence du lobby des femmes au sein de celui-ci a été considérablement renforcé : « *Since 62 % of Finnish and 45% of Swedish MEPs were women, the influence of women's lobby within the European Parliament was further strengthened* »². En 1995, à l'occasion de la constitution de la Commission Santer, le Parlement européen et tout particulièrement la Commission des droits de la femme et de l'égalité des chances utilisa pour la première fois son droit de regard. Le Parlement européen obtint en échange de la reconduction de Pádraig Flynn au poste de commissaire de l'Emploi et des Affaires sociales - dont il critiquait le manque d'investissement sur la question de l'égalité entre hommes et femmes dans sa précédente mandature - de J. Santer qu'il s'engage à porter une attention particulière à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. A l'issue de ces négociations, un Groupe de commissaires pour l'égalité des chances est mis en place. Ce dernier, à la différence de la plupart des autres groupes de commissaires est présidé par Jacques Santer lui-même. Par ailleurs, Allan Larsson, connu pour son engagement relatif à l'égalité des chances³ et qui a l'expérience du principe de *mainstreaming* au sein de la haute administration suédoise, est nommé à la tête de la DG V en mai 1995.

Ces changements ont pu accentuer l'implication de l'Union sur la question de l'égalité entre hommes et femmes, et contribué ce faisant à la mise sur agenda politique du « *gender mainstreaming* » lors de la Conférence mondiale de Pékin au début du mois de septembre 1995. Profitant de la « fenêtre d'opportunité » offerte par la tenue de cette Conférence, la coalition de cause - par l'intermédiaire de la délégation de l'Union européenne⁴ ainsi que des

¹ Selon l'Article 158 du Traité, « *Le président et les autres membres de la Commission ainsi désignés sont soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation par le Parlement européen* ».

² *Ibid.*, p. 11.

³ « *He is known for having symbolically taken his paternity leaves in the 1970s as he had high-level governmental responsibilities in Sweden* », S. Jacquot, *Sequence of change: European gender equality policies and the emergence of the gender mainstreaming principle, 1989-1996*, ECPR General Conference – Marburg, 18-21 September 2003, Gender Politics Section, p. 14.

⁴ « *What is called 'mainstreaming', which directly comes from the European Union proposals, is designed to modify, transform even the administrative way of working at all levels and as such constitutes one of the major progress of the Beijing conference* », Document from personal archives of a member of French Beijing preparation committee, cité par S. Jacquot, S. Jacquot, 2003, *op. cit.*

organisations féministes présentes¹ - a appuyé l'adoption de ce principe dans la Plate-forme d'action, et renforcé en conséquence sa légitimité sur la scène internationale. « *The concept of gender mainstreaming effectively entered the mainstream of international public policy in September of 1995, when it featured in the Platform for Action of the Fourth World Conference on Women in Beijing, which defined the term broadly and committed the institutions of the UN system to the systematic incorporation of gender perspective into policymaking* » indiquent M. A. Pollack et E. Hafner-Burton². Etape décisive dans la légitimation du « *gender mainstreaming* » au niveau international, la Conférence de Pékin a aussi grandement facilité en retour l'incorporation de cette norme dans les politiques communautaires par les défenseurs de la cause des femmes. L'engagement de la Communauté à Pékin aboutira ainsi à la rédaction de la Communication de la Commission de février 1996 qui officialise l'intégration de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des actions communautaires³.

Au-delà de ce faisceau d'événements favorables à la cause des femmes, il est nécessaire de revenir sur les contraintes contextuelles d'ordre institutionnel, mais également normatif, qui ont pesé sur l'émergence du « *gender mainstreaming* ». L'élaboration de cette nouvelle norme par la coalition de cause est tout d'abord fortement dépendante du contexte institutionnel dans lequel elle s'inscrit. Avant la signature du Traité d'Amsterdam en juin 1997, la base juridique permettant le développement de l'intervention communautaire en matière d'égalité entre les hommes et les femmes était relativement ténue. S'appuyant sur l'article 119 du Traité, l'action de l'Union européenne en la matière s'ancre sur une conception libérale qui vise principalement l'égalité de traitement sur le marché du travail. Comme le suggèrent I. Ostner et J. Lewis « *La politique de l'Union ne concerne que les femmes ayant un emploi ou étant à la recherche d'un emploi, qui sont ou devraient être dans la même position que les hommes sur le marché du travail* »⁴. L'absence de consensus entre les différents Etats membres sur

¹ « *Women's networks represented at the 1995 UN World conference on Women in Beijing constituted an important catalyst for the introduction of gender mainstreaming in the EU* » précise Sonia Mazey en référence à l'étude de M. A. Pollack et E. Hafner-Burton, S. Mazey « Introduction: Integrating gender-intellectual and 'real world' mainstreaming », *Journal of European Public Policy*, vol.7 n°3, Special Issue, March 2000, p. 340.

² M. A. Pollack, E. Hafner-Burton, 2000, *op. cit.*, p. 7.

³ « *The involvement of the EU in the preparation of Beijing Declaration and its observer status at the UN prompted the Commission Communication in February 1996, which formally introduced gender mainstreaming* », S. Mazey, 2000, *op. cit.*, p. 11.

⁴ I. Ostner, J. Lewis, « L'égalité des chances entre hommes et femmes et les politiques sociales européennes » in S. Leibfried, P. Pierson (ed.), *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentations*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 201.

l'égalité des sexes, alors même que les décisions se prennent à l'unanimité (ou à la majorité qualifiée), a pu restreindre l'extension de l'action communautaire au-delà du champ de l'emploi. Cela a conduit la Commission européenne à mettre en place ce que S. Leibfried et P. Pierson appellent des « *stratégies de contournement* »¹, et notamment à développer des instruments plus souples et moins contraignants telles que les Recommandations et les Programmes d'action positive. Il ne s'agit plus simplement dans ce cadre de garantir l'égalité de traitement mais l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, ces instruments lui permettant par ailleurs d'élargir l'agenda politique à d'autres sphères que celle du travail.

Si l'interventionnisme communautaire en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes s'est trouvé limité par les réticences de certains Etats membres (la Grande-Bretagne en particulier), ces réticences trouvent en partie aussi leur origine dans l'évolution de l'environnement normatif. En effet, nombre d'observateurs mettent l'accent sur le changement d'orientation qui s'est opéré dans les années 80 et qui a vu le paradigme « néo-libéral » très largement s'imposer sur la scène européenne. Analysée suivant les auteurs comme correspondant à un « *tournant néo-libéral* »², à l'émergence d'un « *cadre de politique publique de compétitivité* »³, ou encore d'un « *référentiel de marché* », la diffusion d'un cadre normatif guidant l'action publique centré sur la logique néo-libérale, est venue restreindre l'expansion de politiques sociales susceptibles d'augmenter le coût des charges patronales ou de réduire la flexibilité du marché du travail. Sonia Mazey souligne fort justement : « *During the 1980's, the social democratic consensus within the EU, which had generally supported the introduction of EU social legislation, was eclipsed by a rival, ideational frame based upon economic liberalism and labour market deregulation. Meanwhile, EU member-governments generally have increasingly sought to reduce welfare expenditure levels. Against this backdrop, the EU 'window of opportunity' for women's right defined in terms of special, EU social legislation for women, appeared to be closing* »⁴.

¹ S. Leibfried, P. Pierson, « Institutions multi-niveaux et production des politiques sociales » in S. Leibfried, P. Pierson (ed.), *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentations*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 42.

² B. Jobert (dir.), 1994, *op. cit.*

³ S. Mazey, « L'Union européenne et les droits des femmes : de l'eupéanisation des agendas nationaux à la nationalisation d'un agenda européen » in R. Balme, D. Chabanet, V. Wright, (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

⁴ S. Mazey, 2000, *op. cit.*, p. 2.

De ce point de vue, l'arrêt *Kalanke* rendu par la Cour de Justice Européenne en octobre 1995, qui a suscité de fortes réactions de la part des acteurs défendant la cause des femmes, constitue un moment critique. Alors que le juge communautaire s'était montré, au cours des deux dernières décennies, plutôt favorable au traitement préférentiel en direction des femmes, il a considéré à cette occasion que certaines mesures nationales de discrimination positive étaient incompatibles avec le droit communautaire relatif à l'égalité de traitement. Statuant sur le principe d'égalité des chances visé à l'article 2 paragraphe 4 de la Directive 76/207¹, la Cour s'est opposée aux quotas rigides aux motifs que d'un côté, ils octroient aux femmes une « *priorité absolue et inconditionnelle* » dans l'accès à l'emploi, et de l'autre substituent une « *égalité de résultats* » à la promotion d'une « *égalité des deux sexes au point de départ* »².

Comme le signale M-T. Lanquetin, l'interprétation du droit communautaire par la Cour de Justice fait prévaloir, ici, l'égalité de traitement sur l'égalité des chances. Elle ressortit alors d'une « *conception de l'égalité héritée de l'individualisme libéral* »³ visant à garantir l'égalité formelle, et qui s'oppose à une approche collective autorisant les actions positives pour rétablir l'égalité réelle.

Paragraphe 3 – La diffusion de la « *double approche* » de l'égalité entre les hommes et les femmes par la coalition de cause comme stratégie de relance de l'intervention communautaire

Il apparaît possible en articulant les éléments du contexte d'élaboration du « *gender mainstreaming* » décrits précédemment - les contraintes et les opportunités - avec la variable stratégique, d'avancer dans la compréhension de sa genèse et de sa diffusion. Plus précisément, l'analyse des interactions des facteurs institutionnel, stratégique et cognitif, permet d'éclairer les raisons de l'inscription de cette norme sur l'agenda communautaire. Au milieu des années 90, on assiste au renforcement du réseau d'acteurs multi-niveaux constitué autour de la question des femmes. Sonia Mazey souligne en ce sens que « *The mobilizing*

¹ Cet article stipule que « *La présente directive ne fait pas obstacle aux mesures visant à promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, en particulier en remédiant aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes...* ».

² Cf. A Haquet. « L'action positive, instrument de l'égalité des chances entre hommes et femmes », *RTD eur.* 37 (2), avril-juin 2001.

³ M-T. Lanquetin, « De l'égalité des chances. A propos de l'arrête Kalanke, CJCE 17 octobre 1995 », *Droit social*, n° 5 mai 1996, p. 501.

structures associated with women's issues became more sophisticated and more effective »¹. La coalition de cause a pu se saisir, alors, de l'ouverture de la structure des opportunités pour promouvoir un nouveau cadre de référence lui permettant de dépasser les limites institutionnelles au développement de l'action communautaire en faveur des femmes. Le « *gender mainstreaming* » a constitué de ce point de vue une politique alternative attractive dans un contexte peu propice à l'action en faveur des femmes, et ce pour deux raisons principales.

En premier lieu, les acteurs défendant la cause des femmes ont trouvé dans cette nouvelle norme une réponse stratégique « rationnelle » aux contraintes liées à l'environnement institutionnel et normatif. A l'enseigne de ce qu'évoquait un membre de l'Unité « Egalité des chances » à Sonia Mazey, « *It was a politically feasible strategy* »². En effet, présenté comme une démarche non contraignante impliquant la prise en compte transversale de la dimension de genre dans l'ensemble des secteurs politiques, il permet de contourner à la fois les réticences des Etats membres à l'interventionnisme communautaire et les limites étroites de l'article 119 du Traité. D'un côté, le « *gender mainstreaming* », en tant qu'instrument souple et non coercitif, n'empiète pas sur les prérogatives des acteurs étatiques et n'entraîne pas non plus la création d'un budget dédié, et de l'autre, parce qu'il s'agit d'un mécanisme horizontal, trans-sectoriel, il favorise l'élargissement de l'action de l'Union en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes au-delà du champ de l'emploi. A un autre niveau, cette approche transversale permet de démultiplier les possibilités d'intervention en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, puisque ce sont tous les acteurs (et pas seulement les services dédiés à l'action en direction des femmes) qui sont supposés prendre en charge cette question. De ce point de vue, « *Gender mainstreaming appears as a strategy that can get gender equality out of the ghetto of 'women's projects'* »³. En somme, souligne explicitement le Rapport annuel de la Commission de 1997, le but du *mainstreaming* « *est d'élargir le champ d'application et l'impact de l'égalité des chances* »⁴.

¹ S. Mazey, 2000, *op. cit.*, p. 10.

² *Ibid.*, p. 11.

³ M. Verloo, *Another Velvet Revolution ? Gender mainstreaming and the politics of implementation*, Institut für die Wissenschaften vom Menschen Working Paper, n°5/2001, Vienne, p. 6.

⁴ « L'égalité des chances pour les femmes et les hommes dans l'Union européenne », Rapport annuel 1997, Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, 1998, p. 11.

Mais l'introduction de ce nouveau principe au niveau communautaire est conçue, en second lieu, comme une solution au relatif échec des politiques existantes en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. Le constat de la défaillance de l'intervention publique centrée sur l'égalité de traitement et les actions positives a émergé dès le début des années 90 sur la scène internationale, sous l'influence des « communautés épistémiques transnationales » s'intéressant à l'égalité entre hommes et femmes¹. A cet égard, les travaux de l'OCDE engagés en 1990 ont constitué un forum important pour la diffusion de ce diagnostic. Le rapport du Groupe d'experts à haut niveau présenté au Secrétariat général en 1991 précisait ainsi : « *Bien que l'égalité entre hommes et femmes passe nécessairement par l'adoption de pareilles mesures, l'effet limité de la législation anti-discriminatoire et des mesures visant à offrir les mêmes chances aux hommes et aux femmes montre à quel point les inégalités liées au sexe relèvent du système dans son ensemble et réclament, par conséquent, une solution d'ordre 'systémique'. Cette solution réside dans une approche intégrée des changements institutionnels permettant de s'attaquer aux contradictions et aux tensions qui s'accumulent à l'interface entre la famille, la collectivité et l'emploi* »². A la même période, la stratégie de « mainstreaming » est introduite³, pour la première fois, par la Commission au sein du troisième Programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1991-1995).

Elaboré entre 1989 et 1990, ce programme est finalement adopté par le Conseil en mai 1991. Peu de temps après, en 1992-93 l'Unité « Egalité des chances » a tenté de faire adopter une Communication sur le « mainstreaming », le document préparatoire préconise alors le recours à « *une approche globale et intégrée* » pour améliorer l'efficacité de l'intervention de la Communauté⁴. Selon la responsable de cette Unité, la Communication n'a pas abouti à cause de la priorité donnée à l'emploi à ce moment-là : « *Il s'est trouvé que début 93 c'était aussi le*

¹ Ces communautés sont composés principalement d'expert (e)s impliqué (e)s dans les instances communautaires et/ou internationales et qui peuvent être plus ou moins proches du mouvement féministe.

² « Conduire le changement structurel : le rôle des femmes. Rapport d'un Groupe d'experts de haut niveau au Secrétariat général » in *Les femmes et le changement structurel. Nouvelles perspectives*, Paris, OCDE, 1994, p. 18.

³ L'adoption de cette norme précise Sophie Jacquot « *is based on the idea of mainstreaming as both a solution to the persistency of inequalities between women and men in the whole society and a least bad solution* », S. Jacquot, 2003, *op. cit.*, p. 9.

⁴ Agnès Hubert, chef de l'Unité « Egalité des chances » avait demandé en 1992 à Jacqueline Laufer, experte française sur l'égalité professionnelle, de rédiger un document préparatoire à la Communication. Ce document précise : « *Seule une approche globale et intégrée permettra d'inscrire les changements nécessaires dans la réalité et donnera une efficacité maximale aux politiques d'égalité des chances* », « La mise en oeuvre de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes et l'élaboration d'une stratégie de mainstreaming à la Commission », Document rédigé par Jacqueline Laufer Consultante, janvier 1993, p. 6.

moment où il y avait des taux de chômage qui avaient grimpé terriblement (...) L'emploi était devenu vraiment la préoccupation numéro un. Et quand on parlait avec notre directeur général, depuis quelques temps déjà, de faire passer cette Communication 'mainstreaming' qui était pratiquement prête (...), quand il a fallu la faire passer dans le pie-plan officiel, il s'est trouvé que s'il y avait un mainstreaming à faire c'était le mainstreaming de l'emploi et ce n'était pas le mainstreaming de l'égalité à ce moment-là »¹. Même si le diagnostic est davantage nuancé dans la Communication de 1996 puisqu'elle évoque uniquement la « modestie » de l'action communautaire en faveur de l'égalité des chances², en suivant Bruno Jobert, on peut affirmer que c'est bien « l'usure des recettes qui orientaient jusque-là les échanges politiques »³ qui a justifié la réorientation de la politique communautaire et l'adoption du « gender mainstreaming ». Alors que cette nouvelle norme s'impose sur l'agenda de l'Union en s'opposant aux politiques conduites antérieurement, elle est désignée avant tout comme un moyen complémentaire pour atteindre l'égalité réelle entre hommes et femmes. Il s'agit, en effet, selon la définition de la Commission « de ne pas limiter les efforts de promotion de l'égalité à la mise en œuvre de mesures spécifiques en faveur des femmes »⁴. Qui plus est, par crainte de voir les actions positives supprimées et que la problématique de l'égalité soit « diluée » dans la mise en œuvre du mainstreaming⁵, les défenseurs de la cause des femmes (comme le Parlement européen⁶ et le Lobby Européen des Femmes⁷) ont mis en avant la nécessité de conduire une « double approche »⁸ - qualifiée aussi de « double

¹ Entretien avec Agnès Hubert.

² « L'action de la Communauté apparaît au total à la fois significative et modeste », Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996, *op. cit.*, p. 4.

³ B. Jobert, « Le retour du politique » in B. Jobert. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recette dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 18.

⁴ Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996, *op. cit.*, p. 2.

⁵ « If gender is everybody's responsibility in general, then it's nobody's responsibility in particular » souligne un interlocuteur de M. A. Pollack et E. Hafner-Burton, M. A. Pollack et E. Hafner-Burton, 2000, *op. cit.*, p. 33.

⁶ Le Parlement estime que « La Commission et les Etats membres devraient œuvrer sur deux fronts en promouvant à la fois une politique d'égalité des sexes et d'égalité des chances, et des mesures d'actions positives en faveur des femmes dans les domaines dans lesquels elles sont encore désavantagées », Rapport du Parlement européen A4-0251/97 du 18 juillet 1997 sur la communication de la Commission « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires » – « mainstreaming » (COM (96) 0067 – C4-0148/96), Commission des droits de la femme, p. 6.

⁷ « Le 'Mainstreaming' ne doit pas être un alibi pour faire disparaître la question des femmes » déclarait le LEF lors de sa prise de position sur le sommet de Luxembourg, « Prise de position du Lobby européen des femmes sur l'emploi en vue du sommet européen extraordinaire de novembre 1997 à Luxembourg », Lobby européen des femmes, octobre 1997, p. 6.

⁸ Le terme « d'approche double » apparaît aussi. Cf. Magazine de l'égalité des chances n° 1 d'avril 1997 in « Sélection d'articles (1996-1998) », Magazine de l'égalité des chances, supplément, juillet 1998, Commission européenne, Emploi et Affaires sociales - Egalité entre femmes et hommes, p. 5.

stratégie » ou d'« *approche duale* »¹ - qui concilie l'approche transversale de l'égalité et les mesures spécifiques en faveur des femmes. Le rapport d'avancement de la Communication de 1996 souligne en ce sens : « *Certains prétendent que l'intégration de la dimension de genre est utilisée comme prétexte pour éliminer des lignes budgétaires spécifiques ou supprimer des ressources humaines affectées spécialement à la promotion féminine. (...) Il est essentiel de garder à l'esprit que l'intégration de la dimension de genre devrait signifier un **renforcement** [souligné dans le texte] des efforts ainsi que de la portée et de l'impact des politiques en faveur de l'égalité des chances. Des mesures et des ressources budgétaires spécifiques peuvent s'avérer nécessaires* »². Loin d'entraîner la suppression des moyens d'intervention antérieurs tels que l'action juridique et les financements dédiés aux femmes, le mainstreaming suppose au contraire leur mobilisation. La Communication de la Commission de 1996 précise dans cette optique qu'il convient « *de mobiliser à la fois les instruments juridiques, les moyens financiers et les capacités d'analyse et d'animation de la Communauté pour introduire dans tous les domaines le souci de la construction de relations équilibrées entre les femmes et les hommes* »³. La mise sur agenda politique de la norme de « *gender mainstreaming* » par la coalition de cause a abouti à l'incorporation du principe d'égalité entre hommes et femmes dans le Traité d'Amsterdam. Nous l'avons évoqué, celui-ci a consolidé juridiquement la double approche de l'égalité (Articles 3 et 141) et, ce faisant, a rendu légitime l'accroissement de l'action de la Communauté en la matière.

Au final, la diffusion du « *gender mainstreaming* » - sous l'angle de la « *double approche* » - dans les enceintes européennes, en contribuant au renouvellement de la matrice cognitive et normative initiale, a d'un côté légitimé le renforcement et l'élargissement de l'intervention communautaire en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, et de l'autre conforté les politiques antérieures, et notamment celles axées sur la discrimination positive.

Mais parce qu'il ne remet pas en question radicalement les politiques existantes, ce changement correspond davantage, comme nous allons le voir maintenant, à une adaptation de la matrice cognitive et normative initiale qu'à une réelle innovation.

¹ « Rapport d'avancement de la Commission sur le suivi apporté à la communication : 'Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires' », Rapport présenté par le Commission, COM (1998) 122 final, 4 mars 1998.

² *Ibid.*, p. 12.

³ Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996, *op. cit.*, p. 5.

Paragraphe 4 - L'adoption d'un nouveau cadre de référence en matière d'égalité des chances par l'Union européenne : de quel changement parle-t-on ?

Comme l'observent Mark A. Pollack et Emilie Hafner-Burton, la conception communautaire de l'égalité des chances a considérablement évolué entre 1995 et 2000: « *During the past five years, the European Union's approach to equal opportunities has been transformed, from a narrow focus on equal treatment in the workplace, to a gradual acceptance of specific, positive actions, and, since 1996, an institutional commitment to mainstreaming gender across the policy process* »¹. La reformulation de l'approche de l'égalité des chances s'est donc traduite par l'incorporation des référents normatifs préexistants et non leur suppression. Ceci nous incline à faire l'hypothèse, en référence à Pierre Lascoumes, d'un processus de « *transcodage* » au sens où le « *mainstreaming du genre* » constituerait un nouveau langage susceptible d'être entendu par les pouvoirs publics, à partir d'un « *recyclage* » de catégories et pratiques anciennes et de l'intégration des logiques divergentes. L'élaboration de ce cadre de référence inédit trouve sa source dans les interrelations qui se sont développées au sein des réseaux multi-niveaux constitués autour de la défense de la cause des femmes, entre acteurs issus d'horizons divers. Saisir le contenu de ce cadre suppose donc d'en décrypter la conceptualisation à partir des différents schèmes d'analyse qui ont été mobilisés à l'intérieur de ces réseaux. La prise en compte dans l'analyse du contexte institutionnel et normatif dans lequel il a été élaboré permet, en outre d'expliquer les contours de la norme de « *gender mainstreaming* » adoptée par l'Union européenne. Mais ce faisant, on est plus à même, aussi, d'appréhender la portée des modifications que celle-ci a introduite dans le référentiel qui dominait jusque-là le champ de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Si l'on veut circonscrire cette nouvelle politique transversale d'égalité, il est nécessaire tout d'abord de revenir sur ce qui la distingue de celles conduites dans les périodes précédentes. La première phase de l'action communautaire, nous l'avons dit, était tournée vers l'égalité de traitement. Teresa Rees indique que cette notion « *implies that no individual should have fewer human rights or opportunities than any other* »². Avec la seconde phase centrée sur l'action positive, « *the emphasis shift from equality of access to creating conditions more*

¹ M-A. Pollack, E. Hafner-Burton, 2000, *op. cit.*, p. 32.

² T. Rees, *Mainstreaming Equality in the European Union, Education, Training and Labour Market Policies*, London, Routledge, 1998, p. 29.

likely to result in equality of outcome by equalising starting positions »¹. La politique du « *gender mainstreaming* », quant à elle, repose sur le constat qu'il ne suffit pas de mettre en oeuvre des mesures correctives en faveur des femmes pour atteindre l'égalité réelle car les disparités entre hommes et femmes sont structurelles et socialement construites. Sonia Mazey précise à propos de l'approche constructiviste issue de la théorie féministe, et qui a été largement diffusée sur les scènes communautaire et internationale à travers la notion de « *gender* »²: « *As is now widely acknowledged, gender roles and relationship between men and women are socially constructed and, as such, reflect and reinforce deeply embedded norms and assumptions regarding male and female roles and responsibilities* »³. Dans cette perspective, les inégalités sont le produit des classifications socioculturelles et de la hiérarchisation entre les sexes que les institutions (au sens large) génèrent et perpétuent. C'est pourquoi, ici, la recherche de l'égalité entre les hommes et les femmes ne signifie plus seulement contribuer à l'accès et la participation des femmes « à part égale », mais aussi favoriser l'évolution des normes, des rôles et des comportements institutionnalisés qui les pénalisent. « *The transformation of institutions becomes the agenda* »⁴. En ce sens, précisent les rédacteurs de la Communication de 1996, « *la promotion de l'égalité ne saurait se confondre (...) avec la simple parité statistique* », il s'agit davantage de « *promouvoir des évolutions durables des rôles parentaux, des structures familiales, des pratiques institutionnelles, des formes d'organisation du travail et du temps etc...* »⁵. Au regard de la période précédente, on assiste à un glissement de la problématisation de l'égalité puisque ce sont désormais les rapports inégaux entre hommes et femmes, en tant qu'ils sont déterminés socialement, qui posent problème et non plus les femmes comme catégorie particulière (ou groupe cible). « *Le défi est de construire un nouveau partenariat entre les femmes et les hommes* » souligne alors la Commission⁶. Et de préciser aussi : « *L'égalité des chances ne concerne pas seulement les femmes, leur épanouissement et leur autonomie, mais aussi les*

¹ *Ibid.*, p. 34.

² « *Le genre fait référence aux différences sociales entre les femmes et les hommes, qui sont acquises, varient au fil du temps et enregistrent d'importantes variations tant à l'intérieur des cultures qu'entre elles* », « Guide pour l'évaluation de l'impact selon le genre », Commission européenne, Emploi et affaires sociales – Egalité entre femmes et hommes, 1998, p. 5.

³ S. Mazey, « Introduction: Integrating gender-intellectual and 'real world' mainstreaming », *Journal of European Public Policy*, vol.7, n°3, Special Issue, March 2000, p. 336.

⁴ T. Rees, 1998, *op. cit.*, p. 41.

⁵ Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996, *op. cit.*, p. 5.

⁶ *Ibid.*, p. 2.

hommes et l'ensemble de la société (...) »¹. En corollaire, l'intervention publique en faveur de l'égalité des chances suppose l'implication de tous les acteurs, et aussi bien celle des hommes et que des femmes. La nouvelle approche de l'égalité adoptée par l'Union européenne, que l'on peut qualifier avec Teresa Rees de « *politics of difference perspective* »², s'appuie sur une conception constructiviste - renvoyant au caractère socialement construit - des différences entre hommes et femmes. A partir de cet angle d'analyse, la Commission considère que l'action visant l'égalité entre hommes et femmes nécessite une « *reconnaissance des identités féminine et masculine* »³, et doit tendre à ce « *que les différences de comportements, aspirations et besoins entre les femmes et les hommes [aient] la même valeur et la même faveur* »⁴. Nous l'avons évoqué, l'introduction de la stratégie de « *gender mainstreaming* » au niveau des politiques communautaires est présentée comme une solution alternative à la persistance des inégalités entre hommes et femmes. Elle tire sa justification de l'idée que les politiques générales participent, elles aussi, de la construction sociale des inégalités entre les genres, et partant de leur reproduction⁵.

La Commission souligne en ce sens régulièrement dans ses textes que les politiques apparemment neutres vis-à-vis du genre, parce qu'elles s'adosent à des catégories cognitives et normatives « androcentrées » - le masculin constituant la référence - conduisent à des discriminations indirectes ou bien encore renforcent les inégalités existantes : « *En ignorant les différences entre les sexes, la conception et l'application des politiques peuvent en apparence sembler s'appliquer de la même manière aux hommes et aux femmes. Mais le résultat pourrait bien être le renforcement des inégalités existantes entre les sexes, même si cette conséquence n'est pas souhaitée ni même imaginée* »⁶. Le « *gender mainstreaming* »

¹ *Ibid.*, p. 5.

² T. Rees, 1998, *op. cit.*, p. 40. On est proche ici de ce que Charles Taylor nomme « *la politique de la différence* » puisque c'est bien « *l'identité unique* » des femmes, ce qui les distingue des hommes qu'il s'agit de reconnaître, C. Taylor, *Multiculturalisme, Différence et démocratie*, Paris, Aubier, 1992.

³ Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996, *op. cit.*, p. 5.

⁴ « Guide pour l'évaluation de l'impact selon le genre », Commission européenne, Emploi et Affaires sociales - Egalité entre femmes et hommes, 1998, p. 5.

⁵ Mieke Verloo indique à juste titre, « *The underlying assumption is that most regular policies are gendered, that regular policies are major constitutional element in the construction of gendered social institutions, and that gendered social institutions are important component in the continuous reconstruction of gender inequality* », M. Verloo, *Another Velvet Revolution ? Gender mainstreaming and the politics of implementation*, Institut für die Wissenschaften vom Menschen, Working Paper, n°5/2001, Vienne, p. 2.

⁶ Magazine de l'égalité des chances n° 1 d'avril 1997 in « Sélection d'articles (1996-1998) », Magazine de l'égalité des chances, supplément, juillet 1998, Commission européenne, Emploi et Affaires sociales - Egalité entre femmes et hommes, p. 6.

s'applique en conséquence d'abord aux processus politiques (*policy processes*) dont elle doit permettre d'anticiper et de corriger les effets négatifs ou non prévus sur l'égalité entre les hommes et les femmes. Selon la Commission, la prise en compte du genre doit être « *exhaustive et systématique* »¹ : elle concerne l'ensemble des politiques ainsi que tous les acteurs, et ce à tous les niveaux du processus, de l'élaboration, à la mise en œuvre, jusqu'au suivi et l'évaluation. Un « *Groupe de fonctionnaires responsables de l'intégration de l'égalité hommes - femmes* »² de la Commission a élaboré dans ce but un « *Guide pour l'évaluation de l'impact selon le genre* »³, s'inspirant des travaux du Conseil de l'Europe, et qui s'adresse à toutes ses Directions générales. Au-delà de cet outil où l'influence est explicite⁴, il ne fait pas de doute que les interactions formelles et informelles entre acteurs de la coalition de cause appartenant à la Commission et au Conseil de l'Europe (fonctionnaires et experts) ont pu favoriser les échanges discursifs. Il suffit pour s'en convaincre de se référer à la définition que donne le groupe de spécialistes, mis en place en 1995 par Conseil de l'Europe, de l'approche intégrée (ou *mainstreaming*) : Elle « *consiste en la (re)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques* »⁵. Les catégories d'analyse qui sous-tendent la conception de l'égalité contenue dans le rapport de ce groupe d'experts sont très proches de celles que la Commission a adopté. En effet, partant du concept de « *genre* » et de l'idée d'une « *construction sociale du genre* », les rapporteurs considèrent que c'est la « *hiérarchie des sexes* » qui pose problème et non les « *femmes en elles-mêmes* ». Selon eux, à l'enseigne de la Commission européenne, le principe d'égalité « *commande d'accepter et de valoriser également les différences inhérentes aux femmes et aux hommes* »⁶. Ces convergences sont liées, nous semble-t-il, à la diffusion de la théorie

¹ « Rapport d'avancement de la Commission sur le suivi apporté à la communication : 'Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires' », Rapport présenté par le Commission, COM (1998) 122 final, 4 mars 1998, p. 10.

² *Ibid.*, p. 6.

³ Cf. « Guide pour l'évaluation de l'impact selon le genre », Commission européenne, Emploi et Affaires sociales - Egalité entre femmes et hommes, 1998.

⁴ Les rédacteurs précisent que « *Le présent guide s'inspire largement de l'expérience acquise jusqu'ici, et en particulier du travail de Mieke Verloo, présidente du groupe d'experts de l'intégration au Conseil de l'Europe* », *ibid.*, p. 4.

⁵ « L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes : Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des bonnes pratiques », Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes pour une approche intégrée (EG-S-MS), Conseil de l'Europe, Strasbourg, mai 1998, p. 16.

⁶ *Ibid.*, p. 8.

féministe, et notamment de la conception constructiviste du « *gender* »¹ et des relations entre hommes et femmes au sein de la coalition de cause.

Les chercheurs évoquent le plus souvent le rôle joué par les organisations féministes et les acteurs favorables à la cause des femmes à l'intérieur de la Commission et du Parlement européen dans la mise sur agenda communautaire du « *gender mainstreaming* ». Mais peu de place est faite à l'analyse des relations multiformes qui se nouent entre les parties prenantes de la coalition de cause². Corollairement, les études ont tendance à passer sous silence la part attribuable aux autres forums institutionnels tels que ceux du Conseil de l'Europe et de l'OCDE dans les activités de transcodage propre au « *gender mainstreaming* ». Or, ces activités, comme l'indique Pierre Lascoumes, sont un préalable à la mise sur agenda car elles « *créent le cadre cognitif de construction des problèmes, profilent des projets d'action, et légitiment ainsi les entreprises* »³. De même, l'implication des acteurs nationaux (y compris les experts qui sont à l'interface du niveau national et communautaire) dans ces opérations intellectuelles, et à travers eux l'influence des diverses cultures « politico-administratives » nationales sur la conceptualisation du « *gender mainstreaming* » est peu abordée. Les chercheurs se contentant le plus souvent d'évoquer la filiation de cette norme avec la culture anglo-saxonne dont sont issus les termes de « *gender* » et de « *mainstreaming* » ou bien encore avec l'expérience et la pratique des pays du nord en la matière. Or, de manière générale, il nous semble qu'il n'est pas anodin que le service en charge de l'égalité entre hommes et femmes au sein de la Commission ait été dirigé pendant longtemps par des françaises⁴, et que parallèlement nombre d'expertes françaises se soient impliquées dans les réseaux mis en place⁵. On ne peut traiter de manière exhaustive la question des « origines » du « *gender mainstreaming* » car elle déborde largement le cadre de notre thèse, centrée principalement sur l'appropriation du référentiel communautaire par le niveau national et

¹ Le concept de « *gender* » a été développé par les féministes anglo-américaines. Selon Annie Labourie-Racapé il apparaît pour la première fois en 1972 dans un ouvrage d'Ann Oakley intitulé *Sex, Gender and Society*. Cf. A. Labourie-Racapé, « Le genre comme concept et outil d'analyse en sciences sociales » in S. Condon, M. Bozon, T. Loco (dir.), *Démographie, Sexe et Genre : bilan et perspectives*, Journée Séminaire à l'INED, le 21 juin 1999.

² Pour exemple, la responsable de l'Unité « Egalité des chances de la Commission souligne les relations étroites entretenues avec le Conseil de l'Europe : « *On a travaillé de manière très proche (...) chaque fois qu'il y avait des réunions du Conseil de l'Europe il y avait quelqu'un de l'Unité qui y allait, en général la même personne* ».

³ P. Lascoumes, 1994, *op. cit.*, p. 23.

⁴ Le poste a été occupé successivement par Jacqueline Nonon (1981-82), Odile Quintin (1982-1988) et Agnès Hubert (1992-1996).

⁵ On pense en particulier à Annie Gauvin, Jacqueline Laufer, Martine Lévy et Margaret Maruani.

local. C'est pourquoi nous nous contenterons uniquement d'esquisser ici, à propos de l'apport français à l'élaboration de cette norme, quelques pistes de réflexion. En premier lieu, la mise en œuvre de l'intégration de la question des femmes dans les politiques générales est quasiment concomitante en France à l'émergence de cette orientation au plan communautaire puisqu'elle est au cœur du programme de lutte contre le chômage des femmes, mis en place en 1989/90 par le gouvernement de Michel Rocard¹. En second lieu, des acteurs français proches du milieu administratif de l'emploi (par exemple des expertes nationales telles que Maryse Huet² ou Annie Gauvin³) ont participé activement, à cette période, aux forums européens (Commission, Conseil de l'Europe) et internationaux (OCDE, OIT, ONU) où la réflexion sur l'approche intégrée s'est développée⁴.

En dernier lieu, on ne peut négliger le fait que ce soit des actrices françaises - Agnès Hubert et Jacqueline Laufer⁵, respectivement chef de l'Unité « Egalité des chances » et experte du réseau consacré aux actions positives dans l'industrie - qui aient été à l'origine de la première tentative d'élaboration d'une Communication sur le mainstreaming en 1992-93. Bien que cette tentative n'ait pas abouti, elle a pu influencer les développements ultérieurs en constituant en quelque sorte « *une matrice de qualification et un réceptacle d'action déjà*

¹ Cf. Circulaire DE/ DFP n°89/54 du 25 janvier 1990 relative à la mise en œuvre du programme 1990 de lutte contre le chômage des femmes.

² Maryse Huet, économiste du travail, a été responsable des études et des statistiques au Ministère des droits de la femme de 1983 à 1986, puis en poste au Ministère de l'emploi jusqu'en 1997 au sein du Département « Synthèses ». Dans ce cadre, elle a été impliquée dans l'élaboration du programme de lutte contre le chômage des femmes lancé en 1990. Parallèlement, elle a participé à un groupe de travail permanent de l'OCDE sur l'intégration des femmes à l'économie jusqu'à sa suppression en 1998. Co-rapporteur, avec Jacqueline Perker, de la commission « Femmes dans la vie économique » pour la préparation de la France à la Quatrième conférence mondiale sur les femmes, elle a été aussi membre de la délégation officielle française à Pékin.

³ Annie Gauvin, économiste du travail, a travaillé au Ministère de l'emploi au sein du service des statistiques de 1990-92 (DARES) puis a été chargée de mission sur les questions d'emploi au Commissariat général du Plan de 1992 à 1998. Elle a été impliquée, en même temps, dans le réseau « Femmes dans l'emploi » de la Commission européenne, tout d'abord en tant qu'experte française puis comme coordonnatrice jusqu'en 1996.

⁴ Annie Gauvin évoque un colloque de 1992 organisé par l'OCDE autour du rapport « Les femmes et le changement structurel » qui selon elle a été un moment clé : « *Je pense que ce colloque a été important pour rentrer dans l'idée de changement structurel et ensuite ce qu'est devenu le mainstreaming. C'est le début des années 90, de ce point de vue là, où le sujet politique spécifique / politique globale, politique générale est apparu assez clairement. Ce que l'on racontait en gros dans ces années-là c'est qu'il fallait, dans la chronique de ce qu'ont été les axes politiques vis-à-vis des femmes, se couper des démarches dites de politiques correctrices des inégalités et entrer dans de véritables politiques d'égalité des chances, pas simplement d'égalité de traitement. Les politiques d'égalité des chances ne pouvant être traitées qu'à partir de la position des femmes dans les politiques générales, et non pas de l'énoncé, de la mise en œuvre et de la conduite de politiques spécifiques* ». Le programme français de lutte contre le chômage des femmes est d'ailleurs cité en exemple dans ce rapport.

⁵ Jacqueline Laufer, sociologue à HEC, est impliquée dans les réseaux nationaux relatifs à l'égalité professionnelle, notamment au travers du Conseil Supérieur de l'Egalité Professionnelle.

structurés »¹. Jacqueline Laufer déclare d'ailleurs à propos du texte qu'elle a rédigé à cette occasion : « *J'avais dû faire un rapport que je serais incapable de retrouver maintenant et dont je ne sais pas à quoi il a servi, mais je pense que cela fait partie d'une sorte de 'think tank' sur la question du mainstreaming* ».

La norme de « *gender mainstreaming* » a donc été élaborée par la coalition de cause au croisement de diverses catégories d'analyse et de différentes cultures politiques nationales. Par ailleurs, la conceptualisation de cette norme est nécessairement dépendante de l'environnement dans lequel elle s'inscrit et sa diffusion rapide dans les enceintes communautaires est, à notre sens, le fruit du cadrage stratégique (*strategic framing*)² effectué par ses promoteurs en concordance avec le modèle néo-libéral dominant au sein de l'Union³. La conception renouvelée de l'égalité introduite par la « *gender mainstreaming* » s'articule, comme tout référentiel, autour d'une triple dimension cognitive, normative et instrumentale⁴, qui est effectivement conforme au cadre néo-libéral. Tout d'abord, sous l'angle cognitif, l'égalité entre hommes et femmes, parce qu'elle facilite la participation des femmes à l'activité économique – notamment grâce à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle – est présentée comme « *une réponse de progrès aux mutations démographiques* » et un moyen de pallier le « *vieillessement de la population* » ; sous l'angle normatif ensuite, l'activité féminine répond à un impératif de croissance économique, elle constitue « *un atout décisif pour l'économie, qu'il convient de valoriser dans la perspective de l'utilisation optimale des ressources humaines* »⁵ ; sous l'angle instrumental enfin, le principe d'action général prônant la prise en compte systématique de la dimension d'égalité dans l'ensemble des politiques et actions communautaires, a été progressivement

¹ P. Lascoumes, 1994, *op. cit.*, p. 23.

² En référence à la théorie des mouvements sociaux développée par Snow et Benford, M. A. Pollack et E. Hafner-Burton considèrent que « *Social movement organizations may strategically frame issues in order to resonate or 'fit' with the existing dominant frames held by various actors, who are more likely to adopt new frames that are resonant, rather than in conflict, with their existing 'dominant' frames* », M. A. Pollack et E. Hafner-Burton, 2000, *op. cit.*, p. 6.

³ Les organisations féministes et plus largement la coalition de cause « *are condemned to operate within a dominant neoliberal frame* », *ibid.*, p. 7.

⁴ On reprend ici l'analyse de Bruno Jobert pour qui les référentiels combinent toujours trois dimensions : une dimension cognitive : « *les référentiels donnent les éléments d'interprétation causale des problèmes à résoudre* » ; une dimension normative : « *ils définissent les valeurs dont il faudrait assurer le respect pour le traitement de ces problèmes* » ; une dimension instrumentale : « *les référentiels définissent les principes d'action qui doivent orienter l'action en fonction de ce savoir et de ces valeurs* », B. Jobert, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *RFSP*, vol. 42, avril 1992, pp. 220-221.

⁵ Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996, *op. cit.*, pp. 2-3.

opérationnalisé en suivant une logique managériale de « gouvernement par le chiffre ». La production de données et de statistiques sexuées (ventilées par sexe) permettant de rendre visible les effets différenciés des politiques sur les hommes et les femmes et les inégalités entre les genres constitue, depuis 1996 - sous l'impulsion du Parlement Européen¹ - un leitmotiv des textes communautaires. De plus, l'importance accordée au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie de « mainstreaming », que ce soit au sein des propres services de la Commission² qu'au niveau des Etats membres, s'est traduite par la mise en place d'objectifs quantifiés de résultats (tout particulièrement dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi), ces objectifs visant tout autant à mesurer les progrès réalisés qu'à infléchir les politiques nationales en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

Outre le cadre normatif dominant, les politiques existantes ont elles aussi contribué à façonner, par un processus de « rétroaction politique » (*policy feedback*)³, le contenu de ce nouveau référentiel. En effet, la coalition de cause a légitimé le « *gender mainstreaming* » en mettant en question l'efficacité des politiques conduites antérieurement, tout en les incorporant à la nouvelle matrice normative, sous l'angle de la « double approche ». Comme l'indique Sonia Mazey, les développements récents de la politique communautaire se sont appuyés fortement sur les acteurs et les politiques existantes, c'est pourquoi il s'agit

¹ Pour exemple, la Commission des droits de la femme du Parlement estimait, à propos du premier rapport annuel de 1996 de la Commission, « *que la ventilation, par sexe, des statistiques et des données constitue un instrument essentiel si nous voulons mesurer les progrès accomplis dans le sens d'une plus grande égalité et promouvoir le "mainstreaming", dans la mesure où cette ventilation illustrera la différence d'impact sur les femmes et les hommes de toutes les politiques mises en œuvre, notamment dans les domaines qu'on tenait jusqu'à présent pour neutres dans une perspective du genre* », Rapport du Parlement européen A4-0257/97 du 24 juillet 1997 sur le rapport annuel de la Commission: « L'égalité des chances pour les femmes et les hommes dans l'Union européenne – 1996 » (COM(96)0650 - C4-0084/97), Commission des droits de la femme, p. 6.

² La Commission a mis en place depuis 1988 plusieurs programmes « internes » visant à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Le Troisième programme d'action pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes au sein de la Commission (1997-2000), prenant appui sur l'approche de *mainstreaming*, se démarque des deux précédents, intitulés Programmes d'Actions Positives. Depuis 1995, la Commission fixe des objectifs quantifiés de recrutement de femmes pour la catégorie A. Cf. « L'Egalité des chances. Un aperçu », Commission européenne, Direction générale Personnel et Administration, Unité Non-discrimination et Egalité des chances, en collaboration avec l'Unité Formation, Septembre 2000.

³ « *La notion de rétroaction politique explicite l'influence des politiques existantes sur l'élaboration de nouvelles législations sociales* », D. Béland, « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique », *Politique et Sociétés*, « Le néo-institutionnalisme en science politique », vol. 21, n°3, 2002, p. 27.

davantage d'une succession de politique (*policy succession*) que d'une innovation¹. « *As such, the previous policies and policy stakeholders have indeed shaped the current policies* »². Nous l'avons vu, le « *gender mainstreaming* » n'est pas non plus à proprement parler un concept totalement inédit puisqu'il est le produit d'un « recyclage » d'idées, de recettes et de pratiques anciennes³. Davantage que sa réelle nouveauté, on peut dire avec Mieke Verloo que c'est le fait d'avoir été présenté comme innovant qui explique son succès dans les enceintes communautaires, et qui a permis de relancer l'action en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes : « *One could say that the strategical framing of gender mainstreaming as new has been one of the ways in which the waning attention for gender equality has been reactivated* »⁴. Ceci étant, ce « nouveau » cadre de référence a modifié quelque peu la perception et le traitement des inégalités entre les hommes et les femmes.

La focale n'est plus tournée vers les femmes en tant que groupe désavantagé mais vers les différences et les inégalités structurelles entre hommes et femmes. Les instruments d'action publique ont été renouvelés par l'adjonction de l'approche horizontale de « *mainstreaming* » et réagencés autour d'une triple extension : séquentielle, sectorielle et des acteurs impliqués. Il ne s'agit plus seulement d'intervenir dans une logique correctrice (*reactive*) mais de manière anticipée (*pro-active*), en prenant en compte la dimension d'égalité hommes/femmes de l'amont à l'aval du processus politique. L'égalité entre les hommes et les femmes concerne l'ensemble des secteurs de l'action publique et n'est plus confinée au seul champ de l'emploi. Qui plus est, ce sont tous les acteurs - hommes et femmes – impliqués dans la production de politiques publiques, à tous les niveaux, et plus uniquement les structures spécifiques, qui doivent prendre en charge cette question. Dans les textes, la modification de perspective est

¹ Selon B.W. Hogwood et L.A. Gunn une « *policy succession* » se distingue d'une « *innovation* » dans « *the extent to which the policy actors, the process and the substantive outcomes of the policy process are all shaped by the existing policies which succession is intended to replace* », Hogwood, B .W. and Gunn L.A. (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press, p. 245 cité par Sonia Mazey, S. Mazey, 2000, *op. cit.*, p. 10. Sonia Mazey précise par ailleurs : « *A further difference is that implementing policy succession rather than innovation involves adapting existing organizations rather than creating new ones, and changing the attitudes and behaviour of those organizations* », *ibid.*

² *Ibid.*

³ Il suffit pour s'en convaincre de se reporter au texte de la Résolution du Conseil du 12 juillet 1982 qui bien avant l'émergence du « *gender mainstreaming* » considérait : « *qu'il convient de prendre en compte la dimension de l'égalité des chances lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques communautaires susceptibles de l'affecter* », Résolution du conseil du 12 juillet 1982 concernant la promotion de l'égalité des chances pour les femmes in « *Egalité des chances entre les femmes et les hommes. Textes communautaires* », DG Emploi et affaires sociales, Commission européenne, juin 1998, p. 136.

⁴ M.Verloo, 2001, *op. cit.*, p. 6.

plus explicite en anglais qu'en français, on parle désormais de « *gender equality* » plutôt que d'« *equal opportunities* »¹ pour signifier que l'objectif de l'action publique n'est plus de donner les mêmes opportunités aux femmes qu'aux hommes - notamment de favoriser leur accès et leur participation à la sphère économique, en conformité avec les valeurs et les normes « masculines » - mais de promouvoir l'égalité en termes de droits, de ressources et de participation² en même temps que la reconnaissance « sur un pied d'égalité » des identités féminine et masculine, des « *comportements, aspirations et besoins des femmes et des hommes* »³ dans toutes les sphères⁴. On peut avancer au regard de ces modifications quant à l'agencement, le choix des instruments et la finalité de l'action, que l'on a affaire à un changement paradigmatique, un changement de troisième ordre au sens de Peter Hall⁵.

Cependant, à l'enseigne de ce que notent Pierre Muller et Yves Surel à propos des changements de paradigmes, ce nouveau référentiel n'est pas « *hégémonique* », le champ de l'égalité entre hommes et femmes, reste marqué par la « *compétition de différentes coalitions de cause attachées à différents systèmes de croyances* »⁶. Le changement de référentiel, lorsque celui-ci est institutionnalisé, ne suppose donc pas l'absence de la conflictualité. En dehors de la « contre-coalition de cause » (*counter advocacy coalition*) hostile à tout développement de la législation sociale au niveau européen, on observe un clivage au sein même de la coalition défendant la cause des femmes.

¹ Un document de formation interne à la Commission destiné aux nouvelles recrues précise : « '*Equal opportunities*' policies were a good starting point and are a necessary basis for equality of women and men, but proved to be insufficient for tackling the root causes of gender discrimination. Therefore the Community switched to the '*Gender equality*' approach », Introduction: Gender mainstreaming, DG EMPL. Newcomers Training, Unit "Equality for Women and Men", Author: Katja Reppel, EMPL. G.1.

² Ce sont les principaux « *critères* » préconisés par la Commission pour évaluer l'impact selon le genre auxquels s'ajoutent « *les normes et les valeurs* » qui influencent notamment les rôles, les attitudes et les comportements des hommes et des femmes. Voir : « Guide pour l'évaluation de l'impact selon le genre », Commission européenne, Emploi et Affaires sociales - Egalité entre femmes et hommes, 1998, p. 9.

³ « 100 mots pour l'égalité. Glossaire de termes sur l'égalité entre les femmes et les hommes », Commission européenne, Emploi et affaires sociales – Egalité des chances et politique familiale, 1998, p. 27.

⁴ Une étude approfondie des liens entre cette conceptualisation de l'égalité et la théorie féministe radicale des années 60/70 pourrait être éclairante mais nous éloignerait du cœur de notre problématique. Nous nous bornerons ici à souligner que la matrice normative et cognitive communautaire, nous semble constituer une tentative de concilier les deux pôles « égalité » et « différence » comme l'a été historiquement le féminisme radical. Sur l'évolution historique du féminisme radical on pourra se référer utilement à A. Echols, *Daring to Be Bad: Radical Feminism in America, 1967-75*, University of Minnesota Press, 1989.

⁵ Cf. P. A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the state: The case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, April, 1993.

⁶ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 141.

Si la Commission présente le « *gender mainstreaming* » comme étant « révolutionnaire »¹, certaines féministes critiquent *a contrario* la posture « *integrationist* » des institutions communautaires, qui se contente de préconiser la prise en compte de la dimension du genre dans les processus politiques courants. Elles y opposent une posture dite « *agenda-setting* » qui consisterait à transformer l’agenda politique, les orientations et les finalités de l’Union européenne selon une perspective de genre². Mark A. Pollack et Emilie Hafner-Burton soulignent à ce propos : « *The European Union has generally adopted an integrationist approach to gender mainstreaming, integrating women and gender issues into specific policies rather than rethinking the fundamental aims of European Union from a gender perspective* »³. Et ils précisent : « *The Commission’s integrationist approach is the inevitable consequence of the strategic choices of mainstreaming advocates, who have consistently framed, and ‘sold’, gender mainstreaming as an effective means to the ends pursued by policy makers, rather than an overt challenge to those ends* ». En suivant ces auteurs, il nous semble pertinent de considérer que les défenseurs du « *mainstreaming* » ne pouvaient pas, d’un point de vue stratégique, mettre en avant une position radicale, puisqu’en étant trop discordante avec la « vision du monde » des acteurs institutionnels, elle aurait été d’emblée rejetée.

Au-delà, la nature même du processus décisionnel à multi-niveaux et la nécessité d’aboutir à un consensus ont conféré un caractère polysémique au « *gender mainstreaming* »⁴. Il s’agit tantôt d’un instrument complémentaire à ceux existants, tantôt d’une stratégie les englobant. Présentée comme une norme relevant de la « *soft law* », elle dit ce qu’il faut faire mais reste floue sur la manière d’y arriver, laissant aux Etats membres en vertu du principe de

¹ « *La politique basée sur le mainstreaming est assez révolutionnaire* » précise un document de formation interne à la Commission, « L’Egalité des chances. Un aperçu », Commission européenne, Direction générale Personnel et Administration, Unité Non-discrimination et Egalité des chances, en collaboration avec l’Unité Formation, Septembre 2000, p. 5.

² De même, Teresa Rees oppose « *mainstreaming equality* » et « *transforming the mainstream* » considérant que « *The concept of mainstreaming is expressed as one of integrating equality objectives into all policies. However, this may still leave the priorities, assumptions and values of dominant culture untouched* », T. Rees, 1998, *op. cit.*, pp. 68-69. Selon Alain Touraine, les luttes et le projet féministes, en tant que « *mouvement culturel* », ont été marqués par une opposition sociale se traduisant par « *deux expressions opposées à la même action générale de transformation culturelle* » : une tendance modernisatrice que l’on peut qualifier de « réformiste » qui vise l’intégration des femmes au système, et une tendance contestataire, « révolutionnaire » qui tend à rompre avec le système. Cf. A. Touraine, *La voix et le regard*, Paris, Seuil, 1978. Le clivage évoqué entre conception « *integrationist* » et « *agenda-setting* » du mainstreaming ressortit de notre point de vue de cette opposition.

³ M. A. Pollack et E. Hafner-Burton, 2000, *op. cit.*, p. 34.

⁴ Sophie Jacquot souligne à raison que « *The [1996] Communication is such a ‘catch-all’ text that is dissatisfies nobody and is acceptable by everybody – even the community of specialist* », S. Jacquot, 2003, *op. cit.*, p. 18.

subsidiarité le soin de l'opérationnaliser. La nouvelle matrice cognitive et normative qui découle de l'introduction de cette norme s'appuie, en outre, sur des référents axiologiques multiples. Il est fait référence en même temps aux valeurs de la démocratie¹ et des droits de l'homme² mais aussi, comme nous l'avons déjà évoqué, à un principe économique. Le « *gender mainstreaming* » s'apparente dès lors à ce que Bruno Jobert appelle une « *idéologie molle* » compatible avec diverses conceptions et intérêts³. En ce sens, la chef de l'Unité « Egalité des chances » en poste de 1992 à 1996 déclare à propos de l'adoption du « *gender mainstreaming* » par l'Union européenne : « *C'était quelque chose qui permettait de satisfaire les suédois et puis, pour les autres, comme cette notion n'était peut-être pas très précise, finalement cela ne les gênait pas plus que cela* »⁴.

Le caractère malléable de cette norme a permis par ailleurs sa diffusion dans l'ensemble des secteurs de l'action communautaire. Mais comme l'écrivent Pierre Muller et Yves Surel, le processus d'enracinement progressif d'un paradigme - que ces auteurs qualifient, en inversant son acception initiale, de *path dependance* - « *modifie à son tour la substance même de la matrice cognitive et normative, dans la mesure où celle-ci se trouve confrontée aux prismes institutionnels propres à chaque sous-système considéré et aux mobilisations conflictuelles des acteurs pertinents* »⁵. C'est pourquoi, l'institutionnalisation de ce nouveau référentiel d'égalité entre les hommes et les femmes dans le champ de l'emploi a entraîné, comme nous le montrerons dans le prochain chapitre, une inflexion de son contenu. En effet, la coalition de cause a traduit la norme de « *gender mainstreaming* » au sein de ce champ en résonance avec

¹ « *L'égalité entre les femmes et les hommes est désormais reconnue sans conteste comme un principe fondamental de la démocratie et du respect de la personne humaine* ». Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996, *op. cit.*, p. 2.

² Sonia Mazey suggère que la participation du réseau international des femmes à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme qui s'est tenue à Vienne en 1993 a renforcé ses liens avec le réseau centré sur les droits de l'homme, et s'est traduit par le rapprochement des deux cadres normatifs. « *The result was a clever linking of the two frames, which has endured* » précise-t-elle. Anna Diamantopoulou, Commissaire en charge de l'emploi et des affaires sociales déclarait à l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 9 juin 2000, « *Women's right are human rights, and all policies must be geared to protecting and promoting them* », S. Mazey, 2000, *op. cit.*, p. 11. La Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés le 25 juin 1993 par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme stipulait déjà : « *Les droits fondamentaux des femmes et des fillettes font inaliénablement, intégralement et indissociablement partie des droits universels de la personne. (...) Les droits fondamentaux des femmes doivent faire partie intégrante des activités de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, qui doivent inclure notamment la promotion de tous les instruments en la matière qui concernent les femmes* ».

³ Bruno Jobert indique en ce sens, « *Un référentiel pourra être d'autant plus aisément accepté que chacune des parties prenantes occupant des positions adverses dans la société pourra l'interpréter dans ses propres termes* », B. Jobert, 1992, *op. cit.*, p. 224.

⁴ Entretien avec Agnès Hubert.

⁵ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 143.

le « *référentiel de marché* » qui y prédomine. Elle a ainsi en cohérence avec les politiques structurelles du marché du travail de l'Union fait prévaloir le principe de la participation des femmes à l'activité économique, et en conformité avec la logique managériale propre à la récente Stratégie européenne pour l'emploi, privilégié le développement d'outils statistiques et d'indicateurs chiffrés en matière d'égalité des chances.

CHAPITRE 2 - LA PROMOTION DE L'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LE CHAMP DE L'EMPLOI : ACTE PREMIER DU GENDER MAINSTREAMING

Avant d'aborder directement la manière dont la question de l'égalité entre hommes et femmes a été traitée au niveau des politiques communautaires de l'emploi - Stratégie européenne pour l'emploi et Fonds social européen -, nous voudrions revenir succinctement sur l'émergence du « *gender mainstreaming* », et faire ressortir les traits saillants qui permettent d'éclairer aussi la réussite de son introduction dans le champ de l'emploi.

Nous l'avons dit, la diffusion de cette norme dans les enceintes communautaires peut être analysée de manière fructueuse à partir de l'articulation des facteurs institutionnel, cognitif et stratégique. De façon synthétique, nous avons vu qu'au milieu des années 90, la plus forte structuration de la coalition de cause favorable aux femmes et l'ouverture de la structure des opportunités au niveau de la Communauté, avaient coïncidé avec un cadrage stratégique, ajustant le nouveau référentiel d'égalité entre hommes et femmes à la matrice globale inspirée du néo-libéralisme. A l'enseigne de cette analyse, l'incorporation de la nouvelle matrice d'égalité des chances au niveau de la politique de l'emploi s'explique par le fait que, dans ce secteur spécifique, la coalition de cause a su tirer parti d'opportunités favorables et d'un réseau d'acteurs fortement structuré, et qu'elle a été en mesure de requalifier stratégiquement cette matrice en résonance avec le cadre normatif propre à l'action communautaire de l'emploi. Nous l'avons par ailleurs évoqué, au cours des années 90, la structure des opportunités a fourni de multiples points d'appui aux défenseurs de l'égalité entre hommes et femmes pour imposer leur « vision du monde » au sein des arènes de l'Union. De ce point de vue, les nouvelles dispositions du Traité d'Amsterdam constituent à la fois l'aboutissement de la mobilisation de cette coalition mais aussi un élément majeur de promotion du nouveau référentiel d'égalité des chances. En ce sens, « *The Union's new approach to equal opportunities was both reflected and strengthened by the terms of 1997 Treaty of Amsterdam* »¹. Le nouveau Traité a notamment consacré juridiquement - à travers les articles 2, 3 et le Titre VIII - le lien entre politique de l'emploi et égalité entre hommes et femmes. A

¹ M. A. Pollack, E. Hafner-Burton., 2000, *op. cit.*, p. 10.

ce contexte général, s'ajoutent des éléments particuliers aux deux sous-systèmes constitués d'un côté par la Stratégie européenne pour l'emploi, et de l'autre par les fonds structurels (le Fonds social européen particulièrement), éléments qui ont facilité également l'incorporation en leur sein de la dimension d'égalité entre hommes et femmes. Pour ces deux modes d'intervention distincts, la coalition de cause a profité de l'ouverture de « fenêtres d'opportunité » (*windows of opportunity*) - le processus de Luxembourg et « l'Agenda 2000 » - et a pu s'appuyer à la fois sur des « alliés » de haut niveau participant au processus d'élaboration de la politique et un réseau solide d'activistes et d'experts en matière d'égalité entre hommes et femmes. En outre, au sein de la Commission, ce sont quasiment les mêmes protagonistes, impliqués notamment dans les différents groupes interservices mis en place à partir de 1995, qui ont formalisé la double approche de l'égalité des chances et qui l'ont introduite au sein de la politique de l'emploi. Ils ont donc pu réutiliser aisément les schèmes cognitifs et normatifs définis et diffusés à l'intérieur de ce que Mark A. Pollack et Emilie Hafner-Burton appellent le « *multi-tiered system of mainstreaming officials* »¹. Le secteur de l'emploi au niveau communautaire a depuis longtemps été favorable à l'action volontariste en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes puisque l'essentiel des politiques d'actions spécifiques relevaient jusqu'ici de ce secteur.

Cependant, afin d'assurer la diffusion de la nouvelle matrice d'égalité dans le champ de l'emploi, que ce soit auprès de la bureaucratie supranationale de la Commission que des acteurs intergouvernementaux du Conseil, la coalition de cause a été amenée à conformer celle-ci au « *référentiel de marché* », devenu dominant dans ce secteur. En effet, à l'instar d'autres secteurs publics, un changement de paradigme est intervenu dans les politiques européennes de l'emploi, à partir du début des années 90, qui a vu s'imposer le modèle néolibéral. De ce fait, les « *gender advocates* »² ont privilégié d'un point de vue stratégique un argumentaire centré sur l'efficacité économique plutôt que sur l'égalité et la justice sociale. Ainsi, on peut considérer avec Mark A. Pollack et Emilie Hafner-Burton que « *The advocates of gender mainstreaming have proven adept in strategically framing the issue in order to fit with the dominant frame of a given DG, most often by emphasizing the gain in efficiency*

¹ *Ibid.*, p. 13.

² *Ibid.*, p. 12.

[souligné par les auteurs] (*as opposed to equality*) *that are likely to be realized if and when gender is taken into account across the policy process* »¹.

Nous aborderons dans ce chapitre, en premier lieu, l'évolution au niveau communautaire de la politique de l'emploi. Quand bien même l'emploi reste encore très largement une prérogative des Etats membres, nous verrons que le développement récent de la Stratégie européenne pour l'emploi (et de la Méthode ouverte de coordination lui servant de support) s'est traduit par une affirmation importante de la compétence de l'Union en la matière. Nous nous attacherons à décrire aussi, dans ce cadre, l'évolution des fonds structurels en portant un intérêt tout particulier à la dernière « réforme » de mars 1999 qui a institué le Fonds social européen comme instrument financier principal de la Stratégie européenne pour l'emploi. Nous focaliserons notre attention par ailleurs sur la transformation du référentiel communautaire d'action publique de l'emploi, évoquée précédemment, pour pouvoir saisir plus finement comment l'égalité des chances entre les hommes et les femmes y a été intégrée par les défenseurs de la cause des femmes. L'analyse préalable des changements opérés au niveau des instruments et des référents normatifs de la politique de l'emploi nous permettra, en second lieu, de rendre compte d'abord sous un angle global de la manière dont la nouvelle matrice d'égalité des chances a été traduite dans le secteur de l'emploi. Et ensuite sous un angle plus spécifique, nous pourrons aborder sa traduction dans les lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi ainsi que dans les règlements des fonds structurels et du Fonds social européen.

SECTION 1- LES DEVELOPPEMENTS RECENTS DE L'ACTION DE L'UNION EUROPEENNE EN MATIERE D'EMPLOI : VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME ?

La dernière décennie est marquée par un élargissement de la compétence communautaire en matière d'emploi. Le Livre blanc « *Croissance, compétitivité, emploi* »² présenté par la Commission en 1993, constitue le point de départ de cette mutation qui aboutit, en 1997, à l'introduction du Titre VIII dans le Traité d'Amsterdam, et la mise en place ultérieure de la

¹ *Ibid.*, p. 15.

² Cf. Livre blanc de la Commission des Communautés européennes « *Croissance, compétitivité, emploi. Les Défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle* », Bulletin des Communautés européennes, supplément 6/93, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1993.

Stratégie européenne pour l'emploi qui vise une forme de « *convergence sociale* »¹. Parallèlement, les réformes successives des fonds communautaires - 1988, 1993 et 1999 - y incluant le Fonds social européen, ont renforcé la politique dite structurelle de la Communauté en matière de formation professionnelle et d'emploi. Ces réformes ont infléchi l'intervention des fonds structurels dans le sens d'une programmation davantage « stratégique » et ont entamé un rapprochement de celle-ci avec la politique coordonnée de l'emploi. Ces développements institutionnels se sont doublés, comme nous le montrerons, d'un changement paradigmatique au sein des politiques communautaires de l'emploi. En effet, ces politiques, comme l'indique Sophie Rouault, « *ne sont plus désormais de nature réparatrices mais accompagnent l'intégration économique et monétaires, devenant ainsi des politiques structurelles (ou structurantes - pour éviter une confusion) de l'UEM* »². On est passé ainsi à partir de la fin des années 90, d'une intervention sur le marché du travail peu coordonnée - le FSE constituant l'outil principal - et visant essentiellement à corriger les « externalités négatives » du Marché Unique, à une stratégie coordonnée faisant de l'emploi une « priorité centrale » de la politique économique communautaire.

Paragraphe 1 - Du Livre Blanc à la Stratégie européenne pour l'emploi : la montée en puissance d'une compétence communautaire

Si la question de l'emploi apparaît pour la première fois sur l'agenda communautaire à l'occasion du sommet d'Edimbourg de 1992, d'après la plupart des observateurs, c'est le Livre blanc de Jacques Delors, présenté en 1993 au Conseil européen de Copenhague qui a joué un rôle central dans l'émergence d'une coordination au niveau européen des politiques d'emploi. La Commission soulignait dans ce document, en conclusion du chapitre 8 sur l'emploi, que la Communauté devait apporter un soutien « *en fournissant un forum où puisse être convenu une stratégie globale commune* »³. Et elle considère d'ailleurs que « *ce document s'est imposé comme la base idéologique, politique et analytique sur laquelle une approche européenne coordonnée en matière d'emploi devait être développée* »⁴.

¹ C. Aubin, 1999, *op. cit.*, p. 113.

² S. Rouault, « De l'insertion professionnelle à la valorisation du capital humain : un changement de paradigme accompagné par l'Union européenne ? », *Politique européenne*, n°2, septembre 2000, p. 62.

³ Livre blanc de la Commission des Communautés européennes « Croissance, compétitivité, emploi. Les Défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle », 1993, *op. cit.*, p. 142.

⁴ http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/develop_fr.htm

Dans le prolongement de ce texte, et sur la base d'une « *coopération volontaire* »¹ compte tenu de l'absence de compétence de l'Union en la matière, les chefs d'Etat et de Gouvernements se sont accordés au Conseil européen d'Essen de décembre 1994 sur cinq priorités d'action, priorités qui constituent ce que l'on a appelé la « *stratégie d'Essen* » : « *Amélioration des perspectives d'emploi des travailleurs par la promotion de l'investissement dans la formation professionnelle ; augmentation de l'intensité en emploi de la croissance ; abaissement des coûts de main-d'œuvre autres que salariaux ; accroissement de l'efficacité de la politique de l'emploi ; mesures particulières pour des groupes soumis au chômage* »². En outre, a été esquissée dans ce cadre, un processus de suivi et de coordination au niveau communautaire des politiques nationales de l'emploi. Les Etats membres étaient invités à mettre en place des « *programmes pluriannuels pour l'emploi* » (*Multiannual employment programme* - MAP) tenant compte des priorités d'Essen, et à rédiger pour la Commission un rapport annuel sur la mise en œuvre de celles-ci³. Par ailleurs, le Conseil (Ecofin et Affaires sociales), en collaboration avec la Commission, élaboraient chaque année un « *rapport conjoint* » qui était présenté au Conseil européen⁴. Avant le Sommet d'Amsterdam de juin 1997, Philippe Pochet pouvait ainsi considérer à juste titre que les procédures de suivi des recommandations d'Essen constituaient « *l'ossature principale d'une politique d'emploi au niveau communautaire* »⁵. Dans le prolongement du Livre blanc de 1993, la Commission de Jacques Santer a relancé en 1996 les débats autour de la question de l'emploi, en formalisant un « *pacte de confiance* »⁶ qui intègre le processus d'Essen et vise à définir « *une stratégie globale et coordonnée* ». Ce pacte poursuivait en particulier trois objectifs : « *Mobiliser tous les acteurs concernés dans une véritable stratégie pour l'emploi, faire de l'emploi une question d'intérêt commun au niveau européen, inscrire la lutte contre le*

¹ C. Aubin, 1999, *op. cit.*, p. 113.

² J-C. Barbier, « A la recherche de 'la politique européenne de l'emploi' » in J-C. Barbier, J. Gautié, (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Centre d'Etudes de l'Emploi, Paris, PUF, 1998, p. 366.

³ Le Conseil européen à Essen « *invite le Conseil des ministres responsables des affaires sociales et de l'emploi et le Conseil 'Questions économiques et financières' ainsi que la Commission à suivre attentivement l'évolution de l'emploi, à examiner les politiques correspondantes des Etats membres et à faire rapport chaque année au Conseil européen, pour la première fois en décembre 1995, sur les nouveaux progrès réalisés sur le marché de l'emploi* », Conseil européen d'Essen, 10 décembre 1994, Conclusions de la Présidence. Voir aussi : « *Suivi du Conseil européen d'Essen sur l'emploi* », Communication de la Commission, COM (95) 74 final.

⁴ Madrid (décembre 1995), Florence (juin 1996), Dublin (décembre 1996) et Amsterdam (juin 1997).

⁵ P. Pochet, « *L'emploi après le sommet de Dublin* », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°405, février 1997, p. 87.

⁶ « *Action pour l'emploi en Europe, un Pacte de confiance* », Communication de la Commission, CSE (96) 1 final, 5 juin 1996.

chômage dans une vision à moyen et long terme de la société »¹. En décembre 1996 est institué « *un comité de l'emploi et du marché du travail* » (CEMT)² sur le modèle du comité de politique économique préparant les avis du Conseil Ecofin. Composé de deux représentants par État membre et deux représentants de la Commission, ce comité, assistant le Conseil « Travail et affaires sociales » sur les questions d'emploi, est chargé d'assurer notamment le suivi de « *l'évolution de l'emploi des hommes et des femmes dans la Communauté* » et l'examen des « *politiques des États membres en matière d'emploi et de marché du travail* »³. Au cours de la CIG 1996 consacrée à la révision des Traités, « *l'emploi est devenu progressivement une des questions centrales* »⁴ et le Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997 a abouti à la reconnaissance juridique de la compétence de la Communauté en la matière. Avec le nouveau Traité d'Amsterdam, à côté des objectifs de progrès économique et social, l'Union se doit de promouvoir un « *niveau d'emploi élevé* »⁵. En continuité avec le Livre blanc et le Conseil européen d'Essen, selon l'article 3 révisé du Traité instituant la Communauté Européenne (ex-article 3), la Communauté vise désormais « *la promotion d'une coordination entre les politiques de l'emploi des États membres en vue de renforcer leur efficacité par l'élaboration d'une stratégie coordonnée pour l'emploi* »⁶. La mise en place de cette coordination communautaire des politiques de l'emploi des États membres constitue un « *renforcement* »⁷ du processus engagé à Essen. Elle s'est traduite, en effet, par l'introduction dans le Traité du Titre VIII (articles 125 à 130), dont l'article 126 confère à l'emploi un statut de « *question d'intérêt commun* »⁸. L'article 128 du titre VIII qui définit le contenu proprement dit de la « *stratégie coordonnée pour l'emploi* », institutionnalise en quelque sorte la procédure de suivi d'Essen et y ajoutent deux innovations majeures : les lignes directrices

¹ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10226.htm>

² Décision (97/16/CE) du Conseil du 20 décembre 1996 portant création d'un Comité de l'emploi et du marché du travail.

³ *Ibid.*

⁴ P. Pochet, 1997, *op. cit.*, p. 89.

⁵ « *L'Union se donne pour objectifs de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé* », article 2 (ex-article B) du Traité sur l'Union européenne, Union européenne. Recueil des Traités, 1999, *op. cit.*, p. 21.

⁶ Article 3 (ex-article 3) TCE, *ibid.*, p. 82.

⁷ Citant le rapport de la Commission « Un ordre du jour pour l'emploi à l'horizon 2000 », adopté le 1^{er} octobre 1997, J-C. Barbier conclue : « *La Commission insiste donc sur le fait qu'Amsterdam est 'un renforcement'* », J-C. Barbier, 1998, *op. cit.*, p. 368.

⁸ Article 126, paragraphe 2 (ex-article 109 O) TCE : « *Les États membres, compte tenu des pratiques nationales liées aux responsabilités des partenaires sociaux, considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun* », Union européenne. Recueil des Traités, 1999, *op. cit.*, p. 189.

(paragraphe 2)¹ et les recommandations aux Etats membres (paragraphe 4)². Par ailleurs, l'article 130 institue un « *Comité de l'emploi à caractère consultatif* » associant explicitement les partenaires sociaux à ses travaux. Ce comité remplace le « *comité de l'emploi et du marché du travail* » et en renforce les prérogatives³.

Suite à la décision prise au sommet d'Amsterdam d'anticiper l'application de ces nouvelles dispositions⁴, un Conseil européen extraordinaire sur l'emploi a été réuni les 20 et 21 novembre 1997 à Luxembourg. Ce dernier a précisé la « *procédure de contrôle communautaire* »⁵ définie dans le Traité - qualifiée depuis de « *processus de Luxembourg* »⁶ - et a engagé sur la base des propositions de la Commission⁷, sa mise en œuvre pour 1998. Bien que le Traité évoque une « *stratégie coordonnée pour l'emploi* », c'est le vocable d'Essen de « *Stratégie européenne pour l'emploi* »⁸, dont la Commission fait usage après Luxembourg, qui finit par s'imposer. La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) constitue une « *procédure de surveillance multilatérale* »⁹ qui peut être décrite succinctement de la manière suivante : en début année, le Conseil, sur proposition de la Commission, élabore des « *lignes*

¹ Article 128, paragraphe 2 : « *Sur la base des conclusions du Conseil européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Comité de l'emploi visé à l'article 130, élabore chaque année des lignes directrices, dont les États membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi. Ces lignes directrices sont compatibles avec les grandes orientations adoptées en application de l'article 99, paragraphe 2* », Union européenne. Recueil des Traités, 1999, *op. cit.*, p. 190.

² Article 128, paragraphe 4 : « *Sur la base des rapports visés au paragraphe 3 et après avoir obtenu l'avis du Comité de l'emploi, le Conseil procède annuellement, à la lumière des lignes directrices pour l'emploi, à un examen de la mise en oeuvre des politiques de l'emploi des États membres. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, peut, s'il le juge approprié à la suite de son examen, adresser des recommandations aux États membres* », *ibid.*

³ En réalité, le CEMT existant a fait office de Comité de l'emploi « intérimaire » bien après l'entrée en vigueur du Traité puisque ce dernier a été officiellement créé par une décision du Conseil en janvier 2000. Cf. Décision du Conseil (2000/98/CE) du 24 janvier 2000 instituant le Comité de l'emploi, Journal officiel des communautés européennes L 29 du 4.02.2000.

⁴ « *Le Conseil devrait faire en sorte que ces dispositions soient suivies d'effet immédiatement* », Résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi in Conseil européen d'Amsterdam, 17 juin 1997, Conclusions de la Présidence, Annexe I.

⁵ « *Sommet sur l'emploi* », Magazine Emploi et affaires sociales-Forum, Spécial, Commission européenne, 1997.

⁶ Le chapitre I du premier rapport de la Commission sur la mise en oeuvre de cette procédure en 1998 s'intitule « *Le processus de Luxembourg : vers une stratégie européenne pour l'emploi plus efficace et mieux ciblée* », « *Des lignes directrices à l'action concrète : les plans d'action nationaux pour l'emploi* », Commission européenne, Emploi et affaires sociales, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1998.

⁷ « *Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 1998* », Communication de la Commission, 1^{er} octobre 1997. Cette proposition a été adoptée par le Conseil le 15 décembre 1997. Cf. Résolution du Conseil du 15 décembre 1997 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1998.

⁸ « *La stratégie européenne pour l'emploi : progrès récents et perspectives* » Communication de la Commission, COM (95) 465 final, 11 octobre 1995.

⁹ Selon la Commission, le Traité d'Amsterdam « *crée le cadre d'une procédure de surveillance multilatérale (article 128)* », http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/develop_fr.htm

directrices pour l'emploi » (art. 128§2). Celles-ci sont traduites par les Etats membres dans un « *Plan d'action national pour l'emploi* »¹ (art. 128§3). La Commission et le Conseil examinent ensuite les rapports annuels produits par chaque Etat membre concernant la mise en œuvre de son Plan, reçoivent l'avis du Comité de l'emploi, et présentent sur cette base un « *rapport annuel conjoint* » (art. 128§1 et art. 128§5) au Conseil européen de décembre. A l'issue de ce Conseil européen, le Conseil adopte de nouvelles lignes directrices pour l'année suivante et peut formuler des « *recommandations* » (art. 128§4) adressées individuellement aux Etats membres défaillants.

La Stratégie européenne pour l'emploi s'articule depuis son lancement autour de quatre piliers² : « *Améliorer la capacité d'insertion professionnelle* (employabilité), *Développer l'esprit d'entreprise et la création d'emploi* (esprit d'entreprise), *Encourager l'adaptabilité des entreprises et de leurs salariés* (adaptabilité), *Renforcer les politiques d'égalité des chances entre les femmes et les hommes* (égalité des chances) ». Ces piliers sont déclinés en lignes directrices (LD), dont le nombre a oscillé entre 1998 et 2002 de 18 à 22. J-C. Barbier et N. Samba Sylla signalent à propos de la répartition des lignes directrices au sein des quatre piliers sur cette période que le premier pilier « *a concentré à chaque fois plus du tiers des lignes directrices* »³. L'élaboration d'indicateurs de suivi et d'objectifs quantitatifs⁴ a constitué une préoccupation de la Commission dès le lancement du « *processus de Luxembourg* ». La mise en place d'un groupe d'experts sur les indicateurs au sein du Comité de l'emploi en constitue la traduction et a conduit à la définition d'une batterie d'indicateurs

¹ Cf. Conseil européen extraordinaire sur l'emploi, Luxembourg - 20/21 novembre 1997, Conclusions de la Présidence.

² On se base ici sur la Décision (2001/63/CE) du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2001. En effet, si sur le fond il n'y a pas eu d'évolution significative entre 1998 et 2002, c'est en 2001 que les changements sont les plus importants en termes de changement d'intitulé des piliers et de « *réorganisation formelle* » des lignes directrices. Par ailleurs, en 2001 sont introduits cinq nouveaux « *objectifs horizontaux* ». Cf. J-C. Barbier, N. Samba Sylla, *La stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*, Rapport de recherche, CEE, novembre 2002, pp. 15-16.

³ *Ibid.*

⁴ « *Pour chacune de ces lignes d'action, nous nous sommes efforcés d'identifier un nombre restreint d'objectifs spécifiques - et si possible quantifiables - fixés aux États membres* » soulignait le Commissaire Pdraig Flynn en présentant la proposition de lignes directrices pour l'emploi sur le site internet du Sommet de Luxembourg, http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/fr/papers/flynn.htm. Un représentant de la DARES qui participe aux travaux du Comité de l'emploi souligne : « *Des le lancement de l'opération, il est apparu clairement qu'il convenait d'assurer un suivi des actions entreprises, non seulement au niveau de chacun des 15 Etats membres pour apprécier leur progression au cours de la période 1998-2002, mais aussi au niveau communautaire afin de comparer leurs différents degrés d'avancement par rapport aux objectifs communs* », O. Marchand, « Les plans nationaux d'action pour l'emploi et la construction d'indicateurs de suivi au niveau européen », *Premières informations et Premières synthèses*, avril 2001, n° 17.1, DARES, p. 2.

élaborés en commun¹. La définition d'indicateurs statistiques et d'objectifs de résultats a été accentuée au cours du processus, en particulier dans les lignes directrices de 1999 - sous l'angle de l'égalité des chances notamment - et en 2001 avec l'introduction des « *objectifs horizontaux* »² issus du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000.

Le sommet de Lisbonne qui s'est tenu les 23 et 24 mars 2000 constitue aussi de manière plus générale un moment clé dans le processus de coordination des politiques de l'emploi, et ce d'un triple point de vue. En premier lieu, les chefs d'Etat et de Gouvernement se sont fixés, à cette occasion un « *nouvel objectif stratégique* » visant à concilier le renforcement de l'emploi, de la croissance économique et de la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance³. Dans ce cadre, le rétablissement du « *plein emploi* »⁴ devient l'objectif ultime de l'ensemble des interventions communautaires, et l'augmentation du taux d'emploi⁵, comme l'indique J-C. Barbier, est érigée en « *norme fonctionnelle suprême* »⁶ de la politique de l'emploi. Ainsi le Conseil européen fixe à Lisbonne comme objectif d'atteindre un taux d'emploi en 2010 de 70% pour l'ensemble de la population d'âge actif et de 60 % pour les femmes⁷. En second lieu, la mise en oeuvre de cette nouvelle stratégie passe par « *le*

¹ Olivier Marchand distingue trois types d'indicateurs : « *les indicateurs de performance de base* », « *les indicateurs de suivi des trois premières lignes directrices* » et « *les indicateurs de suivi des autres lignes directrices* ». Ce sont les premiers visant « *à juger de la performance d'ensemble de chacune des économies européennes en matière d'emploi et de chômage* » qui sous-tendent l'évaluation des Plans d'action nationaux des Etats membres par la Commission et le Conseil, *ibid.*

² Décision (2001/63/CE) du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001.

³ « *L'Union s'est aujourd'hui fixé un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir : devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* », Paragraphe 5, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, Conclusions de la Présidence.

⁴ « *Cette stratégie doit permettre à l'Union de rétablir les conditions propices au plein emploi et de renforcer la cohésion régionale en son sein. Le Conseil européen doit fixer un objectif pour le plein emploi en Europe dans une nouvelle société naissante, mieux adaptée aux choix personnels des femmes et des hommes* », Paragraphe 6, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, Conclusions de la Présidence. La Commission indiquait aussi, « *À Lisbonne, l'Union doit se fixer pour objectif essentiel de la politique économique et sociale le rétablissement du plein emploi* », « *Le conseil européen de Lisbonne - Un agenda de renouveau économique et sociale pour l'Europe* », Contribution de la Commission européenne au Conseil européen spécial de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, DOC/00/07, 28 février 2000, p. 23.

⁵ Selon l'INSEE, « *Le taux d'emploi est la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler (15 à 64 ans). Le taux d'emploi reflète la capacité d'une économie à utiliser ses ressources en main-d'œuvre* », http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/taux-d-emploi.htm

⁶ J-C. Barbier, « *Europe sociale : l'emploi d'abord* », Centre d'Etudes de l'Emploi, *Quatre pages*, mars 2001, p. 2.

⁷ « *Le Conseil européen estime que l'objectif global de ces mesures devrait consister, sur la base des statistiques disponibles, à porter le taux d'emploi (actuellement de 61 % en moyenne) à un niveau aussi proche que possible de 70 % d'ici à 2010 et à faire en sorte que la proportion de femmes actives (actuellement de 51 % en moyenne) dépasse 60 % d'ici à 2010* », Paragraphe 30, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, Conclusions de la Présidence.

recours à une nouvelle Méthode ouverte de coordination permettant de diffuser les meilleures pratiques et d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'UE »¹. Ce faisant, sous l'impulsion de la Commission de R. Prodi, l'Union « institutionnalise » et élargit à d'autres domaines de la politique sociale (lutte contre l'exclusion sociale et la protection sociale notamment) la méthode initiée dans la cadre du « *processus de Luxembourg* ». En effet, cette Méthode ouverte de coordination (MOC) comprend (§37 des Conclusions de la Présidence), l'élaboration de lignes directrices, assorties d'échéances spécifiques pour atteindre des buts fixés à court, moyen et long terme, ainsi que la mise en place d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs et de critères d'évaluation permettant de comparer les pratiques des Etats membres. La traduction de ces lignes directrices dans les politiques nationales et locales tient compte des spécificités de chaque pays, et sur le modèle de la Stratégie européenne pour l'emploi, est soumis à « *un processus de surveillance par les pairs* »². Ceci nous amène, en corollaire, au troisième apport du sommet de Lisbonne, qui est l'accent mis, en vertu du principe de subsidiarité, sur l'implication des acteurs de niveaux régional et local dans cette nouvelle méthode. « *L'approche retenue sera totalement décentralisée, conformément au principe de subsidiarité ; l'Union, les États membres, les collectivités régionales et locales, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile seront activement associés dans diverses formes de partenariat* »³ déclare ainsi le Conseil européen.

À partir du début de l'année 2000, en continuité avec la stratégie de Lisbonne, on assiste à l'émergence sur l'agenda communautaire de la « *dimension locale* »⁴ de la Stratégie

¹ Paragraphe 37, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, Conclusions de la Présidence.

² C. Mandin, B. Palier, *L'Europe et les politiques sociales : Vers une harmonisation cognitive et normative des réponses nationales*, Table ronde n°5, L'institutionnalisation de l'Europe, VIIe Congrès de l'AFSP, Lille septembre 2002, p. 11.

³ Paragraphe 38, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, Conclusions de la Présidence. Romano Prodi déclarait devant le Parlement européen plus largement « *Loin de préconiser un rôle centralisateur pour 'Bruxelles', je pense que le moment est venu de procéder à une **décentralisation radicale**. Il est temps de réaliser que l'Europe n'est pas administrée que par les institutions européennes, mais aussi par les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que par la société civile* », « 2000-2005: Donner forme à la Nouvelle Europe », discours de Romano Prodi, président de la Commission européenne, Parlement européen Strasbourg, le 15 février 2000. Voir aussi les travaux ultérieurs sur la gouvernance européenne : « Gouvernance européenne. Un livre blanc », Communication de la Commission, COM (2001) 428 final, 25.7.2001.

⁴ Cf. « Agir au niveau local pour l'emploi. Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi », Communication de la Commission, COM (2000) 196 final, 7 avril 2000. « Renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi », Communication de la Commission, COM (2001) 629 final, 6 novembre 2001.

européenne pour l'emploi¹. La Commission justifie alors l'inscription du « local » dans la coordination des politiques de l'emploi d'une double manière. Tout d'abord, elle doit permettre de relever le taux d'emploi et d'atteindre ainsi l'objectif de plein emploi : « *La Commission est d'avis que la création d'une dimension locale dans la SEE peut grandement contribuer aux objectifs plus vastes de la Communauté en matière de plein emploi, de croissance économique durable et de cohésion sociale, notamment dans une Union élargie* »². Odile Quintin, Directrice Générale de l'Emploi et des affaires sociales, évoquait en clôture du colloque « Stratégie territoriales en faveur de l'emploi » de 2000, le « *rôle de la dimension territoriale dans le retour au plein-emploi* »³.

De la participation de l'ensemble des acteurs à tous les niveaux (y compris régionaux et locaux) à la stratégie de Lisbonne découle l'idée de la nécessaire mobilisation - et coordination - des acteurs territoriaux, des « *forces locales* »⁴ afin de stimuler l'emploi au niveau local : « *Tous les acteurs à l'échelon régional et local, y compris les partenaires sociaux, doivent être mobilisés pour mettre en oeuvre la Stratégie européenne pour l'emploi en identifiant le potentiel de création d'emplois au niveau local et en renforçant les partenariats dans cette optique* »⁵.

Ensuite, elle s'appuie sur l'article 127§2 (Titre VIII) du Traité d'Amsterdam⁶ qui dispose que l'emploi doit être pris en compte dans la définition et la mise en oeuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté : « *Ce principe devrait servir de fondement à l'élaboration de*

¹ La dimension locale au sein de la stratégie européenne pour l'emploi s'impose sur l'agenda communautaire au début des années 2000, mais le Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi » soulignait déjà « *Les vertus de la décentralisation et de l'initiative* », Livre blanc de la Commission des Communautés européennes « Croissance, compétitivité, emploi. Les Défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle », Bulletin des Communautés européennes, supplément 6/93, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1993, p. 18.

² COM (2001) 629 final, 6 novembre 2001, *op. cit.*, p. 8.

³ Il s'agit du colloque clôturant la consultation organisée par la Commission sur sa Communication d'avril 2000. Cf. Intervention de Madame Odile Quintin du 1^{er} décembre 2000, « Stratégies territoriales en faveur de l'emploi », Strasbourg 30 novembre et 1^{er} décembre 2000, p. 8.

⁴ COM (2000) 196 final, 7 avril 2000, *op. cit.*, p. 6.

⁵ Décision (2001/63/CE) du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2001. « *Tous les acteurs, à tous les niveaux, ont des responsabilités et doivent apporter leur contribution* » souligne la Commission dans sa première communication sur la dimension locale de la SEE, COM (2000) 196 final, 7 avril 2000, *op. cit.*, p. 20.

⁶ Article 127 « *L'objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé est pris en compte dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et des actions de la Communauté* », Union européenne. Recueil des Traités, 1999, *op. cit.*, p. 190.

stratégies intégrées en faveur du développement de l'emploi local, stratégies qui, à leur tour, renforcent les approches analogues mises en oeuvre aux autres niveaux »¹.

Alors que la variable locale au sein de la SEE était en 1999 synonyme uniquement de « *création d'emplois à l'échelon local* »², elle renvoie davantage désormais à la notion de « *développement local de l'emploi* » et plus largement à celle de « *développement local* ». La ligne directrice 11 : « *Action locale et régionale pour l'emploi* » en 2001 stipule ainsi que les Etats « *tiendront compte, le cas échéant de la dimension du développement régional dans leur politique globale en matière d'emploi* »³. Pour la Commission, la prise en compte du « local » au triple sens du système d'acteurs locaux, des spécificités territoriales et des potentialités locales d'emploi, est un facteur d'amélioration de l'efficacité des politiques de l'emploi⁴, et la méthode développée dans le cadre du processus de Luxembourg doit permettre d'y contribuer. Le renforcement de la dimension locale dans la SEE s'alimente, nous l'avons dit, aux orientations politiques du Traité d'Amsterdam (intégration de l'emploi dans toutes les politiques) et de Lisbonne (contribution de tous les acteurs à l'objectif de plein emploi).

Elle répond donc en quelque sorte à l'exigence d'une « *déclinaison* » localisée des lignes directrices de la SEE et d'une plus forte implication des acteurs régionaux et locaux comme metteurs en œuvre⁵ - acteurs dont il s'agit d'accroître la contribution à la « *réussite des quatre*

¹ COM (2000) 196 final, 7 avril 2000, *op. cit.*, p. 19.

² La ligne directrice 12 en 1999 invitait les Etats membres à favoriser « *les mesures permettant d'exploiter complètement les possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local* », Résolution (1999/C69/02) du Conseil du 22 février 1999 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999.

³ Décision (2001/63/CE) du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2001. En outre, selon la Commission la mise en oeuvre d'une « *approche intégrée* », articulant emploi et développement local constitue une condition du succès du développement local de l'emploi : « *Pour augmenter leur efficacité, toutes les politiques mises en oeuvre au niveau local doivent s'inscrire dans une même stratégie. En ce sens, les mesures spécifiques pour l'emploi doivent également être interprétées comme des prolongements des autres instruments des politiques de développement qui doivent, à leur tour, intégrer la dimension de l'emploi* », Annexe « Les conditions du succès du développement local de l'emploi » de la Communication « Agir au niveau local pour l'emploi. Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi », COM (2000) 196 final, 7 avril 2000, p. 23.

⁴ « *Alors que le développement local de l'emploi était autrefois considéré comme marginal par rapport aux stratégies macroéconomiques et structurelles, il est maintenant largement reconnu que la mobilisation des acteurs locaux peut contribuer considérablement au succès des politiques de l'emploi* », COM (2001) 629 final, 6 novembre 2001, *op. cit.*, p. 3. « *L'action locale pour l'emploi n'est certainement pas la solution unique au problème du chômage. Il s'agit cependant d'une condition nécessaire pour l'efficacité de toute stratégie* », Annexe, COM (2000) 196 final, 7 avril 2000, *op. cit.*, p. 23.

⁵ Les considérants des lignes directrices à partir de 2000 soulignent : « *Il est nécessaire d'associer les partenaires sociaux à tous les niveaux, de même que les autorités régionales et locales, à la mise en oeuvre des lignes directrices, de sorte qu'ils puissent contribuer, dans leur domaine de responsabilité, à la promotion d'un niveau élevé d'emploi* », Décision du Conseil (2000/228/CE) du 13 mars 2000 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2000.

pilliers thématiques de la SEE »¹. Mais elle renvoie en corollaire à la pertinence de la SEE comme instrument pour lever les « *obstacles* »² à la territorialisation des politiques nationales des Etats membres, et pour ce faisant maximiser l'impact de ces politiques. Elle préconise dans cette optique la mise en place de « *stratégies locales pour l'emploi* »³ élaborées par les acteurs territoriaux et qui s'insèrent dans le « *cadre conceptuel* »⁴ de la SEE : « *Une stratégie locale pour l'emploi devrait viser à développer l'emploi sur un territoire donné grâce à un ensemble intégré de mesures et à un plan d'action. La stratégie devrait consister à: cibler un territoire; établir un diagnostic local des points forts et des points faibles; identifier les acteurs potentiels et élaborer des mécanismes afin de coordonner leurs contributions; analyser les possibilités et les menaces concernant l'emploi sur le territoire cible et impliquer les autorités régionales et nationales, en s'inspirant du plan d'action national pour l'emploi correspondant* »⁵. Ces stratégies basées sur le principe du « *partenariat* »⁶ doivent contribuer, sur « *un axe horizontal* »⁷, à la fois à la coordination des acteurs et la mise en cohérence des politiques sur un territoire. La Commission souligne à ce propos que « *la mise en place de partenariats locaux regroupant l'ensemble des forces d'un territoire doit être considérée comme une condition fondamentale pour le succès des stratégies de développement local de l'emploi* »⁸. Elles doivent aussi favoriser, selon une « *approche ascendante* »⁹, la prise en compte des réalités locales par les acteurs nationaux et de terrain, en vue de développer

¹ « *La Commission s'efforce d'accroître la contribution des acteurs locaux à la réussite des quatre piliers thématiques de la SEE: améliorer la capacité d'insertion professionnelle, développer l'esprit d'entreprise, encourager la capacité d'adaptation dans les entreprises et chez les travailleurs et favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes* », COM (2001) 629 final, 6 novembre 2001, *op. cit.*, p. 9.

² La Commission introduit sa Communication sur le renforcement de la dimension locale de la SEE de la manière suivante : « *S'il existe une tendance générale à une plus grande considération pour la dimension locale de l'emploi, de nombreux obstacles (...) persistent. La SEE, et les plans d'action nationaux pour l'emploi (PAN) en particulier, peuvent fournir un cadre utile afin d'éliminer ces obstacles* », *ibid*, p. 3.

³ COM (2001) 629 final, 6 novembre 2001, *op. cit.*, pp. 8-17. La ligne directrice 11 en 2001 indique que les Etats membres « *encourageront les autorités locales et régionales à définir des stratégies pour l'emploi en vue d'exploiter pleinement les possibilités que peut offrir la création d'emplois à l'échelon local et favoriseront, à cette fin, les partenariats avec tous les acteurs concernés, y compris les représentants de la société civile* », Décision (2001/63/CE) du Conseil du 19 janvier 2001, *op. cit.*

⁴ « *La stratégie européenne pour l'emploi fournit un cadre conceptuel utile à toutes les parties* », COM (2000) 196 final, 7 avril 2000, *op. cit.*, p. 6.

⁵ COM (2001) 629 final, 6 novembre 2001, *op. cit.*, p. 10.

⁶ Annexe, COM (2000) 196 final, 7 avril 2000, *op. cit.*, p. 23.

⁷ COM (2001) 629 final, 6 novembre 2001, *op. cit.*, p. 8.

⁸ Annexe, COM (2000) 196 final, 7 avril 2000, *op. cit.*, p. 23.

⁹ « *Pour aboutir à des solutions adaptées, la stratégie et les actions locales doivent s'appuyer sur une analyse des besoins et des compétences qui existent à ce niveau. Ce principe devrait conduire les organisations locales à réexaminer leurs méthodes de travail et la manière dont elles peuvent mieux répondre aux besoins locaux* », *ibid*.

l'emploi - c'est-à-dire maintenir et créer des emplois, en particulier dans le champ de l'économie sociale¹ - au plan territorial.

Mais en référence au Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne² elles requièrent (et favorisent) aussi sur « *un axe vertical* », et ce dans le respect du principe de subsidiarité³, « *une meilleure intégration des stratégies et de l'action entre les niveaux local, régional, national et communautaire* »⁴. Cela suppose un renforcement des liens entre les différentes échelles territoriales, et notamment une prise en compte des Plans d'Action Nationaux (PAN) dans les « *stratégies locales pour l'emploi* » élaborées par les acteurs locaux, permettant une adaptation en contexte de ceux-ci, mais de manière réciproque, un rôle accru des acteurs infra-régionaux dans l'élaboration des PAN⁵. Par ailleurs, la Commission appelle de ses vœux la « *Création d'un environnement favorable* » où les services publics de l'emploi (SPE) au niveau local bénéficieraient d'une plus grande autonomie pour mettre en adéquation leurs interventions aux spécificités de leur territoire : « *Les unités décentralisées devraient bénéficier d'une plus grande autonomie dans la gestion des fonds et l'adaptation de la panoplie des instruments de la politique de l'emploi aux marchés locaux du travail* »⁶. Et elle indique explicitement : « *Les exigences croissantes en matière d'efficacité de la politique de l'emploi conduisent à inviter les SPE à se décentraliser et à adapter leurs services aux besoins locaux* »⁷. De manière euphémisée le Conseil de l'Union déclare en 2001, dans la ligne directrice 11 « *Action locale et régionale pour l'emploi* », que les Etats membres « *renforceront le rôle des services publics de l'emploi à tous les niveaux dans l'identification des possibilités d'emploi locales et l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail*

¹ Selon la ligne directrice 11 de 2001, les Etats membres « *favoriseront les mesures permettant d'améliorer le développement concurrentiel et la capacité de création d'emplois de l'économie sociale (...)* », Décision (2001/63/CE) du Conseil du 19 janvier 2001, *op. cit.*

² « *Gouvernance européenne. Un Livre blanc* », Communication de la Commission COM (2001) 428, 27 juillet 2001.

³ La Commission souligne ainsi que pour parvenir à une meilleure intégration des niveaux communautaire, national, régional et local « *la responsabilité principale incombe aux États membres* » et que si « *elle doit toutefois veiller à prendre en considération les réalités et l'expérience régionales et locales lorsqu'elle conçoit des propositions politiques* » c'est en « *respectant pleinement les dispositions constitutionnelles et les systèmes administratifs nationaux* », COM (2001) 629 final, 6 novembre 2001, *op. cit.*, p. 4.

⁴ COM (2001) 629 final, 6 novembre 2001, *op. cit.*, p. 8.

⁵ « *Si les autorités et les acteurs locaux doivent s'inspirer des lignes directrices pour l'emploi et des PAN pour élaborer leurs stratégies, le processus doit fonctionner dans les deux sens: les acteurs communautaires, nationaux et régionaux devraient, à leur tour, informer les intervenants locaux et les faire participer au processus du PAN* », *ibid.*, p. 10.

⁶ *Ibid.*, p. 19.

⁷ COM (2000) 196 final, 7 avril 2000, *op. cit.*, p. 15.

locaux »¹. En outre, la Commission suggère de manière plus large que les stratégies locales pourraient donner lieu à l'élaboration de « *plans d'action locaux (PAL)* » dans le cadre des plans d'action nationaux « *en renforçant le pouvoir des acteurs locaux, et notamment des femmes* »².

Depuis la fin des années 90, les compétences de la Communauté européenne en matière de politique d'emploi, avec la Méthode ouverte de coordination en particulier, se sont considérablement accrues. Même si l'emploi et à fortiori la déclinaison régionale et locale des politiques conduites dans ce secteur reste une prérogative des Etats membres, depuis le Livre blanc de 1993³ et au nom de l'efficacité de l'action publique, l'Union intervient dans sa « *fonction d'animation* »⁴ de plus en plus fortement au niveau territorial⁵. Cependant, la « *fonction financière* » de la politique communautaire de formation et d'emploi, constituée des fonds à finalité structurelle et notamment du Fonds social européen (FSE), est plus ancienne que le processus de Luxembourg et a vocation depuis la fin des années 80 à opérer dans le champ du « local » et à impliquer les acteurs régionaux et locaux⁶.

¹ Décision (2001/63/CE) du Conseil du 19 janvier 2001, *op. cit.*

² COM (2001) 629 final, 6 novembre 2001, *op. cit.*, p. 9.

³ Selon la Commission le fort intérêt pour le « local » est quasi concomitant de l'émergence de la préoccupation pour l'emploi au niveau communautaire, et date du Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi » de 1993 : « *L'emploi local n'a revêtu un rôle de plus en plus important qu'après que le livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi a été approuvé par le Conseil européen en 1993* », COM (2001) 629 final, 6 novembre 2001, *op. cit.*, p. 4.

⁴ Claire Aubin distingue de manière heuristique trois fonctions de la politique sociale européenne : une « *fonction législative* » visant l'harmonisation par des directives ou des règlements communautaires, une « *fonction financière* » à travers l'intervention des fonds structurels et tout particulièrement du Fonds social européen, et une « *fonction d'animation* » où la Communauté constitue « *un espace d'échange, de réflexion, d'expérience pour impulser et promouvoir des évolutions* ». Elle souligne à propos de cette dernière que la SEE lui confère « *une dimension nouvelle, axée sur la notion de convergence* », C. Aubin, 1999, *op. cit.*, p. 112.

⁵ Sous forme d'épilogue aux éléments développés dans ce paragraphe, on peut citer une étude de faisabilité, commanditée récemment par la Commission, portant sur la mise en place d'indicateurs de performance des politiques de l'emploi au niveau régional et local. L'objectif de cette étude était « *d'identifier et de proposer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs communs à l'ensemble des Etats membres et destinés à mesurer la performance en termes d'emploi au niveau local et dans l'économie sociale* ». Les experts retenus préconisaient dans leur rapport un système comportant trois types d'indicateurs : « *Des indicateurs clés pour rendre compte de la performance locale de l'emploi* » ; « *Des indicateurs pour l'élaboration de stratégies locales en faveur de l'emploi et la mise en place de partenariats* » ; « *Des indicateurs de suivi de la territorialisation des politiques de l'emploi* », J. Dahan (dir.), *Renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi : Etude de faisabilité sur les indicateurs destinés aux niveaux régional et local et à l'économie sociale*, Projet de rapport final, Groupe Bernard Brunhes Consultants, Economix-Research&Consulting, version du 21 août 2003.

⁶ La réforme des fonds de 1988 - à travers l'introduction de la notion de « *partenariat* » - constituait déjà, indique Sophie Rouault, une tentative de la Commission de « *briser son tête-à-tête avec les gouvernements nationaux (ou fédéraux) pour impliquer les régions (au sens d'autorité politiques infranationales) dans la programmation et la mise en œuvre des fonds structurels* », S. Rouault, 2002, *op. cit.*, p. 44.

Comme nous allons le voir maintenant, la récente réforme des fonds structurels de mars 1999, en renforçant les liens entre le FSE et la Stratégie européenne pour l'emploi, conforte la « *dimension locale* » de cette dernière, et tend également à faire converger les orientations normatives de ces deux instruments.

Paragraphe 2 - La Stratégie européenne pour l'emploi et le Fonds social européen : vers une convergence

Avant d'aborder de front la question des liens qui se sont noués à la fin des années 90 entre le FSE et la SEE, nous voudrions au préalable revenir brièvement sur l'évolution des fonds structurels en portant une attention toute particulière au FSE, et plus spécifiquement à l'Objectif prioritaire n°3 consacré à l'intervention sur le marché du travail. Ce détour nous paraît incontournable puisque la mise en oeuvre de l'Objectif 3 en France - et sa programmation régionale en Aquitaine - constitue, avec la traduction nationale de la SEE, notre terrain privilégié d'analyse.

Institué en 1957 par le Traité de Rome, le Fonds social européen est le plus ancien des fonds structurels. Il soutient initialement les politiques des Etats membres dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle afin « *de promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs* »¹. Jusqu'au début des années 80, le FSE vise principalement à faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations économiques et leur mobilité géographique et professionnelle, en finançant à hauteur de 50% des allocations de formation et des aides à la reconversion.

¹ L'article 123 du Titre III sur la politique sociale stipulait : « *Afin d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché commun et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie, il est institué, dans le cadre des dispositions ci-après, un Fonds social européen qui aura pour mission de promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs* », Troisième partie, Titre III, Chapitre 2, p. 99.

Source : http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/treaties_founding.htm

Dans la période où le chômage massif se développe en Europe, une seconde « réforme »¹ intervient en 1983 qui tend d'un côté à renforcer le rôle de ce fonds dans la lutte contre le chômage - tout particulièrement celui des jeunes de moins de 25 ans - et de l'autre à réorienter les financements vers les régions les plus en difficulté. En premier lieu, si le FSE conserve sa mission initiale de soutien aux travailleurs touchés par les restructurations à travers le financement d'actions de formation, cette réforme conforte son statut d'« *instrument de politique de l'emploi* »², et partant l'élargissement de son champ d'intervention ainsi que des publics et des actions éligibles³. Selon l'article premier de la Décision du Conseil d'octobre 1983 révisant les missions du FSE, celui-ci « *favorise la mise en oeuvre de politiques visant, d'une part, à donner à la main-d'oeuvre les qualifications professionnelles nécessaires en vue d'obtenir un emploi stable et, d'autre part, à développer les possibilités d'emploi* ». Le concours du FSE est recentré prioritairement sur l'insertion professionnelle des jeunes - au minimum 75% des crédits doivent être consacré annuellement aux jeunes - mais cible aussi explicitement d'autres catégories de publics de la politique de l'emploi telles que les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées et les femmes souhaitant reprendre une activité professionnelle.

En second lieu, le financement du FSE doit désormais contribuer à « *la réduction des déséquilibres régionaux du marché de l'emploi* »⁴. L'importance accordée à cette finalité par le Conseil se traduit par une majoration de 10% de l'intervention du fonds : « *Dans le cas d'actions réalisées en faveur de l'emploi dans les régions caractérisées par un déséquilibre*

¹ Une étude du Parlement européen évoque une première réforme en 1971 : « *Une révision du système à la fin de la période de transition a abouti à une première réforme (décision du Conseil de 1971) consistant en une forte augmentation des ressources du Fonds, le remplacement de la méthode de remboursement a posteriori par la soumission préalable des demandes d'aide et l'introduction d'un lien entre les aides et les politiques communautaires* », http://www.europarl.eu.int/facts/4_8_2_fr.htm. Cette réforme intervient après que le Conseil européen de Luxembourg des 21-22 avril 1970 ait introduit pour la première fois un système de ressources propres pour le budget général de la Communauté qui est entré en vigueur en 1971.

² Le Conseil souligne dans les considérants de sa décision que le FSE « *En tant qu'instrument de politique de l'emploi, doit apporter, dans le respect du principe de la solidarité communautaire, la contribution la plus efficace et cohérente possible à la solution des problèmes les plus graves et en particulier à la lutte contre le chômage, y compris le sous-emploi structurel, et à la promotion de l'emploi des groupes les plus touchés* », Décision (83/516/CEE) du Conseil du 17 octobre 1983 concernant les missions du Fonds social européen.

³ L'article 4 §3 précise : « *Le concours du Fonds peut être également octroyé en faveur de personnes appelées à exercer l'activité de formateur, d'expert en orientation professionnelle ou en placement ou d'agents de développement* », Décision (83/516/CEE) du Conseil du 17 octobre 1983, *op. cit.*

⁴ L'article premier stipule : « *Il contribue notamment à l'insertion et l'intégration socio-professionnelles des jeunes et des travailleurs défavorisés, à l'adaptation de la main-d'oeuvre, au développement du marché du travail et aux mutations technologiques ainsi qu'à la réduction des déséquilibres régionaux du marché de l'emploi* », *ibid.*

particulièrement grave et prolongé de l'emploi, à définir par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, le concours du Fonds est majoré de 10 % »¹.

Au cours des années 80, le contexte économique défavorable entraînant, malgré le développement des fonds structurels², un accroissement des disparités économiques et sociales entre les régions, combiné à la perspective de l'élargissement de la Communauté au Portugal et à l'Espagne, ont conduit en 1986 à l'introduction au sein du Traité CEE d'un nouveau titre V relatif à « *La cohésion économique et sociale* »³. L'article 130 A de l'Acte Unique Européen en précise les contours : « *Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées* ». Et selon l'article suivant, la réalisation de ce nouvel objectif doit s'appuyer sur les fonds à finalité structurelle⁴. Sur cette base et en conformité avec l'article 130 D du titre V une réforme importante des fonds est entreprise en 1988 par la Commission de Jacques Delors visant à les conformer à cet objectif⁵. Comme le suggère Philippe Cuntigh « *La Commission ne se contentera pas d'une simple 'rationalisation'* »⁶. Cette réforme fondamentale crée un cadre unique pour l'ensemble de la politique structurelle mais s'accompagne aussi en lien avec le « *Paquet Delors* » d'un doublement de la dotation des fonds jusqu'en 1993.

¹ Article 5 §2, *ibid.*

² Le Fonds européen de développement régional (FEDER) est créé en 1975 à la suite du premier élargissement (la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark adhèrent à la Communauté, le 1^{er} janvier 1973).

³ Acte Unique Européen, Chapitre II, Section II, Sous-section IV, Article 23, « Titre V », Journal officiel des Communautés européennes, L 169, 29. 6. 87, p. 9,

Source : http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/treaties_other.htm

⁴ « *La Communauté soutient cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des Fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « orientation », Fonds social européen, Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants* », Acte Unique Européen, Chapitre II, Section II, Sous-section IV, Article 23, « Titre V », article 100 B, *ibid.*

⁵ Cet article prévoyait qu'à l'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen (le 1^{er} juillet 1987), la Commission devait soumettre au Conseil « *une proposition d'ensemble visant à apporter à la structure et aux règles de fonctionnement des Fonds existants à finalité structurelle (...) les modifications qui seraient nécessaires pour préciser et rationaliser leurs missions afin de contribuer à la réalisation des objectifs énoncés aux articles 130 A et 130 C, ainsi qu'à renforcer leur efficacité et coordonner leurs interventions entre elles et avec celles des instruments financiers existants* », Acte Unique Européen, Chapitre II, Section II, Sous-section IV, Article 23, « Titre V », article 100 D, *op. cit.*, pp. 9-10.

⁶ P. Cuntigh, 1999, *op. cit.*, p. 22.

Reprenant la méthode de programmation pluriannuelle, expérimentée depuis 1981 dans le cadre d'opérations intégrés de développement (OID), qu'elle institutionnalise, cette réforme introduit, en outre, les principes de concentration des fonds par thème (objectifs 3, 4 et 5a) et par zone géographique (objectifs 1, 2 et 5b), de « *partenariat* »¹ entre la Commission, les Etats et les autorités régionales dans la mise en œuvre des programmes mais aussi les principes d'additionnalité et de complémentarité². Parmi les cinq objectifs prioritaires qui sont définis, deux sont financés exclusivement par le FSE et sont « *applicables à l'ensemble du territoire de la Communauté* »³ : l'objectif n°3 « *combattre le chômage de longue durée* » et l'objectif n°4 « *faciliter l'insertion professionnelle des jeunes* »⁴.

A la signature du Traité de Maastricht, en février 1992, l'objectif de cohésion économique et sociale devient avec le marché unique et l'union économique et monétaire, l'une des trois priorités de l'Union européenne : « *L'Union se donne pour objectifs : de promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique (...)* »⁵. Le nouveau Traité en modifiant l'article 123 du Traité de Rome ajoute aux missions initiales du FSE - promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs - celle de « *faciliter l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation et la reconversion professionnelles* »⁶.

¹ Selon le Règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, l'action communautaire « *s'établit par une concertation étroite entre la Commission, l'Etat membre concerné et les autorités compétentes désignées par celui-ci au niveau national, régional, local ou autre, toutes les parties étant des partenaires poursuivant un but commun. Cette concertation est ci-après dénommée 'partenariat'. Le partenariat porte sur la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des actions* ».

² L'additionnalité interdit la substitution des crédits communautaires aux dépenses publiques ou assimilables de l'Etat membre et la complémentarité renvoie à la nécessité d'un co-financement par l'Etat membre.

³ Règlement (CEE) n° 4255/88 du Conseil du 19 décembre 1988 portant disposition d'application du règlement (CEE) n°2052/88 en ce qui concerne le Fonds social européen, Journal officiel des Communautés européennes, L 374, 31. 12. 88, p. 21.

⁴ Le règlement spécifique au FSE précise deux types d'actions éligibles : a) de formation professionnelle, accompagnées si nécessaire d'actions d'orientation professionnelle ; b) d'aides à l'embauche dans les emplois de nature stable nouvellement créés, et la création d'activités d'indépendants, *ibid.*

⁵ Titre I, Article B du Traité sur l'Union européenne, Journal officiel n° C 191 du 29 juillet 1992, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

⁶ Titre VIII (ex-Titre III), Article 123 du Traité sur l'Union européenne, *ibid.*

Une nouvelle réforme intervient en 1993 qui, comme l'indique Philippe Cuntigh, sans apporter de modifications profondes « *approfondit et ajuste les principes déjà introduits par la réforme fondamentale de 1988* »¹. Mais cette réforme qualifiée de « *majeure* »² par une étude du Parlement européen, s'est traduite par une nouvelle augmentation de la dotation des fonds, l'ensemble de l'enveloppe pour la période 1994-1999 représentant environ le tiers du budget total de la Communauté. Par ailleurs à cette occasion et dans le prolongement du Traité de Maastricht, les objectifs prioritaires du FSE ont été redéfinis, élargissant par là même le champ d'intervention de ce fonds. Les objectifs 3 et 4 de 1988 sont réunis dans un nouvel objectif n°3 qui a pour ambition de « *combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail* »³. Le règlement révisé des fonds structurels introduit, en 1993, un objectif n°4 qui vise à « *faciliter l'adaptation des travailleurs et travailleuses aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production* »⁴. Avec cette réforme, les financements du FSE englobent une grande partie des politiques actives de l'emploi des Etats membres⁵. De manière concomitante, les orientations du FSE s'adosent fortement aux perspectives et propositions d'actions développées dans le Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi ». D'un côté, si le règlement du FSE ne fait pas explicitement référence à ce texte, il n'y a pas d'ambiguïté sur la filiation⁶ lorsque qu'il est précisé que : « *Les États membres et la Commission s'assurent que les actions menées au titre des différents objectifs constituent une approche cohérente ayant pour but l'amélioration du fonctionnement du marché du travail et*

¹ P. Cuntigh, 1999, *op. cit.*, p. 40.

² Site internet du Parlement européen, Fiches techniques, 4.4.1. « La cohésion économique et sociale », http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_4_1_fr.htm

³ Règlement (CEE) n° 2081/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants.

⁴ *Ibid.*

⁵ Au titre de l'Objectif 3, le FSE co-finance les actions visant à : « *faciliter l'insertion professionnelle de personnes au chômage exposées au chômage de longue durée* » ; « *faciliter l'insertion professionnelle des jeunes à la recherche d'un emploi* » ; « *promouvoir l'intégration des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail* » ; « *promouvoir l'égalité des chances pour les hommes et les femmes sur le marché du travail* ». Au titre de l'Objectif 4, il co-finance des actions tendant « *à faciliter l'adaptation des travailleurs et travailleuses, notamment ceux qui sont menacés de chômage, aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production* », en particulier « *par l'anticipation des tendances du marché du travail et des besoins en qualifications professionnelles* », « *la formation et la requalification professionnelles, l'orientation et le conseil* » et « *l'assistance permettant d'améliorer et de développer des systèmes adéquats de formation* », Règlement (CEE) n° 2084/93 du Conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement (CEE) n° 4255/88 portant dispositions d'application du règlement (CEE) no 2052/88 en ce qui concerne le Fonds social européen.

⁶ Nous reviendrons plus précisément sur le contenu de cette filiation dans le paragraphe suivant consacré au référentiel de la politique communautaire de l'emploi.

*le développement des ressources humaines (...)»¹. De l'autre côté, la Commission fait expressément référence au FSE lorsqu'elle évoque, en conclusion du chapitre sur l'emploi du Livre blanc, le soutien que la Communauté doit apporter à la stratégie d'enrichissement en emploi de la croissance. Elle écrit en substance que « *La Communauté peut et doit apporter un important soutien :**

- *en fournissant un forum où puisse être convenu un stratégie globale ;*

- *en soutenant les mesures nationales par des actions communautaires complémentaires (...) sous la forme d'un supplément financier apporté par le Fonds social européen (...) ou par la création de réseaux et d'autres mesures destinées à garantir le transfert des bonnes pratiques et de l'expérience »².*

On le voit le lien entre stratégie européenne de l'emploi et FSE est déjà présent dès le Livre blanc de J. Delors. Le renforcement de la compétence de l'Union dans le champ de l'emploi (avec l'introduction du Titre VIII dans le Traité d'Amsterdam en particulier), accentuera le rapprochement, sous l'angle institutionnel et normatif, des instruments à finalité structurelle tel que le Fonds social européen et la politique coordonnée de l'emploi. De ce point de vue, la récente réforme des fonds de mars 1999 constitue un moment clé. Pádraig Flynn, Commissaire en charge de l'emploi et des affaires sociales de 1993 à 1999 déclarait à ce propos : « *La dernière réforme des Fonds structurels a été considérable, comme l'était déjà la première, qui en constituait le préalable. Le FSE représente désormais l'instrument concret de la Stratégie européenne pour l'emploi et les États membres doivent l'utiliser pour promouvoir les différents domaines d'action qui sous-tendent cette stratégie »³.*

Alors que le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997 prend acte du « *lien fondamental qui existe entre la création d'emplois, l'employabilité et la cohésion sociale* »⁴, le Traité d'Amsterdam ne modifie pas les missions du FSE définies à Maastricht (l'article 123 est

¹ Règlement (CEE) n° 2084/93 du Conseil du 20 juillet 1993, *op. cit.*

² Livre blanc de la Commission des Communautés européennes « Croissance, compétitivité, emploi. Les Défis et les pistes pour entrer dans le XXIe siècle », 1993, *op. cit.*, p. 142.

³ Sept ans d'engagement envers l'emploi et la politique sociale : entretien avec le Commissaire Pádraig Flynn (9/9/99), http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/1999/flynn_fr.htm

⁴ Conseil européen d'Amsterdam, 17 juin 1997, Conclusions de la Présidence.

simplement remplacé par l'article 146). La question de l'articulation du FSE et de la SEE n'émerge de manière prégnante qu'à partir de la préparation du Sommet extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi. La Commission indique dans son projet de Rapport conjoint de 1997 à propos du « *Soutien des fonds structurels à la promotion de l'emploi dans les états membres* » : « *L'analyse des programmes pluriannuels montre la cohérence entre les priorités définies dans la stratégie de l'emploi et le fonctionnement des Fonds structurels, et en particulier du Fonds social européen. L'évaluation à mi-parcours et la révision des programmes des objectifs 1, 3, 4, 5b et 6 ainsi que la nouvelle période de programmation pour les régions de l'objectif 2 offrent l'occasion de concentrer davantage le soutien des Fonds structurels sur l'emploi* »¹.

Elle invite en outre dans sa Communication relative à l'examen des PAN de 1998 à prendre des mesures pour « *mieux intégrer le Fonds social européen dans les politiques du marché du travail* »². Le Conseil européen de Vienne de décembre 1998 confirmera cette perspective en recommandant « *que la réforme du Fonds social européen soit utilisée pour accroître le soutien de la stratégie pour l'emploi et de la qualification des ressources humaines* »³.

En 1999, dans le cadre du paquet législatif dit « *Agenda 2000* »⁴ visant notamment à doter l'Union européenne d'un cadre financier pour la période 2000-2006, les fonds structurels ont été une nouvelle fois réformés. Le Conseil européen de Berlin en mars 1999 qui a adopté l'Agenda 2000 déclarait que celui-ci « *visé à doter l'Union de politiques plus efficaces et des moyens financiers pour les mettre en oeuvre dans un esprit de solidarité, tout en assurant la même rigueur budgétaire au niveau de l'Union qu'au niveau national* »⁵. Tenant compte de la perspective d'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale - 25 Etats membres en mai 2004 - la dotation financière des fonds a été maintenue au même niveau que celui atteint en 1999.

¹ Projet de la Commission concernant le Rapport conjoint sur l'Emploi 1997, 1 octobre 1997, p. 51. Le Conseil européen de Luxembourg conclue pour sa part qu'il « *souhaite que la prochaine réforme des fonds structurels s'inspire de l'expérience acquise jusqu'ici pour utiliser au mieux les fonds au service de l'emploi chaque fois que cela est possible dans le cadre des objectifs qui leur sont assignés et dans le respect de leur vocation première visant à assurer le rattrapage des régions en retard de développement* », Conseil européen extraordinaire sur l'emploi, Luxembourg - 20/21 novembre 1997, Conclusions de la Présidence, p. 12.

² « *Des lignes directrices à l'action concrète : examen des plans d'action nationaux pour l'emploi* », Communication de la Commission, COM (1998) 316 final, 13 mai 1998, p. 14.

³ Paragraphe 36, Conseil européen de Vienne, 11 et 12 décembre 1998, Conclusions de la Présidence.

⁴ Cf. « *Agenda 2000 - Pour une Union plus forte et plus large* », Communication de la Commission, COM (97) 2000 final, 16 juillet 1997.

⁵ Conseil européen de Berlin, 24 et 25 mars 1999, Conclusions de la Présidence.

En contrepartie, et afin d'améliorer leur efficacité, les fonds ont fait l'objet d'une plus forte concentration thématique, géographique et financière¹. Ainsi le nombre d'objectifs prioritaires a été réduit de sept à trois comprenant, l'objectif 1 « *Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement* », l'objectif 2 « *Soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle* » et l'objectif 3 « *Soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi* »². Par ailleurs, cette réforme reprend en les précisant les principes de programmation³ et d'additionnalité, élargit celui de partenariat, en y incluant explicitement en particulier les « *autorités régionales et locales* »⁴. Elle introduit en outre une « *décentralisation* » accrue de la mise en œuvre des programmes, impliquant en corollaire un renforcement des principes relatifs à la gestion, le suivi et l'évaluation ainsi qu'au contrôle financier, activités qui incombent dorénavant clairement aux Etats membres⁵. J-C. Barbier résume fort bien le nouveau positionnement de la Commission découlant de la réforme : « *La*

¹ Un document de niveau « politique » de la Commission, relatif à la préparation de la réforme des fonds, indique que « *L'efficacité des fonds structurels dépend d'un effort de concentration conduit à quatre niveaux : une concentration sur trois objectifs prioritaires et trois initiatives communautaires seulement ; une concentration sur des domaines d'intervention prioritaires (...); une concentration géographique permettant d'aboutir en 2006, grâce à des périodes de transition, à une couverture plus réduite de la population communautaire ; une concentration financière maintenant la priorité de l'intervention des fonds structurels en faveur des régions en retard de développement à un niveau équivalent au niveau actuel* », « Agenda 2000. Réforme des fonds structurels et de cohésion. Aide structurelle de préadhésion », Communication de Mme Wulf-Mathies, en accord avec M. le Président, Mme Bjerregaard et M. Kinnock, COM (1998) 130, Secrétariat Général, Réunion spéciale des chefs de Cabinet, le 26 février 1998, pp. 9-10.

² Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels, Journal officiel des Communautés européennes, L 161/1, 26.6.1999, p. 7.

³ Le règlement des fonds définit la « *programmation* » comme étant « *le processus d'organisation, de prise de décision et de financement effectué en plusieurs étapes et visant à mettre en œuvre, sur une base pluriannuelle, l'action conjointe de la Communauté et des Etats membres pour réaliser les objectifs visés à l'article 1^{er}* », *ibid.*, p. 12.

⁴ L'article 8 du règlement de juin 1999 stipule : « *Les actions communautaires (...) sont arrêtées dans le cadre d'une concertation étroite, ci-après dénommée 'partenariat', entre la Commission et l'Etat membre ainsi qu'avec les autorités et les organismes désignés par l'Etat membre dans le cadre des règles nationales et pratiques actuelles, notamment : les autorités régionales et locales et les autres autorités publiques compétentes ; les partenaires économiques et sociaux ; tout autre organisme approprié dans ce cadre* », Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999, *op. cit.*, p. 11.

⁵ La Commission déclare dans son document de préparation : « *Le rôle des Etats et régions dans la mise en oeuvre de la programmation doit être plus marqué par un réelle décentralisation. En contrepartie, leur responsabilité de contrôle, de vérification et d'évaluation des résultats doit être plus grande vis-à-vis de la Communauté* ». Elle précise plus loin : « *La Commission décide, sur proposition des Etats membres et après l'exercice du partenariat, dans et avec les Etats membres des stratégies et priorités de développement et alloue les crédits des fonds structurels dans ce contexte. Sur cette base, les Etats membres et les régions décident de la mise en œuvre de la programmation, la gèrent, la contrôlent et l'évaluent. Ils en rendent compte à la commission* », COM (1998) 130, Secrétariat Général, *op. cit.*, pp. 9-10. Concernant l'ensemble des modifications apportées par la nouvelle réglementation de 1999, on pourra se référer utilement au document de la Commission « *Réforme des fonds structurels 2000-2006. Analyse comparée* », Commission européenne, juin 1999.

référence gestionnaire actuelle de la Commission est celle d'un 'principal' qui contrôle des 'agents' à l'aide d'outils à distance, comme l'évaluation et le contrôle »¹.

Qui plus est, l'explicitation et l'accentuation du « *lien direct* »² entre les politiques structurelles - notamment le FSE (et l'Objectif 3) - et la Stratégie européenne pour l'emploi représente une innovation importante de la réforme des fonds de 1999. En effet, la nouvelle réglementation du FSE a été élaborée sur la base du processus de Luxembourg, les missions de ce fonds ont été « *adaptées pour prendre en compte et mettre en oeuvre la Stratégie européenne pour l'emploi* »³. Selon les « *Orientations* »⁴ de la Commission, le Fonds social européen est conçu désormais comme le « *principal instrument financier* » permettant d'un côté de « *développer les ressources humaines, au niveau européen, sur tout le territoire de l'Union et au titre de tous les objectifs des Fonds structurels* »⁵, et de l'autre d'aider « *les États membres à développer et mettre en oeuvre les orientations pour l'emploi au titre de la Stratégie européenne pour l'emploi* »⁶. L'article premier du nouveau règlement FSE stipule que « *le Fonds contribue aux actions entreprises en application de la Stratégie européenne pour l'emploi et des lignes directives annuelles pour l'emploi* »⁷. Dans ce contexte, l'Objectif 3 rénové incorpore les anciens objectif 3 et 4 et ses fonctions sont revisitées et élargies : il constitue à présent un « *cadre de référence pour développer les ressources humaines* » pour l'ensemble de la politique structurelle (tous les objectifs et fonds confondus)⁸, mais aussi pour l'appui de cette dernière à la Stratégie européenne pour l'emploi et à la mise en œuvre par les Etats membres de leurs plans d'action nationaux pour l'emploi.

¹ J-C. Barbier, 2002, *op. cit.*, p. 30.

² « La stratégie européenne pour l'emploi. Investir dans les ressources humaines », Commission européenne, Emploi et affaires sociales, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999, p. 15.

³ Considérant (8), Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999, *op. cit.*, p. 2.

⁴ « *Les orientations visent à aider les autorités nationales et régionales dans la préparation de leurs stratégies de programmation au titre de chacun des objectifs n° 1, n° 2 et n° 3 des Fonds structurels ainsi que leurs liens avec le Fonds de cohésion* », « Les Fonds structurels et leur coordination avec le Fonds de cohésion. Orientations pour les programmes de la période 2000-2006 », Communication de la Commission, Journal officiel des Communautés européennes, C 267/02, 22.9.1999, p. 2.

⁵ Le FSE finance les trois objectifs de la nouvelle programmation 2000-2006 et de manière exclusive l'objectif n°3.

⁶ « *Orientations pour les programmes de la période 2000-2006* », *op. cit.*, p. 14.

⁷ Article premier « *Mission* », Règlement (CE) n° 1784/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds social européen, Journal officiel des Communautés européennes, L 213/5, 13. 8. 1999, p. 6.

⁸ Il constitue un « *cadre de référence pour toutes les mesures visant à promouvoir les ressources humaines sur la totalité d'un territoire national, quel que soit le statut de l'objectif, en délimitant ainsi les façons dont l'État membre propose d'utiliser le Fonds structurel (c'est-à-dire, principalement, bien que non exclusivement, le FSE) pour contribuer à la croissance de l'emploi et au renforcement de la cohésion économique et sociale* », « *Orientations pour les programmes de la période 2000-2006* », *op. cit.*, p. 14.

Le « *Champ d'application* » du Fonds (article 2 du règlement), et partant de l'Objectif 3 - contrairement à la période précédente le règlement FSE ne distingue pas les différents objectifs prioritaires - est composé de cinq « *domaines politiques* »¹ que les « Orientations » résumant ainsi : « *Agir sur le marché du travail pour promouvoir l'emploi ; Une société sans exclusion, ouverte à tous ; Promouvoir l'aptitude à l'emploi, les capacités et la mobilité par l'éducation permanente ; Développer la capacité d'adaptation et l'esprit d'entreprise, Des actions positives pour les femmes* »². La Commission souligne en outre que « *Les cinq sphères d'action du règlement sur le FSE définissent les domaines dans lesquels les États membres devraient prendre des mesures qui seraient les quatre piliers des orientations pour l'emploi* »³. De manière symétrique, les « *Plans nationaux d'action pour l'emploi* » doivent servir de « *cadre général aux actions relevant des Fonds structurels* » et en particulier du Fonds social européen⁴. Désormais, selon le nouveau règlement général des fonds structurels, les Etats membres sont tenus de démontrer, dans les documents de programmation qu'ils élaborent, les liens et la cohérence de l'intervention des fonds structurels avec leur plan national d'action pour l'emploi⁵. Preuve s'il en est de l'importance accordée par la Commission à la synergie entre FSE et SEE, la Direction A de la DG « Emploi et affaires sociales » responsable de la coordination de la politique du FSE et de la Stratégie européenne pour l'emploi, autrefois rattachée au directeur général adjoint, dépend aujourd'hui directement du directeur général⁶.

¹ Les cinq domaines sont les suivants : « *a) développement et promotion de politiques actives du marché du travail (...); b) promotion de l'égalité des chances pour tous dans l'accès au marché du travail (...); c) promotion et amélioration : de la formation professionnelle ; de l'éducation ; et du conseil dans le cadre d'une politique de formation tout au long de la vie (...); d) promotion d'une main-d'oeuvre compétente, formée et souple, de l'innovation et de l'adaptabilité au niveau de l'organisation du travail, du développement de l'esprit d'entreprise (...); e) mesures spécifiques pour améliorer l'accès et la participation des femmes au marché du travail (...)* », Règlement (CE) n° 1784/1999, *op. cit.*, p. 6.

² « Orientations pour les programmes de la période 2000-2006 », *op. cit.*, pp. 15-17.

³ *Ibid.*, p. 15.

⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁵ Cela concerne en particulier le « Plan » (article 15 §3 et article 16 §b) et le « Cadre de référence de l'objectif n°3 » (article 8 §c), documents constitutifs de la procédure de programmation négociée entre l'Etat membre et la Commission. Les liens entre les orientations du FSE et celles de la SEE ainsi que la procédure de programmation seront explicités dans la partie de la thèse consacrée à la mise en oeuvre du programme FSE Objectif 3 en France.

⁶ Cf. Organigramme de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, 16/02/2005, version 59.

Paragraphe 3 – La politique de l’emploi au niveau communautaire : une nouvelle matrice cognitive et normative orientée par le « *néo-libéralisme gestionnaire* »¹

Malgré leur rapprochement récent d’un point de vue réglementaire et normatif, ces deux instruments communautaires - FSE et SEE - conservent des particularités intrinsèques qui les différencient fortement. Seul le FSE constitue, à l’instar des politiques redistributives nationales, un véritable programme social au niveau fédéral. En référence à G. Majone, J-C. Barbier indique fort justement que « *les politiques sociales ont, par nature, une dimension redistributive, qui n’existe au niveau communautaire que pour les fonds structurels* »². Ces instruments se distinguent également au regard du principe d’action par lequel l’Union agit sur les systèmes politiques nationaux. Le FSE comme l’ensemble des fonds structurels tire principalement son efficace du fait qu’il constitue un co-financement s’adossant aux programmes et mesures des Etats membres³. La SEE, quant à elle, influence les politiques nationales par le biais de la surveillance multilatérale et la perspective comparative, l’évaluation et la pression par les pairs qu’elle met en œuvre. Cependant, l’action communautaire en matière d’emploi est circonscrite par le principe de subsidiarité. C’est pourquoi, dans les deux cas, l’Union tend principalement à promouvoir des « idées », à provoquer au sein des Etats membres des changements d’ordre cognitif et normatif quant à la définition des problèmes à traiter et des remèdes à y apporter. En ce sens, la politique communautaire de l’emploi, quel que soit l’instrument, correspond d’abord à « *des arrangements cognitifs, des représentations* »⁴. Cela ne sous-entend pas bien entendu que l’impact de l’intervention de la Communauté sur les politiques nationales se réduise à son aspect « cognitif », elle produit comme le montre l’étude de Pierre Muller et Sophie Rouault, des « *apprentissages d’ordre cognitif et organisationnel* ». Elle ne génère pas simplement des « *changements dans les modes d’action publique mais aussi dans la répartition des rôles et des pouvoirs entre acteurs, dans leur interdépendance et leurs mode de légitimation* »⁵.

Par ailleurs, le couplage de la SEE et du FSE, évoqué précédemment, a tendance à renforcer le spectre d’influence des orientations normatives communautaires, puisque ce faisant elles

¹ B. Jobert, 1994, *op. cit.*, p. 16.

² J-C. Barbier, 1998, *op. cit.*, p. 358.

³ Le transfert financier varie considérablement d’un Etat à un autre mais s’il est parfois modeste, comme en France, il n’est cependant pas tout à fait négligeable.

⁴ J-C. Barbier, 1998, *op. cit.*, p. 371.

⁵ P. Muller, S. Rouault, « Une grammaire européenne de l’expérimentation sociale : la mise en oeuvre de l’Initiative-Emploi », in C. Lequesne, A. Smith, (dir.), *Interpréter l’Europe*, Cultures et Conflits, n° 28, 1997, p. 76.

irriguent toutes les interventions de l'Union en matière d'emploi, et ainsi deviennent incontournables pour l'ensemble des acteurs impliqués sur ce champ, quelle que soit l'échelle territoriale, nationale, régionale ou locale.

Nous l'avons évoqué, l'imbrication récente de ces deux instruments a amplifié aussi leur congruence sous l'angle normatif. Ils participent, de notre point de vue, d'un nouveau référentiel d'action publique qui a émergé au début des années 90 et qui se caractérise par la prégnance du modèle néo-libéral, sur le versant que Bruno Jobert qualifie de « *gestionnaire* »¹. En effet, à partir du Livre blanc de 1993, on observe des modifications importantes des normes et valeurs encadrant les politiques communautaires de l'emploi. Associé initialement dans les Traités à la politique sociale², l'emploi émerge plus fortement sur l'agenda politique de l'Union à cette période et devient avec le Traité d'Amsterdam une question à part entière. Comme l'observe Philippe Pochet « *Au début des années 90, la dimension sociale de la construction européenne a basculé de la définition (difficile) d'une politique sociale communautaire à un débat sur l'emploi* »³. En 2000, le Traité de Nice et la mise en place de l'« *Agenda social européen* »⁴ réaffirmeront cependant le positionnement communautaire de l'emploi au sein des politiques sociales⁵. On peut ainsi considérer avec J-C. Barbier que « *la politique de l'emploi, dans le référentiel communautaire, se confirme comme une province de la 'politique sociale'* »⁶. Mais si la politique de l'emploi s'insère ici dans une relance de « *L'Europe sociale* », ce n'est plus dans les mêmes termes qu'auparavant. Cela s'inscrit dans un renouvellement des catégories cognitives et normatives qui guident l'intervention communautaire en matière sociale, et qui selon les termes de la Commission s'inspire « *d'un principe directeur : renforcer le rôle de la **politique sociale en tant que facteur productif*** »⁷. Ce changement de perspective confère à la politique sociale au niveau communautaire non plus un rôle de correction des « externalités négatives » du projet de

¹ B. Jobert, 1994, *op. cit.*

² L'article 118 du Traité de Rome donnait à la Commission « *la mission de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social* » et énumérait ces domaines : « *l'emploi, le droit du travail et les conditions de travail, la formation et le perfectionnement professionnels (...)* », Troisième partie, Titre III, Chapitre 1, p. 95.

³ P. Pochet, 1997, *op. cit.*, p. 86.

⁴ Partie V, Conseil européen de Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000, Conclusions de la Présidence.

⁵ Le Conseil européen de Nice (paragraphe 15) a arrêté « *six orientations stratégiques dans tous les domaines de la politique sociale* » dont font partie les questions de l'emploi. Cf. Annexe I, Conseil européen de Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000, Conclusions de la Présidence.

⁶ J-C. Barbier, mars 2001, *op. cit.*, p. 2.

⁷ « *Agenda pour la politique sociale* », Communication de la Commission, COM (2000) 379 final, 28 juin.2000, p. 6.

marché unique, mais d'instrument de la compétitivité économique des territoires de l'Union. Désormais, comme l'indiquait la Résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi de 1997 : « *Les politiques économiques et sociales se renforcent mutuellement* »¹. La matrice cognitive et normative de la politique communautaire de l'emploi passe ainsi du « *registre de la réparation à celui de l'accompagnement de l'UEM, dans une poursuite commune de la croissance* »². Ce faisant, les normes sous-jacentes à l'intervention en matière d'emploi s'ancrent plus largement sur la rhétorique néo-libérale³, sur ce que J-C. Barbier qualifie de « *vulgate économique d'inspiration orthodoxe* »⁴. De ce point de vue, la publication du Livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi » en 1993 a constitué un moment clé. Pádraig Flynn, Commissaire responsable de l'emploi et des affaires sociales à cette époque, souligne ainsi : « *Le Livre blanc de 1993 a clairement établi, et c'était là une première, que l'emploi ne se limitait pas à un effet cyclique de la croissance macro-économique, mais comportait une dimension structurelle, et qu'à elle seule, la croissance ne suffisait pas à résoudre la question du chômage* »⁵. L'action communautaire se démarque alors d'une perspective « correctrice » pour se tourner davantage vers des politiques dites « structurelles » du marché du travail, centrées sur l'offre de travail⁶. À partir du début des années 90, comme l'indique Sophie Rouault, « *Les politiques de formation et d'emploi ne sont plus réparatrices mais structurantes des marchés européens du travail* »⁷.

¹ Résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi in Conseil européen d'Amsterdam, 17 juin 1997, Conclusions de la Présidence, Annexe I.

² S. Rouault, 2000, *op. cit.*, p. 63.

³ Sans la contester véritablement J-C Barbier et N. Samba Sylla relativisent, dans une étude récente, l'influence du modèle néo-libéral sur la SEE en mettant en exergue le fait que le « modèle suédois » a constitué tout autant une « *source intellectuelle* » de cette stratégie. On souscrit à cette analyse, et pour reprendre les termes de ces auteurs, on ne conçoit pas ici la politique communautaire de l'emploi comme un « *simple appendice d'une stratégie dite 'néo-libérale'* », J-C. Barbier, N. Samba Sylla, *La Stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale*, Rapport de recherche, CEE, octobre 2004, p. 94. Cependant, il est indéniable que le discours communautaire sur l'emploi puise abondamment dans le répertoire de l'analyse économique néo-libérale.

⁴ J-C. Barbier, 2002, *op. cit.*, p. 28.

⁵ Sept ans d'engagement envers l'emploi et la politique sociale : entretien avec le Commissaire Pádraig Flynn (9/9/99), http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/1999/flynn_fr.htm

⁶ J-C. Barbier indique que l'on a affaire depuis Essen à une « *conception des politiques de l'emploi comme politiques d'accompagnement, politiques 'structurelles' du marché du travail orientée par les thèmes de la flexibilité et de l'employabilité. Un tel 'modèle' se rapproche plus dans cette formulation générale, d'un type de politique de l'offre de travail pratiqué en Grande-Bretagne, que d'une politique à la danoise (...)* », J-C. Barbier, « A la recherche de 'la politique européenne de l'emploi' » in J-C. Barbier, J. Gautié, (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Centre d'Etudes de l'Emploi, Paris, PUF, 1998, p. 369.

⁷ S. Rouault, 2000, *op. cit.*, p. 61.

En mettant l'accent sur la nécessité pour la Communauté de mettre en place des réformes structurelles visant à « *Transformer la croissance en emploi* »¹ (en particulier par l'investissement dans les ressources humaines et la création d'emplois), le Livre blanc de la Commission a jeté les bases du cadre normatif de la politique européenne de l'emploi, développée par la suite dans le cadre de la SEE². Même si le nouveau référentiel n'est pas figé, ni exempt de conflictualité³, un consensus s'est établi dans les enceintes communautaires quant aux vertus de l'emploi - et de son développement - comme « *solution universelle* »⁴ pour à la fois réduire le chômage, devenu structurel, et favoriser la compétitivité et la croissance économique⁵. L'orientation en faveur de l'emploi se retrouve aussi bien au niveau de la SEE que des Fonds structurels. Par exemple, en 1997, la Commission consacrait un chapitre au « *Soutien des fonds structurels à la promotion de l'emploi dans les états membres* » dans son Rapport conjoint sur l'emploi et soulignait : « *Les programmes visent à enrichir le contenu de la croissance en emploi, par une prise en compte de l'emploi et par la mise en valeur des potentiels locaux et des nouveaux gisements d'emploi* »⁶. Cette norme globale s'incarne dans un principe d'action central qui est l'accroissement du taux d'emploi. Celui-ci a émergé sur l'agenda communautaire dès le début de la décennie 90. En effet, avant que la stratégie de Lisbonne soit mise en place en 2000, le Livre blanc de 1993 stigmatisait déjà le faible taux d'emploi en Europe : « *Le taux d'emploi en Europe c'est-à-dire la proportion de sa population en âge de travailler qui travaille effectivement, est le plus bas du*

¹ Livre blanc de la Commission des Communautés européennes « Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle », 1993, *op. cit.*, p. 128.

² J.-C. Barbier et N. Samba Sylla en s'appuyant sur une interview d'Allan Larsson, un des initiateurs de la SEE, nuancent toutefois fort justement cette analyse : « *Contrairement à une lecture trop rapide de la genèse de la SEE (qui s'arrête à la filiation du Livre blanc), les conceptions scandinaves, et en particulier suédoise, ont nourri la pensée de politique économique et sociale qui est à la source de cette stratégie. La conception du Livre Blanc et les réflexions lancées dès 1992 en Scandinavie ont été parallèles* », J.-C. Barbier, N. Samba Sylla, octobre 2004, *op. cit.*, p. 71.

³ J.-C. Barbier et N. Samba Sylla évoquent à ce propos un clivage récurrent entre les DG de la Commission « Finances » et « Emploi », que l'on retrouve au niveau des formations du Conseil « Ecofin » et « Affaires sociales », et dont les oppositions semblent « homologues » à celles qui se jouent entre le Comité de l'emploi et le Comité de politique économique, J.-C. Barbier, N. Samba Sylla, novembre 2002, *op. cit.*, p. 76.

⁴ J.-C. Barbier, mars 2001, *op. cit.*, p. 2.

⁵ Le Conseil européen de Madrid en 1995 met en exergue l'interaction entre les politiques structurelle et macro-économique, et partant entre « emploi » et « croissance », de la manière suivante : « *Les politiques structurelles elles-mêmes ont un rôle à jouer dans le développement de la croissance et la création d'emplois en permettant des niveaux d'emploi plus élevés sans que cela ne crée de tensions inflationnistes défavorables. Toutefois, de telles politiques structurelles ne seront pleinement efficaces que si elles sont soutenues par une politique macro-économique orientée sur la stabilité, qui favorise l'investissement et la création de nouveaux emplois. Une croissance économique satisfaisante est nécessaire pour réduire le chômage* », Conseil européen de Madrid, 15 et 16 décembre 1995, Conclusions de la Présidence, Annexe 2.

⁶ Projet de la Commission concernant le Rapport conjoint sur l'Emploi 1997, 1 octobre 1997, p. 50.

monde industrialisé ». Mais ce n'est qu'à partir du milieu des années 90, comme l'indiquent James S. Mosher et David M. Trubek, que « *Policy-makers began to move away from an exclusive focus on keeping unemployment rates low and started paying more attention to increasing the percentage of eligible workers actually employed* »¹. La nécessité d'augmenter le taux d'emploi prend une importance grandissante au moment du lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi fin 1997. La Commission considère ainsi dans sa proposition de lignes directrices pour 1998 qu'il s'agit du « *principal défi* » : « *L'objectif à long terme de l'Union européenne doit être d'arriver progressivement à un taux d'emploi de plus de 70%, semblable à celui de ses principaux partenaires commerciaux* »². Un rapport demandé par le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg à la Commission³ confortera le changement de focal du taux de chômage vers le taux d'emploi, en apportant trois types de justifications à l'accroissement de ce dernier : une raison économique : « *First, there is the economic reason. The low employment rate in Europe means that there is a high level of unused potential labour stock, and this represents a sizeable economic growth potential for the EU beyond the growth resulting from labour productivity increases. Employing these under-utilised resources could help to significantly increase growth in the EU on a lasting basis* » ; une raison démographique : « *The second reason is linked to demographic developments and the ageing of the workforce in the EU. (...) Higher employment would, therefore, also help to greatly alleviate difficulties in Member States' public finances and social security systems arising from an ageing population* » ; et une raison sociale : « *The third reason is linked to social cohesiveness. It is important for as many individuals as possible to have an attachment to the world of work and to contribute to, as well as participate in, active society, and enjoy the benefits of progress and prosperity* »⁴.

¹ S. Mosher James, M. Trubek David, « Alternative approaches to governance in the EU : EU Social Policy and the European Employment Strategy », *JCMS*, vol. 51 n°1, 2003, p. 65.

² « Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 1998 », Communication de la Commission, 1^{er} octobre 1997.

³ Dans le paragraphe 22 de ses Conclusions le Conseil déclare au sujet des lignes directrices de la Commission : « *L'objectif de ces mesures qui s'insèrent dans la stratégie d'ensemble pour l'emploi est de parvenir à une augmentation significative du taux d'emploi en Europe sur une base durable. Le Conseil européen demande à la Commission de présenter tous les trois ans un rapport sur l'évolution du taux d'emploi en Europe* », Conseil européen extraordinaire sur l'emploi, Luxembourg - 20/21 novembre 1997, Conclusions de la Présidence.

⁴ « Employment Rates Report 1998. Employment Performance in the Member States », Rapport de la Commission, COM (98) 572 final, pp. 4-5.

Ce principe d'action se décline en différents « *algorithmes* » au sens de Pierre Muller¹, présents à des degrés divers dans les prescriptions normatives de la SEE et du FSE, tels que : l'activation des politiques consistant à privilégier les actions « préventives » appréhendées comme étant plus efficaces que les mesures « curatives » pour favoriser l'insertion professionnelle ; « *L'éducation et la formation tout au long de la vie* » dont on attend un renforcement de l'« *employabilité* » des bénéficiaires, et notamment une meilleure adaptation des chômeurs aux besoins du marché du travail et des entreprises aux évolutions de l'économie ; ou bien encore la réduction pour les entrepreneurs de la « *pression fiscale sur le travail* »² ainsi que le développement de nouvelles activités au niveau local, mesures qui doivent favoriser l'embauche et la création de nouveaux emplois.

Au-delà de ce que nous venons d'évoquer, d'autres éléments militent en faveur de l'influence « néo-libérale » dans le champ de la politique de l'emploi : la subordination explicite de la SEE aux Grandes Orientations de Politique Economique³ ainsi que la prégnance au sein de l'Union de la « *conception et de la représentation économiques des politiques sociales* »⁴.

Ceci étant, il nous paraît plus plausible, en élargissant ce qu'indique J-C. Barbier au sujet de la SEE, d'affirmer que les référents normatifs qui sous-tendent la politique communautaire de l'emploi dans son ensemble « *empruntent plutôt à la version 'gestionnaire' du libéralisme* »⁵ qu'à sa version « *doctrinaire* »⁶. En effet, l'insistance de la Commission sur le « *critère de l'efficacité* »⁷ mais aussi sur les procédures et les « recettes » de mise en œuvre plutôt que sur la substance même de l'intervention ressortit, à notre sens, de ce que Bruno Jobert dénomme

¹ P. Muller, 1995, *op. cit.*, p. 158.

² « Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 1998 », Communication de la Commission, 1^{er} octobre 1997.

³ L'article 126 du Titre VIII d'Amsterdam stipule : « *Les États membres, par le biais de leurs politiques de l'emploi, contribuent à la réalisation des objectifs visés à l'article 125 d'une manière compatible avec les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté, adoptées en application de l'article 99, paragraphe 2* ». Cela ne sous-entend pas que la SEE soit totalement inféodée dans la pratique aux GOPE mais que la conception initiale de la SEE renvoie à une subordination des questions d'emploi à l'intégration « économique » des marchés. Evoquant « *la rivalité structurelle* » entre ces deux types de MOC (SEE et GOPE), J-C Barbier et N. Samba Sylla soulignent que dans la réalité « *La lutte des conceptions économiques des politiques sociales fait rage* », J-C. Barbier, N. Samba Sylla, octobre 2004, *op. cit.*, p. 74.

⁴ *Ibid.*, p. 92.

⁵ « *La coordination procédurale de la SEE se révèle opératoire pour réaliser des compromis relevant d'une 'idéologie molle'* (Jobert, 1992, p. 223-224). *Ceux-ci empruntent plutôt à la version 'gestionnaire' du libéralisme, qui fournit des 'savoir-faire pragmatiques'* (Jobert, 1994, p. 16-17) et permet aux administrateurs et aux experts d'élaborer des 'solutions pragmatiques plutôt que de défendre des positions politiques' (Majone, 1994, p. 258) », J-C. Barbier, 2002, *op. cit.*, p. 22.

⁶ B. Jobert, 1994, *op. cit.*, p. 16.

⁷ J-C. Barbier, 2002, *op. cit.*, p. 22.

le « *néo-libéralisme gestionnaire* », et qui se présente avant tout « *comme un ensemble de savoir-faire pragmatiques* »¹. La mise en place du processus de Luxembourg - et plus largement de la Méthode ouverte de coordination - s'inscrit dans ce référentiel néo-libéral de type gestionnaire, et ce pour au moins trois raisons interdépendantes.

D'abord, nous l'avons déjà évoqué, à partir du début des années 90, la politique de l'emploi est circonscrite à un rôle d'accompagnement de l'UEM en termes de croissance et de compétitivité. La SEE est concomitante de ce glissement normatif, et apparaît être enchâssé aussi dans ce que Claudio M. Radaelli appelle « *the master discourse of competitiveness* »².

Ensuite, le processus de Luxembourg véhicule au sein des forums de politiques du marché du travail - à travers notamment les « *peer review* »³ et l'identification des « bonnes pratiques » - des « *solutions pragmatiques* » privilégiant une logique « fonctionnelle » de l'efficacité, du « *what works* »⁴.

Enfin, il s'agit d'un instrument centré sur un « *raisonnement gestionnaire* »⁵ s'inspirant de la méthode de coordination utilisée pour l'Union Economique et Monétaire, elle-même fortement colorée par la doctrine économique orthodoxe. La SEE constitue un mode d'intervention souple et non contraignant qui relève d'une « *soft législation* »⁶ et tend, par mimétisme avec les Grandes Orientations de Politiques Economiques (GOPE), non plus vers l'harmonisation mais la convergence des politiques d'emploi des Etats membres. Ainsi

¹ « Il [le néo-libéralisme gestionnaire] se refuse à tenter de prendre de force certaines citadelles mais les vide peu à peu de toute influence en impulsant une autre logique aux programmes censés les mettre en œuvre », précise Bruno Jobert in B. Jobert, 1994, *op. cit.*, p. 17.

² C.M. Radaelli, *The Open Method of Coordination, a New Governance Architecture for the European Union?*, Stockholm, SIEPS, 2003, p. 7, cité dans J-C. Barbier, N. Samba Sylla, octobre 2004, p. 37.

³ Basé sur l'article 129 (ex-article 109 R) du Titre VIII qui stipule que le Conseil peut en suivant la procédure de codécision « *adopter des actions d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi par le biais d'initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques* », le programme de « *Peer Review* » (examen par les pairs) a été lancé en 1999. Le programme consiste à réunir des représentants des Etats membres et de la Commission ainsi que des experts indépendants, pour évaluer une « bonne pratique » présentée par un pays « pair » (« *host country* ») et analyser les possibilités de son transfert. Il est souligné sur le site internet dédié à ce programme que « *La diffusion des bonnes pratiques des pays membres dans le domaine des politiques de l'emploi, a pour objet d'accroître la transférabilité et l'apprentissage mutuel et de promouvoir une plus grande convergence vers les principaux objectifs de l'Union européenne* », <http://www.peerreview-employment.org/fr/principles.html>

⁴ J-C. Barbier, 2002, *op. cit.*, p. 22.

⁵ A. Ogien, *L'esprit gestionnaire : Une analyse de l'air du temps*, Paris, Editions de l'EHESS, 1995, p. 11 cité dans I. Bruno, S. Jacquot, C. Mandin, *L'Européanisation' saisie par son instrumentation : Benchmarking, Mainstreaming et MOC...Boîte à outils ou boîte de Pandore ?*, papier n°3, Contribution à la journée d'études du vendredi 13 février 2004, Européanisation des politiques publiques et intégration européenne, IEP de Paris, p. 22.

⁶ P. Pochet, C. Degryse, E. Moro, « Une stratégie, faute d'ambition? », *Lettre d'information de l'Observatoire sociale européen*, Nota bene, n°110, 1999 cité par Claire Aubin, C. Aubin, 1999, *op. cit.*, p. 112.

« à l'harmonisation et aux directives (...) s'est substituée la définition de politiques y compris budgétaires (plus ou moins efficaces de lutte contre le chômage) et de procédures de suivi des politiques nationales »¹. Dès le lancement de la SEE² se révèle l'« esprit gestionnaire » qui la sous-tend puisque la convergence entre les Etats membres est instrumentée par l'usage d'indicateurs de suivi et de la technique du « benchmarking » issue du management d'entreprise.

SECTION 2 - UNE DIFFUSION EXEMPLAIRE DE LA DOUBLE APPROCHE DE L'EGALITE DANS LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES DE L'EMPLOI : STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI ET FONDS SOCIAL EUROPEEN

Après avoir décrit l'évolution générale sous l'angle institutionnel et normatif de la politique communautaire de l'emploi, nous nous intéresserons maintenant à la manière dont la nouvelle matrice cognitive de l'égalité entre les hommes et les femmes a été traduite récemment dans ce champ. Nous nous appuierons sur l'analyse de ce contexte pour comprendre comment la coalition de cause en faveur des femmes a réussi à incorporer d'un point de vue stratégique le « *gender mainstreaming* », et plus largement la double approche de l'égalité des chances, au sein des orientations de la politique de l'Union en matière d'emploi. A l'enseigne de ce que nous avons démontré à propos de l'élaboration du nouveau référentiel d'égalité des chances, nous verrons que son institutionnalisation dans le secteur de l'emploi s'est traduite par une inflexion de son contenu en cohérence avec les référents néo-libéraux qui y prédominent. A la suite de l'inscription de la norme de « *gender mainstreaming* » sur l'agenda communautaire dans les années 1995-96, l'emploi a constitué l'un des premiers domaines dans lequel elle a été introduite avec succès. La réussite de cette introduction paraît pouvoir être expliquée ici encore par la combinaison des facteurs institutionnels, cognitifs et stratégiques. Nous montrerons, en effet, que la coalition a su utiliser l'ouverture de la structure d'opportunités -

¹ P. Pochet, 1997, *op. cit.*, p. 86.

² Le Conseil européen déclarait à Amsterdam en juin 1997 : « *Le Conseil européen prend acte avec satisfaction des travaux réalisés en ce qui concerne les indicateurs qui permettront l'étalonnage des mesures adoptées et des politiques poursuivies par les Etats membres dans le cadre de leurs programmes pluriannuels pour l'emploi. Le Conseil européen invite le Comité de l'emploi et du marché du travail ainsi que le Comité de politique économique à examiner ces questions afin de permettre aux Etats membres d'identifier les résultats particulièrement bons et les pratiques particulièrement efficaces et de les prendre en compte dans la formulation de leurs politiques* », Conseil européen d'Amsterdam, 17 juin 1997, Conclusions de la Présidence.

liée notamment à la « constitutionnalisation » du principe d'égalité dans le Traité d'Amsterdam et sa connexion avec le Titre VIII - et pu s'appuyer sur un réseau solide d'acteurs, pour opérer un cadrage stratégique de la norme de « *gender mainstreaming* » en résonance avec les représentations prégnantes au sein du secteur de l'emploi. Nous l'avons vu, au milieu des années 90, la politique sociale (et par conséquent celle de l'emploi) est confinée à un rôle d'accompagnement de l'intégration par les marchés, et doit prioritairement s'attaquer aux « structures » pour augmenter le taux d'emploi. La coalition de cause a conformé la question de la prise en compte transversale de l'égalité des chances à ces référents normatifs, en faisant prévaloir l'intérêt de la participation des femmes au marché du travail pour augmenter le taux d'emploi et favoriser la croissance économique. D'une certaine manière, on peut considérer que ce faisant les promoteurs de l'égalité de chances ont aligné la nouvelle matrice de l'égalité des chances sur le référentiel global que Pierre Muller qualifie de « *référentiel de marché* ». Nous présenterons tout d'abord, sous un angle général, le processus par lequel la matrice d'égalité des chances entre les femmes et les hommes a été décliné dans le champ de l'emploi, et le type de cadre normatif qui en découle. Bien que la coalition de cause ait utilisé des registres discursifs assez proches pour incorporer l'égalité des chances dans la SEE et le FSE, les particularités des contextes d'action de chacun de ces deux instruments mais aussi leurs caractéristiques propres justifient qu'on les traite de manière distincte. C'est pourquoi, on s'intéressera ensuite successivement aux modalités spécifiques de traduction de la double approche de l'égalité de chances au sein de la SEE et du Fonds social européen.

Paragraphe 1 – Emploi et égalité des chances : l'alignement d'un référentiel sectoriel sur le « *référentiel de marché* »

Au niveau des politiques de la Communauté européenne, la question d'égalité entre les hommes et les femmes a toujours été articulée de près ou de loin à celle de l'emploi puisque l'article 119 du Traité de Rome, et les directives qui ont été élaborées sur cette base au milieu des années 70, concernaient principalement la lutte contre les discriminations en raison du sexe sur le marché du travail. La question proprement dite de l'emploi des femmes apparaît sur l'agenda communautaire dès la fin des années 70 avec la montée du chômage, chômage touchant particulièrement les femmes. Une représentante du Parlement européen nous dit ainsi à propos de la Commission « temporaire » des Droits de la femme créée en 1979 : « *Même bien avant la compétence explicite de l'Union européenne en matière d'emploi, ce qui ne date que du Traité d'Amsterdam et la procédure de Luxembourg, la situation des*

femmes concernant le chômage et l'emploi était le domaine privilégié de l'action de cette Commission 'Droits de la femme', qui depuis lors ne s'est pas arrêtée à travailler là-dessus, puisque c'était le champ d'action le plus évident quand on regarde le Traité »¹.

Le développement des actions positives dans la décennie 80 est tourné alors essentiellement vers la formation professionnelle et l'accès à l'emploi des femmes². Le Conseil déclarait en 1984 que « *le chômage des femmes est un aspect préoccupant de la situation générale de l'emploi dans la Communauté (...) Dans ce contexte, il est également nécessaire, eu égard aux caractéristiques propres au chômage féminin, de mettre en oeuvre des efforts spécifiques tendant à éliminer les handicaps qui affectent l'emploi des femmes et à promouvoir l'égalité des chances sur le marché du travail, en vue de réduire progressivement de façon significative le taux de chômage des femmes* »³. Alors que la norme de « mainstreaming » émerge au début des années 90, l'acuité du problème de l'emploi découlant de la publication du Livre blanc de Jacques Delors, a dans un premier temps empêché la mise sur agenda politique à haut niveau de cette norme. Nonobstant, le Livre blanc, en soulignant l'intérêt pour la nouvelle stratégie de développement des ressources humaines et d'enrichissement en emploi de la croissance de favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes⁴, a constitué dans un second temps un point d'appui important pour les défenseurs de la cause des femmes⁵.

¹ Entretien avec Anne Van Lancker (Parti des Socialistes européens), Membre de la Commission des droits de la femme du Parlement européen depuis 1994.

² On assiste au cours des années 80 à une multiplication de textes communautaires consacrés à l'emploi des femmes. Cf. Résolution (84/C 161/02) du Conseil du 7 juin 1984 relative aux actions visant à combattre le chômage des femmes ; Recommandation (87/567/CEE) de la Commission du 24 novembre 1987 concernant la formation professionnelle des femmes ; Résolution (88/C333/01) du Conseil du 16 décembre 1988 concernant la réintégration professionnelle et l'intégration professionnelle tardive des femmes. Voir aussi : Résolution du Conseil du 12 juillet 1982 concernant la promotion de l'égalité des chances pour les femmes ; Recommandation (84/635/CEE) du Conseil du 13 décembre 1984 relative à la promotion des actions positives en faveur des femmes ; Deuxième résolution du Conseil du 24 juillet 1986 concernant la promotion de l'égalité des chances pour les femmes.

³ Résolution (84/C 161/02) du Conseil du 7 juin 1984, *op. cit.*

⁴ La Commission insiste dans ce document à la fois sur la « *Solidarité entre les hommes et les femmes impliquant (...) une meilleure prise en considération de l'activité féminine dans le développement des ressources humaines (services sociaux, temps de travail, formation diversifiée)* » et sur la nécessité de « *renforcer les mesures en faveur de l'égalité des chances pour les femmes et les hommes vis-à-vis de l'emploi* », Livre blanc de la Commission des Communautés européennes « *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle* », 1993, *op. cit.*, p. 16 et p. 141.

⁵ Même si les féministes critiquent la plupart du temps la faible importance accordée à l'égalité des chances dans le Livre blanc, ce dernier a servi de base de discussion, et partant de support à l'argumentation de la coalition de cause sur la nécessité d'incorporer de manière transversale la dimension d'égalité dans les politiques de l'emploi.

Ceux-ci ont pu par la suite s'adosser sur ce texte de référence pour promouvoir la prise en compte transversale de l'égalité des chances dans la coordination des politiques de l'emploi qui se mettait en place. En décembre 1994, juste avant la tenue du Conseil européen d'Essen, une résolution du Conseil et des représentants des Gouvernements portant sur « *la participation équitable des femmes à une stratégie de croissance économique orientée vers l'intensification de l'emploi* » invitait déjà les Etats membres à « *mieux intégrer les politiques en faveur des femmes dans les politiques économiques, financières, sociales et de marché du travail de l'Union et des Etats membres* »¹. Le Conseil européen d'Essen institue l'égalité de chances entre les hommes et les femmes comme l'une des deux priorités de l'Union : « *La lutte contre le chômage et l'égalité des chances entre hommes et femmes resteront la tâche prioritaire de l'Union européenne et de ses Etats membres* ». Cependant, il restera bien en deçà de la résolution du Conseil puisque la question de l'égalité entre les hommes et les femmes n'y est abordée que sous l'angle du « *renforcement des mesures en faveur des groupes particulièrement touchés par le chômage* » pour lequel il est précisé qu'« *une attention particulière doit également être accordée à la situation difficile des travailleurs âgés et des femmes au chômage* »². Ce n'est qu'à partir de la deuxième moitié de la décennie 90, lorsque l'action communautaire en faveur de l'égalité entre hommes et femmes est relancée sous l'angle du « *gender mainstreaming* », que la dimension d'égalité hommes - femmes est véritablement incorporée aux politiques de l'emploi. La reconnaissance institutionnelle de la double approche de l'égalité des chances dans les enceintes de l'Union s'accompagne alors également d'une forte déclinaison de cette dernière dans le champ de l'emploi³. Nous l'avons déjà indiqué, en 1995, un faisceau d'événements contribue à rendre la structure des opportunités davantage favorable à la coalition de cause : la nomination de la nouvelle Commission de J. Santer et le renouvellement du Parlement européen, combinés à l'entrée des pays nordiques dans l'Union, ainsi que la tenue de la Conférence mondiale sur les femmes à Pékin. Par ailleurs, depuis le début des années 90, les réseaux d'acteurs multi-niveaux constitués autour de la question des femmes, et singulièrement dans le secteur de

¹ Résolution (94/C 368/02) du Conseil et des représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil du 6 décembre 1994 concernant la participation équitable des femmes à une stratégie de croissance économique orientée vers l'intensification de l'emploi au sein de l'Union européenne, « Egalité des chances entre les femmes et les hommes. Textes communautaires », 1998, *op. cit.*, p. 115.

² Conseil européen d'Essen, 10 décembre 1994, Conclusions de la Présidence.

³ Le changement récent d'intitulé de la DG responsable de l'emploi est de ce point de vue symptomatique. L'ancienne DG V « Emploi, relations industrielles et affaires sociales » devenu en 1999 « Emploi et affaires sociales » s'intitule désormais « Emploi, affaires sociales et égalité des chances ».

l'emploi, se sont plus fortement structurés. Nous avons vu, en outre, que la coalition de cause a conformé de manière stratégique la norme de « *gender mainstreaming* » à la logique néolibérale dominante afin de l'asseoir plus sûrement sur l'agenda communautaire. La Communication de la Commission de 1996, s'appuie ainsi sur une argumentation générale de type « économique » : l'activité des femmes constitue une nécessité économique - « *un atout décisif pour l'économie* » - puisqu'elle permet d'utiliser de manière optimale les ressources humaines disponibles, et de répondre ainsi au problème du vieillissement de la population. Ceci étant, la Commission utilise aussi des arguments de type « social » : si « *l'emploi est l'un des domaines-clés de l'égalité des chances* » c'est parce que « *l'accès à l'emploi est une des composantes essentielles de l'émancipation des femmes* »¹. Elle souligne en plus que « *le trait dominant du marché de l'emploi est le maintien des inégalités et de la ségrégation des emplois entre les femmes et les hommes* »². A mesure que la stratégie coordonnée de l'emploi s'institutionnalise, les registres argumentatifs des promoteurs de l'égalité entre les hommes et les femmes se calquent davantage sur le principe d'action central véhiculé par celle-ci : l'augmentation du taux d'emploi. La connexion de l'égalité et de l'emploi au sein du Titre VIII du Traité d'Amsterdam permet à la coalition de cause de s'appuyer sur une base juridique solide pour traduire la double approche de l'égalité dans les politiques de l'emploi. Cependant, la « *fenêtre d'opportunité* » constituée par le lancement du processus de Luxembourg en 1997 n'est performative que dans la mesure où les promoteurs du « *gender mainstreaming* » soutiennent à cette occasion l'idée que la prise en compte transversale de l'égalité entre les hommes et les femmes est un moyen d'augmenter le taux d'emploi, et constitue en cela un facteur d'efficacité (économique) des politiques en matière d'emploi. En fournissant des arguments « scientifiques », les réseaux d'experts externes ont joué un rôle primordial dans ce travail de cadrage normatif.

Une étude d'août 1996 conduite par le réseau « Les femmes dans l'emploi » de la Commission souligne que l'approche intégrée de l'égalité permet d'améliorer l'efficacité des

¹ Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996, *op. cit.*, p. 6. Elle souligne par ailleurs que : « *Si la démocratie appelle l'émancipation des femmes, celle-ci est en retour une garantie pour la démocratie* », *ibid.*, p. 3.

² *Ibid.*, p. 6.

politiques¹, et se référant au Livre blanc, elle met en exergue le fait que « *la performance relativement faible de l'Union européenne selon les indicateurs du taux d'emploi s'explique en grande partie par des taux d'emploi féminins plus élevés dans les pays et régions concurrents* »². Les experts précisent par ailleurs que « *c'est l'expansion de l'emploi féminin au sein de l'UE qui a freiné la régression du taux d'emploi* »³. De même, le Rapport d'avancement de la Communication sur l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes se réfère à une étude de 1997 « *entreprise sur l'avenir de l'offre de travail en Europe qui met l'accent sur l'accroissement potentiel du taux d'activité des femmes* »⁴. Une autre recherche commanditée par le Ministère fédéral du travail, de la santé et des affaires sociales autrichien, lors de la Présidence autrichienne de l'Union en 1998, indique explicitement que la stimulation du taux d'emploi des femmes constitue l'un des principaux moyens d'augmenter le taux d'emploi global : « *(...) boosting the employment rate of woman is likely to be the main means by which the overall employment rate of the EU can be improved* »⁵. Ce rapport, comme le précédent, critique le Livre blanc de Jacques Delors pour son manque d'attention à l'égard de l'égalité entre les hommes et les femmes mais s'en sert en même temps de ressource argumentative : « *(...) it [the White Paper] made one major contribution to an equal opportunity employment policy, by shifting the focus of European employment policy from the reduction of unemployment to an increase in the employment rate. (...) However, while the overall objective of raising the employment rate was conducive to gender equality, the White Paper failed to identify the role of gender either in achieving that objective, or in influencing the effectiveness of specific measures proposed* »⁶.

¹ « *L'intégration de la dimension sexuée dans le marché de l'emploi européen et l'analyse des politiques n'est pas une option possible qui viserait à satisfaire un groupe de pression donné, mais bien une initiative indispensable à une plus grande précision du diagnostic et à une meilleure adéquation des solutions* », J. Rubbery, M. Smith, C. Fagan, D. Grimshaw, *Les femmes et le taux d'emploi en Europe: causes et conséquences des variations de l'activité féminine et modalités d'emploi dans l'UE*, Réseau européen sur la position des femmes sur le marché du travail, Rapport pour l'Unité « Egalité des chances entre les femmes et les hommes, DGV, Commission européenne, Manchester School of Management, UMIST, août 1996, p. 334.

² *Ibid.*, p. 1.

³ *Ibid.*, Résumé, p. 1.

⁴ Cf. J. Rubbery, M. Smith, *The future of European labour supply*, European Work and Employment Research Centre, Manchester School of Management, UMIST, novembre 1997, cité dans « Rapport d'avancement de la Commission sur le suivi apporté à la communication : 'Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires' », Rapport présenté par le Commission, COM (1998) 122 final, 4 mars 1998, p. 21.

⁵ J. Rubbery, C. Fagan, *Equal Opportunities and employment in the European Union*, Federal Ministry of Labour, Heath and social affairs, European Work and Employment Research Centre, Manchester School of Management, UMIST, Vienna 1998, p. 1.

⁶ *Ibid.*, p. 57.

En juillet 1998, un Conseil informel commun « Travail et affaires sociales » et « Égalité des chances », réuni à Innsbruck, s'appuyant sur le rapport d'experts évoqué précédemment, déclarait que « *l'égalité des chances était devenue une nécessité économique et que le maintien du modèle social européen dépendrait de la participation des femmes au marché du travail* »¹. La coalition de cause légitime ainsi la prise en compte de l'égalité des chances dans le champ de l'emploi sous l'angle de la contribution des femmes au développement économique. Ce faisant, on assiste à l'alignement de la « *matrice cognitive et normative* » d'égalité entre les hommes et les femmes sur le « *référentiel de marché* » puisque l'égalité des chances qui s'adossait au départ à un principe de plus grande justice sociale, fait plutôt référence désormais à la nécessaire participation des femmes au marché du travail, comme facteur de croissance économique. La logique d'intervention communautaire a depuis le Traité de Rome toujours oscillé entre des considérations économique et sociale. Ainsi Eliane Vogel-Polsky soulignait à propos de l'arrêt Defrenne en 1976 : « *C'est un arrêt fondamental, car il a établi que le principe d'égalité des salaires n'était pas simplement un principe de non-concurrence, mais l'un des fondements sociaux de l'Europe ; c'est devenu un droit social fondamental* »². Alors que les considérations sociales ne disparaissent pas totalement³, l'égalité des chances et le « *gender mainstreaming* » sont appréhendés prioritairement en termes d'efficacité des politiques de l'emploi⁴, et corollairement d'efficacité économique de celles-ci.

¹ Rapport annuel de la Commission « L'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne 1998 », COM (1999) 106 final, 05/03/1999, pp. 12-13.

² « Agir pour le droits des femmes », entretien avec Eliane Vogel-Polsky, *Raisons politiques*, n°10, mai 2003, p. 145.

³ C'est d'ailleurs une version « libérale » de l'égalité entre hommes et femmes renvoyant aux principes démocratique de la liberté individuelle et de l'égalité des droits (de jure et de facto) qui prédomine dans les enceintes communautaires. Cette version est déclinée dans le champ de l'emploi sous l'angle de l'égalité des conditions d'accès et de participation au marché du travail : « *L'objectif ultime de la Communauté européenne doit être de veiller à ce que l'avenir des filles et des garçons du siècle à venir ne soit pas conditionné par leur appartenance à un sexe, mais que toutes les possibilités d'éducation et d'emploi leur soient ouvertes, sans obstacle ni préjugé* » déclarait Pdraig Flynn, Commissaire responsable de l'emploi et des affaires sociales dans la préface du recueil de textes communautaires sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, « Égalité des chances entre les femmes et les hommes. Textes communautaires », DG Emploi et affaires sociales, Commission européenne, juin 1998, p. 4.

⁴ « *Integrating equal opportunities into employment policy is essential for the pursuit of goal of equality but also has spin-offs in improving the effectiveness of employment policy-making* » soulignent les rapporteurs de l'étude commanditée par la Présidence autrichienne, J. Rubbery, C. Fagan, 1998, p. 1.

Pour nous résumer, le schéma d'analyse de P. Muller qui articule le référentiel autour de quatre niveaux de « *perception du monde* »¹ permet de caractériser de manière schématique les orientations communautaires relatives à l'égalité des chances dans le domaine de l'emploi de la manière suivante :

- les valeurs qui sont « *les représentations les plus fondamentales (...) sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter* » : fondé initialement sur un principe de plus grande justice sociale, l'objectif d'égalité des chances entre les femmes et les hommes constitue aujourd'hui tout autant le garant du modèle social européen, et s'adosse davantage à un principe économique renvoyant à la nécessaire contribution des femmes sur le marché du travail comme facteur de croissance.

- les normes qui « *définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité* » sous forme de « *principes d'action* » : elles renvoient au caractère inacceptable des inégalités entre les hommes et les femmes sur le marché du travail (en termes de taux d'activité, de chômage, et de temps partiel notamment)², et à la nécessaire modernisation « structurelle » de celui-ci pour permettre une utilisation optimale des ressources humaines et le développement de l'emploi. Les principes d'action correspondants visent principalement l'augmentation du taux d'activité³ et surtout du taux d'emploi des femmes ainsi que la participation équilibrée des hommes et des femmes aux responsabilités⁴.

- les algorithmes qui sont des « *relations causales qui expriment une théorie de l'action* » souvent exprimés « *sous la forme 'si alors'* » : ils reposent sur une double approche qui associe d'un côté les actions positives et de l'autre l'approche dite « *gender mainstreaming* ». Les mesures *spécifiques* favorisant l'insertion professionnelle des femmes - telles que celles

¹ P. Muller, 1995, *op. cit.*, p. 158.

² « *Le taux d'activité féminin a augmenté, et les femmes occupent aujourd'hui deux emplois sur cinq, en moyenne dans l'Union européenne. La situation des femmes au regard de l'emploi présente cependant de grandes variations d'un Etat membre à un autre, notamment en ce qui concerne le taux d'activité, la fréquence du travail à temps partiel, et le taux de chômage* », Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996, *op. cit.*, p. 6.

³ Il s'agit du « *rapport entre les femmes actives (en emploi et au chômage) et la population féminine en âge de travailler* ». Le taux d'emploi quant à lui correspond au « *rapport entre le nombre d'actives occupées et la population féminine en âge de travailler* ». Cf. « Les chiffres clés de l'égalité entre les femmes et les hommes, 2004 », Ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle, p. 24.

⁴ Le Conseil Européen de Luxembourg invitait les Etats membres (paragraphe 74) à « *être attentifs au déséquilibre dans la représentation des femmes ou des hommes dans certains secteurs d'activité et dans certaines professions* », Conseil européen extraordinaire sur l'emploi, Luxembourg - 20/21 novembre 1997, Conclusions de la Présidence.

visant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, le développement de l'entrepreneuriat féminin ou la formation professionnelle des femmes - restent pertinentes mais ne sont pas suffisantes pour réduire les inégalités entre les hommes et les femmes sur le marché du travail. En effet, les politiques *générales* constituant l'essentiel de l'intervention en matière d'emploi, parce qu'elles s'adosent le plus souvent à des référents normatifs centrés sur le masculin, tendent à renforcer les inégalités existantes, notamment en termes d'accès des femmes au marché du travail. « *Si* » l'on prend en compte systématiquement le genre (c'est-à-dire les différences entre les conditions, situations et besoins des femmes et des hommes) dans l'ensemble des actions et à tous les stades du processus de production des politiques, « *alors* » on peut anticiper les effets négatifs de ces politiques au regard de la participation des femmes à l'activité économique et l'on améliore ainsi leur efficacité.

- les images comme « *vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes. Elles font sens immédiatement sans passer par un long détour discursif* » : elles correspondent à l'image rénovée du marché du travail et des métiers à travers la participation « sur un pied d'égalité » des femmes et des hommes, constituant en quelque sorte la traduction dans le champ de l'emploi de l'idée d'un « *nouveau partenariat entre les femmes et les hommes* »¹.

Ce référentiel se décline de manière relativement identique au niveau des orientations de la SEE et du FSE. Cependant, compte tenu des particularités de ces instruments, la pondération des éléments peut varier. Par ailleurs, les trajectoires d'institutionnalisation de la matrice d'égalité des chances au sein de ces deux modalités d'intervention communautaire sont dépendantes de la configuration institutionnelle et organisationnelle propre à chacun d'eux, et varient donc sensiblement. En suivant l'analyse de Mark A. Pollack et Emilie Hafner-Burton, qui s'appuie sur la théorie des mouvements sociaux (*social movement theory*), on considère que le succès de la promotion du *mainstreaming* de genre au sein de chaque DG de la Commission concernées (Emploi et Fonds structurels) et dans les secteurs correspondants est lié à la conjonction d'une structure d'opportunité politique (*political opportunity structure*) favorable, des structures de mobilisation (*mobilizing structures*)² développées et d'une

¹ « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires », Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996, p. 5.

² « *Those collective vehicles, informal as well as formal, through which people mobilize and engage in collective action* » (McAdam, McCarthy and Zald 1996 : 3), M. A. Pollack, E. Hafner-Burton, *Mainstreaming Gender in the European Union*, 12th Biennial Conference of Europeanists, Chicago, 30 March - 2 April 2000, p. 6.

formulation stratégique du cadre de référence (*framing process*)¹ par ses défenseurs en concordance avec les normes culturelles de chaque domaine politique. Ces auteurs précisent ainsi « (...) *the implementation of gender mainstreaming should be most advanced, in terms of both procedures and policy, where the political opportunity is the most open, where the networks of gender experts and advocates are most developed, and where the policy frame of mainstreaming resonates or fits with the organizational culture of individual Directorates-General* »². On s'attachera dans la suite de notre propos à en préciser les modalités concrètes et à exposer précisément comment l'égalité entre les hommes et les femmes a été incorporée dans les prescriptions normatives de la SEE et du FSE Objectif 3.

Paragraphe 2 – SEE et égalité des chances entre les hommes et les femmes ou l'intégration par le chiffre

Nous l'avons indiqué le Conseil européen d'Essen a fait de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes une priorité de l'Union européenne. Mais cette dimension n'est véritablement intégrée dans la Stratégie européenne pour l'emploi qu'à l'issue du Conseil européen extraordinaire de Luxembourg en novembre 1997. Ceci est lié au fait que la mise en œuvre anticipée du Titre VIII a créé une « *fenêtre d'opportunité* » pour la coalition de cause. En effet, c'est la DG Emploi et affaires sociales qui est en charge de la mise en œuvre du processus, tout particulièrement en ce qui concerne la rédaction des lignes directrices, l'analyse des PAN et l'élaboration des recommandations adressées aux Etats membres. Or, le Commissaire Pádraig Flynn et le directeur général Allan Larsson sont fortement impliqués depuis 1995 dans les groupes de haut niveau mis en place au sein de la Commission pour promouvoir le « *gender mainstreaming* ». Ils constituent pour la coalition de cause, pourraient dire, des alliés « internes » et ont joué de ce fait un rôle important dans la prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes au sein du processus de Luxembourg. De plus, les services impliqués ont pu s'appuyer sur l'expertise de l'Unité « Egalité des chances » qui dépend de la même Direction générale.

¹ « *The conscious strategic efforts by groups of people to fashion shared understandings of the world and of themselves that legitimate and motivate collective action* » (McAdam, McCarthy and Zald 1996: 6), M. A. Pollack, E. Hafner-Burton, 2000, *op. cit.*, p. 6.

² *Ibid.*, p. 14.

Cette Unité pouvant elle-même mobiliser son réseau d'experts sur les questions d'emploi mais aussi activer des appuis extérieurs par le biais notamment du Comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. S'agissant du cadrage stratégique, on observe que l'égalité entre hommes et femmes est présentée dans les premières lignes directrices d'octobre 1997, comme le soulignent Mark A. Pollack et Emilie Hafner-Burton, « *not only as a matter of social justice, but also or primarily, in terms of efficiency* »¹ : « *Il est judicieux, sur le plan économique-social, que les États membres redoublent d'efforts en faveur de l'égalité des chances sur le marché du travail. Si la situation des femmes en matière d'emploi s'est améliorée ces dernières décennies, le taux de chômage est plus élevé chez elles que chez les hommes (12,6 % contre 9,7 %) et leur taux de participation à la vie active est plus faible (50,2 % contre 70,4 %). Dans le monde du travail, les femmes sont surreprésentées dans certains secteurs et professions et sous-représentées dans d'autres. Il faut s'attaquer à ces rigidités du marché du travail, qui réduisent la capacité de l'Europe à créer de la croissance et des emplois* »². On retrouve par ailleurs dans la proposition de la Commission l'argument de type « démographique » présent dans la Communication de 1996 : « *Comme l'ont indiqué les rapports de la Commission sur la démographie, la population en âge de travailler croît désormais beaucoup plus lentement que dans les vingt dernières années et commencera à baisser au cours de la prochaine décennie. Dans une perspective à plus long terme, l'expansion de l'emploi nécessaire au maintien de notre niveau de vie et du modèle social européen dépend donc de façon cruciale de l'augmentation de la participation des femmes à la vie active* »³. Le Conseil européen avalisera également en novembre 1997 la logique rhétorique concernant l'augmentation du taux d'emploi des femmes : « *Les États membres devraient traduire leur volonté de promouvoir l'égalité des chances en augmentant le taux d'emploi des femmes* »⁴.

¹ *Ibid.*, p. 19.

² « Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 1998 », Communication de la Commission, 1^{er} octobre 1997, p. 9. La version anglaise est plus explicite quant à la double justification puisque la Commission indique que « *There are sound economic **and** social reasons for a reinforcement of the efforts of Member States to promote equal opportunities in the labour market* », http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/en/papers/guide.htm

³ *Ibid.*, p. 10.

⁴ Paragraphe 74, Conseil européen extraordinaire sur l'emploi, Luxembourg - 20/21 novembre 1997, Conclusions de la Présidence.

Mais alors que la Commission évoquait succinctement l'approche intégrée de l'égalité¹ dans sa proposition relative au quatrième pilier (intitulé « *Renforcer les politiques d'égalité des chances* »), celle-ci sera rejetée par le Conseil des ministres. La résolution du Conseil de décembre 1997 sur les lignes directrices de 1998 aborde donc l'égalité entre hommes et femmes uniquement sur un angle « spécifique » à travers trois thématiques : Ligne directrice (LD) 16 « *S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes* », ligne directrice (LD) 17 « *Concilier vie professionnelle et vie familiale* » et ligne directrice (LD) 18 « *Faciliter la réintégration dans la vie active* »². Néanmoins, l'activisme de la coalition de cause aboutit en décembre 1998, lors de la révision des lignes directrices, à l'inscription explicite de l'approche transversale de « *gender mainstreaming* » dans la SEE. Ainsi, les lignes directrices pour l'emploi en 1999 intègrent, dans le quatrième pilier, une nouvelle ligne directrice (LD 19) portant sur « *l'intégration de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes* » : « *Les Etats membres adopteront une approche visant l'intégration de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans la mise en œuvre des lignes directrices des quatre piliers. Afin de pouvoir utilement évaluer les progrès réalisés à cet égard les Etats membres devront prévoir des systèmes et des procédures appropriés pour la collecte des données* »³.

Ce succès tient nous semble-t-il à une double raison : la Commission a su tirer parti du processus de surveillance multilatérale qui s'élaborait « chemin faisant », et a pu en même temps s'appuyer sur les réseaux d'acteurs multi-niveaux favorable à la cause des femmes. D'un côté, la Commission a insisté à chaque étape du processus prévu par l'article 128 du Traité sur la faiblesse de la prise en compte transversale de l'égalité par les Etats membres, et en conséquence sur la nécessité de la renforcer. Dans son premier rapport sur les PAN, la Commission déclarait que le volet des PAN, traitant de la question de l'égalité entre femmes et hommes, était « *modeste et insuffisamment détaillé* » et que « *la cohérence interne des plans*

¹ « *Mais avant tout, lorsqu'ils développeront, et mettront en œuvre les présentes lignes directrices et lorsqu'ils feront rapport sur elles, les États membres devront prendre en considération la situation particulière des femmes sur le marché du travail* », « Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 1998 », *op. cit.*, p. 10.

² « Les lignes directrices pour l'emploi en 1998 », Résolution du Conseil du 15 décembre 1997, Commission européenne, Emploi et affaires sociales, pp. 12-13.

³ Résolution (1999/C69/02) du Conseil du 22 février 1999 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999, Journal officiel des communautés européennes, C 69/2, 13.03.1999, p. 8.

d'action pourrait être amélioré en intégrant l'objectif d'égalité des chances dans les autres piliers (comme objectif général) »¹.

Dans le Rapport conjoint de 1998, elle réitérait cette recommandation en faisant référence explicitement au « *mainstreaming* » : « *La cohérence interne des plans pourrait néanmoins être améliorée en intégrant l'objectif d'égalité des chances dans les autres piliers ('mainstreaming' de l'égalité des chances entre hommes et femmes) »². De l'autre, la Commission a trouvé, en 1998, un soutien important auprès de plusieurs acteurs institutionnels, que l'on peut qualifier d'alliés « externes ». Mark A. Pollack et Emilie Hafner-Burton évoquent en ce sens, « *although the member states had rejected a considerably weaker draft provision the previous year, in 1998 the Commission enjoyed decisive support from the successive British and Portuguese Presidencies of the Council »³. En mai à Belfast, sous la Présidence de la Grande-Bretagne, les ministres en charge de l'égalité entre les hommes et les femmes se sont réunis pour la première fois en Conseil. Un mois plus tard, le Conseil européen de Cardiff a adopté formellement le principe de « *mainstreaming* »⁴. En juillet, l'ensemble des délégations du Comité consultatif sur l'égalité des chances approuvait l'incorporation de ce principe dans les futures lignes directrices : « *In the first place, and as a premise to all the measures, all the Advisory Committee members strongly support the so-called mixed approach whereby the 1999 guidelines should retain the fourth pillar and reinforce the integration of mainstreaming into all the pillars, promoting equality as a transverse principle in all the actions proposed in relation to employment »⁵.***

Comme nous l'avons déjà souligné, la Commission s'est aussi largement adossée à son réseau d'experts consacré à l'emploi pour argumenter en faveur de la prise en compte de l'égalité dans la Stratégie européenne pour l'emploi⁶. Mais cette expertise s'est plus largement diffusée

¹ « Des lignes directrices à l'action concrète : Examen des plans d'action nationaux pour l'emploi », Communication de la Commission, COM (1998) 316 final, 13 mai 1998, p. 12.

² Politiques de l'emploi dans l'UE et dans les États membres. Rapport conjoint 1998, Commission européenne, Emploi et affaires sociales, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999, p. 39.

³ M. A. Pollack, E. Hafner-Burton, 2000, *op. cit.*, p. 20.

⁴ Les États membres sont invités dans le paragraphe 15 à « *renforcer les mesures relatives à l'égalité des chances en faisant en sorte que l'égalité entre les hommes et les femmes soit intégrée (mainstreamed) dans toutes les politiques de l'emploi* », Conseil européen de Cardiff, 15 et 16 juin 1998, conclusions de la Présidence.

⁵ « Opinions of the advisory committee on equal opportunities for women and men (since 1996) », 8th meeting of 6 July 1998, p. 26, http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy/advcom.html

⁶ Les experts nationaux du réseau « Genre et emploi » de la Commission sont chargés entre autres d'évaluer le contenu des PNAE sous l'angle du genre.

au sein de la coalition de cause. Ainsi, la Présidence autrichienne a présenté lors du Conseil informel commun « Travail et affaires sociales » et « Egalité des chances » de juillet 1998, un rapport élaboré notamment par Jill Rubery¹, coordinatrice du réseau de la Commission, et qui reprend différentes raisons - au nombre de trois - pour lesquelles « *une dimension d'égalité des chances est nécessaire dans la Stratégie européenne pour l'emploi* :

- *l'une des principales sources de divergences entre les taux d'emploi des pays développés est la proportion de femmes actives ;*
- *une perspective d'égalité entre les sexes est essentielle pour comprendre les récents changements survenus dans les systèmes d'emploi et de protection sociale;*
- *l'augmentation du taux d'emploi exige également un changement de l'organisation économique et sociale en un système d'emploi et de protection sociale tenant davantage compte des foyers comprenant deux personnes salariées »².*

Le rapport de la Commission sur les taux d'emploi 1998 qui a servi de base de réflexion à la révision des lignes directrices indiquait également : « *Women and men should be able to participate in work on equal terms with equal responsibilities in order to develop the full growth capacities of our economies* »³. Finalement, le Conseil européen de Vienne en décembre confirmera le renforcement de la dimension transversale de l'égalité entre hommes et femmes⁴. Et la version des lignes directrices de 1999 adoptées définitivement par le Conseil en février reprendra intégralement la proposition initiale de la Commission⁵. Sur le fond, cette nouvelle mouture apporte un autre changement notable. Contrairement aux lignes directrices

¹ J. Rubery, C. Fagan, *Equal Opportunities and employment in the European Union*, Federal Ministry of Labour, Health and social affairs, European Work and Employment Research Centre, Manchester School of Management, UMIST, Vienna 1998.

² J. Rubery, C. Fagan, 1998, présenté dans le Rapport annuel de la Commission « L'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne 1998 », COM (1999) 106 final, 05/03/1999, *op. cit.*, pp. 12-13.

³ « Employment Rates Report 1998. Employment Performance in the Member States », Rapport de la Commission, COM (98) 572 final, p. 5.

⁴ Le paragraphe 31 des Conclusions de la Présidence stipule : « *En révisant leurs plans d'action nationaux, les Etats membres devraient s'attacher plus particulièrement à (...) réaliser des progrès tangibles pour ce qui est de promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, notamment par l'utilisation de points de référence et la prise en compte systématique de cette question* », Conseil européen de Vienne, 11 et 12 décembre 1998, Conclusions de la Présidence.

⁵ « *The Austrian Presidency during the last of the year was an equally strong supporter, and chaired the negotiation of the 1999 employment Guidelines, the final version of which retained, unchanged, the Commission's extended discussion of gender mainstreaming* » soulignent Mark A. Pollack et Emilie Hafner-Burton, M. A. Pollack, E. Hafner-Burton, 2000, *op. cit.*, p. 21.

de 1998, le quatrième pilier est consacré exclusivement à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes - ce que reflète la modification d'intitulé - puisque la ligne directrice visant à « *Favoriser l'intégration des personnes handicapées dans la vie active* » (LD 19) est enlevée et transférée dans le premier pilier « *Améliorer la capacité d'insertion professionnelle* ». Par la suite, la substance des lignes directrices du quatrième pilier (intitulé désormais « *Renforcer les politiques d'égalité des chances entre les femmes et les hommes* ») ne change pas considérablement, seule une réorganisation est opérée en 2001, les thématiques de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale (LD 20) et de la réintégration dans la vie active (LD 21) étant réunies dans une même ligne directrice (LD 18 en 2001 et 2002).

L'évolution thématique des lignes directrices (LD) entre 1998 et 2002 est présentée schématiquement dans le tableau ci-dessous :

Pilier 4 : Renforcer les politiques d'égalité des chances entre les femmes et les hommes¹				
LD 1998	LD 1999	LD 2000	LD 2001	LD 2002
<p>LD 16 S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes</p> <p>LD 17 Concilier vie professionnelle et vie familiale</p> <p>LD 18 Faciliter la réintégration dans la vie active</p> <p>LD 19 Favoriser l'intégration des personnes handicapées dans la vie active</p>	<p>LD 19 Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les « quatre piliers » de Luxembourg</p> <p>LD 20 S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes</p> <p>LD 21 Concilier vie professionnelle et vie familiale</p> <p>LD 22 Faciliter la réintégration dans la vie active</p>	<p>LD 18 Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les « quatre piliers » de Luxembourg</p> <p>LD 19 S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes</p> <p>LD 20 Concilier vie professionnelle et vie familiale</p> <p>LD 21 Faciliter la réintégration dans la vie active</p>	<p>LD 16 Intégrer l'égalité des chances entre hommes et femmes dans l'ensemble des politiques</p> <p>LD 17 S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes</p> <p>LD 18 Faciliter l'articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale</p>	<p>LD 16 Intégrer l'égalité des chances entre hommes et femmes</p> <p>LD 17 S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes</p> <p>LD 18 Concilier vie professionnelle et vie familiale</p>

¹ Le quatrième pilier en 1998 s'intitule « Renforcer les politiques d'égalité des chances ».

C'est à notre sens davantage sous l'angle des procédures de suivi que se situent les modifications de contenu les plus importantes des lignes directrices. En effet, dans la lignée de la logique managériale sous-jacente à la SEE¹, et ce dès les lignes directrices 1999, la coalition de cause a porté une attention toute particulière à la production de données sexuées - l'existence de statistiques ventilées par sexe est une condition *sine qua non* à la mise en évidence des inégalités entre hommes et femmes et à l'évaluation de l'impact des politiques selon le genre - et au renseignement par les Etats membres d'indicateurs de suivi et de performance de leurs politiques. Elle a en outre contribué à la mise en place d'objectifs de résultats, de « cibles » communes visant, d'un côté à infléchir les pratiques (et les représentations) des acteurs nationaux dans le sens d'une plus forte prise en compte transversale de l'égalité, et de l'autre à permettre l'évaluation des progrès réalisés au niveau communautaire. Ce faisant, le « *gender mainstreaming* » a été traduit dans la SEE principalement comme « *a means of achieving quantitative targets in the employment sphere* »². Incidemment, l'introduction de l'approche intégrée de l'égalité des chances dans la SEE a abouti à sa mise en conformité avec la finalité centrale de la politique de l'emploi, consistant à accroître le taux d'emploi, puisqu'à l'issue du Conseil européen de Lisbonne, l'objectif d'augmentation du taux d'emploi des femmes est devenu formellement son « cœur de cible ». Ainsi, en mars 2000, les chefs d'Etats et de Gouvernements ont adopté un objectif de 60% de taux d'emploi des femmes pour 2010³. Un an plus tard le Conseil européen de Stockholm a fixé par ailleurs un objectif intermédiaire de 57 % pour 2005⁴. En conséquence, à

¹ On peut parler comme le fait Robert Salais de la « *SEE comme d'une 'politique des indicateurs'* », R. Salais, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) » in B. Zimmermann (dir.), *Action publique et sciences sociales*, Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme (à paraître 2004), p. 7, <http://www.ose.be/SEE/docFR.htm>

² J. Rubery, « Gender mainstreaming and gender equality in the EU : the impact of the EU employment strategy », *Industrial Relations Journal*, 33 (5) 2002 cité dans I. Bruno, S. Jacquot, C. Mandin, *L'Européanisation' saisie par son instrumentation : Benchmarking, Mainstreaming et MOC...Boîte à outils ou boîte de Pandore ?*, papier n°3, Contribution à la journée d'études du vendredi 13 février 2004, Européanisation des politiques publiques et intégration européenne, IEP de Paris, p. 25.

³ Cet objectif est intégré en tant qu'objectif « horizontal » dans les lignes directrices pour 2001 : « (...) les États membres devraient envisager de fixer des objectifs nationaux d'augmentation du taux d'emploi de façon à contribuer aux objectifs européens globaux visant à atteindre d'ici 2010 un taux d'emploi total de 70 % et un taux d'emploi supérieur à 60 % pour les femmes », Décision du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001, JO L 22/18, 24.01.2001, p. 20.

⁴ « Le Conseil européen (...) est convenu de fixer des objectifs intermédiaires en matière de taux d'emploi que l'UE dans son ensemble devrait atteindre d'ici à janvier 2005, à savoir 67 % en général et 57 % pour les femmes; il invite en conséquence les États membres à envisager de définir, dans leur plan d'action national pour l'emploi, des objectifs intermédiaires de taux d'emploi, qui tiennent dûment compte de leur situation nationale et régionale respective », Paragraphe 9, Conseil européen de Stockholm, 23 et 24 mars 2001, Conclusions de la Présidence.

partir de Lisbonne, on assiste pour les Etats membres à un renforcement des exigences de production de statistiques sexuées et d'indicateurs de résultats en matière d'égalité. La Décision du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001 souligne ainsi (LD 16) : « *Les États membres adopteront une approche visant à l'intégration de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans la mise en œuvre des lignes directrices pour les quatre piliers (...) en définissant des indicateurs destinés à mesurer les progrès réalisés en matière d'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes pour chaque ligne directrice. Afin de pouvoir utilement évaluer les progrès réalisés, les États membres devront prévoir des systèmes et des procédures appropriés pour la collecte des données et prévoir une ventilation par sexe des statistiques sur l'emploi* »¹.

De manière connexe, la perspective d'augmentation du taux d'emploi des femmes a conduit à inscrire dans les lignes directrices des objectifs concernant la réduction du chômage du public féminin, objectifs dont la quantification est laissée à la discrétion des Etats membres. Ainsi dès 1999, le Conseil demandait aux Etats membres de « *garantir aux femmes le bénéfice des politiques actives du marché de l'emploi proportionnellement à leur taux de chômage* »². L'injonction s'est faite plus pressante par la suite, les lignes directrices pour 2001 stipulant que (LD 17) « *les États membres, le cas échéant avec les partenaires sociaux, - intensifieront les efforts qu'ils déploient pour réduire l'écart entre le taux de chômage des femmes et celui des hommes en soutenant activement une augmentation de l'emploi des femmes et envisageront de fixer des objectifs nationaux conformément aux objectifs exposés dans les conclusions du Conseil européen de Lisbonne* »³.

¹ Décision du Conseil du 19 janvier 2001, *op. cit.*, p. 25.

² « *Les femmes continuent de se heurter à des problèmes particuliers en ce qui concerne leur accès au marché de l'emploi, leurs perspectives de carrière, leur revenu ainsi que la conciliation de leur vie familiale et de leur vie professionnelle. Il importe donc, notamment : - de garantir aux femmes le bénéfice des politiques actives du marché de l'emploi proportionnellement à leur taux de chômage* », Résolution (1999/C69/02) du Conseil du 22 février 1999 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999, Journal officiel des communautés européennes, C 69/2, 13.03.1999, p. 7.

³ Décision du Conseil du 19 janvier 2001, *op. cit.*, p. 25.

Paragraphe 3 – Le FSE Objectif 3 et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes : une prise en compte transversale dans l'ensemble du processus de mise en œuvre

Les Fonds structurels et tout particulièrement le Fonds social européen contribuent depuis la fin des années 70¹, et de manière plus prononcée à partir de la réforme de 1988 - avec la création en 1990 du programme New Opportunities for Women (NOW) -, à l'objectif d'égalité des chances entre hommes et femmes. Mais ce n'est qu'en 1993 dans la continuité des préconisations du Livre blanc de Jacques Delors que le principe est inscrit formellement dans les règlements² : « *Le principe de l'égalité des chances entre hommes et femmes sur le marché de l'emploi est un objectif poursuivi par la Communauté et (...) l'action structurelle doit y contribuer* »³. La programmation 1994-99 comporte, parmi les quatre types d'action financés au titre de l'Objectif 3, un axe « spécifique » visant à « *promouvoir l'égalité des chances pour les hommes et les femmes sur le marché du travail* »⁴. Le Conseil en 1994 rappelle en outre que « *la promotion du principe de l'égalité des chances pour les hommes et les femmes sur le marché du travail* » doit être « *dûment pris en compte dans les actions cofinancées par les fonds structurels européens, et notamment par le Fonds social européen* », et réaffirme que les Etats membres doivent « *contribuer à ce que soient prévues des actions spécifiques ciblées sur les femmes, bénéficiant de dotations financières appropriées* »⁵.

¹ « *The principle that the European Structural Funds should contribute to the objective of equal opportunities for men and women in the labour market has existed in Community legislation since 1988. Prior to this, the European Social Fund had, since the reform of 1977, been financing vocational training and employment schemes for women as part of its general policy* », M. Braithwaite, *Mainstreaming Gender in the European Structural Funds*, Mainstreaming Gender in the European Public Policy Workshop, University of Wisconsin-Madison, October 14-15 2000, p. 2, <http://eucenter.wisc.edu/Conferences/Gender/braith.htm>.

Par ailleurs, en 1983 les « *femmes souhaitant reprendre une activité professionnelle* » constituaient déjà un public cible du FSE, Cf. Article 4, Décision (83/516/CEE) du Conseil du 17 octobre 1983 concernant les missions du Fonds social européen.

² « *Le respect du principe de l'égalité des chances a été introduit en 1993 dans les règlements régissant les Fonds structurels* » déclare la Commission dans sa Communication de 1996, Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996, *op. cit.*, p. 16.

³ Règlement (CEE) n° 2081/93 du Conseil du 20 juillet 1993, *op. cit.*

⁴ Règlement (CEE) n° 2084/93 du Conseil du 20 juillet 1993, *op. cit.*

⁵ Résolution (94/C 231/01) du Conseil du 22 juin 1994 concernant la promotion de l'égalité des chances pour les hommes et les femmes par l'action des fonds structurels européens, « *Egalité des chances entre les femmes et les hommes. Textes communautaires* », 1998, *op. cit.*, p. 116.

A l'enseigne de ce que nous avons évoqué pour la SEE, à partir du milieu des années 90 s'ouvre une période propice à l'inscription de la problématique d'égalité entre hommes et femmes sur l'agenda politique communautaire, et tout particulièrement dans les politiques à finalité structurelle. Comme suite à la Communication de la Commission de 1996, le Conseil introduit la même année le « *mainstreaming* »¹ dans les fonds communautaires, les Etats membres étant invité, dans une résolution du 2 décembre, à intégrer de manière transversale le principe d'égalité entre hommes et femmes dans les actions soutenues par fonds structurels « *de manière suivie, approfondie et résolue* »². Cette résolution, qui visait à réorienter à mi-parcours la programmation, apporte un changement significatif par rapport aux textes précédents puisqu'elle se fait plus précise quant aux domaines d'intervention possibles (l'amélioration des infrastructures sociales, l'accès à l'emploi et les modalités et conditions de travail...), et qu'elle met l'accent sur la prise en compte de l'égalité des chances dans le suivi et l'évaluation des programmes³. Cependant, comme l'indique un représentant de la Commission, « *cette résolution plus ambitieuse que la communication [de 1996] n'a finalement pas été plus loin qu'un certain nombre d'affirmations puisqu'il n'y a pas eu de réorientation visible des programmes des fonds structurels vers des objectifs d'égalité des chances et qu'il était difficile de le faire en cours de programmation alors même qu'en début de programme, il n'avait pas été tenu compte de ces objectifs* »⁴. A contrario, la réforme des Fonds de 1999 sera l'occasion pour la coalition de cause d'intervenir en amont de la mise en œuvre du programme 2000-2006, et d'incorporer la double approche de l'égalité dès le début

¹ Ici encore la version anglaise est plus explicite puisque l'intitulé de la résolution est « *mainstreaming equal opportunities for men and women into the European Structural Funds* ».

² Résolution (96/C 386/01) du Conseil du 2 décembre 1996 concernant l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans les fonds structurels européens, « *Egalité des chances entre les femmes et les hommes. Textes communautaires* », 1998, *op. cit.*, p. 106.

³ Concernant le suivi, cette résolution invite à ce que les structures en charge de l'égalité des chances aux niveaux local, régional et national participent aux travaux des comités de suivi, à « *promouvoir la participation équilibrée des femmes et des hommes* » dans les instances de sélection et de suivi des actions, à veiller à la prise en compte régulière de l'égalité dans ces comités, et à « *coopérer à l'établissement de statistiques fondées sur les données disponibles* », permettant notamment « *d'évaluer la contribution des fonds au développement d'infrastructures sociales, d'établir une ventilation par sexe des chômeurs de longue durée, de calculer les taux d'activité des femmes (...)* ». S'agissant de l'évaluation, elle demande de « *veiller à ce que les évaluations déterminent dans quelle mesure on a tenu compte du principe de la promotion de l'égalité des chances durant la période de programmation* », Résolution (96/C 386/01) du Conseil du 2 décembre 1996, *ibid.*, pp. 106-107.

⁴ Nelly Bandara, DG VI, Le cadre communautaire : perspective 2000-2006, in « *Mise en oeuvre du principe d'égalité des chances entre les hommes et les femmes* », Séminaire 9 février 1999, Compte-rendu et rapport, CNASEA/ENGENDER, DATAR, p. 9.

du processus d'élaboration des règlements qui a débuté à l'automne 1997¹. Mary Braithwaite écrit à ce propos fort justement, « *the preparations by the European Commission for the reform of the European Structural Funds - called 'Agenda 2000' - provided a significant opportunity, and came at a critical moment, for a major change in the treatment of gender equality in the Structural Funds* »². Ainsi, dans son article premier, le règlement « horizontal » des Fonds pour la période 2000-2006 fait de « *l'élimination des inégalités, et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes* » une finalité transversale aux « *trois objectifs prioritaires* »³. En outre, l'égalité des chances entre les femmes et les hommes est « intégrée » dans l'ensemble du texte du règlement puisqu'une dizaine d'articles, correspondant aux différentes étapes de la programmation, y font référence de manière explicite. Et sur le fond, le règlement promeut une approche intégrée car ces articles obligent pour chaque niveau du processus de mise en œuvre concerné - de l'amont à l'aval de la programmation - à prendre en compte l'égalité entre hommes et femmes⁴. Le règlement du FSE quant à lui développe la double approche de l'égalité. Le Fonds cofinance au titre du cinquième domaine politique des « *mesures spécifiques* » pour les femmes, et doit « *prendre en considération* » dans l'ensemble des domaines « *l'égalité entre les femmes et les hommes au sens de l'intégration des politiques d'égalité des chances* »⁵.

Sachant que deux des principaux protagonistes de la révision des Fonds, Padraig Flynn pour l'emploi et Monika Wulf-Mathies pour la politique régionale, étaient parties prenantes du Groupe de commissaires pour l'égalité des chances - et constituaient des « *strong champions of the commission's mainstreaming mandate* »⁶ - mais aussi qu'au niveau administratif un groupe inter-service *ad hoc* avait été mis en place en 1996, la coalition de cause se trouvait dans une position particulièrement favorable en termes de structure des opportunités. Ces

¹ David Coyne chef de l'Unité « Développement des politiques et coordination du FSE et du développement local » de la DG Emploi, en charge de la réforme du FSE déclarait : « *Nous avons essayé d'intégrer dans cette réforme la notion de mainstreaming dès le début du processus d'élaboration de l'avant-projet* », « Mesurer les progrès », Magazine de l'égalité des chances n°6, décembre 1998, Commission européenne, Emploi et Affaires sociales - Egalité entre femmes et hommes.

² M. Braithwaite, 2000, *op. cit.*, p. 3.

³ « *Dans la poursuite de ces objectifs, la Communauté contribue à promouvoir (...) l'élimination des inégalités, et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes* », Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels, Journal officiel des Communautés européennes, L 161/1, 26.6.1999, p. 7.

⁴ Nous revenons de manière plus précise sur ces articles à la fin du présent Paragraphe.

⁵ Règlement (CE) n° 1784/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds social européen, Journal officiel des Communautés européennes, L 213/5, 13. 8. 1999, pp. 6-7.

⁶ M. A. Pollack, E. Hafner-Burton, 2000, *op. cit.*, p. 16.

éléments, combinés à l'ouverture de la « *fenêtre politique* » inhérente à la révision des règlements, ont conduit la Commission à décider de faire de l'application du « *gender mainstreaming* » dans les fonds structurels « *a test case* »¹. Pdraig Flynn affirmait en ce sens en 1998 que « *les nouveaux projets de Règlements mettent en place une nouvelle norme pour les textes législatifs de la Communauté du fait qu'ils prennent constamment en considération la question de l'égalité* »².

Ainsi, la préparation de la réforme s'est accompagnée d'une forte mobilisation des fonctionnaires et experts de l'égalité des différentes DG concernées (Emploi et affaires sociales, Agriculture et Politiques régionales) mais aussi de l'implication de consultants externes³. Préparant pour ainsi dire « *l'expansion des frontières du possible* »⁴, la Commission (la DG XVI - REGIO - tout particulièrement)⁵ a mis en place à cette occasion de nombreux séminaires de réflexion tant internes qu'externes, et a produit (et commandité) de multiples études, évaluations et documents techniques⁶. En outre, deux conférences importantes se sont tenues respectivement en mars 1996 à Bruxelles et en septembre 1998 à Viana do Castelo au Portugal, réunissant les acteurs de l'ensemble des niveaux territoriaux (communautaire, national et régional) impliqués dans la programmation des fonds structurels.

¹ *Ibid.*

² Magazine de l'égalité des chances n°6, décembre 1998, *op. cit.*

³ Notamment Mary Braithwaite. L'en-tête de son article présenté au « *Mainstreaming Gender in the European Public Policy Workshop* » précise que « *Mary Braithwaite has been engaged as expert consultant by the Directorate-General Regional Policy (formerly DG XVI) and by the Directorate-General Employment (formerly DG V) during the period 1997 - 2000 to provide technical advice on integrating gender equality in the European Structural Funds* », M. Braithwaite, 2000, *op. cit.*, p. 1.

⁴ L. Cram, « *Calling the tune without paying the piper? Social policy regulation: the role of the Commission, Policy and Politics*, 21 (2), 1993, p. 144, cité dans A. Smith, 1996, *op. cit.*, p. 485.

⁵ Si la DG V (Emploi) a été la première à prendre l'initiative sur la question du « *gender mainstreaming* » dans les fonds structurels, c'est la DG XVI (Politiques régionales) qui s'est le plus investie sur cet aspect par la suite. Mary Braithwaite indique à ce propos, « *Between 1996 and 1998 a shift of 'centre of gravity' in efforts in the area of gender mainstreaming and the Structural Funds had taken place* », M. Braithwaite, 2000, *op. cit.*, p. 7.

⁶ Pour exemples : Une étude impulsée par la DG XVI sur les bonnes pratiques en Allemagne, France et Grande-Bretagne, conduite entre 1998 et 1999, a donné lieu à la mise en place d'un séminaire de réflexion à Gelsenkirchen en janvier 1999 puis d'un rapport, et s'est traduite par l'organisation de formations internes pour les fonctionnaires des trois DG (XVI, V et VI). Cf. M. Braithwaite, *Mainstreaming Equal Opportunities in the Structural Funds: how regions in Germany, France and the United Kingdom are putting into practice the new approach*, Final Report of the survey of current practice and findings of the seminar at Gelsenkirchen, January 21-22 1999, European Commission, DG Regional Policy and Cohesion, 1999. La même DG a commandité une recherche au Centre Européen d'Expertise en Evaluation (C3E) sur l'évaluation de l'égalité des chances dans les fonds structurels. Cf. « *Evaluer l'application du principe d'égalité des chances dans les interventions des Fonds structurels* », MEANS, Commission européenne, DG Politiques régionales et cohésion, Coordination de l'Evaluation, mars 1998.

La première s'intitulait « *Structural Funds and equal opportunities* », et la seconde « *Mainstreaming equality between women and men in the Structural Funds* », reflétant par là même le glissement normatif de la politique d'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Outre le fait que ces conférences (notamment la dernière) ont permis, comme l'indique Mary Braithwaite, d'accentuer la saillance de la question de l'égalité au niveau communautaire¹, elles ont pu aussi contribuer à (re)mobiliser les acteurs multi-niveaux de la coalition de cause. À Viana do Castelo, Padraig Flynn évoquant des résistances de la part de certains Etats membres vis-à-vis des propositions de règlements de la Commission, déclarait : « *We will be looking to the European Parliament and the Advisory Committee on Equality and to equal opportunities NGOs to put pressure on Member States to put aside this reluctance and face up to the simple truth about equal opportunities and employment (...) If we work together we can make the most of what we might call this 'window of equal opportunity' now open to us* »². Compte tenu des nouvelles prérogatives du Parlement européen en matière de politiques structurelles³, celui-ci constituait un appui non négligeable pour la Commission. Et son implication dans le processus de révision des règlements généraux et du règlement FSE - respectivement au titre de l'avis conforme et de la procédure de codécision⁴ - n'est sans doute pas étranger au fait que le Conseil ait adopté les nouveaux règlements « *with only marginal changes* »⁵, comme l'indique Sonia Mazey.

¹ « *More importantly, it raised the profile of the issue at European level, amongst policy makers and practitioners, which was one of the main objectives of the seminar* », M. Braithwaite, 2000, *op. cit.*, p. 7.

² The integration of equality between women and men into the structural Funds. Viana do Castelo, Portugal, 13-15 September 1998. Speech for Mr. Padraig Flynn.

³ Concernant les règlements généraux, l'article 130 D du Traité de Maastricht stipule : « *Sans préjudice de l'article 130 E, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement européen et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, définit les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle, ce qui peut comporter le regroupement des fonds* ». Et le Traité d'Amsterdam introduit dans l'article 148 (ex-article 125), la procédure de co-décision pour les mesures d'application du FSE : « *Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, adopte les décisions d'application relatives au Fonds social européen* », Union européenne. Recueil des Traités, 1999, *op. cit.*, p. 212.

⁴ « *Le PE a pu peser sur la réforme de 1999 sur la base d'abord de son nouveau pouvoir de donner l'avis conforme au règlement général des fonds structurels. Sa position, exprimée en particulier dans sa résolution du 19 novembre 1998, a été dans une bonne mesure prise en considération par le Conseil, ce qui lui a permis de donner son avis conforme (6 mai 1999). Pour les mesures d'application, il a même obtenu qu'on anticipe sur l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam lui accordant la codécision législative* », Parlement européen, Fiches techniques, 4.4.1. « La cohésion économique et sociale », http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_4_1_fr.htm

⁵ S. Mazey, 2000, *op. cit.*, p. 17.

D'ailleurs, la position du Parlement quant à l'approche intégrée de l'égalité entre les hommes et les femmes (mainstreaming) au sein du FSE allait, dans une certaine mesure, beaucoup plus loin que celle de la Commission. Une proposition d'amendement concernant la concentration des fonds (article 4) - qui n'a pas été retenue - était justifiée ainsi par le rapporteur de la Commission de l'emploi et des affaires sociales : « *Il importe de garantir la participation à égalité de droits des femmes aux actions soutenues par le FSE dans les domaines relevant de l'article 2, paragraphe 1, a) à d), en ancrant le « mainstreaming » dans le règlement : il convient de soutenir les femmes en fonction de leur proportion dans la catégorie globale des bénéficiaires relevant de chaque intervention* »¹.

La question de la mobilisation des « alliés » nous amène à une autre caractéristique du secteur des Fonds structurels ayant participé au succès de l'introduction de la double approche de l'égalité dans les nouveaux règlements : le fort développement des réseaux d'acteurs favorables à la cause des femmes autour des trois DG impliquées. La DG V (Emploi) en charge du FSE Objectif 3, qui nous concerne plus particulièrement, a une longue expérience en la matière. En effet, les programmes IRIS (Community Programme for Women's Vocational Training Schemes)² et LEI (Local Employment Initiatives for Women) lancés à la fin des années 80 ainsi que la mise en place ultérieure du Programme d'Initiative Communautaire NOW - dans le cadre du troisième Programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1991-1995) - ont favorisé la création de ce que Sonia Mazey qualifie de « *local and transnational women's networks* »³.

¹ Rapport A4-0398/98 sur la proposition de règlement du Conseil relative au Fonds social européen (COM (98) 0131 - C4-0287/98 - 98/0115(SYN)), Mme Karin Jöns, Rapporteur pour la Commission de l'emploi et des affaires sociales, 4 novembre 1998. Sur l'intégralité de la procédure de codécision on pourra se reporter utilement à l'adresse suivante : <http://www2.europarl.eu.int/oeil/file.jsp?id=157172>. Une représentante de la Commission des Droits de la femme du Parlement considère d'ailleurs que les bonnes relations qu'entretenaient sa Commission avec la Commission de l'emploi et des affaires sociales, en charge du dossier FSE, ont contribué à ce que le principe de mainstreaming soit bien pris en compte: « *Le fait que l'on avait des contacts 'super' entre la Commission Droits de la femme et la Commission des affaires sociales qui était la première en charge pour le Fonds social européen, que justement l'on était un groupe de femmes qui travaillaient très bien ensemble (...) a fait que le message que le principe d'égalité des chances doit être un principe directeur dans tout l'emploi des fonds structurels, a pu passer d'une façon assez facile* », entretien avec Anne Van Lancker.

² Il s'agit d'un réseau européen de programmes de formation pour les femmes lancé en décembre 1988. La gestion du réseau est assurée par le CREW (Centre de recherche sur les femmes européennes).

³ S. Mazey, 2000, *op. cit.*, p. 8.

M. A. Pollack et E. Hafner-Burton considèrent dans le même sens qu'il existait déjà à ce moment-là en lien avec les fonds dispensés par les différentes DG « *a well-developed network of women's activists across the EU's member states* »¹. De ce point de vue, les fonds et programmes communautaires constituent bien en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, une occasion pour la Commission de « *soutenir des coalitions d'acteurs sociaux (souvent marginaux) avec lesquels elle entre dans une dynamique de légitimation réciproque* »². Comme pour les précédentes réformes, les agents de la Commission ont été les « *initiateurs du contenu* »³ de la réforme de 1999, et c'est parce qu'ils ont été en capacité de mobiliser des appuis régionaux et locaux mais aussi des soutiens nationaux et communautaire⁴ que leurs propositions relatives à l'incorporation transversale de l'égalité entre hommes et femmes ont abouti.

Cependant, la formulation stratégique du « *gender mainstreaming* » dans les fonds structurels en résonance avec la norme d'efficacité d'économique, devenue prégnante dans ce champ depuis le début des années 90, a été tout autant déterminante. La connexion du FSE et de la SEE a été un élément central dans ce travail de cadrage normatif puisque, ce faisant, le FSE est appréhendé comme devant contribuer aux orientations de la SEE, et de manière spécifique à la participation des femmes au marché du travail⁵. Une communication de la Commission portant sur « *le soutien du Fonds social européen à la Stratégie européenne pour l'emploi* » stipule explicitement : « *Cette communication met également en lumière le rôle de catalyseur joué par le Fonds social européen vis-à-vis des politiques nationales d'égalité des chances, dans le but en particulier d'augmenter le taux d'emploi des femmes* »⁶.

¹ M. A. Pollack, E. Hafner-Burton, 2000, *op. cit.*, p. 16.

² S. Rouault « Européanisation et territorialisation des politiques d'emploi : la force des liens faibles », *Sociétés Contemporaines*, n°47, 2002, p. 42.

³ A. Smith, 1996, *op. cit.*, p. 477.

⁴ La mobilisation des ministres des Droits des Femmes au cours de l'année 1998, sous les Présidences britannique et autrichienne, notamment à travers la tenue d'un Conseil informel à Belfast et d'un Conseil conjoint « Egalité des chances » et « Emploi et affaires sociales » à Innsbruck, a été décisive. Pdraig Flynn soulignait à ce propos lors de la Conférence de Viana do Castelo, « *If we are making progress, it is in no small measure thanks to this political drive at the top* », Speech for Mr. Pdraig Flynn, 1998, *op. cit.*

⁵ Il est souligné explicitement dans le dossier du Magazine de l'égalité des chances consacré aux fonds structurels : « *La Commission soutient que les femmes constituent la source principale de main d'œuvre sous-utilisée dans l'UE. Elle estime que sans une augmentation supplémentaire de l'emploi des femmes, il est très peu probable que l'Europe atteigne son objectif visant à augmenter ses taux d'emploi. Les fonds structurels doivent jouer un rôle crucial dans ce domaine* », « Mesurer les progrès », Magazine de l'égalité des chances n°6, décembre 1998, Commission européenne, Emploi et Affaires sociales - Egalité entre femmes et hommes.

⁶ « Communication concernant le soutien du Fonds social européen à la Stratégie européenne pour l'emploi », Communication de la Commission, COM (2001) 16 final/2, 23.01.2001, pp. 2-3.

L'articulation du FSE et de la SEE a aussi contribué au « renforcement mutuel » des avancées en matière d'intégration de l'égalité entre hommes et femmes dans ces deux instruments¹. A l'instar de la SEE², la coalition de cause a incorporé l'égalité des chances dans les fonds structurels, et en particulier dans le FSE, en mettant l'accent sur la plus-value que cette dimension apporte en termes de développement des ressources humaines et de l'emploi (et donc de performance économique) mais aussi d'efficacité des programmes à finalité structurelle. En l'espèce, Mary Braithwaite a raison de considérer que « *'efficiency' and 'effectiveness' are, in practice, more convincing arguments for integrating equality concerns into Structural Fund programmes than 'equity', even if the discourse often presents it as the latter* »³. D'un côté donc, l'objectif principal de l'égalité entre hommes et femmes dans les fonds structurels, et tout particulièrement dans le FSE, est d'augmenter la participation des femmes au marché du travail. L'axe spécifique du FSE créé par le nouveau règlement est consacré explicitement aux « *mesures spécifiques pour améliorer l'accès et la participation des femmes au marché du travail, y compris leurs perspectives de carrière, leur accès à de nouvelles possibilités d'emploi et à la création d'entreprises, et pour réduire la ségrégation verticale et horizontale fondée sur le sexe sur le marché du travail* »⁴. Et la priorité transversale d'égalité entre hommes et femmes s'adresse à l'ensemble des actions co-financées par le FSE, qui elles-mêmes doivent viser à « *promouvoir un niveau élevé d'emploi* ».

De l'autre, l'approche dite « *gender mainstreaming* » constitue un garant de l'efficacité des programmes structurels. On assiste ici, en quelque sorte, à un renversement de la perspective traditionnelle concernant l'égalité entre hommes et femmes et le FSE puisqu'il ne s'agit plus seulement de contribuer à la réduction des disparités entre hommes et femmes par le financement d'actions spécifiques mais de prendre en compte la dimension de genre à tous les niveaux de la programmation et dans toutes les actions pour contribuer à l'atteinte de l'objectif d'égalité des chances et partant, des finalités politiques du fonds et donc à son

¹ Les lignes directrices pour 1999 ont été approuvées par le Conseil européen en décembre 1998 au moment où se déroulait la négociation de la réforme des fonds. Le règlement des fonds structurels est adopté en juin et celui du FSE en juillet 1999.

² Padraig Flynn précisait l'articulation entre FSE et SEE de la manière suivante: « *The European employment strategy says that achieving full equality between women and men is the way to create a successful and productive workforce for the future. The reformed ESF will be the instrument that European Union puts at the disposal of Member states to bring this about* », Speech for Mr. Padraig Flynn, 1998, *op. cit.*

³ M. Braithwaite, 2000, *op. cit.*, p. 12.

⁴ Article 2, paragraphe e). Règlement (CE) n° 1784/1999, *op. cit.*

efficacité. La Commission indique dans son document technique relatif à l'« *intégration de la politique d'égalité des chances des hommes et des femmes dans les programmes et projets des fonds structurels* » : « *L'intégration de l'égalité des chances dans les fonds structurels revêt une grande importance, et cela non seulement pour des raisons juridiques. La suppression des inégalités entre les femmes et les hommes sur le marché de l'emploi contribue à l'efficacité globale des plans et des programmes des fonds structurels. La croissance, la compétitivité et l'emploi ne sauraient être assurés que grâce à l'entière mobilisation de tous les citoyens, hommes et femmes* »¹. Et elle définit l'intégration de la dimension d'égalité de la manière suivante : « *L'intégration de la dimension d'égalité entre les femmes et les hommes a pour but de veiller à ce qu'il soit ouvertement et activement tenu compte – lors de la programmation, de la mise en oeuvre, du suivi et de l'évaluation de toutes les mesures et interventions à caractère général - des effets de ces dernières sur la situation respective des femmes et des hommes. Cette notion couvre aussi l'élaboration, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation complémentaires de mesures et interventions spécifiques destinées à promouvoir l'égalité et à aider les femmes à y participer et à en tirer profit* »².

Le nouveau règlement des Fonds, dans cette logique, a introduit une obligation pour les Etats membres et les régions de prendre en compte l'égalité entre hommes et femmes dans les principaux aspects du déroulement de la programmation.

¹ « Intégration de la politique d'égalité des chances des hommes et des femmes dans les programmes et projets des fonds structurels », Document technique 3, Nouvelle période de programmation 2000-2006 : documents techniques, Commission européenne, décembre 1999, p. 3. Ce document d'appui qui s'adresse principalement aux gestionnaires des programmes, reprend de manière extensive les différentes clauses du règlement général des Fonds structurels à respecter concernant l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes. Mary Braithwaite souligne au sujet de ce document : « *The technical document presenting the requirements for the preparation of programme proposals was finally put on the Commission's Web site several months after the Member States and regions had prepared their first draft programme proposals for the new programming period* », M. Braithwaite, 2000, *op. cit.*, p. 7.

² Document technique 3, décembre 1999, *op. cit.*, p. 4.

De manière synthétique, les dispositions du règlement sont les suivantes :

- les gestionnaires sont tenus de conduire une évaluation ex-ante spécifiquement centrée sur l'égalité lors de l'élaboration de leurs documents de programmation - article 41§2 « *Évaluation ex ante* »¹ - ;
- les services responsables de l'égalité doivent être impliqués dans le « *partenariat* » du programme, et les comités de suivi tendre à « *une participation équilibrée des femmes et des hommes* » - article 8§1 « *Complémentarité et partenariat* »² et article 35 §1 « *Comités de suivi* »³ - ;
- le taux de financement du FSE dans la programmation des actions peut être modulé en fonction du critère d'égalité des chances - article 29§1 « *Modulation des taux de participation* »⁴ - ;
- les indicateurs de suivi du programme « *lorsque la nature de l'intervention s'y prête* » doivent être sexués - article 36§2 « *Indicateurs de suivi* »⁵ - ;

¹ « Lors de la préparation des plans et des interventions, l'évaluation ex ante porte sur l'analyse des forces, des faiblesses et des potentialités de l'État membre, de la région ou du secteur concerné. L'évaluation ex ante tient compte notamment de la situation concernant (...) l'égalité entre hommes et femmes, et comprend en particulier: (...) c) une évaluation ex ante de la situation en termes d'égalité des hommes et des femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail (...) », Règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels, Journal officiel des Communautés européennes, L 161/1, 26.6.1999, p. 34.

² « Les actions communautaires sont conçues (...) dans le cadre d'une concertation étroite, ci-après dénommée 'partenariat' (...). En désignant les partenaires les plus représentatifs aux niveaux national, régional, local ou autre, l'État membre crée une large et efficace association de tous les organismes appropriés, conformément aux règles et pratiques nationales, en tenant compte de la nécessité de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes (...) », *ibid.*, p. 12.

³ « Chaque cadre communautaire d'appui ou document unique de programmation et chaque programme opérationnel est accompagné par un Comité de suivi. Les Comités de suivi sont créés par l'État membre, en accord avec l'autorité de gestion après consultation des partenaires. Ceux-ci veillent à une participation équilibrée des femmes et des hommes », *ibid.*, p. 29.

⁴ « La participation des Fonds est modulée en fonction des éléments suivants (...) c) dans le cadre des objectifs des Fonds définis à l'article 1er, l'intérêt que les interventions et les axes prioritaires revêtent du point de vue communautaire, le cas échéant, pour l'élimination des inégalités et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes (...) », *ibid.*, p. 24.

⁵ « L'autorité de gestion et le Comité de suivi assurent le suivi au moyen d'indicateurs physiques et financiers définis dans le programme opérationnel, le document unique de programmation ou le complément de programmation (...) Lorsque la nature de l'intervention s'y prête, les statistiques sont ventilées par sexe et par classe de taille des entreprises bénéficiaires », *ibid.*, p. 30.

- les autorités de gestion sont tenues d'informer les organismes impliqués dans la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes des possibilités de financement par le FSE - Article 46§2 « *Information et publicité* »¹.

Dans les développements précédents, nous avons décrit tout d'abord l'évolution du référentiel communautaire d'égalité des chances entre hommes et femmes puis porté notre attention sur la manière dont, à la fin des années 90, la nouvelle matrice communautaire d'égalité des chances entre hommes et femmes a été incorporée au sein des politiques d'emploi de l'Union européenne. Nous nous sommes intéressés dans ce second temps de manière spécifique à la Stratégie européenne pour l'emploi initiée en 1997/98 et à la nouvelle programmation FSE 2000-2006. Et nous avons montré en particulier que la coalition de cause en faveur des femmes a traduit stratégiquement la double approche de l'égalité - actions positives et « *gender mainstreaming* » - au sein de ces deux instruments en concordance avec le modèle néo-libéral dominant, en faisant prévaloir la plus-value de l'égalité entre les hommes et les femmes en termes d'efficacité économique.

Nous nous attacherons dans la partie suivante à analyser comment l'égalité entre les hommes et les femmes a été institutionnalisée en France dans les politiques de l'emploi depuis le début des années 70 jusqu'aux années 90. Cette institutionnalisation constituant le contexte sur lequel se déroule les traductions nationales et locales de la matrice normative communautaire que nous étudierons ultérieurement.

¹ « Sans préjudice de l'article 23, paragraphe 1, l'autorité de gestion a la responsabilité d'assurer la publicité de l'intervention et notamment d'informer: a) les bénéficiaires finals potentiels, les organisations professionnelles, les partenaires économiques et sociaux, les organismes pour la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et les organisations non gouvernementales concernées des possibilités offertes par l'intervention », *ibid.*, p. 36.

DEUXIEME PARTIE

L'INSTITUTIONNALISATION DE L'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES DANS LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN FRANCE

– DEUXIEME PARTIE –

L'INSTITUTIONNALISATION DE L'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES DANS LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN FRANCE

Après avoir abordé l'évolution du référentiel de l'Union européenne, on s'intéressera ici à la manière dont est traitée, depuis le début des années 70, la problématique d'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques nationales de l'emploi. Tout comme pour le niveau communautaire, on mettra en exergue les interactions entre les variables que sont les « Idées », les « Intérêts » et les « Institutions ». On s'attachera notamment à analyser dans ce cadre à la fois la structuration organisationnelle et institutionnelle, et les orientations normatives de ces politiques afin de dégager les liens et les interrelations existants entre ces deux aspects.

Au-delà de son formalisme organisationnel, et comme toute institution, la structure étatique s'occupant de la problématique de l'égalité entre les hommes et les femmes est proche du « monde » de l'action collective. Ceci est particulièrement vrai pour ce qui la concerne puisque ses représentantes entretiennent nécessairement des rapports avec le mouvement social des femmes. On ne pourra donc pas faire l'impasse sur l'analyse des interactions entre le mouvement féministe et l'administration des « Droits des Femmes ». Nous verrons dans cette optique que l'évolution de leurs rapports a eu des conséquences importantes sur l'identité de chacune des parties et partant, sur les modalités d'intégration des Droits des Femmes au sein du système administratif, ainsi que sur la définition de l'action publique en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. (**Chapitre 1**).

L'institutionnalisation de l'égalité entre hommes et femmes dans le champ de l'emploi renvoie à la mise en place d'organisations formelles et à la production de « règles, procédures

ou normes formelles » par celles-ci, mais plus largement, aux « *schémas cognitifs* » et aux « *modèles moraux qui fournissent les cadres de signification guidant l'action humaine* »¹. C'est pourquoi, on portera une attention particulière à la « culture institutionnelle » entendue comme les manières d'être, de penser et d'agir propres à un cadre institutionnel donné. Sur la période étudiée, la culture des acteurs administratifs des « Droits des Femmes », centrée initialement sur une logique d'action militante, s'est progressivement modifiée. On observera ainsi qu'à mesure qu'ils se familiarisent et s'approprient les modes d'action « technocratiques », ces acteurs sont plus fortement associés au fonctionnement normal de l'administration de l'emploi. Cette perspective diachronique nous permettra aussi de souligner le caractère dynamique et non figé du « *phénomène institutionnel* » qui apparaît d'autant plus marqué que la structure politico-administrative en charge des « Droits des Femmes » a revêtu de multiples formes au cours des vingt dernières années, se caractérisant chacune par des interactions différentes avec le secteur de l'emploi. En ce sens, il ne s'agit pas d'« *une totalité achevée* »² (**Chapitre 2**).

De manière concomitante, l'intervention publique dans le champ de l'emploi au départ axée essentiellement sur des actions spécifiques en direction des femmes s'ancre, à partir du début des années 90, sur une approche transversale visant l'intégration de la problématique des femmes dans les mesures générales et les politiques de droit commun. Les changements observés dans l'orientation des politiques concernent ici davantage les modalités et les instruments de l'action que la finalité, adossée quant à elle au principe constitutionnel d'égalité des sexes³, et qui reste inchangée sur la période observée. Nous montrerons que les changements relatifs au traitement de la question de l'emploi des femmes sont d'ailleurs fortement corrélés aux évolutions spécifiques des politiques de l'emploi (**Chapitre 3**).

¹ Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor, 1997, *op. cit.*, p. 482.

² O. Nay, 1997, *op. cit.*

³ Préambule de la Constitution du 4 octobre 1946 : « *La loi garantit à la femme dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* ».

CHAPITRE 1 - NOUVEAU MOUVEMENT SOCIAL ET SYSTEME POLITIQUE : DECALAGES ET AMBIVALENCES

Nous étudierons dans ce chapitre l'évolution des relations que l'administration en charge des Droits des Femmes entretient avec le mouvement féministe depuis le début des années 70. Cela nous permettra de voir en quoi cette évolution participe des changements institutionnels, et conditionne par là le renouvellement des référents normatifs de la politique en faveur des femmes. Plus qu'une simple corrélation, il nous est apparu que l'évolution de la prise en charge institutionnelle de la question l'égalité entre hommes et femmes, sous le double aspect de la structuration de l'administration en charge des « Droits des Femmes »¹ et de l'institutionnalisation du mouvement social correspondant, est un facteur susceptible d'expliquer les changements intervenus dans la matrice cognitive et normative des politiques relatives aux « Droits des Femmes ». Ainsi, le phénomène institutionnel est appréhendé d'abord comme une variable indépendante, le référentiel d'action publique étant la variable dépendante.

Les rapports dans le temps entre le mouvement des femmes et le système politique sont dépendants des modifications de ce dernier, mais aussi de la propre évolution interne du premier. On s'écarte donc ici d'une approche mettant en avant la centralité de l'Etat et l'hétéronomie des mouvements sociaux par rapport au système politique. Pour cette approche, l'action protestataire vise essentiellement l'entrée d'acteurs dans le système politique qui sont dépourvus d'accès routinisé à la prise de décision politique. Or, ce que souligne très justement Lilian Mathieu à propos de l'engagement contestataire peut être élargi aux relations entre système politique et mouvement social : « *Avancer que l'espace des mouvements sociaux peut disposer d'une autonomie relative c'est certes reconnaître que les mobilisations sont extrêmement sensibles à leurs interactions avec d'autres univers - et notamment avec les champs politiques, médiatique ou encore syndical - mais sans pour autant les considérer comme en situation de totale dépendance ou subordination à leur égard* »².

¹ Si cet aspect est abordé dans ce chapitre, il est développé plus avant dans le second chapitre consacré à la structure politico-administrative des Droits des Femmes et à ses liens avec le secteur de l'emploi.

² L. Mathieu, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », *RFSP*, vol. 52, n°1, février 2002, p. 97.

En ce sens, on soulignera dans la suite de notre propos le caractère autonome de la sphère politique et de celle des mouvements sociaux, en montrant à la fois les décalages entre l'institutionnalisation de la question des femmes et les mobilisations féministes mais aussi l'ambivalence des relations qu'entretiennent ce mouvement et l'administration, ambivalence qui se lit aussi à travers leurs fluctuations dans le temps. Ces relations peuvent être qualifiées dans cette optique de rapports d'interdépendance plutôt que de subordination de l'une ou de l'autre des parties.

L'analyse de l'évolution du Mouvement des femmes n'est pas l'objet de cette recherche. C'est pourquoi on ne fera ici que souligner conformément à l'hypothèse de son autonomie relative, que ce mouvement - dans sa composition et ses buts - n'est pas réductible à son institutionnalisation et, par conséquent, que son évolution n'est pas uniquement dépendante de la prise en charge de la question de l'égalité entre hommes et femmes par l'appareil d'Etat¹. Son évolution relève, de notre point de vue, d'un changement plus général des modalités de l'action collective renvoyant à ce qu'Erik Neveu a pu qualifier de « *répertoire de troisième génération* »². Ce dernier est caractérisé par deux traits principaux : une forte internationalisation et, particulièrement pour ce qui concerne le mouvement des femmes, par une forte implication de celui-ci dans les forums européens de politiques publiques, autrement dit par une « européanisation » de l'action collective³. Le second trait correspond au rôle central que tient l'expertise dans les « *nouveaux répertoires protestataires* », et qui est lié à la complexité des enjeux autant qu'au caractère légitimant de la scientificité de l'argumentation.

¹ On décèle une homothétie entre la périodisation en trois phases qu'évoque Monique Dental à propos de l'évolution des institutions en charge des Droits des Femmes et celle relative à l'évolution du « *mouvement féministe radical* » mais cela ne suppose pas une stricte relation de causalité entre l'une et l'autre. Elle décline trois phases « *correspondant à des formes d'organisation particulière* » du mouvement : les années 70 qui est l'apanage du MLF avec ses multiples courants, tendances et groupes d'auto conscience, les années 80 où, dit-elle, « *les femmes s'inventent des structures en s'organisant en collectifs et groupes sur des thèmes* » et où « *les associations féminines nationales continuent leur travail et se développent* », enfin les années 90 où « *l'organisation en réseau associatif aux multiples faces semble être la forme adoptée par beaucoup d'association du mouvement de femmes* », M. Dental, *Les femmes dans les associations en France*, Contribution à l'Université d'été du Mouvement Français pour le Planning Familial, Sète 29 au 31 août 1997, *Egalité entre hommes et femmes : des droits spécifiques à un droit humain fondamental*.

² E. Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 2002, p. 22.

³ On peut préciser ici que les modalités d'européanisation concernant le mouvement des femmes sont principalement celles de « *l'externalisation* » et de la « *transnationalisation* », la première renvoyant à la saisie par des acteurs nationaux d'opportunités politiques fournies par les institutions européennes (essentiellement juridiques), alors que la seconde est liée à la mobilisation d'acteurs transnationaux pour orienter stratégiquement les normes européennes. Ces deux processus se confortant mutuellement. Cf. R. Balme, D. Chabanet, V. Wright, (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

Mais en contrepartie, on observe que le mouvement social, à travers son expertise, s'inscrit davantage dans des stratégies de participation à l'élaboration des politiques publiques, et donc d'institutionnalisation. En ce sens, comme le note très justement E. Neveu, « *le complément le plus efficace au processus de mobilisation reste de s'introduire durablement dans les négociations avec les autorités administratives et gouvernementales* »¹. On ne peut donc encore une fois dire qui, de l'institutionnalisation ou de la stratégie d'action, détermine l'autre. En revanche, il est nécessaire de préciser que la participation des experts à la production de politiques publiques suppose un minimum d'institutionnalisation.

Les débats internes ont été vifs au sein du Mouvement de libération des femmes (M.L.F.) quant à l'incidence de l'institutionnalisation du mouvement comme facteur de son dépérissement. Ces débats soulignaient en particulier que la dépendance (notamment financière) des associations féministes à l'égard du pouvoir avait contribué, sinon à l'essoufflement du mouvement, du moins à sa domestication. Cependant, la faible visibilité du mouvement des femmes en termes de mobilisations ne signifie pas sa disparition : « *Il ne disparaît pas mais devient moins visible. Il continue à irriguer les sociétés, développe une sous-culture, des institutions parallèles. Il s'éparpille en de multiples activités spécialisées, il se professionnalise. Les women's studies prolongent l'activité par une pratique de recherche, d'enseignement, de formation* »². Dans le même sens Monique Dental affirme au nom du Collectif 'Rupture' : « *Nous avançons l'idée que le féminisme s'est profondément ramifié dans le tissu social (...) Dans ce phénomène, nous décelons une véritable mutation du militantisme féministe ainsi qu'une explication de la crise du militantisme* »³.

Ces changements propres au Mouvement des femmes apparaissent aussi - mais pas uniquement - comme la conséquence de son institutionnalisation à travers l'investissement des militantes dans l'expertise. Cet investissement étant indispensable pour être reconnu comme « *propriétaire des problèmes publics* »⁴ et pouvoir participer aux forums où s'élaborent techniquement les politiques.

¹ E. Neveu, 2002, *op. cit.*, p. 100.

² F. Pick, *Libération des femmes : les années-mouvement*, Paris, Seuil, 1993, p. 347.

³ M. Dental, 1997, *op. cit.*

⁴ J. Gusfield, *Drinking-Driving and Symbolic Order : the Culture of Public Problems*, Chicago, University of Chicago Press, 1981, cité par Erik Neveu, p. 100.

Ainsi, l'influence du Mouvement des femmes sur les décisions politiques n'est plus essentiellement centré sur la mobilisation¹, mais prend des formes diversifiées, en particulier sous l'angle de l'expertise scientifique et ce tout particulièrement à partir des années 90. D'une certaine manière, la « figure de l'expert » remplace celle de la militante féministe engagée dans la contestation protestataire, alors même que les relations entre l'administration et le secteur associatif sont désormais centrées sur la délégation de services et non plus sur la coproduction des problèmes publics.

La réémergence, au milieu des années 90, du Mouvement des femmes à travers le « mouvement pour la parité » s'inscrit dans ces nouvelles modalités d'interaction entre l'Etat et les féministes. Il nous semble que le dépassement du « Féminisme d'Etat », en conduisant à une dépolitisation de la structure administrative en charge des Droits des Femmes, mais aussi à un déplacement du contenu de ses échanges avec le mouvement féministe, des finalités vers les moyens de l'action publique, a facilité la prise en charge par les pouvoirs publics de la revendication paritaire. Paradoxalement, au moment où les féministes sont moins parties prenantes de la structure politico-administrative en charge de la question des femmes, et où l'administration des « Droits des Femmes » et le mouvement social correspondant se différencient davantage, on observe une forte perméabilité des deux milieux. Le système politique a été ainsi très tôt réceptif à la question de la parité, et les « paritaristes » ont de leur côté fortement investi les scènes institutionnelles tant au niveau national qu'international. La structuration des relations de l'administration et du mouvement des femmes autour du registre de l'expertise a de notre point de vue grandement contribué à ce phénomène². Le cadrage cognitif et normatif légitimant la revendication paritaire a pu, par ce biais, se diffuser au-delà de la sphère militante, et entraîner une évolution des « opportunités discursives »³ favorable aux acteurs en charge des « Droits des Femmes ». De plus, en connectant la notion de parité aux orientations communautaires relatives au « *gender mainstreaming* », ces acteurs ont

¹ Il nous faut souligner encore une fois qu'on ne considère pas la mobilisation comme entraînant mécaniquement une réponse de la part de l'appareil d'Etat aux revendications féministes et que des politiques publiques peuvent répondre à celles-ci sans qu'il y ait eu d'action collective. On ne préjuge pas non plus en disant cela que la réponse apportée soit en conformité avec la demande exprimée collectivement.

² D'autres facteurs ont bien évidemment pu favoriser la mise sur agenda politique de la question de la parité, notamment la forte visibilité médiatique du mouvement mais aussi son important degré d'organisation. La nécessité pour le mouvement d'accéder aux enceintes institutionnelles et pour l'administration des Droits des Femmes d'avoir un interlocuteur pertinent a joué un rôle non négligeable aussi dans l'organisation du mouvement, et en retour dans la capacité de celui-ci à diffuser sa perception du problème et les solutions pour y remédier.

³ Cf. M. Giugni, « Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire », *Politique et Sociétés*. « Le néo-institutionnalisme en science politique », vol. 21, n°3, 2002.

trouvé matière à reformuler le référentiel national et à légitimer, en France, la relance de l'action publique en faveur des femmes à la fin des années 90.

SECTION 1 - DE LA « PARA-INSTITUTIONNALISATION »¹ DU MOUVEMENT SOCIAL A LA TECHNICALISATION DES RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT ET LE MOUVEMENT DES FEMMES

On observe que les relations du mouvement social et de l'administration impliqués sur la problématique des femmes se sont modifiées de manière concomitante à l'évolution de chacune des parties. Il n'est donc pas étonnant de retrouver quasiment les mêmes scissions historiques que celles qui ont marquées le développement de la structure politico-administrative des Droits des Femmes. On a repéré ainsi deux périodes clés dans les types de rapports qui se sont noués entre le milieu administratif et féministe. La première, qui prend racine dans la mise en place en 1965 du Comité du travail féminin et s'achève avec la disparition du Ministère des droits de la Femme en 1986, aboutit à un mode d'interpénétration des deux milieux, que l'on qualifie avec Martine Lévy de « *para-institutionnalisation* ». On ne peut pas parler véritablement d'institutionnalisation car, alors qu'en fin de période, les féministes pénètrent fortement l'appareil de l'Etat et que les associations féministes sont largement subventionnées, on observe d'un côté une propension du mouvement des femmes à se distancier par rapport à l'action du Ministère des droits de la femme ; et de l'autre, une tendance de ce dernier à privilégier la participation des partenaires sociaux aux instances consultatives concernant le travail des femmes.

¹ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 203. M. Lévy reprend à son compte l'expression de E. Vogel-Polski in « Les mécanismes nationaux institutionnels et non institutionnels mis en place par les Etat-membres du Conseil de l'Europe pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes », Strasbourg, 1985.

La seconde période, de 1986 à aujourd'hui, est caractérisée, quant à elle, par un double mouvement. En premier lieu, on assiste à une dissociation des sphères administrative et militante qui prend la forme à la fois d'une dépolitisation de l'administration des Droits des Femmes et d'une accentuation des prémisses antérieures quant à l'exclusion des associations féministes des instances formelles de consultation. En second lieu, et sans que cela soit contradictoire, on observe un rapprochement du mouvement social et de l'Etat à travers la mise en place d'un nouveau type de relations, centré cette fois sur l'expertise scientifique et technique. Ce mouvement se traduit d'une part par une certaine « bureaucratisation » du secteur associatif - en lien avec la professionnalisation de ses intervenants -, ses interactions avec l'administration étant structurées autour de la délégation de service. Et d'autre part, alors qu'une partie des militantes féministes investissent le monde des études et de la recherche, le Service des droits des femmes tend à resserrer ses liens avec les chercheuses traitant des questions d'égalité entre hommes et femmes, et notamment celles centrées sur le marché du travail. De même, certaines représentantes (ou sympathisantes) du mouvement des femmes, reconnues pour leur expertise, sont fortement impliquées dans les forums institutionnels tels que le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle et l'Observatoire de la Parité.

Paragraphe 1 – 1965-1986 : une pénétration du mouvement féministe au sein de l'appareil d'Etat en porte-à-faux

Du point de vue des rapports entre société civile et système politique, la première période (1965-1986) se caractérise, dans un premier temps, par la prégnance au sein des instances consultatives des organisations professionnelles et des associations féminines puis, ces dernières déclinant en nombre au fil des années¹, dans un deuxième temps, par la montée en puissance au niveau de l'appareil d'Etat des associations féministes issues du nouveau mouvement social.

Jusqu'à la moitié des années 70, ce sont les organisations professionnelles et les associations féminines, à travers leur fonction consultative, qui sont les interlocuteurs privilégiés des milieux politiques et administratifs. Pour leur part, les associations féministes et plus particulièrement les féministes radicales défilantes à l'égard du système en place, ont jusqu'en

¹ La représentation des associations féminines dans les instances consultatives est passée de 11 membres à 5 entre 1966 et 1971 et disparaît officiellement en 1984 au profit des partenaires sociaux avec la mise en place du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle.

1981 peu participé aux mécanismes institutionnels. En effet, ce que l'on a appelé le « néo-féminisme » des années 70, né dans le contexte d'effervescence des mouvements radicaux de Mai 68, mettait l'accent sur la remise en cause globale du système et sur l'idée que la libération de la femme ne pouvait se satisfaire d'une amélioration de la condition féminine¹.

Cependant, à partir du milieu des années 70, une partie du MLF, à l'enseigne de la Ligue du Droit des Femmes créée le 8 mars 1974 et présidée par S. de Beauvoir, change de modalité d'action, et s'engage, sous l'opprobre des féministes les plus radicales, dans une voie « réformiste »². Mais ce n'est qu'en 1981, avec la nomination d'Yvette Roudy à la tête d'un Ministère délégué aux droits de la femme, que les organisations féministes participeront véritablement aux institutions gouvernementales. Comme le remarque M. Lévy, « *le gouvernement n'est plus l'ennemi. Il a retenu dans son programme de nombreuses propositions chères aux féministes* »³. De son côté, Yvette Roudy « *ministre du milieu* »⁴ reconnue pour son engagement en faveur de la cause des femmes, fait rentrer dans son Cabinet des militantes féministes telles que S. Iff du Mouvement Français pour le Planning Familial et engage dès sa prise de fonction un dialogue avec le mouvement.

On peut parler à l'enseigne de M. Lévy de « *para-institutionnalisation* » des associations féministes dans le sens où celles-ci « *participent au fonctionnement des mécanismes institutionnels spécifiques mis en place par l'Etat* »⁵. Elles sont présentes notamment dans les instances de consultation en place telle que le Comité du Travail Féminin. Elles ont largement contribué à la préparation de la Conférence Internationale de la Femme, qui s'est tenue à Nairobi en 1985 et pour laquelle un Comité de liaison des associations de femmes qui réunissait une cinquantaine d'associations a été installé en juin 1984. A partir de 1981, les

¹ « *Nous voulions changer le système totalement et non pas par petits bouts* », *Revue d'en face*, n°11, Mouvement et institution, 4^{ème} trimestre 1981, Ed. Tierce, p. 30 cité par M. Lévy.

² On a pu distinguer au sein du mouvement des femmes un « *féminisme réformiste* » par opposition au « *féminisme radical* » des années 70. Ce dernier comme souligne F. Pick à propos du MLF « *ne veut pas améliorer la condition féminine mais l'abolir* », F. Pick, 1993, *op. cit.*, p. 175. En revanche les féministes réformistes « *ne remettent nullement en cause la société actuelle. (...) Elles visent des améliorations ponctuelles du sort de la femme* », M. Albistur, D. Armogathe, *Histoire du féminisme français*, Paris, Editions des femmes, 1977, p. 654. Issue du MLF, la Ligue dénonce « *sous toutes ses formes la discrimination de sexe* » mais vise aussi la promotion d'un « *Droit nouveau des femmes* ». Elle propose ainsi en 1975 au Secrétariat d'Etat à la Condition féminine trois projets de loi.

³ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 207.

⁴ « *Etre ministre du milieu signifie avoir des liens privilégiés avec le mouvement et inspirer sa confiance* », souligne C. Spanou, C. Spanou, *Fonctionnaires et militants, Etude des rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 193.

⁵ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 203.

associations féministes sont par ailleurs largement subventionnées par le ministère. Les crédits dont dispose ce dernier sont sans commune mesure par rapport à ceux dont disposaient les structures gouvernementales précédentes, ce qui lui permet selon M. Lévy de distribuer en moyennes 15 millions de francs par an aux différentes associations. En 1982, précise-t-elle, « *près d'une centaine d'associations sont destinataires de subventions de fonctionnement ou d'actions concrètes* »¹.

La faible perméabilité des milieux politico-administratifs au mouvement social jusqu'en 1981 renvoie d'un côté à la méfiance réciproque entre les « *médiateurs traditionnels* » (syndicats et partis politiques) et ce nouveau mouvement social. Et de l'autre, ce décalage dans le temps témoigne de la « *logique autonome du champ politique* »² qui se lit dans la prise en charge des nouveaux problèmes (l'avortement tout particulièrement) par le système politique en dehors, voire « *contre* » le mouvement féministe.

La création d'un Secrétariat d'Etat en 1974 apparaît ainsi comme une tentative par la classe politique de « *désamorcer* » le mouvement social, celui-ci ayant « *seulement contribué à inscrire un certain nombre de problèmes sur l'agenda politique* »³. Dans une étude internationale récente sur les institutions chargées des droits des femmes Amy G. Mazur conclut à propos de l'impact des mouvements de femmes en France qu' « *il y a une tendance forte à inclure les idées provenant des mouvements de femmes dans les résultats des politiques publiques sans que les femmes elles-mêmes participent au processus d'élaboration* »⁴.

M. Lévy distingue de manière heuristique la « *consultation technique qui mobilise des connaissances et compétences d'expertise* », de la « *consultation démocratique qui associe à la décision les représentants des populations concernées* »⁵ et, tout particulièrement ici, les associations féministes et les publics féminins sous la forme de sondage.

L'importance respective de ces deux types de consultation a varié dans le temps. Ainsi de 1974 à 1981 le processus de consultation recouvre-t-il l'ensemble des champs d'intervention

¹ *Ibid.*, p. 211.

² C. Spanou, 1991, *op. cit.*, p. 63.

³ *Ibid.*

⁴ Amy G. Mazur (dir.), *Appareils gouvernementaux chargés des droits des femmes, Représentation et démocratie en France*, CREDEP, Université Paris IX-Dauphine / Université de l'Etat de Washington, mai 2000, p. 119.

⁵ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 442.

de la condition féminine - et plus uniquement le travail féminin comme entre 1965 et 1974 avec le Comité d'études et de liaison des problèmes du travail féminin - ; et les instances gouvernementales successives utilisent ces deux modalités consultatives. On pense en particulier aux saisines du Comité du travail féminin pour l'aspect technique en 1974, ainsi qu'à « *la mobilisation des réseaux féminins dans le cadre des manifestations de l'Année Internationale de la Femme* »¹ en 1975 pour l'aspect démocratique.

La période de Nicole Pasquier (1976-1981) est, pour sa part, caractérisée davantage par une sollicitation des instances consultatives techniques qui s'accompagne d'une réappropriation du champ spécifique relatif au travail féminin par le Ministère du travail, et de consultations directes des partenaires sociaux par celui-ci.

La période d'Yvette Roudy est, quant à elle, marquée dans un premier temps par la prégnance de la consultation démocratique, en direction des associations féministes tout particulièrement. Malgré la volonté initiale du Ministère des droits de la femme d'instaurer un nouveau type de relation entre l'administration et le mouvement des femmes, les associations ne seront sollicitées que ponctuellement en fonction des sujets traités par l'administration, tels que les violences faites aux femmes ou plus généralement le sexisme.

C'est pourquoi on ne peut parler d'institutionnalisation au sens d'une véritable intégration du mouvement social au système politico-administratif, mais bien plus d'une « *para-institutionnalisation* ». Ainsi, ce sont davantage les relations informelles favorisées par les « doubles appartenances » - militante et administrative - du personnel du Service des droits des femmes qui assurent « *l'intégration sociale* »² du mouvement social et de ses revendications au système politique, que les pratiques d'interactions formalisées qui sont relativement peu nombreuses³. Comparant le mouvement écologiste, des consommateurs et

¹ *Ibid.*, p. 445.

² Anthony Giddens distingue « *l'intégration systémique* » de « *l'intégration sociale* ». La première « *fait référence aux relations qu'ont des personnes ou des collectivités avec d'autres qui sont physiquement absentes dans le temps ou dans l'espace* » alors que la seconde, elle, suppose une « *interaction de face à face* », A. Giddens, *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987, p. 77. Cette distinction nous permet pour notre analyse de souligner que les relations entretenues par le mouvement des femmes avec l'administration apparaissent bien plus ressortir d'une intégration sociale que systémique dans la mesure où elles s'appuient essentiellement sur des contextes de co-présence. La réciprocité des relations n'est rendue possible que par l'appartenance d'actrices aux deux collectivités considérées.

³ On peut souligner en outre comme le fait C. Spanou que les relations informelles constitue le cœur de l'action quotidienne de ces administrations : « *les canaux informels de communication véhiculent la masse de l'information et des alliances stratégiques qui déterminent le déroulement des affaires quotidiennes et deviennent de ce fait indispensables* », C. Spanou, 1991, *op. cit.*, p. 169.

féministe, Calliope Spanou souligne par ailleurs que la mise en place de structures de participation est corrélée au degré d'organisation du mouvement. Le mouvement féministe apparaît à la fois comme le moins structuré des trois et celui pour lequel aucune structure de participation n'existe. Cependant, elle précise à juste titre que le type de structuration des mouvements « *ne vient que justifier a posteriori* » les différences de participation des mouvements¹. La stratégie de l'Etat est centrale ici puisque la mise en place ou non d'instance participative lui permet de sélectionner les acteurs avec lesquels il collabore. On retrouve là des éléments classiques de l'analyse de l'action collective qui met en avant le rôle de l'Etat et son influence à la fois dans l'existence ou non de groupes d'intérêts structurés et dans leur mobilisation². De ce point de vue, l'ouverture progressive de l'Etat au mouvement associatif entamé au milieu des années 70 prend une dimension plus importante avec le changement de gouvernement en mai 1981.

Malgré tout, la non-intégration « systémique » du mouvement féministe au fonctionnement du système politico-administratif (et son autonomie relative) est perceptible même lors de cette période caractérisée par une forte politisation - ce qu'on a pu appeler « *Féminisme d'Etat* ». En effet, en 1983 pour la mise en œuvre et le suivi de la loi sur l'égalité professionnelle³ (axe central de la politique du Ministère des droits de la femme) est créé le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle, qui remplace le Comité du travail féminin, et au sein duquel les associations féministes ne sont pas représentées. De même, s'agissant des négociations en entreprise relatives à cette loi, priorité est donnée au rôle des partenaires sociaux. Y. Roudy explique à ce propos : « *Il faut savoir que les syndicats en France sont très traditionnels. Très jaloux de leurs prérogatives. Ils considèrent que le monde du travail est leur domaine réservé, pas le domaine de la société civile que représentent les associations (...) Cela peut peut-être s'assouplir mais dans les années 80 je suis allée à la limite de ce qui pouvait être obtenu* »⁴.

En réalité, cette tendance s'est accentuée dans la phase suivante puisque les associations féministes sont désormais quasiment absentes sur les questions relatives au travail et à

¹ *Ibid.*

² Voir à ce sujet : P. Mann, *L'action collective. Mobilisation et organisation des minorités actives*, Paris, Armand Colin, 1991.

³ Loi du 13 juillet 1983.

⁴ D. Gardey et J. Laufer, Entretien avec Yvette Roudy, *Parcours*, Paris, Editions du Club Zéro, 2002, p. 52. L'appartenance initiale au monde syndical, et tout particulièrement à la CGT, de la responsable de l'égalité professionnelle au sein du Ministère des droits de la femme n'est sans doute pas étranger non plus à la prégnance des syndicats dans les instances consultatives.

l'emploi, alors que les partenaires sociaux sont largement consultés. A l'enseigne de la période « Nicole Pasquier », l'intégration de la structure en charge des droits des femmes au sein du Ministère de l'emploi a pu favoriser les « routines administratives » issues de celui-ci quant à la consultation traditionnelle des partenaires sociaux. Ainsi, en 1986, l'ensemble des prérogatives du Ministère des droits de la femme est transféré au Ministère des affaires sociales et de l'Emploi au sein duquel est créée une Délégation à la Condition féminine. Dans le cadre des Assises nationales « Femmes An 2000 » organisées par cette dernière en 1988, et qui font écho aux Journées internationales de la femme initiées par Françoise Giroud en 1975, seules les « associations féminines et familiales » et « les sections féminines d'organisations plus vastes tels que les syndicats »¹ ont été consultées par questionnaire, et aucune représentante du mouvement féministe n'a été partie prenante des trois commissions - Identité des Femmes, Agir dans l'économie, Partager les pouvoirs - réunies le 27 janvier 1988 à Paris pour clôturer les travaux².

Paragraphe 2 - 1986-2000 : l'expertise scientifique et technique, vecteur d'un nouveau type d'interaction entre l'administration et le mouvement des femmes

Plus largement, au moment où s'engage la structuration du Service des droits des femmes, les rapports entre associations et administration sont modifiés. Aucune instance formelle spécifique de consultation du mouvement féministe n'est instituée et seuls les bilans annuels des associations qui perçoivent des financements sont l'occasion de faire remonter les demandes de celui-ci³.

Ainsi, à partir de la fin des années 80, au moment où le Service des droits des femmes rentre dans un processus de normalisation administrative, l'implication du mouvement féministe au sein de l'appareil d'Etat devient de moins en moins prégnante. Ce phénomène apparaît comme le corollaire de la dépolitisation du Service en même temps que de la rationalisation budgétaire qui contraint celui-ci à effectuer des choix dans son soutien au secteur associatif.

¹ « Les femmes an 2000. Quel projet pour les femmes dans la société du troisième millénaire ? », Délégation à la condition féminine, Ministère des affaires sociales et de l'emploi, *Documents Affaires sociales*, Paris, La Documentation française, 1988, p. 16.

² La commission « Agir dans l'économie » était composée notamment de chefs d'entreprises, de journalistes et de Nicole Notat, Secrétaire confédérale de la CFDT. Annonçant d'une certaine manière les développements futurs des relations entre l'administration et le mouvement des femmes centrées sur l'expertise, Jacqueline Laufer, sociologue, Professeur à HEC avait été conviée à ce groupe de travail.

³ « A travers les CIDF et le Centre national je pense qu'il y a une mission de remontée des demandes mais ce n'est pas institutionnalisé », entretien avec le directeur de Cabinet de M. André.

« Il n'y avait plus le même type du tout de relation entre le Secrétariat d'Etat aux Droits des Femmes et les associations. Il y a eu une coupure et une coupure volontaire de la part de l'Etat. Il n'était plus question d'avoir cette imbrication puisqu'il a été décidé que le Secrétariat d'Etat rentrerait dans la machine administrative classique (...) depuis 1989 les relations avec le réseau associatif se sont nettement distendues (...) il y a des relations très classiques (...) on n'est pas dans la cogestion », souligne la responsable des relations avec le réseau associatif de l'époque. Un type nouveau de relations s'établit alors entre l'Etat et le secteur associatif, celles-ci étant désormais centrées sur des rapports « classiques » de soutien par l'administration à des associations prestataires de service. Le directeur de Cabinet de Michèle André, secrétaire d'Etat aux droits des femmes de 1988 à 1991 précise ainsi : « On a essayé de définir une politique un peu normalisée avec le CNIDF, et les Centres d'information des droits des femmes, qui sont des structures associatives qui doivent pouvoir fédérer davantage d'associations, on a eu à cœur de passer de l'époque où c'était l'association des féministes à une association apte à organiser des services ».

A l'issue des Assises de la vie associative qui se sont tenues le 20 et 21 février 1999, l'Etat a mis en place des mesures qui modifient le financement des associations en privilégiant les conventions pluriannuelles¹. On distingue de ce point de vue trois types d'association : les associations para-institutionnelles comme les CIDF, les associations financées sur des conventions triennales pour des prestations spécifiques, et les associations généralistes sans convention.

Les associations qui sont davantage « militantes » et bien plus centrées sur la défense d'une cause que le service à un public, correspondant au troisième type d'association évoqué précédemment, sont peu subventionnées². On peut supposer, à l'enseigne d'autres analystes comme Patrice Mann, que dans ce cas l'Etat favorise en fonction de ses intérêts davantage les deux premiers type d'association : « Tout comme il peut favoriser la vitalité des organisations grâce à une aide financière, l'Etat a la possibilité de freiner l'activité de certaines organisations en limitant la distribution de ressources »³.

¹ Cf. Circulaire du 1er décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations.

² Une militante dans ce type d'association souligne : « Ces associations-là, à court terme, ne seront plus subventionnées, déjà nos financements ont diminué. Ils sont tellement « peau de chagrin » qu'on a été obligé d'arrêter une publication et l'année prochaine on ne sait pas du tout si on aura des financements ».

³ P. Mann, 1991, *op. cit.*, p. 146.

Preuve s'il en est de l'importance accordée par l'Etat au réseau des Centres d'information sur les droits des femmes (CIDF) comme relais de son action, un contrat d'objectif est signé, en 2001, entre le Ministère de l'emploi et le Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles (CNIDFF)¹.

Mais le secteur associatif est impliqué au coup par coup sur certaines thématiques telles que les violences faites aux femmes, le harcèlement sexuel ou la parité, et selon une logique de sélection par l'administration des associations « représentatives ». Ces dernières devant posséder les compétences techniques et d'expertise sur les thématiques retenues, pour que leur soit conféré par l'Etat le « *statut d'interlocuteur* » privilégié.

La consultation du mouvement des femmes se fait en revanche de manière plus régulière sur les échéances internationales, comme la préparation de la Conférence de Pékin et son suivi annuel par la Commission de la Condition de la femme des Nations Unies. La responsable de l'International au SDFE déclare au sujet des relations avec les associations : « *Chose tout à fait importante, on a mis en place des réunions périodiques avec les associations sur les sujets onusiens et notamment les réunions annuelles de la Commission de la Condition de la femme, on avait initié cela avant la Conférence de Pékin, justement on avait à cœur d'associer très fortement la société civile* ». L'importance stratégique que revêt la position de la France sur les questions internationales a contribué à relancer d'une certaine manière les relations de l'Etat avec les associations féministes. Les associations féministes de leur côté ont été amenées à mettre en place des « stratégies communes ». Afin d'optimiser la pression exercée sur l'administration, elles délèguent suivant les cas leur représentation à telle ou telle association susceptible d'être mieux entendue par les pouvoirs publics².

¹ Le préambule du contrat d'objectif précise d'ailleurs que « *A l'heure où le Premier ministre a engagé une action globale pour faire progresser l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines de la vie sociale, économique et politique, le Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles et le réseau national des CIDF constituent des relais essentiels des pouvoirs publics pour la mise en oeuvre de l'égalité entre les femmes et les hommes en France* » in Contrat d'objectif du CNIDFF entre L'Etat, représenté par Madame la ministre de l'emploi et de la solidarité et Madame la secrétaire d'Etat aux Droits des Femmes et à la Formation Professionnelle, d'une part et le CNIDFF, représenté par Madame Jacqueline PERKER, sa présidente, d'autre part, signé le 13 décembre 2001. Ce premier contrat d'objectif couvre la période du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2004.

² Une militante féministe précise : « *Toutes les associations féministes travaillent ensemble (...) on décide que telle association ira plutôt discuter avec l'Etat parce qu'elle aura plus de voix au chapitre sur certains trucs (...) ce sont des stratégies qu'on a en commun, qu'on discute, ce sont des tactiques* ».

Par ailleurs, une partie du mouvement féministe, en changeant de « *répertoires d'action* » pour privilégier la recherche et l'expertise, se voit davantage impliquée, sous l'angle de la consultation technique, dans l'élaboration des politiques publiques. Si les associations militantes féministes sont peu associées, les chercheuses et/ou expertes sont, elles, en revanche, consultées dans les groupes de travail du CESP¹ notamment, et impliquées à travers l'organisation de colloque et le financement d'études et de recherche par l'administration des Droits des Femmes. D'une certaine manière, on est passé d'une situation dominée par un « *régime protestataire* » sur la période 1974-1981 à un régime « hybride » entre le pluralisme et le corporatisme dans la période récente, ce qui ne signifie d'ailleurs pas que le répertoire de la mobilisation ait définitivement disparu.

Le mouvement des femmes par l'intermédiaire de leurs experts est rentré en quelque sorte « *dans des formes d'échange politique stabilisé* » qui caractérise le « *régime corporatiste* », tandis que l'ensemble du mouvement associatif féministe, pour sa part, maintient des « *formes d'échange politique ponctuel* » avec la structure politico-administrative, qui renvoie davantage au « *régime pluraliste* »². De même, d'un côté, il s'agit bien pour les experts d'un répertoire d'action centré sur la concertation et d'un « *cadrage cognitif* »³ de type bureaucratique où sont en jeu les moyens de l'action publique, alors que de l'autre, s'agissant des associations féministes, le répertoire s'apparente davantage à du lobbying ou à de l'action juridique, et le cadrage cognitif à un registre politique de « *définition du bien commun* »⁴.

C'est dans cette période qu'est créée, en 1993, une Mission Etudes, recherche et statistiques au Service des droits des femmes dont la responsable est issue de mouvement féministe⁵. Alors que dans la phase précédente l'orientation privilégiée était plutôt la création de postes

¹ La commission permanente comporte hormis les représentants de l'administration des employeurs et des salariés, des personnalités qualifiées dont certaines sont universitaires et ou experts telles que Jacqueline Laufer, Marie-Thérèse Lanquetin, Margaret Maruani.

² Cf. R. Balme, D. Chabanet, V. Wright, (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

³ « *Il faut entendre par là le processus par lequel est élaborée la représentation relativement partagée de la cause défendue, de ses enjeux et des moyens légitimes de la promouvoir* », R. Balme, D. Chabanet, V. Wright, (dir.), 2002, *op. cit.*, p. 86.

⁴ *Ibid.*, p. 88.

⁵ Celle-ci souligne dans un entretien réalisé par D. Fougeyrollas-Schwebel et A. Goldberg-Salinas le 12 décembre 1996 : « *Je n'ai pas interrompu mes activités militantes en prenant ces fonctions, et cela d'autant moins que je suis convaincu de l'intérêt d'aborder mes tâches professionnelles avec un état d'esprit militant* », M. Dental, « L'Etat, les droits des femmes et les recherches féministes en France », *Cahiers du Cedref, études féministes Paris 7*, n°6, 1996-97, p. 191.

universitaires¹, l'accent est mis désormais sur le financement de recherches féministes et/ou féminines. L'accent porté par le Cabinet Neiertz à l'emploi des femmes se traduit par exemple par l'organisation d'une journée de travail en mars 1993 avec le Ministère du travail qui réunit des chercheurs universitaires et experts administratifs². Dans le même sens, le Service a soutenu la création par Margaret Maruani en 1995 d'un Groupement De Recherche (GDR) du CNRS, intitulé « Marché du travail et Genre » (MAGE), qui met en réseau différents laboratoires et chercheurs travaillant sur le genre³. Ces financements se traduisent par une relance de la recherche sur les femmes, mais aussi par une plus forte proximité de l'administration avec ce champ et les acteurs/actrices qui le composent. La préparation de la Conférence de Pékin a, de ce point de vue, « *permis de renouer avec le monde de la recherche* », souligne la responsable de l'International.

Ceci participe plus largement d'un mouvement général de l'administration, initié dans les années 80, visant à investir dans la connaissance du champ sur lequel elle intervient. L'appareillage des statistiques sexuées se met en place à partir de 1986 avec la première synthèse de l'INSEE « *Les femmes en chiffres* ». Mais plus largement, comme le décrit P. Duran à propos de l'évaluation de l'action publique⁴, il devient nécessaire pour l'administration, dans un contexte de transformation de l'action publique -celle-ci se complexifiant et devenant moins appréhendable par le prisme technocratique sectoriel et de l'expertise spécialisée- de posséder une intelligence « externe » des systèmes sociaux sur lesquels elle agit.

Lors de la préparation de la Conférence de Pékin en 1995, parallèlement aux groupes de travail qui ont associé l'administration, le monde associatif et de la recherche, un colloque

¹ « Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir et la création d'un Ministère des droits des femmes, Yvette Roudy fait plutôt le choix de créer des postes d'enseignants féministes dans les universités », *ibid.*, p. 194.

² Pour exemple on peut citer Annie Gauvin, Maryse Huet, Jacqueline Laufer, Margaret Maruani

³ « Cela a contribué à approfondir des tas de débats (...) notamment à avoir une meilleure connaissance de la situation de l'emploi des femmes » souligne la Chef du Bureau EFEP.

Le Mage se présente ainsi comme « un lieu de rencontres, de débats et d'échanges » dont l'objectif est de « faire sortir la question du genre du cercle des initiés, de l'intégrer dans un débat plus vaste avec tous ceux et celles qui estiment - sans forcément que ce soit leur objet de recherche principal - qu'une lecture sexuée du monde du travail a des vertus heuristiques » in <http://www.iresco.fr/labos/mage/preobjectifs.htm>. On retrouve dans ce réseau certains chercheurs/experts déjà cités tel que Jacqueline Laufer (Directrice adjointe actuelle et expert européen), Margaret Maruani (Fondatrice du réseau), Marie-Thérèse Lanquetin (Expert européen).

⁴ Cf. P. Duran, *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J., 1999. L'analyse que fait Patrice Duran à propos de l'évaluation de l'action publique s'applique d'autant plus aisément pour les politiques publiques en faveur des femmes que celles-ci sont transversales et que les problèmes qu'il s'agit de résoudre « débordent largement, les modes de contrôle calé sur l'organisation ».

international¹ a été organisé qui rassemblait nombre de « *marginiaux sécants* » à l'interface de la recherche universitaire, de l'expertise, de l'administration et du mouvement des femmes².

Au-delà des instances formalisées, telles que les groupes de travail du CESP ou de l'Observatoire de la Parité, ces lieux de rencontre participent de ce que Jobert appelle les « *forums de politique publique* »³. Qu'il s'agisse de « *forums institutionnels* » comme les groupes de consultation ou d'un colloque de ce type constituant un « *forum scientifique* », ces différentes instances apparaissent comme des lieux de construction intellectuelle des politiques publiques⁴.

Ces différents forums ne sont pas étanches puisque les acteurs peuvent se retrouver à la fois dans les forums institutionnels et scientifiques. Plus généralement, c'est à l'occasion de ces échanges entre experts/chercheuses, secteur associatif et acteurs politico-administratifs que s'élabore le stock de recettes susceptibles d'être utilisées pour l'action publique⁵.

Les controverses et les débats qui ont cours lors de ces échanges ne sont pas neutres car ils reflètent les positions des différents acteurs dans le champ social, mais surtout l'état des relations entre les différentes parties prenantes du système d'action publique. Ici la conflictualité des relations entre le mouvement des femmes et l'administration en charge de la question des femmes, qui a pu varier dans son intensité sur les deux phases étudiées mais qui reste présente globalement, résulte davantage d'une interdépendance des deux parties que d'un rapport de force déséquilibré ou d'un jeu « à somme nulle ».

¹ EPHESIA, *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 1995.

² A titre d'exemple, les configurations d'appartenance peuvent être les suivantes : il peut s'agir de chercheuses proches du mouvement des femmes (Françoise Collin, Geneviève Fraisse, Luce Irigaray, Françoise Pick) ou reconnues par l'administration pour leur expertise (Marie-Thérèse Lanquetin, Jacqueline Laufer, Margaret Maruani) mais aussi de fonctionnaires expertes sur la question des femmes (Annie Fouquet, Annie Gauvin) ou militante féministe (Monique Dental).

³ B. Jobert, 1995, *op. cit.*, p. 19.

⁴ Voir à ce sujet : P. Hassenteufel, A. Smith, 2002, *op. cit.*

⁵ Hélène Gisserot, coordinatrice nationale de la préparation de la 4ème Conférence mondiale sur les femmes en soulignant les liens entre le rapport national et le colloque déclare : « *Mais le débat ne se circonscrit pas à la sphère intellectuelle. Il a des répercussions sur l'action. Vos réflexions, vos conclusions sont indispensables pour définir les orientations qui devront être choisies pour aller de l'avant* » in EPHESIA, *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 1995, p. 23.

Paragraphe 3 - Organisations militantes féministes et administration des droits des femmes : des rapports d'interdépendance

Quelle que soit la période, on observe des relations ambivalentes entre les organisations militantes féministes et l'administration des droits des femmes qui oscillent entre le conflit ouvert et la collaboration étroite.

Ainsi, lors de la période « Roudy », le mouvement féministe radical s'est opposé ouvertement à certaines prises de position de la ministre et même à toute forme de « récupération ». Cependant, celui-ci, nous l'avons souligné, a été impliqué au sein même de l'appareil d'Etat et a pu participer à l'élaboration de politiques conduites par le Ministère.

Dans la période récente, où le mouvement est moins visible, et où une frange du secteur associatif est plus institutionnalisée voire « bureaucratisée »¹, cette ambivalence perdure. Le mouvement a pu influencer l'élaboration de lois, comme celle relative à la parité, ou d'actions comme récemment le plan de lutte contre les violences faites aux femmes. On est pourtant loin ici de la cogestion. Précisément, « *la dimension du conflit ne disparaît pas* »² puisque l'administration doit se conformer aux priorités politiques gouvernementales conduisant parfois à des confrontations avec le secteur associatif. A mesure que l'administration s'intègre davantage au sein du milieu administratif, les conflits pourraient être plus prégnants. Mais en réalité, les confrontations semblent « *pacifiées par la médiation du droit ou de l'expertise* »³. Lors du colloque organisé à l'occasion de cette préparation, l'Association nationale des études féministes (ANEF) « *a tenu* » à présenter un texte relatif aux études féministes et études sur les femmes en France afin de « *pallier* » les carences de la note contenue dans le rapport pour l'ONU, « *Les femmes en France : 1985-1995* »⁴.

Malgré tout, la faible importance de cette administration la contraint à s'appuyer largement sur les associations féminines et féministes pour pouvoir mener à bien ses actions. C'est dans ce cadre que s'inscrit la volonté de l'administration de favoriser le développement d'associations de service au détriment des associations de type « politique ». On pense en particulier à la mise en place du réseau des Centres d'information des droits des femmes qui

¹ « On voit que toute immixtion de l'Etat dans la vie associative se traduit par l'influence - à des degrés divers - du modèle administratif sur les associations, C. Spanou, 1991, p. 185.

² E. Neveu, 2002, *op. cit.*, p. 112.

³ *Ibid.*

⁴ EPHESIA, *op. cit.*, p. 689.

constitue un relais non négligeable des services déconcentrés¹. Calliope Spanou souligne dans le même sens : « *La faiblesse des nouvelles administrations les conduit à plonger leurs racines dans l'environnement social afin d'obtenir les ressources indispensables à leur action* »². Par ailleurs, le Service des droits des femmes sollicite les associations pour qu'elles soutiennent leur demande auprès de la sphère politique. Erik Neveu fait le même constat s'agissant des relations entre les nouvelles administrations et les nouveaux mouvements sociaux : « *Parce que souvent en position dominée dans les structures politico-administratives, ne disposant ni du relais des « grands corps », ni de budgets et services extérieurs étoffés, ces administrations cherchent le soutien des associations qui interviennent sur leur secteur* »³. Ainsi à titre d'exemple, l'ancienne responsable du réseau associatif du Service des droits des femmes remarque-t-elle à propos de la parité : « *On s'est beaucoup appuyé sur les associations pour faire pression sur les partis politiques (...) le mouvement des femmes va très mal mais il s'est recréé quelque chose autour de la parité, des mobilisations qui ont permis de faire avancer les choses* ».

L'administration a dans ce sens tout intérêt à inciter son « *milieu de soutien* » à s'organiser et se structurer, pour que celui-ci puisse peser sur la décision, mais également pour maîtriser l'incertitude que constitue son allégeance ou non en permettant d'anticiper ses réactions. Le chef du Service des droits des femmes, en poste jusqu'en 1996, précise à propos du réseau des CIDF : « *Il a gardé tout de même une certaine force d'indépendance, même s'il a été très largement subventionné par l'Etat* ». Ce disant, apparaît pour l'administration à la fois le caractère central de l'enjeu relatif à la réduction de la complexité du mouvement féministe et la difficulté de maîtrise de celui-ci par la structure administrative.

Par exemple, le chef du Service des droits des femmes stigmatise la faible structuration initiale des associations dans le champ de la parité comme étant problématique: « *Il y avait plein d'associations, chaque position particulière correspondait à une association particulière (...) il y avait des dizaines d'associations dans ce champ, il y en avait tellement que c'était une faiblesse, il y avait un manque de visibilité* ».

¹ La pratique contractuelle récente, à travers la signature d'un contrat d'objectif entre le Secrétariat aux Droits des Femmes et le CNIDF le 13 décembre 2001 conforte cette hypothèse puisque ce faisant le réseau associatif devient partie prenante des orientations définies par la structure politico-administrative.

² C. Spanou, 1991, *op. cit.*, p. 153

³ E. Neveu, 2002, *op. cit.*, p. 112.

De la même manière, le Service des droits des femmes a pu d'un point de vue stratégique favoriser la structuration du secteur associatif sur le champ de l'international car celui-ci est une source d'opportunité politique. La responsable de la Mission des affaires européennes et internationales en poste de 1989 à 2002 souligne : « *Il y a eu un travail à la fois de sollicitation mais également de diffusion de l'information auprès du secteur associatif. Les associations françaises ont été très peu actives dans les enceintes internationales et donc par ce biais, on souhaitait renforcer cette présence et cette activité (...) l'idée, c'était qu'à travailler ensemble, on a des chances de gagner un petit peu plus que d'être tout seul dans son coin* ».

L'ambivalence des relations se lit aussi à travers la forte propension des deux parties à afficher leur autonomie, à souligner la distance qui les sépare l'une de l'autre et leur « vision du monde » spécifique¹. La responsable du réseau associatif précise : « *Depuis que se sont tenues les Assises nationales de la vie associative, l'Etat essaie de se repositionner différemment vis-à-vis des associations et ça de façon générale, et de reprendre pied sur un certain nombre de sujets, en disant aux associations : on vous donne une subvention, vous nous dites ce que vous faites, vous faites ce que vous voulez mais nous, on fait ce que l'on veut* ». On retrouve ici de la part de l'administration un souci de différenciation par rapport au secteur associatif et d'évitement des tensions liées à l'intervention des deux acteurs sur le même champ. Elle ajoute ainsi à propos des questions des violences faites aux femmes : « *C'est un sujet qui a été très repris par l'Etat, en étroite collaboration mais pas en confusion (...) chacun dans son rôle...on ne voulait pas les mêmes choses, c'était de l'ordre de la négociation (...) l'Etat avait à avoir sa propre position sur ce sujet* ». Plus largement, une militante d'une association féministe met l'accent sur le caractère autonome du mouvement social par rapport au système politico-administratif : « *On ne peut pas demander à l'institution d'être autre chose que ce qu'elle est, mais par contre, on peut veiller à ce qu'elle fasse toujours plus (...) nous de notre côté, du point de vue de notre autonomie par rapport à l'institution, il s'agit d'avancer sur notre propre terrain avec nos propres analyses, nos propres objectifs, la détermination de nos propres problématiques et*

¹ C. Spanou donne l'exemple des divergences entre le Ministère des droits de la femme et le MLF sur la célébration du 8 mars 1982 où le premier y voyait le symbole de la revendication des travailleuses alors que pour le second cette célébration concernait toutes les femmes. Ainsi souligne-t-elle : « *Une administration développe une vision militante, propre à elle-même, qui la fait entrer en conflit avec un groupement militant* », C. Spanou, 1991, p. 249.

notre stratégie de lutte, cela se fait indépendamment de l'institution, même si à un moment donné il y a des rencontres »¹.

On peut voir dans la nécessité pour chaque acteur de mettre en avant son indépendance, le symptôme d'une interdépendance structurelle. C. Spanou souligne ce phénomène en parlant de « *méfiance réciproque* »², L'ensemble des interlocuteurs rencontrés a insisté sur la faiblesse du mouvement des femmes à l'heure actuelle. Nous avons pu, par ailleurs, observer malgré des avancées significatives dans la dernière décennie, le manque de légitimité des Droits des femmes au sein de l'administration de gestion. Cette interdépendance est liée principalement au faible poids à la fois du secteur associatif et de son correspondant administratif. Chacun ayant besoin de l'autre pour faire avancer ses propres enjeux. Ceci se traduit par des stratégies d'alliance mais aussi parfois par des conflits qui apparaissent comme une stratégie de différenciation permettant d'éviter la « *confusion des rôles* »³. Si ces conflits sont le symptôme d'une interdépendance des acteurs en présence, ils contribuent en même temps de manière latente à maintenir l'identité de chacun d'entre eux et ce faisant leurs rapports⁴. De ce point de vue « *Le conflit et la tension modèrent l'intégration sans pour autant conduire à la rupture* »⁵.

Ainsi, dans la première phase (1965-1986), la proximité de la nouvelle administration et le mouvement sur le versant « militant » induisait des conflits relatifs aux finalités de l'action. Aujourd'hui, le rapprochement de l'une et de l'autre sur le versant « technocratique » (dépolitisation de l'administration militante et bureaucratisation du mouvement) produit plutôt, à travers l'expertise, des tensions sur les modalités de l'action que sur les objectifs à atteindre qui font consensus. Ce rapprochement a été, de notre point de vue, déterminant dans les modifications récentes opérées par les acteurs des Droits des Femmes au niveau de leur stratégie d'intervention, notamment à travers leur appropriation des orientations communautaires relatives au « *gender mainstreaming* ».

¹ Entretien avec une féministe du Collectif « Ruptures ».

² C. Spanou, 1991, p. 242.

³ *Ibid.*

⁴ « *Le conflit ne trouble pas toujours le fonctionnement des rapports au sein desquels il survient, il est même parfois nécessaire au maintien de ces rapports* », L. A. Coser, *Les fonctions du conflit social*, Paris, PUF, 1982, cité par C. Spanou.

⁵ C. Spanou, 1991, *op. cit.*, p. 253.

On retrouve ici l'influence des facteurs institutionnels sur la reformulation du référentiel de la politique nationale d'égalité entre hommes et femmes à deux niveaux. D'un côté, au moment où le Service des droits des femmes se structure et s'insère davantage dans le système administratif, les acteurs politico-administratifs du Droit des Femmes ont tout intérêt à adhérer à l'approche intégrée de l'égalité (ou « *gender mainstreaming* »), puisqu'ils sont plus en capacité qu'auparavant de se faire entendre des administrations dont dépendent leur action. De l'autre, la professionnalisation des acteurs administratifs contribue à structurer les relations qu'ils entretiennent avec le mouvement social autour de l'expertise et de la rationalité instrumentale. Ce registre discursif favorise tout en même temps la pénétration de problématiques issues du mouvement social - telle que la revendication paritaire - dans les forums institutionnels et administratifs, et le transfert de recettes d'action publique - comme le « *mainstreaming* » - par les acteurs situés à l'interface du niveau communautaire et national et qui participent à l'élaboration des politiques publiques.

Ainsi, sous l'angle structurel, la configuration administrative et institutionnelle constituée autour du problème public des femmes, opère d'une certaine façon comme une « dépendance de sentier » en déterminant les possibilités de changement en matière de politique d'égalité entre les hommes et les femmes.

Mais comme nous allons le voir, d'un point de vue conjoncturel, différents facteurs (en particulier la mobilisation autour de la parité) ont contribué aussi à ouvrir des « fenêtres d'opportunité » pour les acteurs qui opèrent ce changement. L'ensemble de ces facteurs structurels et conjoncturels ne sera pas sans incidence non plus sur la manière dont la dimension de l'égalité entre hommes et femmes a été incorporée dans les politiques de l'emploi à partir de la fin des années 90.

SECTION 2 - LE MOUVEMENT PARITAIRE : UN RENOUVELLEMENT DU « CLIMAT IDEOLOGIQUE »¹ FRANÇAIS ET DE LA STRUCTURE D'OPPORTUNITE POLITIQUE POUR LES DROITS DES FEMMES A LA FIN DES ANNEES 90

Avant d'aborder la question de l'actualisation des orientations communautaires relatives au « *gender mainstreaming* »² au niveau de la politique de l'emploi, nous voudrions revenir, tout d'abord, sur le contexte politico-institutionnel et culturel plus global dans lequel s'inscrit ce processus de traduction. En effet, on ne peut faire l'économie de l'analyse des changements contextuels importants qui sont intervenus à la fin des années 90, et qui ont influencé considérablement celui-ci. Nous porterons une attention toute particulière, dans cette optique, aux modifications des structures d'opportunités institutionnelles et discursives générées par la revendication de la parité et sa prise en charge par les pouvoirs publics³.

Les stratégies du mouvement en faveur de la parité sont dépendantes du contexte dans lequel elles s'inscrivent, contexte caractérisé par la prégnance du modèle universaliste républicain et qui a circonscrit notablement le travail de justification de la cause paritaire. Mais le cadrage cognitif et symbolique effectué par les militantes et l'institutionnalisation de la revendication paritaire, ont modifié en retour les structures des opportunités institutionnelles et discursives. Ces modifications ont pu, par là même, favoriser l'ouverture de « *fenêtres politiques* » pour l'administration des Droits des Femmes qui s'est chargé de la traduction des orientations communautaires dans les politiques de l'emploi, à travers les PNAE mais aussi le DOCUP FSE Objectif 3.

¹ B. Jobert, 1992, *op. cit.*

² Cette notion est traduite en français par « *approche intégrée de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes* ».

³ On utilise ici le concept de « *structure des opportunités politiques* » dans une perspective néo-institutionnaliste élargie qui, comme le préconise Marco Giugni intègre à la fois les « *facteurs d'ordre politico-institutionnel et les facteurs d'ordre culturel* ». Cf. M. Giugni, « Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire », *Politique et Sociétés*. « Le néo-institutionnalisme en science politique », vol. 21, n°3, 2002. Bien que notre étude ne porte pas à proprement parler sur la politique contestataire, ce concept, issu de la théorie des mouvements sociaux, nous paraît pertinent pour rendre compte de l'évolution du contexte national de mise en œuvre de la politique communautaire en matière d'égalité entre les hommes et les femmes pour au moins trois raisons. La première renvoie au fait que les changements intervenus sur ce champ en France, d'un point de vue cognitif et normatif, sont largement liés à la résurgence du « *Mouvement des femmes* » à travers la problématique de la parité. En second lieu, notre travail porte principalement sur le processus de mise en œuvre des politiques et sur les acteurs/actrices politico-administratifs qui en ont la charge, or l'acteur central de la traduction des orientations communautaires, le Service des droits des femmes n'est pas étranger au « *Mouvement pour la parité* » puisqu'il sympathise avec la cause paritaire et collabore avec celui-ci. Enfin, l'ouverture du système politique à la revendication de la parité et le cadrage discursif effectué par ses partisans ont eu des répercussions considérables sur le traitement de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des secteurs de l'action publique.

De manière générale, le changement de gouvernement intervenu en 1997¹ et la mise sur agenda de la problématique paritaire ont pu d'une certaine manière redonner une visibilité aux mouvements féministe et féminin², et en modifiant le « climat » politique, favoriser l'ouverture du système politique aux questions des femmes. D'un point de vue institutionnel, la révision constitutionnelle du 28 juin 1999 ainsi que le vote de la Loi dite « de la parité » du 6 juin 2000 ont pu faciliter, au cours de la même période, l'introduction par les acteurs politico-administratifs en charge des Droits des femmes, du « *gender mainstreaming* » communautaire (ou approche intégrée) comme la nouvelle norme d'action publique en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. A notre sens, chaque politique publique réforme le « *système d'action publique* »³ sur lequel elle s'applique en en modifiant les rapports de force internes. Ces rapports de force étant, dans un contexte de « constitutionnalisation » de la parité, davantage favorables aux acteurs défendant les Droits des Femmes, l'inscription, par ceux-ci, de la politique d'égalité entre les hommes et les femmes « revisitée » sous l'angle du « *mainstreaming* » à l'agenda gouvernemental, en devient plus facile⁴. Et la déclinaison de cette orientation communautaire dans le champ de l'emploi s'avère aussi moins aléatoire.

Au-delà de ces aspects politiques et institutionnels, ce sont davantage, de notre point de vue, les « *opportunités discursives* »⁵ découlant de la revendication paritaire qui ont déterminé la possibilité d'appropriation stratégique des orientations communautaires par les acteurs

¹ Selon nos interlocutrices du Service des droits des femmes L. Jospin a fortement impulsé la politique en faveur des femmes. « *Il y a un changement très très clair de part la volonté politique manifestée au niveau du Premier ministre, il est clair que c'est un thème et que c'est un axe de travail qui est soutenu par le Premier ministre lui-même* ».

² Le secteur associatif s'est fortement mobilisé entre 1995 et 1999 sur le thème paritaire, à tel point que certains de nos interlocutrices y ont vu une résurgence du « *Mouvement des femmes* ».

³ Le concept de « *système d'action publique* » renvoie à ce que Y. Meny et J-C. Thoenig qualifient d'« *emprise sociale* » d'une politique publique, c'est à dire l'ensemble des relations d'interdépendance au sein du système d'acteurs constitué autour d'un problème public. En ce sens « *L'action publique ne se limite pas aux acteurs, dont elle est formellement la fonction : hommes politiques, fonctionnaires. Elle incorpore d'autres acteurs qui, en principe n'ont rien à voir avec le ' jeu politique ' mais dont le comportement et la présence comptent dans la façon dont les réalisations publiques se transforment en impacts sociétaux* », Y. Meny, J-C. Thoenig, 1989, *op. cit.*, p. 151.

⁴ Ceci ne préjuge pas de l'application réelle de la loi de la parité qui a pu être appropriée de manière stratégique par les partis.

⁵ Marco Giugni distingue les « *opportunités institutionnelles* » des « *opportunités discursives* ». Selon lui « *les premières se réfèrent au degré d'accès au système politique dont disposent les mouvements sociaux et à l'action étatique envers la contestation, les secondes favorisent ou limitent la visibilité, la résonance publique et la légitimité politique des identités collectives et des demandes des acteurs au sein des discours publics* », M. Giugni, 2002, *op. cit.*, p. 81. Cette distinction est nous semble-t-il applicable aussi bien au « *Mouvement pour la parité* » (et ses militantes) que plus généralement aux acteurs politico-administratifs en charge des Droits des femmes qui appartiennent à la même « *coalition de cause* ».

politico-administratifs français en charge de la question des Droits des Femmes, et facilité d'autant l'intégration de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes au niveau de la politique de l'emploi. Ainsi, la problématique de la parité et les débats qu'elle a suscité en France ont contribué, en premier lieu, à transformer la perception du problème des femmes, en réintroduisant dans les différents forums et arènes de politiques publiques, la question de la différence des sexes. En second lieu, d'un point de vue discursif, la traduction au niveau des arènes institutionnelles de la revendication paritaire s'est effectuée dans un double mouvement. D'un côté, s'est opérée une connexion entre les orientations de l'Union européenne relatives au « *gender mainstreaming* », prônant la prise en compte transversale des différences entre les hommes et les femmes, et la parité¹. D'une certaine manière, l'ensemble des registres de légitimation développés par les militantes défendant la parité fait écho aux catégories cognitives et normatives élaborées au niveau communautaire, en lien avec le « *gender mainstreaming* ». La plupart des initiatrices du mouvement en France² ont d'ailleurs été impliquées dans les enceintes communautaires. Elle ont pu ainsi, soit réutiliser des éléments discursifs qu'elles avaient contribué à façonner à ce niveau, soit de manière plus générale s'approprier stratégiquement des ressources argumentatives disponibles au niveau communautaire. De l'autre, en lien avec le premier mouvement, la notion de parité, centrée au départ sur le domaine politique, est devenu quasiment synonyme d'égalité, et a été étendue à l'ensemble des sphères économique et sociale.

¹ Les débats sur la parité ont été aussi très largement impulsés par le niveau communautaire notamment à travers les Conférences européennes d'Athènes en 1992, de Rome en 1996 et de Paris en 1999. Et de ce fait la question de la prise de décision a été enchâssée dans les orientations européennes centrées sur la double approche de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Les ministres signataires de la déclaration finale de la Conférence de Paris déclaraient en substance que « *la participation égale des hommes et des femmes aux processus de décision, reconnue comme priorité de l'Union européenne est le combat de tous (...) ce combat est quotidien : il fait appel à la transparence, à la mise en évidence et à l'élimination des discriminations directes et indirectes, notamment par des actions positives pour réaliser l'égalité de chances entre les femmes et les hommes et à l'intégration de la dimension du genre dans toutes les politiques de l'Union européenne et des Etats membres* », Actes de la conférence européenne de Paris du 15 au 17 avril 1999, « *Femmes et hommes au pouvoir* », Ministère de l'emploi et de la solidarité, Commission européenne, Ministère des affaires étrangères, pp. 179-180.

² On pense en particulier à F. Gaspard, dont la publication du livre *Au Pouvoir citoyennes ! Liberté, égalité, parité*, en 1992 a lancé le débat au niveau national, et a participé au réseau d'expertes européennes de la Commission sur les femmes et à la prise de décision constituée en 1991. Monique Dental, présidente du collectif féministe « Ruptures » qui a été à l'origine de la création du réseau des associations « Femmes pour la parité » en 1993, a été fortement impliquée dans les instances communautaire et internationale. Elle a notamment coordonné les travaux de la Coordination française pour le lobby européen des femmes (CLEF) sur la parité de 1993 à 2000 et a été déléguée française au Lobby Européen des Femmes de 1998 à 2000.

Les actrices/acteurs qui défendent les Droits des Femmes ont su s'engouffrer dans la « brèche » entrouverte par la question de la parité en politique et utiliser sous un angle stratégique la référence à la norme communautaire de « *mainstreaming* » (et l'élargissement concomitant de la notion de parité) pour justifier le développement de l'action publique en faveur des femmes¹. Ce faisant, la reconnaissance de la différence des sexes et des inégalités entre les hommes et les femmes dans le champ politique - qui revêt un caractère d'exemplarité pour les défenseurs de la parité - a pu, par un effet d'engrenage, « contaminer » d'autres champs, dont celui de l'emploi. Les acteurs rencontrés mettent ainsi en avant, de manière consensuelle, le rôle facilitateur joué par la politique paritaire dans la prise en compte transversale de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le PNAE². Les injonctions communautaires relatives à l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques d'emploi, liées au processus de Luxembourg et à la Stratégie européenne pour l'emploi, ont donc été d'autant plus facilement mises en œuvre en France, à partir de 1999, que la question paritaire avait contribué à faire évoluer le contexte institutionnel et discursif³.

Paragraphe 1 - La parité comme déclencheur d'un nouveau cadrage cognitif et normatif de la question des femmes : le retour de la différence des sexes

A la fin des années 90, le débat sur la parité a constitué en France, comme le souligne Annie Fouquet, un « *nouveau souffle* »⁴ pour les politiques visant l'égalité entre les hommes et les femmes. D'un point de vue discursif, la revendication paritaire s'est traduite par un renouvellement du cadre cognitif de l'action publique, en rendant légitime l'attention portée à

¹ On peut interpréter, par exemple, dans cette optique la proposition de l'Observatoire de la parité que la loi du 6 juin 2000 soit « *destinée à développer dans l'ensemble de la société une culture paritaire, que cela soit en politique ou dans tous les autres domaines, et en particulier les secteurs économiques et sociaux* » in C. Génisson, *La parité entre les femmes et les hommes : Une avancée décisive pour la démocratie*, Rapport à Monsieur le Premier ministre, Observatoire de la parité, mars 2002.

² Le représentant du Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) en charge de l'élaboration des PNAE met en exergue le lien entre les initiatives politiques relatives à la parité et la rédaction du pilier consacré à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes au sein du PNAE : « *Il y a toute une série d'initiatives qui sont des initiatives en matière de représentation des femmes dans la vie publique et en même temps, il y a une volonté d'avoir de manière assez substantielle un contenu qui ressemble à quelque chose* ».

³ Les engagements de la France relatifs au processus de Luxembourg ont permis aussi à l'administration des Droits des Femmes de mettre en avant l'approche intégrée comme étant la nouvelle norme d'action de la politique nationale en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. Par ailleurs, l'intégration de la dimension d'égalité dans les PNAE a pu renforcer en retour la légitimité de cette norme.

⁴ A. Fouquet, « La statistique saisie par le genre », Colloque Sciences de l'homme et différences de sexe- le temps de la reconnaissance ?, Paris 19, 20, 21 juin 2002, *Mage et revue Travail, genre et sociétés*.

la différence des sexes, dans un contexte initialement peu favorable. Son ancrage dans les politiques européennes a permis de dépasser le clivage historique entre les féministes « égalitaristes » et « différentialistes » propre au système politique français¹. Et les arguments utilisés par les paritaristes, en résonance avec la rhétorique universaliste, ont contribué à rendre compatible l'exigence républicaine d'égalité *devant* la loi² d'un côté, avec celle d'égalité *par* la loi³ prenant en compte les différences de situations des hommes et des femmes, de l'autre.

Le « *Mouvement pour la parité* »⁴, à partir du constat de l'inégal accès des femmes aux instances décisionnelles demande, en référence à une exigence démocratique d'égalité entre les hommes et les femmes en politique, que les assemblées élues soient composées pour moitié de femmes. Pour ce faire, les « paritaristes » (ou « paritaires ») proposent une action volontariste en faveur des femmes, portant sur l'inscription dans la Loi du principe de « une sur deux ». Elles considèrent qu'il s'agit d'une « *étape nécessaire* »⁵, une stratégie à court terme pour corriger une inégalité de fait.

Cette revendication a fait l'objet de nombreuses critiques s'appuyant sur la rhétorique universaliste républicaine. En réponse à celles-ci, les actrices « pro-parité » ont été amenées à mettre en avant des arguments qui paradoxalement réinscrivent leur cause dans la tradition universaliste, tout en promouvant la reconnaissance de la différence des sexes. Les principales critiques ont porté, dans la lignée de la décision du Conseil constitutionnel de 1982, sur l'idée que la « *parité mettrait à mal l'universalisme* »⁶. Selon les anti-paritaires, le caractère universel de la citoyenneté qui fonde la démocratie ne peut s'accommoder d'une division en

¹ « *Le débat sur la parité et le retour de cette question par le biais des politiques communautaires européennes en dépassant ces clivages ont donné un nouveau souffle aux politiques en faveur des femmes et à leur repérage statistique* », *ibid.* p. 15. A propos des débats internes au « Mouvement des femmes » on pourra se référer utilement au livre de N-G. Guadilla, *Libération des femmes : le M.L.F.*, Paris, PUF, 1981.

² Cf. Préambule de la Constitution du 4 octobre 1946 : « *La loi garantit à la femme dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* ».

³ Cf. Article 1 de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes : « *La loi favorise l'égalité d'accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* ». La révision de la Constitution selon les mots de Lionel Jospin vise à « *affirmer que l'égalité formelle a besoin d'être mise en œuvre dans les faits* » in Séance du Congrès du Parlement concernant le vote du projet de loi constitutionnelle relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, deuxième séance du lundi 28 juin 1999.

⁴ Cf. C. Servan-Schreiber, « La parité, histoire d'une idée, état des lieux » in J. Martin (dir.), *La Parité. Enjeux et mise en œuvre*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1998. Pour une analyse historique du mouvement en faveur de la parité voir : J. Mossuz-Lavau, *Femmes/Hommes, Pour la Parité*, Presses de Sciences Po, 1998.

⁵ F. Gaspard, « Pourquoi revoir la Constitution », *Le monde diplomatique, Manière de voir* 44, mars-avril 1999.

⁶ J. Mossuz-Lavau, 1998, *op. cit.*, p. 65.

« catégories » des électeurs et des éligibles. Ainsi, « *les adversaires d'une loi sur la parité invoquent l'universalisme, qui récuse toute catégorisation des citoyens* »¹. Ces critiques renvoient de manière corollaire à ce que J. Mossuz-Lavau nomme la « *peur du communautarisme* »², associé au modèle américain d'*affirmative action* et à l'instauration de quotas. Pour les opposants à la parité, accorder aux femmes la parité (ou des quotas) encouragerait d'autres catégories définies par la race, la religion, etc., à revendiquer les mêmes droits et conduirait à une « ghettoïsation » du corps des représentants.

Les paritaristes opposent à ces critiques l'idée que le sexe constitue la *prima divisio*. Elles s'appuient, selon Laure Bereni et Eléonore Lépinard, sur trois types d'arguments pour justifier « *le primat de la différence de sexe sur l'ensemble des autres distinctions* »³. Le premier est « *d'ordre anthropologique* », il fait référence au fait que la sexuation précède et fonde tous les autres facteurs de différenciation des individus. Les femmes ne sont pas une catégorie proprement dite puisque l'identité sexuée « traverse » toutes les catégories sociales. Le second argument « *d'ordre technique* » avance que, contrairement aux autres distinctions, la différence de sexe est facilement identifiable⁴, puisque l'appartenance à l'un ou l'autre sexe est établie juridiquement⁵. Enfin, le dernier argument « *d'ordre statistique* » s'appuie sur le fait que les femmes, d'un point de vue numérique, constituent « la moitié de l'humanité » et non une minorité⁶. Au final, le cadrage discursif en termes de *primat* de la différence des sexes consacre une « *rupture absolue avec la logique des quotas* » et permet « *de caractériser la parité dans des termes qui font explicitement écho au modèle dit 'universaliste'* »⁷.

Une autre critique, sous-jacente à celles déjà évoquées, trouve son origine dans les débats internes au mouvement des femmes opposant les féministes « différentialistes » aux

¹ J. Mossuz-Lavau, « Les Françaises et la politique : de la citoyenneté à la parité », *Regards sur l'actualité*, n°236, décembre 1997, pp. 3-14, p. 13.

² J. Mossuz-Lavau, 1998, *op. cit.*, p. 82.

³ L. Bereni, E. Lépinard, « Les femmes ne sont pas une catégorie. Les stratégies de légitimation de la parité en France », *RFSP*, vol. 54, n°1, février 2004, p. 82.

⁴ « *Il s'agit de catégories universelles, quantitativement égales, parfaitement objectives et limitées à deux* » souligne Guy Carcassonne lors de son audition devant l'Observatoire de la Parité, propos cités par J. Mossuz-Lavau. Cf. J. Mossuz-Lavau., 1998, *op. cit.*, p. 84.

⁵ « *Le code civil consacre la différence des sexes : le premier acte de la vie civile d'une personne est la déclaration de son sexe* ». Cf. F. Gaspard, 1999, *op. cit.*, p. 79.

⁶ M. Lévy écrivait déjà en 1988 : « *Les femmes forment une population, 52% de la population française. Elles ne constituent pas une catégorie non seulement en raison de leurs effectifs majoritaires mais aussi parce que le sexe est un attribut qui concerne toutes les catégories de la population globale* », M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 16.

⁷ L. Bereni, E. Lépinard, 2004, *op. cit.*, p. 81.

« égalitaristes » (ou égalitaires)¹. Les égalitaristes qui s'opposent à la parité, les « *égalitaires antiparitaires* »², considèrent qu'inscrire la différence entre les sexes dans la loi reviendrait à réintroduire « *la vieille théorie du 'droit naturel'* »³ qui justifiait l'infériorisation des femmes et les discriminations qu'elles subissaient, et serait donc susceptible d'entraîner une régression de leurs droits⁴. La plupart des paritaristes répondent à cette critique en se référant au caractère incontournable et premier de la sexuation⁵, dont les tenants de l'universalisme abstrait évacuent la réalité et les effets discriminants : « *Les femmes ont été exclues de la citoyenneté parce que femmes* »⁶. En dehors de cet argument central, les paritaires (égalitaires essentiellement) récusent ces accusations d'essentialisme et de naturalisme en mettant en avant la construction sociale des genres. Dans cette optique, F. Gaspard déclare revendiquer la parité « *non pas parce que les femmes sont différentes des hommes mais parce que l'expérience et l'expertise des unes et des autres, en raison de la construction du genre, ont fait que les unes et les autres ont une appréhension différente, aujourd'hui, des mots et des choses, de l'espace et du temps* »⁷.

Ce positionnement centré sur la différence des sexes a également amené les paritaristes à avancer qu'au delà de l'obtention de l'égalité politique réelle, une représentation paritaire des hommes et des femmes constituerait « *une solution à la crise de la représentation*

¹ Deux tendances principales se sont cristallisées au sein du Mouvement de Libération des Femmes des années 70. La première issue du « radicalisme féministe » vise l'élimination de la référence au genre dans une optique d'égalisation des conditions (courant féministe). Elle défend une conception « *constructiviste* » de la différence entre les sexes et met l'accent sur l'*identité* entre hommes et femmes (conception *égalitariste*). La seconde issue du « féminisme radical » ne vise pas à améliorer la condition féminine mais à abolir pour permettre l'affirmation d'une identité féminine, une « *néo-féminité* » en dehors de toute référence aux normes masculines (courant féminitaire). Elle prône, à l'inverse de la première tendance, une conception « *essentialiste* » - la différence entre les sexes relève du biologique et non du social- et met l'accent sur la *spécificité* féminine (conception *particulariste ou différencialiste*). F. Pick signale à ce propos que le M.L.F. s'est engagé dans une « *double impasse : naturalisme d'un côté, sociologisme de l'autre* ». Cf. F. Pick, *Libération des femmes : les années-mouvement*, Paris, Seuil, 1993, p. 262.

² J. Mossuz-Lavau, 1998, *op. cit.*

³ F. Gaspard, 1999, *op. cit.*, p. 79.

⁴ « *Une inscription en droit de cette différence ouvrirait la voie aux pires régressions* » déclare ainsi Evelyne Pisier à l'occasion du colloque scientifique organisé en vue de la Conférence mondiale sur les femmes. Cf. E. Pisier., « *Egalité ou parité* » in Ephesia, *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 1995, p. 515.

⁵ « *La réponse commune est qu'il y a des hommes et des femmes, que l'on naît homme ou femmes et que, lorsqu'une naissance est déclarée dans une mairie, il est aussitôt fait mention du sexe du nouveau-né, et que la fameuse 'commune humanité' se traduit nécessairement par son incarnation dans des hommes et des femmes (...)* », J. Mossuz-Lavau, 1998, *op. cit.*, p. 74.

⁶ F. Gaspard, 1999, *op. cit.*, p. 79.

⁷ Cf. Françoise Gaspard, *Pouvoirs*, 82, septembre 1997 cité par J. Mossuz-Lavau in J. Mossuz-Lavau, 1998, *op. cit.*, p. 75.

politique »¹. Parce que l'expérience et les compétences des femmes sont différentes, leur présence dans les assemblées à parité avec les hommes modifierait la manière de faire de la politique, permettrait de rénover la démocratie, mais aussi de conduire des politiques plus favorables aux femmes. Comme le soulignent Laure Bereni et Eléonore Lépinard, en référence aux travaux de Jane Jenson, le « *credo de la 'crise' de la représentation politique a fonctionné comme une 'fenêtre d'opportunité politique', dont les militantes pro-parité ont su tirer parti en justifiant la réforme par l'apport d'une différence féminine à la représentation démocratique* »².

Certaines militantes et partisans de la parité ont par ailleurs mis l'accent sur l'idée que la présence paritaire des femmes dans les enceintes décisionnelles permettrait d'élaborer des politiques publiques plus favorable à l'égalité entre les hommes et les femmes³. Cependant, ce registre argumentatif a été minoré au profit de la « *thématique du perfectionnement de la démocratie représentative* »⁴ afin d'extirper de la revendication la référence aux intérêts catégoriels des femmes et de l'inscrire dans la logique universaliste républicaine. Selon les paritaristes, la parité est un moyen de perfectionner la démocratie dans la mesure où elle permet de refléter la « *dimension universellement bisexuée de l'humanité* »⁵. D'un côté, la singulière universalité de la différence entre les sexes en fait la *seule* distinction légitime à être représentée politiquement. Et de l'autre, les femmes dans les instances paritaires ne sont pas mandatées pour représenter les femmes, mais le Peuple dans son entier. Ainsi « *La présence accrue des femmes doit seulement figurer la dualité sexuelle fondatrice de l'humanité, sans redéfinir les termes de la représentation en tant que mandat universel* »⁶.

¹ E. Millard, L. Ortiz, « Parité et représentations politiques » in J. Martin (dir.), *La Parité. Enjeux et mise en œuvre*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1998, pp. 189-203, p. 196.

² L. Bereni, E. Lépinard, 2004, *op. cit.*, p. 85.

³ « *Les travaux de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes ont été guidés par cette idée : faire accéder les femmes aux lieux de pouvoir, abolir cette inégalité première, c'est aussi leur donner les moyens de faire valoir leur point de vue, c'est les associer pleinement à la lutte contre des discriminations moins visibles quoique déterminantes pour leur place dans la société* » déclarait la Secrétaire générale de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes. Cf. « Les femmes dans la société française contemporaine », Intervention de Mme Claire Bernard, Secrétaire générale de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, Journée d'étude, Centre national d'études et de formation de la police nationale (CNEF) / Conseil de l'Europe, 18 novembre 1999. <http://www.observatoire-parite.gouv.fr/dossier/discours-cnef.html>

⁴ L. Bereni, E. Lépinard, 2004, *op. cit.*, p. 86.

⁵ *Ibid.*, p. 84.

⁶ *Ibid.*

La plupart des partisans de la parité se réfèrent donc à la fois à l'égalité entre les sexes, en termes d'égalité substantielle ou réelle (par opposition à l'égalité formelle) et à la spécificité des femmes en politique, plutôt sous un angle constructiviste qu'essentialiste. C'est pourquoi on a pu parler d'un rapprochement entre les positions extrêmes, égalitariste d'une part et différencialiste, d'autre part. Yvette Roudy déclare à propos de la parité : « *Nous sommes différentes. Egales mais différentes. En ce sens la parité peut nous aider à accéder à l'égalité sans perdre nos qualités propres dont j'ignore au demeurant ce qu'elles peuvent être en profondeur* »¹.

On assiste ici d'une certaine manière à un compromis entre une « *politique d'égale dignité* » qui vise l'égalisation des droits et des attributions et une « *politique de la différence* »² centrée sur la reconnaissance de l'identité unique d'un individu ou d'un groupe.

L'objectif est bien d'aboutir à une égalité d'accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux mais cela passe, en premier lieu, par la reconnaissance du caractère « duel » de l'humanité et des différences entre les sexes. Dans cette optique, les partisans de la parité tendent à faire reconnaître l'identité spécifique des femmes tout en l'enchâssant dans une visée égalitaire : « *En fait, l'égalité de la représentation des hommes et des femmes dans une démocratie repose sur une dialectique : celle de l'égalité des sexes par leurs différences. Le refus d'une identité réductrice au modèle – masculin, occidental - construit et enrichit les fondements d'une politique égalitaire* »³ écrit G. Halimi. En quelque sorte, pour reprendre les mots de C. Taylor, « *L'exigence universelle promeut la reconnaissance de la spécificité* »⁴. En revendiquant l'universalité des droits du citoyen, les paritaires promeuvent la reconnaissance de la dualité des sexes, de leurs différences, et partant d'une « *politique au féminin* »⁵. Comme l'exprime si justement Geneviève Fraisse, la parité « *est un substantif paradoxal : il veut conquérir l'universel au nom de la différence humaine première, la différence des sexes* »⁶.

¹ D. Gardey et J. Laufer, entretien avec Yvette Roudy, *Parcours*, Paris, Editions du Club Zéro, 2002, p. 62.

² « *Avec la politique d'égale dignité, ce qui est établi est censé être universellement le même, un ensemble identique de droits et de privilèges ; avec la politique de la différence, ce que l'on nous demande de reconnaître, c'est l'identité unique de cet individu ou de ce groupe, ce qui le distingue de tous les autres* », C. Taylor, *Multiculturalisme, Différence et démocratie*, Paris, Aubier, 1992, p. 57.

³ G. Halimi, « Un référendum pour l'égalité », *Le monde diplomatique, Manière de voir* 44, mars-avril 1999, p. 71.

⁴ C. Taylor, 1992, *op. cit.*, p. 58.

⁵ J. Mossuz-Lavau, « Quand la politique se dit au féminin » in Ephesia, *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 1995.

⁶ G. Fraisse, « Entre égalité et liberté » in Ephesia, *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 1995, pp. 387-393, p. 389.

Paragraphe 2 - De la revendication paritaire à l'égalité entre hommes et femmes dans l'ensemble des sphères : « La parité, un mot bon à tout faire »¹

Le « *Mouvement pour la parité* » a, dès le début de sa démarche, considéré que la revendication paritaire concernait l'ensemble des sphères de la vie sociale : « *La parité porte également en elle une dynamique qui devrait s'étendre à toute la société : travail, fonction publique, économie, vie associative* »². Si la controverse dans les arènes et forums s'est focalisée, au départ, sur la question de la représentation démocratique, la notion de parité n'a jamais été totalement réductible à celle-ci. Cette notion a englobé, d'un point de vue discursif, et de manière plus prégnante par la suite, d'autres domaines que le politique et des modalités de participation des femmes à la citoyenneté différentes du registre électif.

Cela s'est traduit notamment, au niveau institutionnel, par l'élargissement des missions de l'Observatoire de la parité créé en 1995. Ce dernier a pour mission, selon le décret d'octobre 1998, d'« *évaluer la persistance des inégalités entre les sexes* » et d'« *identifier les obstacles à la parité, notamment dans les domaines politique, économique et social* »³. Lionel Jospin précise explicitement dans une lettre adressée à la Rapporteuse Générale : « *Je souhaite également que l'Observatoire de la parité puisse rendre un diagnostic précis sur la place des femmes dans toutes les sphères de la société : professionnelle, économique, sociale ou associative* »⁴.

Une fois élargie à d'autres sphères, la parité est devenue quasiment synonyme d'égalité (et de mixité) ou comme l'écrit Geneviève Fraisse, « *l'équivalent général du mot politique d'égalité* »⁵. Le rôle de proposition confié à l'Observatoire de la Parité en 1999 visant à « *faire progresser dans notre droit, mais aussi dans notre réalité, une réelle égalité dans les champs professionnels, économique, social et associatif* » est symptomatique de ce changement⁶. La modification de l'intitulé du document « *Femmes en chiffres* » produit par

¹ G. Fraisse, « La parité, un mot bon à tout faire », *Travail, Genre et Sociétés*, n°7, février 2002.

² G. Halimi, « Parité, je n'écris pas ton nom... », *Le monde diplomatique*, septembre 1999, cité par Dominique Gillot in *Vers la parité en politique*, Rapport à Monsieur le Premier ministre, Observatoire de la Parité, septembre 1999, p. 42.

³ Décret no 98-922 du 14 octobre 1998 modifiant le décret no 95-1114 du 18 octobre 1995 portant création d'un Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes.

⁴ Lettre de Lionel Jospin, adressée à Dominique Gillot, Paris le 12 avril 1999 in D. Gillot, *Vers la parité en politique*, Rapport à Monsieur le Premier ministre, Observatoire de la Parité, septembre 1999.

⁵ G. Fraisse, « La parité, un mot bon à tout faire », *Travail, Genre et Sociétés*, n°7, février 2002, p. 118.

⁶ Cf. Lettre de Lionel Jospin, adressée à Dominique Gillot, Paris le 12 avril 1999.

l'INSEE, depuis la fin des années 80 en matière de statistiques sexuées, qui est devenu en 2001 « *Femmes et Hommes. Regard sur la Parité* », en est aussi l'expression.

Ces glissements sémantiques ont été nous semble-t-il, tout à la fois, favorisés par les « *stratégies de légitimation* »¹ mises en place par les paritaires, et accompagnés par les développements de la politique européenne en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

La force du cadrage effectué en « résonance » avec le modèle universaliste républicain est d'avoir légitimé, sous un angle discursif, l'exportation de la question de la parité dans d'autres domaines que celui du politique, mais aussi d'avoir favorisé le transfert de l'argumentation autour des différences de sexes de la scène militante aux scènes politique et institutionnelle². Ainsi, au nom de la bipartition de l'humanité, il paraît désormais légitime que les femmes soient présentes « à part égale » dans les lieux de prise de décision, quelle que soit la sphère. L'extension du champ de la parité ne concerne donc pas uniquement les instances électives - dans les domaines politique, économique et social - mais plus largement les lieux de pouvoir dans toutes leurs dimensions. Comme le précise Claude Servan-Schreiber le contenu de l'idée de parité « *s'est élargi pour dépasser les frontières de la sphère publique et englober les autres lieux de la décision sociale économique, culturelle* »³. En s'appuyant sur la thématique de la *citoyenneté* issue du champ politique, les partisans de la parité (y compris les actrices politiques) défendent l'idée d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans l'ensemble de la vie publique. Hélène Gisserot soulignait ainsi, lors de la rencontre nationale du 8 mars 1995 à la Sorbonne, organisée en vue de la préparation de la 4^{ème} Conférence

¹ L. Bereni, E. Lépinard, 2004, *op. cit.*

² L. Bereni et E. Lépinard montrent à juste titre que la mise œuvre effective de la demande paritaire dans d'autres sphères est « *loin d'être acquise* », notamment du fait de la limitation de la parité à la sphère électorale par les jurisprudences du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel. Cependant, il nous paraît peu probable, comme elles le suggèrent, que le défaut de traduction politico-institutionnelle de la revendication paritaire dans l'ensemble des champs soit « *un effet dérivé du cadrage discursif choisi pour légitimer la parité* ».

D'abord, parce que l'on observe justement, comme elles en conviennent, que « *la référence à la notion de parité semble ouvrir la voie à des politiques de traitement préférentiel dans d'autres domaines que celui de la représentation politique* ». Ensuite, parce qu'on ne voit pas en quoi la justification de la parité à partir de la « *théorie de la représentation-miroir* » et la « *rhétorique de la différence* » la présentant comme « *l'instrument d'un perfectionnement plus large de la représentation démocratique* » ne seraient pas transposables d'une sphère à une autre. Enfin, parce qu'il ne nous semble pas opportun d'opposer, d'un côté le discours sur la parité comme « *instrument d'une meilleure représentation démocratique* », sensé restreindre la revendication à la sphère élective et de l'autre, celui l'envisageant comme une « *discrimination positive* », visant l'égalité réelle, davantage transversal et performatif. Ces deux registres de justification ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et les mêmes acteurs peuvent les mobiliser alternativement sur différentes scènes.

³ C. Servan-Schreiber, « La parité, histoire d'une idée, état des lieux » in J. Martin (dir.), *La Parité. Enjeux et mise en œuvre*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1998, p. 38.

Mondiale sur les Femmes : « *Une citoyenneté réelle impose que toutes les composantes de la société soient représentées dans les instances de décisions quelles qu'elles soient* »¹.

En outre, à l'enseigne du domaine de la politique, la revendication paritaire s'accompagne d'une légitimation en termes d'apport « spécifique » des femmes, dans tous les secteurs, aux décisions nécessaires aux changements sociétaux². Plus particulièrement, le partage entre les hommes et les femmes du pouvoir économique est justifié en raison de l'écart entre la place prépondérante occupée par les femmes sur le marché du travail et leur faible accès aux postes de responsabilité dans les entreprises, mais aussi en vertu de la « valeur ajoutée » des femmes sur le plan économique. Lionel Jospin déclarait ainsi lors de la Conférence européenne de Paris en 1999 : « *Partager entre les hommes et les femmes le pouvoir économique, c'est d'ailleurs préparer une économie plus efficace et plus juste* »³.

L'argumentation en faveur de ce que l'on a pu désigner par le vocable de « *parité économique* »⁴, amalgame ainsi des référents cognitifs et normatifs issus à la fois de la problématique de l'égalité professionnelle et de celle de la parité en politique⁵. Il est d'ailleurs éclairant, de ce point de vue, que les travaux conduits par le Conseil d'Analyse Economique (CAE) sous la direction de Béatrice Majnoni d'Intignano sur les aspects économiques de

¹ H. Gisserot, Allocution d'ouverture des travaux, in Rencontre nationale « Avec les Femmes, une nouvelles organisation de la société » du 8 mars à la Sorbonne, Compte-rendu des débats, *Mission de coordination de la 4ème Conférence mondiale sur les femmes*, p. 129.

² « *Une égale représentation des femmes et des hommes dans les lieux de pouvoir est le gage d'une meilleure répartition des responsabilités plus adaptée au devenir de la Société* » concluaient les rapporteurs du groupe de travail sur « La participation des femmes à la vie publique » in Rapport des groupes de travail pour la préparation de la 4ème Conférence mondiale sur les femmes, « La française en marche pour le XXIe siècle », Mission de coordination de la 4ème Conférence mondiale sur les femmes, mars 1995.

³ « *Plus efficace car plus de travail pour les femmes, c'est plus d'emplois et de richesse pour tous. (...) Plus juste, car si les femmes ont toujours été des acteurs du développement économique (...) reste en suspens la question du partage des responsabilités au sein de l'entreprise. (...)* ». Il soulignait en outre qu'il s'agissait de « *faire accepter l'idée que la mixité des équipes dirigeante est non seulement un critère, mais un facteur de bonne gestion* » in Actes de la conférence européenne de Paris du 15 au 17 avril 1999, « Femmes et hommes au pouvoir », Ministère de l'emploi et de la solidarité, Commission européenne, Ministère des affaires étrangères, pp. 204-205.

⁴ Cf. « *La parité est un bon outil pour faire progresser l'égalité dans tous les domaines, social et professionnel et à tous les échelons. Mais il n'y a pas encore de parité économique car l'activité économique est aussi bien une affaire d'égalité que de liberté* » in Geneviève Fraisse « La parité fait partie des grands combats européens », *L'Humanité*, 29 janvier 1999.

⁵ Bien que la rhétorique du « *plafond de verre* » (« *Breaking the Glass Ceiling* ») soit plus ancienne et fortement ancrée dans les débats français sur l'égalité professionnelle depuis une vingtaine d'années, la mise en avant de l'écart entre le caractère massif de l'activité professionnelle féminine et la place des femmes aux postes décisionnels pourrait d'une certaine manière être appréhendée comme une transposition de la « *théorie de la représentation-miroir* » au monde de l'entreprise.

l'égalité entre femmes et hommes¹ aient débuté, en 1998, en privilégiant comme objet d'étude la « *Dimension économique de la parité hommes - femmes* »². Le rapport du CAE remis au Premier ministre a fortement contribué en outre à la diffusion de l'argument relatif à l'apport des femmes à l'économie. Il soutient en effet que « *la participation des femmes à l'activité économique est un puissant facteur d'amélioration des performances économiques* », d'un côté parce qu'elle contribue à la « *diversification des talents* » et de l'autre, parce qu'elle « *oriente la demande des ménages vers des services - de proximité, culturels, de loisir... - à fort contenu en emploi* »³.

La confusion des genres (entre parité et égalité) ne va pas sans poser problème pour certaines militantes des droits des femmes, et notamment celles qui sont impliquées depuis de nombreuses années dans la promotion de l'égalité professionnelle⁴.

Cependant, comme le suggère Geneviève Fraisse, « *confondre égalité et parité a d'abord eu un effet positif. Toutes les revendications féministes se sont engouffrées dans ce mot valise* »⁵. La parité, parce qu'elle met en avant la dimension quantitative et chiffrée des inégalités, possède une force démonstrative qui a pu constituer « *une aide logistique* »⁶ pour les féministes. La revendication paritaire a été ainsi un moyen, un instrument pour relancer la dynamique d'égalité entre les hommes et les femmes. L'extension de cette revendication à l'ensemble des sphères a contribué à en faire quasiment l'équivalent de l'objectif d'égalité. Ce faisant, elle a aussi induit une focalisation de la problématique d'égalité entre les sexes sur la question du « *partage du pouvoir* » et de « *l'égal accès* » des femmes et des hommes aux lieux

¹ Cf. B. Majnoni d'Intignano, *Egalité entre les femmes et les hommes : aspects économiques*, collection rapports du conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 1999.

² Dans un document de travail du CAE du 14/10/98 il est écrit ainsi : « *L'objet de cette étude serait de tenter d'identifier les facteurs d'inégalités économiques femmes/hommes qui légitiment la revendication de parité* ». Ce n'est qu'ensuite que la notion de parité est abandonnée, une des participantes suggérant que le thème du groupe s'intitule « *Egalité économique hommes/femmes* » car « *la parité concerne de façon plus précise la prise de décisions* ». Cf. Réunion Petit-déjeuner « *Dimension économique de la parité hommes/femmes* », jeudi 5 novembre 1998, Conseil d'Analyse Economique, Secrétariat général, 10/11/98.

³ B. Majnoni d'Intignano, 1999, *op. cit.*, p. 7.

⁴ Jacqueline Laufer, Professeur au Département Management et Ressources Humaines d'HEC a publié de nombreux ouvrages sur l'égalité professionnelle. Elle déclare ainsi : « *Il y a la parité en politique, l'égalité professionnelle sur le plan économique et puis il y a la mixité qui est une notion spécifique. Je veux dire, que cette façon que l'on a eu tout d'un coup de supprimer la question de l'égalité professionnelle, remplacée par la parité économique me semble très très suspecte et je ne vois pas ce que cela apporte au débat.(...) On peut traiter le fait que les femmes apportent quelque chose à l'économie avec les outils de l'égalité professionnelle, il n'y a pas besoin en plus d'appeler cela la parité économique* ».

⁵ G. Fraisse, « *La parité, un mot bon à tout faire* », *Travail, Genre et Sociétés*, n°7, février 2002, p. 118.

⁶ *Ibid.*, p. 120.

de pouvoir en termes quantitatifs¹. Selon Geneviève Fraisse, l'expression « parité économique » qui est censée, pour certains, couvrir l'ensemble du champ de l'égalité économique, fait courir le risque d'un côté, d'une dilution de la question de l'égalité d'accès au pouvoir économique. Et de l'autre, elle est inadéquate car elle ne rend pas compte de ce qui relève, dans le champ de l'emploi, du principe de liberté. Ainsi, elle critique la « superposition des termes » de parité et d'égalité qui est source de confusion. Ce qui l'amène à considérer par ailleurs que « *l'idée forte, la seule, est celle de l'égalité des sexes* »².

Paragraphe 3 - De la notion de parité au « *gender mainstreaming* » : l'interpénétration des catégories communautaires et nationales

La plasticité conceptuelle de la notion de parité, de ce « *mot valise* », a permis, nous semble-t-il, aux actrices défendant la cause des femmes d'utiliser stratégiquement celle-ci pour étendre leurs demandes à l'ensemble des champs d'intervention publique.

Mais à bien des égards, les registres de légitimation de la parité et de son développement dans toutes les sphères croisent les référents cognitifs et normatifs communautaires. Les actrices pro-parité ont pu en participant aux arènes et forums communautaires, notamment à travers le réseau d'expertes européen « Femmes et prise de décision », s'approprier des ressources cognitives disponibles à ce niveau, mais aussi s'appuyer sur les acquis législatifs européens en matière de « *participation équilibrée des femmes et des hommes aux processus de décision* »³, pour légitimer leur revendication au niveau national. A la suite des conférences d'Athènes et de Rome⁴, la tenue à Paris en 1999 d'une conférence européenne intitulée « *Femmes et hommes au pouvoir* » - dont l'organisation doit beaucoup au réseau d'expertes - a pu constituer, de ce point de vue, un lieu à la fois de formalisation de référents cognitifs et normatifs communs et de socialisation des acteurs nationaux aux catégories communautaires⁵.

¹ « Si l'égalité supposée par la parité peut désigner l'égalité en général, elle concerne avant tout l'égalité de pouvoir, le partage du pouvoir », *ibid.* p. 119.

² Cf. Troisième ouverture de G. Fraisse, Déléguée interministérielle aux Droits des Femmes in J. Martin (dir.), *La Parité. Enjeux et mise en œuvre*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1998.

³ Cf. Résolution du Conseil du 27 mars 1995 concernant la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision et Recommandation du Conseil du 2 décembre 1996 concernant la participation équilibrée des femmes et des hommes aux processus de décision.

⁴ Qui ont eu lieu respectivement en 1992 et 1996.

⁵ Cette conférence s'est clôturée par la signature d'une déclaration finale, dénommée « *Déclaration de Paris* », engageant les Etats membres de l'Union et a donné lieu aussi à l'élaboration d'un plan d'action français. Cf. Actes de la conférence européenne de Paris du 15 au 17 avril 1999, « Femmes et hommes au pouvoir », Ministère de l'emploi et de la solidarité, Commission européenne, Ministère des affaires étrangères.

Ainsi, deux aspects de l'influence réciproque des catégories discursives communautaires et nationales nous semblent importants à souligner.

En premier lieu, les orientations de l'Union ne font pas référence à la notion de parité¹ en tant que telle, cependant on retrouve dans les textes communautaires les mêmes éléments de justification utilisés par le « *Mouvement pour la parité* » au niveau national, en particulier quant à la différence des sexes et à l'apport des femmes comme facteur de « *perfectionnement de la prise de décision* »². De manière générale, la Commission dans sa Communication de 1996 concernant l'intégration de l'égalité des chances, considère que la promotion de l'égalité doit lier « *la reconnaissance des identités féminines et masculine* » et « *le partage équilibré des responsabilités entre les femmes et les hommes* », et ne saurait « *se confondre avec la simple recherche de la parité statistique* »³.

La Recommandation du Conseil de 1996 stipule par ailleurs « *qu'une participation équilibrée des femmes et des hommes aux processus de décision est susceptible d'engendrer des idées, des valeurs et des comportements différents, allant dans le sens d'un monde plus juste et plus équilibré tant pour les femmes que pour les hommes* »⁴. Odile Quintin, Directrice générale adjointe de la DG V, soulignait, en outre, lors de la Conférence de Paris, que « *la participation équilibrée des femmes aux processus de décision permettra l'avènement de nouveaux modes de gouvernance* »⁵.

¹ Par exemple, le mot parité présent dans les versions préparatoires de la Charte de Rome de 1996 a été remplacé par l'expression « *participation égale* », cependant souligne Maria Regina Tavares da Silva, « *au niveau de la commission européenne il paraît y avoir une plus grande ouverture à l'égard de cette formulation et de ses conséquences* ». Cf. M. R. Tavares da Silva, « Politiques de la communauté et du conseil de l'Europe » in J. Martin (dir.), *La Parité. Enjeux et mise en œuvre*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1998, p. 230.

² Le Commissaire européen Padraig Flynn soulignait, par exemple, que l'enjeu n'était pas uniquement quantitatif mais qu'il s'agissait « *plutôt d'une cible qualitative ambitionnant précisément le perfectionnement de la prise de décision (...) qu'une masse critique d'environ 30% de femmes était nécessaire pour créer la dynamique requise à l'affinement de la qualité des décisions, permettant ainsi aux préoccupations, besoins et intérêts spécifiques des femmes d'être pris en considération* » et que « *l'analyse des femmes et des hommes diffèrent parfois, mais sont généralement complémentaires et s'enrichissent mutuellement* », Actes de la conférence européenne de Paris du 15 au 17 avril 1999, « Femmes et hommes au pouvoir », p. 10.

³ Cf. « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires », Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996.

⁴ Recommandation du Conseil du 2 décembre 1996 concernant la participation équilibrée des femmes et des hommes aux processus de décision in « *Egalité des chances entre les femmes et les hommes. Textes communautaires* », DG Emploi et affaires sociales, Commission européenne, juin 1998, p. 77.

⁵ Cf. Actes de la conférence européenne de Paris du 15 au 17 avril 1999, « Femmes et hommes au pouvoir », p. 25.

En second lieu, la politique européenne visant le « *partage des responsabilités entre les femmes et les hommes* » concerne toutes les sphères de la vie sociale¹. Et cette exigence transversale quant à la participation égale des hommes et des femmes à la prise de décision est fortement articulée, à partir de 1996, aux orientations relatives au « *gender mainstreaming* ». Ces deux orientations, « *empowerment* » d'un côté, et « *mainstreaming* » de l'autre, avaient émergé simultanément au niveau international lors de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes de Pékin en 1995². C'est à l'issue de cette Conférence que le Conseil de l'Union précisait que les « *mesures visant à parvenir à une participation équilibrée des femmes et des hommes aux processus de décision dans tous les secteurs devraient aller de pair avec l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans toutes les politiques* »³.

La Conférence de Paris en 1999 a été l'occasion pour la Commission de réaffirmer la nécessaire articulation entre les stratégies en matière de « *mainstreaming* » et de parité : « *L'intégration des sexes est infiniment plus efficace lorsqu'elle s'accompagne d'une meilleure représentation des femmes dans le processus de prise de décision* »⁴.

Nous l'avons signalé, les acteurs nationaux se sont relativement peu saisis de cet argument consistant à dire que plus les femmes sont présentes dans les instances décisionnelles, plus les politiques conduites leur sont favorables, car il renvoie à l'idée d'une représentation des

¹ Le Conseil affirmait dans sa résolution de 1995 que « *l'objectif de la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision et du partage des responsabilités entre les femmes et les hommes dans toutes les sphères de la vie est une condition importante de l'égalité entre les femmes et les hommes* » Cf. Résolution du Conseil du 27 mars 1995 concernant la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision in « *Egalité des chances entre les femmes et les hommes. Textes communautaires* », DG Emploi et affaires sociales, Commission européenne, juin 1998, p. 110.

² Monique Dental souligne à ce sujet : « *A la Conférence mondiale sur les femmes à Pékin, les Etats ont préconisé une nouvelle stratégie, résumée par les termes de mainstreaming et d'empowerment afin de développer des actions positives : Mainstreaming : prise en compte de la dimension du genre dans toutes les questions de société ; empowerment : donner la capacité aux femmes d'exercer le pouvoir de décision* », M. Dental « *La longue marche vers la Parité* » in J. Martin (dir.), *La Parité. Enjeux et mise en œuvre*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1998, p. 256.

³ Recommandation du Conseil du 2 décembre 1996, *op. cit.*, p. 76.

⁴ Cf. Allocution inaugurale de Padraig Flynn, Commissaire européen, in Actes de la Conférence européenne de Paris du 15 au 17 avril 1999, « *Femmes et hommes au pouvoir* », p. 10. Par ailleurs, Maria Stratigaki de l'Unité « *Egalité des chances* » de la Commission européenne mettait en avant explicitement la complémentarité de ces deux stratégies transversales : « *Il s'agit en fait de dire que le mainstreaming et la parité dans la prise de décision sont des objectifs politiques complémentaires et transversaux touchant tous les secteurs et s'imposant comme les stratégies d'avenir en matière d'égalité des chances. Si davantage de femmes participent à la prise de décision, nous aurons de meilleures chances de réussir l'intégration des genres dans la politique. Inversement, plus les politiques favorisent l'intégration des genres, plus les femmes sont encouragées à participer à la prise de décision.* », *ibid.*, p. 42.

intérêts catégoriels des femmes, peu compatible avec le modèle républicain¹. En revanche, la norme d'action relative au « *gender mainstreaming* », visant la prise en compte de la dimension d'égalité entre hommes et femmes dans toutes les politiques publiques, a été largement reprise au niveau national par les actrices défendant les Droits des femmes, et fortement articulée aussi à la notion de parité. Pour exemple, Hélène Gisserot, coordinatrice nationale de la préparation pour la France de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes de 1995, considère que le « *mainstreaming* » consiste dans la prise en compte dans toutes les politiques « *à la fois de la situation des femmes et de la place qui leur est faite* ». Elle souligne par ailleurs que la mise en place de « *l'observatoire de la parité était un peu, la réponse française au mainstreaming* »².

Ainsi, le glissement sémantique, en France, de la notion d'égalité vers celle de parité a pu permettre de faire du « *mainstreaming* » une norme justifiant à la fois l'élargissement de la revendication paritaire (au sens de « partage du pouvoir ») à l'ensemble des secteurs de la vie publique, et la prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes (sous l'angle de « l'égal accès » et du « un sur deux ») dans toutes les politiques. Le registre de légitimation de l'action publique en faveur des femmes s'ancre ainsi en France, principalement, sur la transversalité de la question de l'égalité (ou de la parité) entre hommes et femmes et l'interdépendance de toutes les sphères³.

Une de nos interlocutrices du Ministère de l'emploi affirme en ce sens : « *On a passé un cap important qui par ailleurs, à mon sens, a été conduit grâce à une démarche et une préoccupation politique très importante, celle de l'égalité et de la parité en politique. Un des aspects très forts à la fois des travaux qui ont été conduits sur l'égalité, la parité, sur la contribution des femmes dans l'économie, le Conseil d'Analyse Economique, l'Observatoire*

¹ Certaines paritaristes comme Monique Dental du collectif féministes « Ruptures » ont pu cependant utiliser un argumentaire très proche. Elle souligne ainsi que la parité constitue un « *outil indispensable* » à la mise en oeuvre de l'approche intégrée car elle « *garantit que le mainstreaming n'évacuera pas les femmes sous prétexte de les intégrer partout* », M. Dental, 1998, *op. cit.*, p. 256. Si quelques une de nos interlocutrices ont évoqué cet argument lors de l'entretien, ce n'est jamais cet aspect qui est mis en avant dans les arènes institutionnelles au niveau national.

² Entretien avec Hélène Gisserot.

³ Catherine Tasca, présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale déclarait en clôture de la Conférence de Paris au sujet de la déclaration finale : « *Son architecture repose sur cette compréhension nouvelle que toutes les sphères de l'activité politique, économique ou sociale de l'homme sont concernées par l'égalité, aujourd'hui l'inégalité, entre les hommes et les femmes, et que toute avancées dans un domaine est susceptible de rejaillir sur les autres* », Actes de la conférence européenne de Paris du 15 au 17 avril 1999, « Femmes et hommes au pouvoir », p. 177.

de la Parité (...) tout cela a construit dans la tête des politiques et dans la tête des acteurs des politiques au sens d'intervention institutionnelle etc., l'idée qu'il fallait avancer sur plusieurs fronts à la fois, et que le sujet de l'égalité économique n'était pas sans lien avec le sujet de la parité en politique et vice versa »¹.

En tant que déléguée interministérielle aux Droits des femmes, Geneviève Fraisse a joué un rôle non négligeable dans la réappropriation institutionnelle de cette orientation communautaire². En outre, en mettant en avant le « *mainstreaming* » comme synonyme d'action paritaire transversale, elle a aussi impulsé l'extension du domaine de la parité - qu'elle considère comme « *la figure moderne de l'égalité* »³ - et partant, des Droits des femmes à tous les domaines : « *Pour la Déléguée Interministérielle, l'approche intégrée, dite de « mainstreaming » est un élément constitutif essentiel de la politique des droits des femmes. C'est l'inscription d'une démarche paritaire dans tous les domaines de l'action publique* »⁴.

Sur les trois décennies étudiées - du début des années 70 à la fin des années 90 - les changements décrits dans les relations entre le mouvement social et l'administration des « Droits des Femmes » sont fortement corrélés aux évolutions en termes institutionnel et organisationnel de cette dernière, et notamment à sa plus forte intégration au sein de l'administration de l'emploi. Ce sont ces évolutions que nous nous attacherons à présenter maintenant.

¹ Entretien au Département « Synthèses » de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

² Elle est nommée en novembre 1997, à l'issue du Conseil européen extraordinaire de Luxembourg, pour mettre en oeuvre une politique des droits des femmes dans une perspective transversale et interministérielle. Le « *mainstreaming* » rentrait en concordance avec cette logique d'intervention : « *Je suis arrivé en 97, c'est peu de temps après que le mainstreaming ait été mis en avant comme politique, et donc pour moi cela était évident que le mainstreaming, j'allais le traduire par transversalité (...) comment le définir, moi j'ai dit, le mot qui convient c'est celui de transversal, faire des politiques transversales c'est-à-dire ni oubliées dans l'universel, ni faire du particularisme, ni faire des politiques particulières, et puis comme j'étais déléguée interministérielle et que tout mon positionnement politique (...) tout mon jeu a été de dire : ils me disent que je suis déléguée interministérielle alors je joue l'interministérialité* », entretien conduit par Sophie Jacquot dans le cadre du DEA de Sciences politiques « Le Lobby européen des femmes. L'évolution d'un groupe d'intérêt public communautaire », IEP de Paris, 2001.

³ Cité par Monique Dental in M. Dental, 1998, *op. cit.*, p. 256.

⁴ Extrait du dossier de presse de la Délégation interministérielle aux droits des femmes, juin 1998.

CHAPITRE 2 - DU « FEMINISME D'ETAT » A L'ADMINISTRATION DE DROIT COMMUN AU SERVICE DE LA POLITIQUE D'EMPLOI

La question des femmes est apparue de manière saillante sur l'agenda politique à travers l'émergence de ce qu'on a appelé le « Mouvement de libération des femmes »¹ au début des années 70. Cependant, l'intervention de l'Etat dans ce domaine, bien que centrée au départ exclusivement sur l'activité professionnelle est antérieure à ce nouveau mouvement social et le déborde largement. La première prise en charge institutionnelle remonte en effet à 1965 avec la création d'un organisme consultatif intitulé Comité d'études et de liaison des problèmes du travail féminin (celui-ci sera remplacé en 1971 par le Comité du travail féminin). La France a fait le choix alors de mettre en place des mécanismes institutionnels centrés spécifiquement sur la question des femmes ayant un caractère d'administration de mission. L'intitulé, le positionnement au sein de l'appareil d'Etat et la structuration de ces mécanismes ont considérablement varié dans le temps, à tel point que l'on a pu les qualifier de « caméléon »².

D'un point de vue diachronique, on a pu repérer deux grandes phases dans l'institutionnalisation de l'égalité entre hommes et femmes. La première de 1965 à 1986³ constitue l'avènement de ce que M. Lévy appelle le « *Féminisme d'Etat* » et correspond à un positionnement au niveau ministériel (placée essentiellement d'ailleurs auprès du Premier ministre) et une forte politisation⁴ de la structure traitant des problèmes des femmes. La seconde de 1986 à aujourd'hui est caractérisée quant à elle par une tendance inverse visant à

¹ Voir à ce sujet : N-G. Guadilla, *Libération des femmes : le M.L.F*, Paris, PUF, 1981 ; M. Remy, *Histoire des mouvements de femmes*, Paris, L'Harmattan, 1990 ; F. Pick, *Libération des femmes : les années-mouvement*, Paris, Seuil, 1993.

² Violaine De Cordon, *Vivement les femmes, Enquête sur la place des femmes dans la vie politique*, Balland, 1987, cité par M. Lévy. Par ailleurs, Amy G. Mazur dans une étude commanditée par le Service des droits des femmes recense, depuis le premier poste ministériel en 1974, cinq catégories d'instances gouvernementales : Ministère, Ministère délégué, Secrétariat d'Etat, Délégation et charge secondaire. Voir : Amy G. Mazur (dir.) *Appareils gouvernementaux chargés des droits des femmes, Représentation et démocratie en France*, CREDEP, Université Paris IX-Dauphine / Université de l'Etat de Washington, mai 2000.

³ Le premier gouvernement de cohabitation qui constitue la charnière de nos deux phases a été nommé en mars 1986. Le décret relatif à la déléguée à la condition féminine datant pour sa part du 2 mai 1986.

⁴ Cette politisation revêt une double dimension : une indifférenciation des structures administrative et politique (polity) et une forte présence des acteurs du « monde de la politique » (politics) au sein de l'appareil politico-administratif.

la fois la dissociation de la sphère politique et administrative et la « normalisation » de l'appareil administratif. Ces deux phases ne sont bien évidemment pas linéaires et ont pu être traversées de fluctuations mais ce qui nous intéresse ici, ce sont bien plus les tendances « lourdes » à l'œuvre qu'une description historique exhaustive.

Sous l'angle organisationnel et institutionnel, comme nous le verrons, les interactions entre « Emploi » et « Droit des Femmes » sont relativement opposées dans ces deux phases puisque d'un côté, on assiste à l'autonomisation des institutions en charge de la question des femmes et de l'autre à leur intégration au sein de l'Administration du Travail (et de l'Emploi).

SECTION 1- 1965–1986 : VERS UNE AUTONOMISATION DES INSTITUTIONS EN CHARGE DE LA QUESTION DES FEMMES

M. Lévy dans sa thèse distingue entre 1965 et 1986 quatre périodes distinctes que nous ne développerons pas mais qu'il est nécessaire d'évoquer succinctement ici :

- 1965-1970 où domine le Comité d'études et de liaison des problèmes du travail féminin¹, organisme consultatif dépendant du Ministère du travail;
- 1971-1975 où la « *réponse institutionnelle des pouvoirs publics semble à la recherche d'elle-même* »². C'est à ce moment que se structurent davantage les instances existantes -le Comité d'Etudes devient Comité du travail féminin par arrêté du 16 avril 1971- et qu'apparaît la première structure gouvernementale, le Secrétariat d'Etat à la Condition féminine³ ;
- 1976-1980 marquée par « *l'éparpillement des responsabilités concernant les femmes* »⁴ avec la création d'une Délégation à la Condition féminine (1976-1978) puis d'un Ministère délégué en 1978 ainsi qu'un secrétariat d'Etat chargé de l'emploi féminin et d'un Comité interministériel chargé de l'action pour les femmes la même année. La seconde moitié de cette période se caractérise par une tentative de rationalisation notamment par le rattachement du Comité du travail féminin en décembre 1979 au secrétariat d'Etat.

¹ Créé par le décret du 29 septembre 1965.

² Lévy M., 1988, *op. cit.*, p. 122.

³ Décret du 16 juillet 1974.

⁴ Conférence de presse du 14 juin 1978 de Valérie Giscard D'Estaing, cité par M. Lévy

- Mai 1981-mars 1986 : cette période est caractérisée, comme nous le verrons plus loin, par « *le renforcement du pôle ministériel à vocation générale en direction des femmes* »¹ avec dans un premier temps la création d'un Ministère délégué auprès du Premier ministre chargé des Droits de la Femme en 1981 puis d'un Ministère des droits de la femme en 1985.

L'ensemble de cette phase se distingue de celle qui démarre en 1986 par la tendance marquée de l'institution en charge de l'égalité entre les hommes et les femmes à s'autonomiser par rapport à l'administration du Travail et à élargir son champ d'action au-delà de la sphère du travail.

Paragraphe 1 – L'avènement d'un « *Féminisme d'Etat* » : de la prise en charge de la sphère du travail à l'ensemble des questions relatives aux femmes

Ainsi, l'évolution historique de la réponse des pouvoirs publics à la question des femmes entre 1965 et 1986 est marquée par une double tendance. Premièrement, on observe un élargissement du champ d'intervention des mécanismes institutionnels mis en place au-delà de la sphère du travail vers l'ensemble des questions relatives aux femmes. Deuxièmement, on a affaire de manière concomitante à un renforcement des compétences de ces mécanismes à partir de 1974 par la création d'instances gouvernementales dont le positionnement au sein des gouvernements successifs leur confère un pouvoir de décision et de coordination des actions ministérielles².

Il s'agit comme le suggère M. Lévy du « *passage d'une politique de traitement de la demande de travail des femmes à une politique de transformation de la condition des femmes* »³.

De 1965 à 1974, la réponse institutionnelle, dont le caractère consultatif est central, s'intéresse principalement à la question du travail des femmes. C'est en 1965 qu'est créé le Comité d'études et de liaison des problèmes du travail féminin qui sera remplacé en 1971 par le Comité du travail féminin. Ces organismes, comme le souligne M. Lévy, sont créés

¹ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 127.

² Secrétariat d'Etat à la Condition féminine (juillet 1974), Délégation à la Condition féminine (septembre 1976), Ministère délégué chargé de la condition Féminine (septembre 1978), Ministère délégué chargé des droits de la femme (juin 1981).

³ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 24.

essentiellement pour « *suppléer aux insuffisances de l'administration* »¹ face aux problèmes que posent la croissance de la demande de travail des femmes.

Ensuite, à partir de 1974 jusqu'en 1986, s'opère la mise en place de structures gouvernementales spécifiques, dont le champ d'action s'élargit à l'ensemble des aspects de la « *condition féminine* » puis aux « *droits de la femme* »². M. Lévy considère que cette phase constitue l'avènement du « *Féminisme d'Etat* » dans la mesure où l'Etat, en prenant le relais du mouvement social, affirme son rôle prépondérant³ à travers la création d'un champ d'intervention spécifique « *visant l'octroi aux femmes de droits égaux aux hommes* »⁴.

Cette évolution aboutira en 1985 à la constitution d'un Ministère des droits de la femme ayant une autonomie pleine et entière (budget et personnel propres) et traitant de l'ensemble des domaines concernant les femmes⁵. Dans ce contexte, la ministre a autorité sur l'ensemble des institutions spécifiques dont elle assure la présidence : les Centres d'information féminins, créés en 1972, qui deviennent en 1982 des Centres d'information des droits de la femme (CIDF) ainsi que le Comité interministériel des droits de la femme qui remplace en 1982 le Comité interministériel chargé de l'action pour les femmes, installé en 1978.

Il en va de même pour les questions du travail des femmes, qui sont désormais pris en charge par le Ministère des droits de la femme, ce dernier impulsant des actions spécifiques qui doivent être relayées par les administrations de droit commun. En 1981, tous les crédits du Ministère du travail consacrés antérieurement à l'emploi et la formation des femmes⁶ sont

¹ *Ibid.*, p. 86.

² Cette terminologie réfère à un clivage politique puisque c'est principalement les gouvernements de droite qui ont employé le terme « *condition féminine* » alors que ceux de gauche ont préféré celui de « *droits de la femme* » puis « *droits des femmes* ».

³ « *Le féminisme d'état est cette idéologie qui consacre la légitimité des pouvoirs publics à l'action pour les femmes* » M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 202. Il s'agit selon Martine Lévy d'une « *idéologie institutionnelle* » puisque d'un côté elle est « *produite diffusée, popularisée par les mécanismes institutionnels spécifiques* », et de l'autre parce qu'elle génère des normes juridiques dans un champ spécialisé. Elle peut être qualifiée de féministe dans la mesure où ces normes visent « *une transformation du statut et de la situation des femmes dans la société* » et que les féministes ont exercé à cette période une forte influence sur les pouvoirs publics en étant associées à la production de politiques publiques ou directement intégrées à la structure politico-administrative, *ibid.*, pp. 187-188.

⁴ *Ibid.*, p. 12.

⁵ « *Mme Yvette Roudy est chargée de promouvoir les mesures destinées à faire respecter les droits des femmes dans la société, à faire disparaître toute discrimination à leur égard et à accroître les garanties d'égalité dans les domaines politique, économique social et culturel* », Décret du 31 mai 1985 relatif aux attributions du ministre des droits de la femme.

⁶ Notamment la « *ligne expérimentale* » du Fonds National pour l'Emploi en faveur de la diversification et les crédits consacrés aux actions de formation professionnelle des femmes du Fonds de la Formation professionnelle de la Promotion Sociale et de l'Emploi.

transférés au Ministère des droits de la femme. Le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle (CSEP), créé en 1983, qui remplace le Comité du travail féminin est placé sous son autorité. On observe ici une inversion de la logique de rationalisation précédente qui avait conduit en décembre 1979 au rattachement du Comité au secrétariat d'Etat chargé de l'Emploi Féminin, institué en 1978 et qui était placé auprès du Ministère du travail. Jusqu'alors le traitement des problèmes d'emploi des femmes était du ressort du Ministère du travail. En 1976, lors de la scission de la Direction générale du travail et de l'emploi, une chargée de mission est nommée au sein de la Délégation à l'Emploi nouvellement créée pour prendre en charge ce dossier de manière transversale. Celle-ci assure en particulier la liaison avec le Comité du travail féminin, Comité dont le rôle de proposition auprès de l'administration s'est accentué au fil du temps¹. Le texte instituant le Comité en 1971 prévoyait la nomination de correspondants au sein des services du Ministère du travail². L'action de coordination conduite par les « *mécanismes gouvernementaux* » tel que le Ministère des droits de la femme nécessite de s'appuyer sur des relais dans les administrations de gestion. C'est pourquoi, ils susciteront aussi la désignation de correspondants qui seront parfois les mêmes personnes que ceux du Comité.

Paragraphe 2 – Une « administration » de mission fortement politisée et marginalisée au sein du système administratif

Cette première phase est marquée par une forte politisation de la structure dédiée à la problématique des femmes du fait de la forte intégration de celle-ci au pouvoir exécutif, notamment à partir de 1974 où se mettent en place les instances gouvernementales spécifiques. Martine Lévy parle en ce sens de « *politisation fonctionnelle des institutions spécifiques* »³.

S'il est fait mention, dans le décret d'attribution d'Yvette Roudy en 1985, de « *services centraux* »⁴ rattachés à la structure gouvernementale, il ne s'agit pas d'une véritable administration centrale distincte du Cabinet ministériel. Une de nos interlocutrices en poste en

¹ Martine Lévy parle en ce sens de « *l'affirmation du rôle de consultation-proposition* », M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 98.

² L'arrêté de 1971 prévoit la mise en place de « *liaisons avec l'ensemble des services du Ministère du travail, de l'emploi et de la population et des organismes qui en dépendent et auxquels participe le Ministère (...)* » in Arrêté du 16 avril 1971, cité par M. Lévy, p. 114.

³ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 494.

⁴ Décret du 31 mai 1985 relatif aux attributions du ministre des droits de la femme.

1984 souligne à ce propos : « *Tout était mélangé, il y avait à la fois dans le même bâtiment, la ministre, le Cabinet et les services* ». Comme le suggère très justement J. Chevallier, la séparation de l'administration et du politique est « *impossible à effectuer en pratique* »¹. Cependant on peut observer d'un point de vue analytique qu'il n'y a pas ici de différenciation des rôles et des statuts ni des organes au sein des mécanismes spécifiques mis en place et donc de séparation nette entre l'administration et le politique.

Cette politisation trouve son expression la plus forte en 1981 avec le recrutement de militantes féministes par la ministre des Droits de la Femme au sein de son Cabinet et le renouvellement des déléguées régionales qui lui sont directement rattachées : « *A partir de 1981 on observe une politisation du personnel des services centraux à travers un recrutement de militantes politiques et d'associations féministes ainsi que de très nombreuses militantes syndicalistes* ».² En l'espèce, on observe une forte « *interpénétration des personnels administratifs et politiques* »³ et en ce sens une faible séparation entre l'administration et le politique.

Le corollaire de cette forte politisation de l'administration de mission chargée des droits de la femme est la marginalisation de celle-ci au sein du système administratif. Le Ministère des droits de la femme en tant que Ministère de mission a un « *rôle d'aiguillon dans le travail gouvernemental* »⁴. Il s'agit « *de faire agir les autres administrations en faveur des femmes* »⁵ dans une logique interministérielle. Ce rôle d'aiguillon est pris en charge principalement par le Cabinet, correspondant comme le souligne M. Lévy à un « *cabinet négociateur* »⁶, qui est largement dépendant de la solidarité gouvernementale, mais aussi tributaire de sa légitimité auprès des autres administrations, qui ont pu le percevoir comme une « *menace et un empiètement territorial* »⁷. Dans cette perspective la création de nouvelles structures politico-administratives modifie nécessairement les équilibres établis et peut susciter l'hostilité des administrations en place, rendant leur insertion difficile au sein du milieu administratif⁸. Ce

¹ Chevallier J., « Administration et politique », *Symposium, Encyclopaedia Universalis*, 1990, p. 1220.

² M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 496.

³ P. Sadran, « De l'allégeance à la mobilité : quelle politisation pour la fonction publique territoriale », *Pouvoirs*, n°40, 1987.

⁴ *Citoyennes à part en entière*, supplément n°8, 8 mars 1982, p. 15, cité par M. Lévy.

⁵ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 461.

⁶ Cf. G. Thuillier, *Des Cabinets*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 1982, cité par M. Lévy.

⁷ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 464.

⁸ Cf. C. Spanou, *Fonctionnaires et militants. Etudes des rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991.

phénomène légitime par ailleurs la mise en place d'administrations de mission plutôt que de véritables structures administratives de gestion, mais ce faisant ces premières sont largement dépendantes de la « *bonne volonté d'administrations rivales* »¹.

Le Cabinet est dépendant des administrations de gestion car il ne dispose pas du pouvoir d'exécution des décisions. Or, tous les observateurs soulignent le fait que les impulsions de l'instance gouvernementale en charge de cette question sont peu relayées par les administrations concernées². Ainsi les administrations de gestion, précise M. Lévy, « *résistent à la pression exercée sur elles de l'intérieur et souvent avec des appuis extérieurs par les institutions spécifiques* »³. Ceci se traduisant par une faible mise en œuvre des politiques publiques en faveur des femmes. On a pu souligner notamment à propos de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes qu'il s'agissait d'une « *politique publique en mal d'exécution concrète* »⁴ ou d'une « *réforme symbolique* »⁵.

Il semble qu'historiquement la conception dominante au sein du Ministère du travail fait de la modification des représentations et des comportements des acteurs le vecteur principal du traitement de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Cette conception est centrée par ailleurs sur l'idée que cette modification relève, soit en amont de l'orientation et donc de l'Education Nationale, soit en aval des pratiques des employeurs, ces dernières ne pouvant être changées que « par décret ». Un de nos interlocuteurs, qui a l'expérience à la fois de l'administration de l'emploi et celle de la formation professionnelle⁶, nous dit en ce sens : « *Que ce soit l'ANPE ou la Direction du travail, il y a cette idée que les*

¹ C. Spanou, 1991, *op. cit.*, p. 135.

² A titre d'exemple Yvette Roudy souligne à propos d'une campagne d'information sur la contraception : « *D'abord l'environnement administratif, avec lequel il fallait bien travailler ne répondait pas toujours à notre attente. Mise en place par les précédents gouvernements, formés par eux, certains 'serviteurs de l'Etat', sans être délibérément hostiles, ne suivaient pas, et non sans arrogance tentaient de me persuader de les suivre eux* », A cause d'elles, Yvette Roudy, Paris, Albin Michel, 1985, p. 134.

³ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 455.

⁴ *Ibid.*, p. 467.

⁵ Etudiant la politique française d'égalité professionnelle du début des années 60 au milieu des années 80, Amy G. Mazur fait le constat suivant : « (...) *the formation of égalité professionnelle policy in France has been consistently marked by a symbolic reform dynamic at all stages of the policy process, albeit at different levels in each decisional instance* », A.G. Mazur., *Gender Bias and the State, Symbolic Reform at Work in Fifth Republic France*, University of Pittsburgh Press, 1995, p. 229.

⁶ Cet acteur a un parcours atypique puisqu'il était en poste du milieu des années 70 à la fin 80 en Direction départementale du travail et de l'emploi (DDTE) puis en Direction régionale du travail et de l'emploi (DRTE) et qu'il est passé ensuite en Direction régionale de la formation professionnelle (DRFP). Il est resté de 90 à 94 à la Délégation à la formation professionnelle avant d'intégrer la Direction générale de l'AFPA.

employeurs recherchent des effets d'aubaine mais ne modifient pas leur comportement, on ne peut pas changer le comportement des employeurs par le dialogue (...) il suffit de réglementation, de lois bien appliquées ». La résistance évoquée précédemment est de ce fait, comme le souligne ce même interlocuteur, plus poussée au sein du secteur « Travail » du Ministère qui s'est structuré autour du corps de l'Inspection du Travail, qu'au niveau du secteur de la « Formation Professionnelle », pour qui le « *dialogue permanent avec le monde de l'entreprise* » est essentiel, que ce soit au niveau de la définition des formations que de la mise en place de l'alternance.

Dans cette phase, l'appartenance fortement marquée politiquement des actrices parties prenantes des structures mises en place, ainsi que leur culture militante et les logiques d'action qu'elles ont développées ont contribué à la marginalisation de ces structures au sein de l'administration. M. Lévy souligne ainsi que leurs modes d'actions « *apparentent ces mécanismes institutionnels spécifiques à des groupes de pression, des groupes de pression internes à l'Administration* »¹. Dans le même sens, on a pu par ailleurs les qualifier « *d'administrations militantes* », soulignant par là la proximité, voire la solidarité entre cette administration et son « *milieu de soutien* »² dans la défense de la cause des femmes. Ceci est conforté par le fait que les militantes et les fonctionnaires, dans cette phase tout du moins, appartiennent aux mêmes couches sociales favorisant « *une sorte de sensibilité commune* » quant à la mission à mettre en œuvre. On peut, à l'enseigne de P. Gremion, parler aussi « *d'isolat bureaucratique-corporatiste* »³ pour souligner les rapports privilégiés qu'entretient le segment administratif avec son milieu d'intervention.

A contrario, comme le souligne Philippe Garraud, la structuration de l'action publique en matière de lutte contre le chômage peut être qualifiée de « *politico-bureaucratique* »⁴ puisqu'aux antipodes du modèle « *néo-corporatiste* », on n'observe pas de forte intégration entre le segment de l'Etat et les intérêts socio-professionnels concernés. Si les politiques d'emploi ne sont pas réductibles à la lutte contre le chômage, l'intervention en la matière

¹ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 454.

² C. Spanou, 1991.

³ P. Gremion (1976) cité par C. Spanou 1991, p. 134.

⁴ Le modèle de régulation est qualifié de « politique » dans le sens où « *les politiques de lutte contre le chômage se déploient sous pression d'un enjeu politique fort et doté d'une grande visibilité politique et sociale* » et de « bureaucratique » dans la mesure où « *en l'absence de médiations sociales et professionnelles, l'action publique mobilise presque exclusivement les divers segments et organisations de l'appareil étatique* », P. Garraud, 2000, p. 213.

devient centrale à partir du milieu des années 80, conférant à l'opposition des types de régulation de l'action publique entre le secteur de l'Emploi et celui des Droits de la Femme, un caractère plus marqué.

La « culture institutionnelle » de l'administration militante des Droits des femmes, centrée sur le lobbying politique, s'est heurtée aux pratiques administratives sous-tendues par une logique d'action technocratique et « neutre » des administrations de gestion.

Nous verrons plus loin que l'évolution de cette culture à travers l'acculturation des agents du Service des droits des femmes aux codes administratifs et aux modalités d'intervention bureaucratique, permettra en partie d'améliorer leur insertion dans le milieu administratif.

SECTION 2 - 1986-2000 : UNE STRUCTURE POLITICO-ADMINISTRATIVE DE DROIT COMMUN RATTACHEE AU CHAMP DE L'EMPLOI

La seconde période, de 1986 à aujourd'hui, s'inscrit d'une certaine manière dans la logique de la précédente puisque les mécanismes institutionnels successifs conservent un caractère à la fois gouvernemental et généraliste¹. Cependant on tend, à partir du milieu des années 80, à dissocier les sphères politique et administrative en développant une administration centrale distincte du Cabinet ministériel, à insérer davantage la structure politico-administrative en charge des « Droits des Femmes » dans le champ de l'emploi, et de manière corollaire, à restreindre ses prérogatives et son autonomie. Par ailleurs, la structuration d'une véritable administration des « Droits des Femmes » produit des modifications de la culture institutionnelle initiale de ses représentantes, et contribue par là à son intégration au sein du système administratif. Ce faisant, leur intervention axée sur l'interministérialité trouve à s'appliquer plus favorablement, en particulier à travers la logique de contractualisation avec les autres administrations.

¹ Sur la période, les structures gouvernementales qui sont mises en place conservent dans leur intitulé l'expression « Droits des Femmes ».

Paragraphe 1 – L’institutionnalisation des « Droits des Femmes » au sein du Ministère de l’emploi : vers une administratisation du politique

On observe tout d’abord un retournement de la tendance de la période précédente à la concentration et au renforcement des attributions qui sont dévolues à l’instance gouvernementale. Les structures mises en place à partir de 1986 ne sont plus des ministères de plein exercice comme l’a été celui des Droits de la Femme. La Délégation à la Condition Féminine, en 1986, placée sous l’autorité du ministre des affaires sociales et de l’emploi, est « associée aux activités des commissions et groupes de travail qui intéressent l’exercice de ses attributions »¹ et sa mission consiste uniquement à faire des propositions. Alors que les secrétaires d’Etat sur la période restent associés « à l’élaboration de tout projet et aux activités des comités ou conseils qui intéressent l’exercice de ses attributions »², N. Péry, nommée secrétaire d’Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle en 1998, « assiste la ministre de l’emploi et de la solidarité et connaît de toutes les affaires qu’elle lui confie »³. Ce qui laisse à penser que l’intervention de cette dernière est davantage « médiatisée » par son ministère de rattachement qu’elle ne l’était précédemment⁴.

La modification du positionnement institutionnel de la structure gouvernementale en charge des droits des femmes constitue un autre changement important (en partie lié avec celui évoqué précédemment) dans cette seconde période. Essentiellement rattachés entre 1974 et 1985 au Premier ministre, les « mécanismes gouvernementaux spécialisés »⁵ oscillent dans la période récente (hormis le Secrétariat d’Etat chargé des droits des femmes en 1988 et la Délégation interministérielle en 1997 sous l’autorité du Premier ministre) entre le rattachement au Ministère du travail (ou de l’emploi) et au Ministère des affaires sociales.

¹ Décret du 2 mai 1986 relatif à la déléguée à la condition féminine.

² Décret du 18 juillet 1988 relatif aux attributions du secrétaire d’Etat chargé des droits des femmes. Décret du 21 mai 1992 relatif aux attributions du secrétaire d’Etat aux droits des femmes et à la consommation.

³ Décret du 27 novembre 1998 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d’Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle.

⁴ La mise en place récente du Ministère de la parité et de l’égalité professionnelle semble constituer une exception par rapport à la tendance observable depuis 1986 mais il est sans doute trop tôt pour en déduire qu’il s’agit véritablement d’une inversion de cette tendance. Cf. Décret du 8 avril 2004 relatif aux attributions du ministre de la parité et de l’égalité professionnelle.

⁵ M. Lévy, 1988, *op. cit.*

Cette fluctuation est d'ailleurs concomitante du rapprochement progressif de ces deux champs d'intervention au sein d'un même ministère¹.

Sous le gouvernement L. Jospin, l'ambiguïté a persisté puisque le Secrétariat d'Etat était sous l'autorité du ministre de l'Emploi alors que le Service des droits des femmes dépendait du secteur Solidarité de ce ministère². Avec le changement de gouvernement en mai 2002, les droits des femmes rentrent dans les attributions de François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité³. Contrairement à la période allant de 1993 à 1997 où le portefeuille spécifique avait été supprimé, ce gouvernement a institué un Ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle placé auprès de F. Fillon. Les positionnements respectifs de l'instance gouvernementale et du service central entre travail et affaires sociales ne semblent pas avoir été modifiés⁴.

Pour ce qui concerne l'organisation du mécanisme spécifique, les deux dernières décennies prennent en quelque sorte le contre-pied de la phase antérieure, puisque les gouvernements successifs tendent à « dépolitiser » les services centraux en les dissociant du Cabinet ministériel pour l'inscrire dans un fonctionnement administratif « normal ». A partir de 1988, sur la base de l'organisation initiée par Yvette Roudy, s'amorce un processus de structuration du Service des droits des femmes.

En 1990, sous l'impulsion de Michèle André, secrétaire d'Etat aux droits des femmes, est instituée une administration centrale dont un arrêté fixe l'organisation⁵ et est nommé un chef

¹ Ce rapprochement a été initié en 1986 par Philippe Seguin alors ministre des affaires sociales et de l'emploi puis a été repris sous le gouvernement d'A. Juppé (1995-1997) avec le Ministère du travail et des affaires sociales et sous le gouvernement de L. Jospin (1997-2002) avec le Ministère de l'emploi et de la solidarité. Le gouvernement de J-P. Raffarin, aujourd'hui, en nommant François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité confirme donc cette tendance.

² C'était déjà le cas avec le Ministère du travail et des affaires sociales de J. Barrot : A-M. Couderc, ministre déléguée pour l'emploi était chargée des droits des femmes alors que le Service a été rattaché par décret du 20 mai 1997 modifiant le décret du 30 juillet 1990 au secteur Affaires sociales (solidarité).

³ Décret n°2002-891 du 15 mai 2002.

⁴ Le Service des droits des femmes et de l'égalité est rattaché à l'administration sanitaire et sociale (sous l'autorité du Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées) alors que le Ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle dépend, lui, du Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

⁵ Arrêté du 21 novembre 1990 relatif à l'organisation du service du Secrétariat d'Etat aux droits des femmes (administration centrale). Le service comprend alors 4 bureaux quasiment identiques aux 4 divisions définies par Yvette Roudy en 1984 (cf. Arrêté du 4 octobre 1984 relatif à l'organisation des services relevant du Ministère délégué auprès du Premier ministre, chargé des droits de la femme) : Emploi, formation et égalité professionnelle ; droits propres ; communication, information et culture ; ressources humaines et administration générale.

des services centraux¹. Dans une circulaire de 1981, Pierre Mauroy soulignait les raisons de l'absence de service administratif de gestion : « *C'est à dessein qu'il [le ministère des droits de la femme] n'a pas de direction ou de service propre. Chargé d'une mission générale de caractère interministériel, il ne doit pas s'alourdir des tâches de gestion* »². A contrario, il s'agissait selon le chef du Service des droits des femmes « *de transformer une toute petite machine purement politique en une machine administrative (...) qui ait une légitimité administrative normale* ». Il souligne par ailleurs : « *Quand je suis arrivé, une des ambitions était de distinguer réellement le Cabinet du Service, y compris en sortant du Cabinet des fonctions* ».

Cette évolution trouvait sa justification dans la volonté du Secrétariat d'Etat de faire fonctionner le Comité interministériel aux droits des femmes, ce qui supposait la mise en place d'un service susceptible de préparer les dossiers avec les autres administrations avant l'arbitrage en Comité.

Il s'agit donc à ce moment, comme le précise la chef du Bureau emploi formation professionnelle et égalité professionnelle (EFEP) de l'époque, de normaliser le fonctionnement du Service des droits des femmes, afin de l'inscrire véritablement dans le système administratif : « *On était vraiment dans la période d'une inscription dans la vie normale de l'administration centrale du Ministère, aujourd'hui Emploi Solidarité, qui a un Service des droits des femmes comme il a une Direction de la sécurité sociale, une Délégation à l'emploi et à la formation, une Direction des relations du travail...* ».

On ne peut dater précisément l'utilisation officielle du nom de « Service des droits des femmes »³ pour ces services centraux. Il apparaît plausible que l'utilisation de ce nom soit liée à leur mise en place en 1990 et qu'elle se soit affirmée, à partir de 1993, à la faveur de la

¹ Le choix de nommer un homme à ce poste s'inscrit aussi dans une logique de normalisation : « *Si on se donne comme ambition de faire de la politique d'égalité une politique administrative normale c'est finalement peut-être intéressant d'y mettre un homme* » souligne le chef de service de l'époque.

² Circulaire du 15 septembre 1981 relative aux moyens dont doit disposer le Ministère des droits de la femme.

³ On ne trouve mention du Service des droits des femmes en tant que tel que dans le décret du 1^{er} juin 1995 relatif aux attributions du ministre de la solidarité entre les générations, celui-ci apparaissant jusque-là en tant que service central chargé des droits des femmes.

disparition de l'institution gouvernementale spécifique (Secrétariat d'Etat), les « Droits des Femmes » étant dévolus au Ministère de Simone Veil¹.

Il nous semble aussi que le vocable « Droits des Femmes » devient un vecteur d'identification de l'administration centrale dédiée aux questions des femmes au moment où celle-ci se structure davantage, et que son fonctionnement se routinise en s'inscrivant plus avant dans une division administrative des tâches. Cette dénomination, qui rend compte de son identité propre, s'institutionnalise à mesure qu'elle s'intègre plus fortement au sein du Ministère de l'emploi et que ses représentantes en acquièrent les codes culturels et les pratiques².

Paragraphe 2 – L'intégration du Service des droits des femmes dans l'appareil administratif : d'une culture « militante » à une culture « administrative »

En lien avec les changements organisationnels évoqués, cette phase se caractérise par une transformation de la culture institutionnelle de la structure administrative en charge des Droits des Femmes³. La structuration du Service des droits des femmes (SDF) proprement dit s'accompagne de l'incorporation en son sein, mais aussi au sein du Cabinet ministériel de fonctionnaires issus du corps administratif, en particulier du Ministère des affaires sociales⁴ et du travail (notamment de la Délégation à l'Emploi⁵). Ceux-ci vont jouer un rôle non négligeable dans les changements à la fois des « règles institutionnalisées »⁶ et des orientations normatives des politiques conduites en faveur des femmes. On peut, avec O. Nay, considérer que les « importations » des savoirs, techniques et routines issues de leurs

¹ Martine Lurol souligne d'ailleurs qu'en 1993 « *le secrétariat d'Etat est alors transformé en service et placé sous l'autorité du ministre* [Simone Veil, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville] *avec à sa tête un administrateur civil* », M. Lurol, « Quand les institutions se chargent de la question du travail des femmes 1970-1995 », *Travail, Genre et Sociétés*, n°1, avril 1999, p. 194.

² La « nomination » participe, comme l'a bien montré Mary Douglas, d'une relation circulaire entre catégorie et institution : « *Les gens font les institutions, les institutions font les classifications, les classifications modèlent les actions, les actions appellent des noms, et les gens, ou d'autres créatures, répondent à ces noms, positivement ou négativement* », M. Douglas, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999, p. 117.

³ On peut reprendre ici aussi à notre compte l'analyse que fait Mary Douglas : « *Puisqu'elle utilise des métaphores de la division du travail pour se définir, la communauté doit changer sa conscience de soi et sa connaissance du monde chaque fois que l'organisation du travail change* », *ibid.*

⁴ P. Sardou, chef du Service des droits des femmes de 1990 à 1996 est énarque et est issu de la Direction de l'action sociale.

⁵ C'est le cas de D. Mathieu, Conseiller technique au Cabinet de V. Neiertz de 1991 à 1993 et de R. Bernadet, Responsable du Bureau Emploi Formation et Egalité professionnelle de 1992 à 1996. P. Danel, directeur de Cabinet de M. André de 1988 à 1991 était pour sa part enseignant agrégé de Sciences économiques et sociales.

⁶ Ce sont « *tous ces ensembles stables de comportements, de signification et d'usages qui, parce qu'ils s'institutionnalisent et acquièrent un certain degré d'objectivité 'pèsent' sur l'orientation individuelle des acteurs ainsi que sur les formes de l'action collective* », O. Nay., 1997, *op. cit.*, p. 15.

expériences antérieures qu'opèrent ces acteurs, ressortent tout à la fois de mécanismes d'adaptation, de reproduction et d'innovation qui sont ici intimement liés¹. Un des protagonistes de ce transfert déclare en ce sens : « *Je suis un administratif, j'ai une certaine sensibilité 'droit des femmes' mais je suis un pur administratif (...) On parle de ce qu'on sait faire, et on fait aussi ce que l'on sait faire alors moi je n'ai fait que de l'administration, je n'ai pas fait de militantisme. J'ai donc fait de la construction de politique intégrant la dimension droit des femmes. On a essayé de faire un peu moins incantatoire et un peu plus dans la boîte à outils et son agencement* »².

On passe alors, pour ainsi dire, d'une culture « militante » à une culture « administrative » à travers la socialisation des fonctionnaires-militantes aux routines et aux modes d'action privilégiées de l'administration de l'emploi. Du fait des changements intervenus dans le rattachement du mécanisme gouvernemental, le statut des personnels du SDF n'était pas uniforme puisque les plus anciennes embauchées par Y. Roudy possédaient des « Contrats Cabinet », notamment certaines déléguées régionales (DR), et que d'autres étaient rattachées à une grille spécifique créée en 1990 et relevant du Premier ministre. Avec le décret du 20 mai 1997³, l'ensemble des personnels du service central et des services déconcentrés correspondants est rattaché au Ministère du travail et des affaires sociales et leurs contrats sont alignés au fur et à mesure sur ceux du ministère⁴. Cette uniformisation des contrats favorise alors la mobilité des personnels des droits des femmes vers d'autres services, mais aussi à l'inverse la venue de personnes extérieures à ce service. Au-delà de ces aspects purement juridiques, le rattachement au Ministère du travail et l'introduction de personnels issus de celui-ci contribuent à favoriser les relations du SDF avec le Service public de l'emploi au niveau central (Délégation à l'emploi, Délégation à la formation professionnelle - puis Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle -, Direction générale ANPE, Direction générale AFPA).

¹ *Ibid.*

² Entretien avec le directeur adjoint du Cabinet de V. Neiertz.

³ Décret du 20 mai 1997 relatif à l'organisation de l'administration centrale du Ministère du travail et des affaires sociales et modifiant le décret du 30 juillet 1990.

⁴ « Réalisée en 2000, l'intégration des CMD et DR aux Droits des femmes à la grille classique des agents contractuels du Ministère de l'emploi et de la solidarité a stabilisé le statut des personnels chargés de mettre en œuvre les politiques en faveur de l'égalité et des droits des femmes. Cette intégration des personnels conduite par Nicole Péry contribuera à la reconnaissance du statut auprès des préfets », M. Aubry, N. Péry, « L'égalité en marche », Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2000, p. 44.

LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI EN FRANCE

Le Service public de l'emploi (SPE), dans son acception actuelle, a été organisé par une circulaire du 7 mars 1984. Sa mission est de mettre en œuvre la politique de l'emploi aux différents échelons territoriaux.

Au niveau national, le Service public de l'emploi est composé :

- de deux directions du ministère en charge du travail et de l'emploi : la délégation à l'emploi et la délégation à la formation professionnelle, fusionnées en une seule direction en 1997 ;
- de la direction générale de l'ANPE ;
- de la direction générale de l'AFPA.

Toutefois, c'est surtout à l'échelon local que le Service public de l'emploi est actif. Il regroupe, sous l'autorité du préfet, les administrations suivantes :

- pour le niveau régional, les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), les directions régionales de l'ANPE et les délégations régionales de l'AFPA ;
- pour le niveau départemental et infra-départemental, les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), les directions déléguées de l'ANPE (120 directions déléguées sur le territoire, se situant à un échelon intermédiaire entre le niveau local des agences locales pour l'emploi et le niveau régional) et les délégations départementales de l'AFPA.

L'UNEDIC et les ASSEDIC, du fait de leur structure paritaire et privée, ne participent pas directement au Service public de l'emploi, mais peuvent y être associées. Une circulaire du 17 janvier 1995 du ministère du Travail prévoit également que les chargés de mission aux droits des femmes, au même titre que les ASSEDIC, peuvent être associés en tant « qu'acteurs et partenaires » au Service public de l'emploi.

Concrètement, le SPE fonctionne généralement à travers des réunions mensuelles, rassemblant l'ensemble des partenaires et présidées par le préfet. Ces réunions sont l'occasion de faire le point sur l'état du chômage dans les départements (ou la région), d'effectuer un suivi de la gestion des différentes mesures de politiques de l'emploi, ou encore d'impulser des actions locales plus spécifiques de lutte contre le chômage.

Pour ce qui est des structures déconcentrées de l'État, les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) sont l'échelon opérationnel de mise en œuvre des politiques d'emploi et assistent le préfet dans sa mission d'animation du service public de l'emploi. Les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) ont essentiellement une mission de coordination et de programmation de l'action publique.

Source : Join-Lambert M.-T. et alii., *Politiques sociales*, Paris, FNSP-Dalloz, 1997, p 269.

La reconnaissance du Service par les autres segments administratifs a été progressive et ce n'est, semble-t-il, qu'à partir de 2000 qu'un changement qualitatif apparaît de ce point de vue. Ceci s'est traduit par la signature de multiples conventions bilatérales et interministérielles, démarche qui avait déjà été initiée en 1984 par Yvette Roudy¹, mais qui prend une tournure différente du fait d'une meilleure intégration du Service au sein du système administratif. La pratique contractuelle constitue depuis le début des années 80 un moyen pour pallier la dépendance des Droits des Femmes vis-à-vis des autres administrations quant à la mise en œuvre des politiques ; dépendance qui est liée au caractère limité du pouvoir exécutif de la structure gouvernementale et à sa faible autonomie financière. Mais c'est au moment où le Service des droits des femmes est mieux reconnu et qu'il maîtrise les usages du milieu administratif qu'il développe la contractualisation interministérielle.

En 1984 et 1989, deux conventions avaient été conclues ; elles engageaient uniquement le Ministère de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie et les instances chargées des Droits des Femmes quant à l'accès des filles aux enseignements technologiques et professionnels. Suite à celles-ci, le 25 février 2000 a été signée une convention interministérielle entre le Ministère de l'emploi, de l'Education nationale, de l'agriculture et le secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle dont le champ est élargi puisqu'elle vise à « *définir une politique globale d'égalité des chances entre les sexes en direction de tous les acteurs, du préélémentaire à l'enseignement supérieur, de la formation initiale à la formation tout au long de la vie* »².

Cette logique contractuelle s'inscrit, aussi, comme nous le verrons dans la partie consacrée à l'élaboration de la politique de l'emploi, dans les nouvelles modalités d'action du Service. En effet, l'inscription de l'administration chargée des droits des femmes dans le « droit commun » administratif s'accompagne d'un changement de sa stratégie d'intervention, l'accent étant mis sur la prise en compte de manière transversale de l'égalité entre hommes et femmes dans l'ensemble des politiques publiques ; et non plus uniquement sur des actions

¹ « *L'engagement à partir de 1984 du Ministère des Droits des femmes dans la voie contractuelle avec des Ministères, des organismes sous tutelle, voire des directions d'administration sur des programmes précis a pour objet de pallier cet obstacle à l'exécution des objectifs de la politique publique* », M. Lévy 1988, *op. cit.*, p. 467.

² Cf. Convention pour la promotion de l'égalité des chances entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif, p. 3.

centrées spécifiquement sur les femmes qui, elles, restent complémentaires¹. C'est pourquoi, comme le précise un document de communication du SDFE : « *La vocation transversale du Service le conduit à mener son action en coordination étroite avec les autres directions du ministère, aussi bien qu'avec les autres ministères et le réseau* »².

Ce changement d'orientation aboutira d'ailleurs à une modification de la dénomination du Service en 2000 : il devient alors « *Service des droits des femmes et de l'égalité* »³.

¹ Une circulaire du 02 février 2001 relative aux missions des DR et CMD aux droits des femmes et à l'égalité et au fonctionnement du réseau local du SDFE souligne en référence à l'intégration de l'égalité des chances dans toutes les politiques que « *l'appellation 'Service des droits des femmes et de l'égalité' traduit cette volonté de souligner l'ensemble du champ d'intervention de ce service* ».

² « *L'égalité en marche, dates clés, l'égalité entre les femmes et les hommes* », Ministère de l'emploi et de la solidarité, p. 47.

³ Décret du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du Ministère de l'emploi et de la solidarité et aux attributions de certains services.

CHAPITRE 3 - EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES DANS LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : CHRONIQUE D'UNE PREOCCUPATION MARGINALE

On a pu mettre en évidence précédemment l'évolution de la structure politico-administrative en charge des « Droits des Femmes » et notamment de ses liens avec le champ de l'emploi. Les changements intervenus au niveau institutionnel, comme nous le verrons dans ce chapitre, sont concomitants des modifications intervenues dans les référents normatifs de la politique de l'emploi quant à l'action en faveur des femmes.

On focalise ici notre attention sur la manière dont l'égalité entre hommes et femmes a été traitée au niveau des orientations normatives et cognitives de l'action publique en matière d'emploi. De ce point de vue, on peut mettre en avant trois étapes : une première de 1974 à 1988, où l'intervention est principalement spécifique et se centre sur l'égalité professionnelle, la préoccupation de l'emploi restant marginale et circonscrite à la diversification de l'emploi féminin ; une seconde de 1988 à 1999, qui voit la prégnance du chômage des femmes s'imposer sur l'agenda politique, et où l'action en faveur des femmes s'intégrant davantage dans les politiques de droit commun vise alors principalement l'insertion professionnelle ; et enfin une dernière, de 1999 à aujourd'hui, dans la continuité de la précédente, où la dimension de l'emploi des femmes acquiert, sous l'impulsion de l'Union européenne, une forte visibilité, et dans laquelle une double approche combinant les actions spécifiques et transversales est privilégiée.

Nous n'aborderons cette dernière phase que dans la partie traitant de l'énonciation de la politique de l'emploi afin de se concentrer ici uniquement sur les aspects contextuels. Mais il est intéressant de remarquer, dès à présent, que la notion « d'égalité professionnelle » qui renvoyait initialement au champ de l'entreprise inclut aujourd'hui tout ce qui a trait à l'emploi.

Ainsi d'un point de vue diachronique, le traitement de la question de l'égalité entre hommes et femmes sur le marché du travail a, d'une certaine manière, suivi les évolutions politico-institutionnelles du Ministère du travail, Ministère qui a vu en son sein, au cours deux dernières décennies, la problématique « Emploi » supplanter celle du « Travail » au sens strict¹.

Qui plus est, la prise en compte de la problématique hommes/femmes dans le champ de l'emploi s'est appuyée sur les instruments correspondant aux trois « étages », aux « *trois principaux segments historiques de la politique de l'emploi* »². La politique de restructuration s'accompagne notamment de la création en 1984 du FNE/ Femmes Isolés, celle relative à l'intervention sur le marché des programmes régionaux de lutte contre le chômage des femmes en 1990, et enfin celle de promotion de l'emploi à la mise en place des Programmes locaux d'insertion en faveur des femmes isolées en 1986 et du Fonds de Garantie à l'initiative des Femmes en 1989.

Quel que soit le moment, ce sont donc les catégories de pensée, les logiques d'action et les routines institutionnelles propres aux acteurs de la politique de l'emploi qui impriment leur marque au traitement de la question de l'emploi des femmes. Or, la dimension hommes/femmes ne constitue pas pour ces acteurs une catégorie légitime d'intervention publique. Il s'ensuit que la manière dont cette dimension est traitée dans la conduite de l'action publique en matière d'emploi, que ce soit sous l'angle des actions spécifiques jusqu'à la fin des années 80 ou de l'intégration dans le droit commun à partir de la décennie 90, est fortement marquée par une logique de neutralité par rapport au sexe. D'un côté, lorsque des actions positives sont mises en place, elles sont impulsées principalement par la structure en charge de la question des femmes et restent relativement marginales.

¹ La dualité entre Travail et Emploi peut se lire à travers les changements d'organigrammes et d'intitulés du Ministère mais elle renvoie plus largement, comme le suggère Pierre Maclouf, à la confrontation de deux types de politiques, la première « *visant la régulation de l'équilibre général en définissant un enjeu social - le travail - face à la rationalité économique génératrice d'une différenciation sociale négative* », la seconde « *tendant vers cet équilibre en affirmant un enjeu politique - la citoyenneté - face à des logiques (sociales) génératrices d'une dé-socialisation formulée dans la catégorie de 'l'exclusion'* », P. Maclouf, « L'administration publique du Travail comme objet de connaissance : perspectives pour l'histoire du Ministère du travail », *Revue française des Affaires sociales*, avril-juin 2001, p. 138.

² T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton (dirs.), 2001, *op. cit.*, p. 30.

Et de l'autre, lorsque l'intervention consiste à prendre en compte cette problématique dans les mesures générales, les actions spécifiques devant être utilisées en complément, elle est faiblement mise en œuvre - les actions spécifiques sont en outre supprimées au fur et à mesure - et peu ou prou assimilée par les acteurs de droit commun à la non discrimination vis-à-vis du sexe.

SECTION 1 - 1974-1988 : UNE EMERGENCE DE LA QUESTION DES FEMMES DANS LE CHAMP DE L'EMPLOI QUI RESTE PERIPHERIQUE

Sur cette période, c'est essentiellement la structure politico-administrative s'occupant des femmes qui impulse des actions relatives à l'emploi féminin. Alors que dans la décennie 80, les prérogatives de celle-ci s'élargissent à l'ensemble des secteurs de la vie sociale et économique, l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, circonscrite au champ de l'entreprise, devient l'axe central de son intervention. Mais parallèlement, la problématique du chômage des femmes émerge à la fin des années 70, et la réponse des pouvoirs publics relativement périphérique par rapport au cœur de la politique de l'emploi, est alors essentiellement tournée vers des mesures spécifiques favorisant la qualification des femmes.

Paragraphe 1 – De l'égalité des droits à l'égalité professionnelle comme axe central de la politique spécifique en faveur des femmes

De manière générale, les années 70 et 80, sous l'impulsion des instances spécifiques, ont vu se développer les droits des femmes. Ces derniers s'ancrent dans trois types de production juridique : l'inscription de l'égalité des sexes dans les législations traditionnelles, des dispositifs de lutte contre les discriminations et des instruments de promotion de l'égalité à travers des actions positives.

Il s'agit dans le premier type « *d'éliminer les discriminations qui existent dans chaque catégorie du droit en faisant disparaître toute restriction ou tout déséquilibre entre hommes et femmes* »¹ On s'attache à cette époque à rétablir, notamment en 1975, l'égalité d'accès aux emplois publics².

¹ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 189.

² Loi du 20 mai et du 10 juillet 1975.

Le second type s'attache principalement à introduire des normes de non-discrimination, et en particulier dans le droit du travail. On pense par exemple à la Loi du 22 décembre 1972 qui consacre le principe d'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes et à la loi du 11 juillet 1975 qui réprime les discriminations d'embauche et les licenciements fondés sur le sexe.

Enfin, le troisième type n'apparaît véritablement qu'à partir du début des années 1980, avec la Loi Roudy du 13 juillet 1983, qui établit l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Cette loi rend possible la mise en place de mesures temporaires de rattrapage pour remédier aux inégalités de fait que subissent les femmes. Les « *normes d'action positives* » comme le souligne M. Lévy, tendent à « *établir les conditions qui permettent à un groupe minorisé de réclamer ou de bénéficier de l'égalité* »¹. En ce sens un texte de mise en œuvre de la loi précise « *les inégalités de fait rencontrées par les salariées appellent la mise en œuvre des mesures de rattrapage destinées à établir l'égalité des chances* »². Ainsi, trois moyens sont prévus dans le cadre de la Loi Roudy : l'élaboration d'un rapport annuel sur la situation comparée des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes ; la négociation d'un accord d'entreprise visant à favoriser l'embauche, la formation, la promotion ou les conditions de travail des femmes, appelé « *plan d'égalité professionnelle* » ; une aide financière par le Service des droits des femmes pour des actions spécifiques, soit collectives sous forme d'un « *contrat d'égalité professionnelle* », soit individuelles pour les entreprises de moins de 600 salariés (moins de 200 en 1987) à travers un « *contrat pour la mixité des emplois* »³.

On peut distinguer, au regard de l'orientation générale de la politique conduite en faveur de femmes et des différents instruments développés, deux sous-périodes correspondant au clivage partisan gauche-droite. De 1974 à 1981 l'action des gouvernements de droite est tournée vers la promotion de la « *condition féminine* ». Ainsi le décret du 23 juillet 1974, instituant le Secrétariat d'Etat à la condition féminine, précise qu'il s'agit d'« *améliorer la condition féminine, [de] favoriser l'accès des femmes aux différents niveaux de responsabilité et [d'] éliminer les discriminations dont elles peuvent faire l'objet* »⁴.

¹ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 200.

² Décret n°84-65 du 30 janvier 1984, cité par M. Lévy, *op. cit.*, p. 231.

³ Cet aperçu est tiré du « *Guide d'appui à la négociation au sein des entreprises et des branches* », CSEP, Service des droits des femmes et de l'égalité

⁴ Texte cité par M. Lévy, *op. cit.*, p. 108.

A partir du principe d'égalité des droits, les textes visent principalement à lutter contre les discriminations dont les femmes font l'objet sur le marché du travail. La plupart des textes législatifs déjà évoqués s'inscrivent dans cette perspective. Si donc l'on observe un élargissement du champ d'action de la structure gouvernementale spécifique - du travail féminin à la condition féminine - son intervention reste malgré tout fortement centrée sur le marché du travail. Cette logique d'assimilation de la « condition féminine » à l'insertion professionnelle des femmes est d'ailleurs sous-jacente au rattachement, lors de la première cohabitation en 1986, de la Délégation à la Condition féminine au Ministère des affaires sociales et de l'emploi. Le décret d'attribution précise ainsi que la déléguée a « *pour mission de proposer toutes mesures visant à favoriser l'insertion professionnelle des femmes et leur accès aux différents niveaux de responsabilité* »¹. Par ailleurs, entre 1974 et 1981, les instruments développés par les gouvernements de droite se réfèrent au principe d'égalité, mais avant tout dans le sens de l'égalité *devant* la règle de droit et l'égalité *dans* la règle de droit².

De 1981 jusqu'en 1986, en continuité avec les développements précédents mais de manière plus marquée, la gauche, arrivée au pouvoir, renforce les prérogatives généralistes de l'instance gouvernementale dédiée aux questions d'égalité entre hommes et femmes. Le Ministère des droits de la femme, nouvellement créé, est en ce sens chargé de « *promouvoir les mesures destinées à faire respecter les droits des femmes dans la société, à faire disparaître toute discrimination à leur égard, et à accroître les garanties d'égalité dans les domaines politique, économique, social et culturel* »³. Comme le souligne M. Lévy, ce changement trouve sa source dans le « *double héritage* » dont la ministre de l'époque est légatrice, d'un côté le courant féministe radical et de l'autre, la tradition socialiste et marxiste.

¹ Décret du 2 mai 1986 relatif à la déléguée à la condition féminine.

² Jean-Marie Augustin, reprenant les travaux du Professeur Jean Rivero distingue trois conceptions de la notion d'égalité : l'égalité *devant* la règle de droit renvoyant à « *l'égalité civile* » proclamée dans l'article 1^{er} de la Déclaration de 1789, « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* » ; l'égalité *dans* la règle de droit correspond à « *l'égalité juridique* » énoncée par cette même Déclaration de 1789, « *La loi est la même pour tous, soit qu'elle protège soit qu'elle punisse* » ; enfin l'égalité *par* la règle de droit qui « *repose sur l'idée que la loi doit prendre en compte les inégalités produites par les aléas de l'existence afin de les redresser* », J-M. Augustin, « L'égalité à l'équerre du droit », *Revue française des Affaires sociales*, n° 4 octobre-décembre 1998, « *Egalité des droits, égalité des chances* », La Documentation française, 1999, p. 10.

³ Décret du 31 mai 1985 relatif aux attributions du ministre des Droits de la Femme.

Ainsi le rapport « Les femmes en France dans une société d'inégalités », remis à la ministre en 1982 lors de sa prise de fonction, et pour lequel elle souligne qu'il s'agit d'une « *contribution utile à la mise en œuvre de la nouvelle politique en faveur des droits des femmes* », reprend à son compte différents éléments du féminisme radical, notamment l'analyse relative au caractère spécifique et généralisé de l'oppression des femmes dans un système patriarcal¹. Se trouve ici posée la justification de l'intervention de l'Etat en matière de « Droits des Femmes » dans l'ensemble des aspects politique, économique, social et culturel.

Au-delà des mesures établissant l'égalité *de jure* sont mises en place, à partir du début des années 80, de nombreuses actions positives visant à rétablir l'égalité *de facto* entre les hommes et les femmes. La palette des instruments s'élargit donc ostensiblement aux actions spécifiques de « rattrapage » ciblées sur les femmes, leur conférant une « *égalité des chances* ». Il ne s'agit plus seulement de garantir l'égalité *devant et dans* la règle de droit (non-discrimination et égalité des droits), mais aussi et surtout l'égalité *par* la règle de droit. Dans ce cadre, l'objet central de l'intervention publique devient l'égalité professionnelle. Dans une allocution en 1983 la ministre de l'époque souligne : « *Les femmes se trouvent toujours à l'heure actuelle dans une situation d'infériorité professionnelle qui n'est pas de leur fait mais tient aux structures mêmes des pays industrialisés. C'est une lutte sur tous les fronts que nous devons mener pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, une égalité qui, avant tout passe par leur autonomie financière et donc par leur participation égalitaire à la vie économique* »². Par ces propos sont explicitées la finalité de l'action publique centrée sur l'égalité ainsi que les raisons de l'importance de l'égalité professionnelle au regard des autres aspects. Qui plus est, apparaît ici en filigrane la prégnance au niveau national des catégories normatives communautaires en matière d'égalité des chances³.

¹ En particulier la conclusion du rapport souligne : « *Les données recueillies révèlent que les discriminations, loin de constituer l'exception, sont multidimensionnelles et atteignent tous les aspects juridiques et sociologiques de la vie des femmes : famille travail, santé vie professionnelle, politique et sociale, culture et idéologie. Ainsi se révèle la pertinence de l'analyse féministe sur l'existence d'un système patriarcal* », « Les femmes en France dans une société d'inégalités », Rapport au ministre des Droits de la Femme, janvier 1982, p. 179.

² Rencontre européenne des 24 et 25 janvier 1983 sur l'impact des nouvelles technologies sur l'emploi des femmes, texte cité par M. Lévy, p. 231.

³ Cf. Résolution du conseil du 12 juillet 1982 concernant la promotion de l'égalité des chances pour les femmes. Cette résolution affirme la nécessaire « *promotion de l'égalité des chances dans les faits par des actions positives* ».

Paragraphe 2 – Une intervention « périphérique » en faveur de l’emploi des femmes : des mesures spécifiques centrées sur la formation

L’attention des pouvoirs publics se porte essentiellement au début des années 70 sur les inégalités entre hommes et femmes dans l’activité professionnelle (en termes de rémunération, de conditions de travail etc.), mais non sur la question de l’emploi¹. Quoique de manière marginale et périphérique, la problématique de l’égalité entre hommes et femmes au sein de la politique de l’emploi émerge tout de même à partir du milieu de la période étudiée.

Elle apparaît sur l’agenda politique notamment avec la montée du chômage des femmes inhérente à la crise économique². La création en 1978 d’une structure gouvernementale comme le Secrétariat d’Etat à l’emploi féminin témoigne de l’importance que revêt cet aspect. Ainsi, la secrétaire d’Etat « assiste le ministre du Travail pour les questions relatives à la formation, à l’activité et à la formation professionnelle des femmes »³. Le numéro deux de la Délégation à l’Emploi souligne dans cette optique : « A partir du dernier quart des années 70 il y a eu une préoccupation gouvernementale affichée concernant le problème de l’égalité d’accès à l’emploi des femmes et de la situation très disparate qui était la leur dans ce domaine. Avant le problème, qui est toujours posé d’ailleurs, le problème était rarement posé en termes d’emploi, il était posé en termes d’égalité de rémunération. C’était cela la problématique hommes/femmes du point de vue du travail. Le sujet « emploi » n’existait pas, il a commencé à exister politiquement au moment dont je vous parle ».

Si on peut distinguer, sous l’angle des orientations normatives et des instruments des politiques conduites en faveur des femmes, deux sous-périodes liées au changement de majorité en 1981, on observe cependant une continuité dans les actions spécifiques en matière d’emploi des femmes. L’intervention publique sur l’ensemble de cette période est en effet centrée quasi exclusivement sur la qualification. De ce point de vue, les politiques

¹ C’est d’ailleurs, comme le suggère M. Lurol, plutôt au début des années 80 qu’apparaît véritablement « une distinction entre travail et emploi. Le travail est défini comme les conditions d’exercice de l’activité professionnelle, l’emploi comme les formes d’accès au marché du travail », M. Lurol, « Quand les institutions se chargent de la question du travail des femmes 1970-1995 », *Travail, Genre et Sociétés*, n°1, avril 1999, p. 187.

² A titre indicatif, le taux de chômage des femmes est passé de 4,7% en mars 1974 à 8,1% en juin 1977 (contre respectivement 1,5% et 3,6% pour les hommes). Cf. <http://www.indices.insee.fr>. On ne sous-entend pas ici qu’il existe une relation de cause à effet entre l’augmentation statistique du chômage des femmes et la réponse institutionnelle apportée à celui-ci. On observe simplement que la plus grande acuité politique du chômage féminin est concomitante de sa prise en charge par l’Etat.

³ Article 1^{er} du décret d’avril 1978 cité par Martine Lurol, p. 184.

spécifiquement consacrées aux femmes s'inscrivent dans la logique générale d'intervention des politiques d'emploi pour laquelle, depuis le milieu des années 70, la formation professionnelle constitue une « *solution efficace au développement du chômage* ». Il s'agit selon P. Garraud du « *schème explicite ou implicite de perception, d'interprétation et d'action qui sous-tend et structure l'intervention publique comme le discours de ses acteurs et opérateurs depuis le début de la crise actuelle de l'emploi* »¹.

L'action de l'Etat vise alors principalement à favoriser l'accès des femmes au marché du travail à travers la diversification des métiers, l'outil principal étant la formation professionnelle. L'adjoint du Délégué à l'Emploi de l'époque évoque en ce sens, en collaboration avec Nicole Pasquier, titulaire du poste de secrétaire d'Etat en 1978, une campagne d'information sur les métiers et « *des actions expérimentales qui étaient déclenchées à la fois par les services déconcentrés du ministère, par l'AFPA et l'ANPE qui consistaient à proposer à des employeurs qui avaient des problèmes de recrutement et de qualification de recruter des femmes dans des secteurs qui étaient traditionnellement masculins* ». Ces actions expérimentales étaient financées par le FNE et s'appuyaient sur les services dépendant du Ministère du travail. De même, entre 1978 et 1980, souligne M. Lurol, « *l'accent est particulièrement mis sur la formation professionnelle des femmes dont le déficit était encore important dans cette période* »². L'ancien chef du Service des droits des femmes remarque à ce propos : « *A l'époque de Roudy, le plus important était ce qui relevait de l'égalité professionnelle, le levier sur lequel elle voulait s'appuyer c'était l'égalité professionnelle ; ce qui pouvait être fait en matière de formation, avec l'éducation nationale aussi* ».

Si l'accent est mis sur l'égalité professionnelle, on relève la même argumentation axée sur l'autonomie financière des femmes s'agissant des programmes d'insertion professionnelle en faveur des femmes et notamment des Programmes locaux d'insertion en faveur des femmes isolées (PLIF) initiés en 1986 : « *L'objectif d'insertion doit être clairement affirmé. Il ne s'agit pas en effet de permettre l'octroi de nouveaux moyens d'assistance mais d'engager une action, qui après l'exercice d'une activité liée à une formation adaptée, permettra aux bénéficiaires d'acquérir leur autonomie financière* »³.

¹ P. Garraud, 2000, *op. cit.*, p. 126.

² M. Lurol, avril 1999, *op. cit.*, p. 184.

³ Circulaire du 29 janvier 1986, relative à la mise en place d'un dispositif d'insertion professionnelle en faveur des femmes isolées privées de ressources : programmes locaux d'insertion (PLIF).

Est présent aussi dans ce dispositif, le levier sur lequel les structures gouvernementales successives vont s'appuyer pour promouvoir l'insertion professionnelle des femmes : la formation initiale et continue, qui paraît être à la fois la cause des inégalités entre hommes et femmes et la condition nécessaire à l'atteinte de l'égalité. En ce sens, la circulaire relative au FNE/FI précise explicitement : « *Ces femmes ont en commun leur grande difficulté d'accéder à un emploi du fait de l'interruption prolongée de leur activité professionnelle et de leur manque de qualification* »¹. On peut parler comme le fait M. Lévy d'« *action publique dominante* »², puisque la plupart des actions positives conduites relèvent de ce champ.

Sur cette même période, des actions positives sont par ailleurs mises en place dans les dispositifs de lutte contre le chômage ; chômage qui est constitué en enjeu politique dès le début des années 80. Annie Fouquet et Claude Rack³ font état de deux logiques sous-tendant les dispositifs d'aide à l'emploi en faveur des femmes : la première précisent-elles, est une « *logique de protection* » qui vise les femmes isolées ou chargées de famille. Il s'agit de l'allocation d'insertion pour les femmes isolées demandeuses d'emploi (issue de l'allocation créée en 1979) qui voit le jour en 1984, des stages de formation FNE en faveur des femmes isolées (FNE/FI)⁴, du Programme conjoint Etat-Région d'actions d'insertion sociale et professionnelle en faveur des femmes seules soutiens de famille⁵ lancés en 1985 et des Programmes locaux d'insertion en faveur des femmes isolées (PLIF)⁶.

Une seconde logique vise « *l'ensemble des femmes et veut promouvoir l'égalité de fait en commençant par rétablir l'égalité des chances* »⁷.

Ainsi sont mises en place des mesures générales destinées aux femmes telles que les Bureaux d'accompagnement individualisés vers l'emploi (BAIE) en 1985, les majorations de rémunération pour les mères de famille en formation à partir de 1988, le Fonds d'incitation à la formation des femmes (FIFF) créée en 1992. Cette dernière mesure déborde très largement la période qui nous occupe (1974-1988), mais comme nous le verrons, n'infirmes pas la tendance qui s'esquisse à partir de 1988, vers la suppression progressive des actions positives

¹ Circulaire CDE n°63/85 du 8 octobre 1985.

² M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 251.

³ A. Fouquet, C. Rack, 1999, *op. cit.*

⁴ Circulaire CDE n°63/85 du 8 octobre 1985.

⁵ Circulaire interministérielle du 28 janvier 1985.

⁶ Circulaire CDE n°7/86 du 29 janvier 1986.

⁷ A. Fouquet, C. Rack, 1999, *op. cit.*, p. 57.

et la priorisation de l'accès des femmes au droit commun. D'ailleurs, comme le précisent les auteurs, ces dispositifs « *restent marginaux tant du point de vue des montants budgétaires qui y sont consacrés que du nombre des bénéficiaires concernés* »¹. Ainsi les crédits correspondent à moins d'un pour cent des sommes destinées à la politique active de l'emploi. Les propos recueillis auprès du Délégué de l'emploi de l'époque confirment le caractère marginal de la problématique « femme » au sein des politiques d'emploi pour lesquelles la massification du chômage constitue le problème central à résoudre : « *La préoccupation globale de l'emploi est telle à ce moment là que la catégorie 'femme' n'est pas prioritaire, Il y a bien dans la batterie de moyens de la politique de l'emploi, et notamment dans le FNE, des petits outils, FNE/Femmes Isolées par exemple, qui avaient un effet là aussi assez microscopique et qui étaient plus des mesures d'affichage pour dire que l'on s'en occupait, inventées pour les besoins d'une secrétaire d'Etat à la condition féminine ou aux Droits des Femmes (...)* ».

Par ailleurs, au milieu des années 80, la structuration principale de l'intervention des politiques d'emploi autour de publics prioritaires conduit à ce que la problématique hommes/femmes (et notamment les différences entre les hommes et les femmes sur le marché du travail) ne soit pas considérée comme une catégorie pertinente de l'action publique : « *Les trois populations cibles de la politique de l'emploi, c'étaient les licenciés pour cause économique ou ceux qui étaient menacés de l'être, les jeunes comme d'habitude depuis qu'il y a des politiques de l'emploi, et les chômeurs de longue durée qui avaient fait leur apparition au milieu des années 80 (...). La catégorisation n'était pas homme / femme, on la retrouvait à l'intérieur des catégories de la politique de l'emploi mais de façon indistincte, disant on traitera le problème des femmes au travers du traitement du problème du chômage de longue durée ou du chômage des jeunes. On a déspecifié l'objectif 'femme'* » déclare l'ancien délégué à l'emploi.

Annie Fouquet et Claude Rack soulignent, dans le même sens, à propos de l'histoire de la politique de l'emploi : « *Les femmes ne constituent pas un public cible ni globalement, ni au titre de certaines catégories* »².

¹ *Ibid.*, p. 58.

² *Ibid.*, p. 54.

SECTION 2 - 1988-1999 : VERS L'INTEGRATION DE LA PROBLEMATIQUE FEMININE DANS LES POLITIQUES D'EMPLOI DE DROIT COMMUN

Sur la période 1988-1999, avec le développement massif du chômage, l'accent est mis davantage sur l'insertion professionnelle, l'emploi et la formation professionnelle de femmes, avec une modification des modalités d'intervention puisque l'on vise principalement désormais l'entrée des femmes dans les dispositifs généraux, et non plus le développement des actions spécifiques. Là encore, les répertoires d'action en faveur des femmes suivent l'évolution des politiques d'emploi. La plus forte structuration du Service des droits des femmes et sa relative intégration au sein du Service public de l'emploi sur cette période ne sont pas étrangères au fait que l'on tende vers la prise en compte de la problématique hommes/femmes dans les politiques de droit commun. Mais ce changement de perspective, qu'un de nos interlocuteurs décrit comme correspondant au passage du traitement du public féminin en tant que « minorité » à un autre, où les femmes sont considérées comme « majoritaires », s'inscrit dans un mouvement propre au champ de l'emploi qui voit les politiques « générales » prendre le pas sur les politiques dites « spécifiques ».

Paragraphe 1 - Un changement de focal : de l'égalité professionnelle à l'insertion sociale et professionnelle des femmes

Dans un contexte de montée en charge du chômage - où le taux de chômage des femmes est deux fois plus élevé que celui des hommes -, l'intervention publique se focalise alors prioritairement sur le champ de l'emploi et de la formation professionnelle¹. Le chef du Bureau EFEP en poste de 1992 à 1996 souligne de manière symptomatique la concordance entre le recrutement de personnels issus du Ministère du travail au sein du réseau déconcentré des Droits des Femmes, et le glissement de la politique d'égalité professionnelle vers celle de l'emploi et de la formation professionnelle : *« Cette tendance est motivée par la volonté d'inscrire de plus en plus la politique concernant l'égalité professionnelle dans le droit*

¹ Dans un bilan de l'action du Secrétariat d'Etat chargé des droits des femmes de 1981 à 1992 dans le même sens il est précisé : *« S'agissant de l'emploi et la formation des femmes, la période 1988-1992 a été marquée par un effort constant d'approfondissement de la lutte contre le chômage des femmes ».*

commun des politiques d'emploi, plus largement de travail, d'emploi et de formation »¹. Dans ce cadre, la priorité est donnée non plus à l'égalité professionnelle, au sens strict, mais davantage que dans la période précédente, à la diversification des choix professionnels des femmes, et des filières de formation pour favoriser la mixité des emplois. La formation reste ici l'outil central de l'intervention publique, non plus essentiellement dans une optique de qualification professionnelle, mais en se mettant au service de l'emploi pour « *une plus grande diversité des emplois féminins* »². Ces aspects de diversification des choix et de mixité des emplois sont déjà présents dans les actions « pilotes » des programmes de formation professionnelle initiés en 1985 par le Ministère des droits de la femme³ mais ils sont ici « enchâssés » de manière plus systématique dans la politique de lutte contre le chômage des femmes. Alors qu'on parlait encore en 1989 du « *programme de formation professionnelle des femmes* » un glissement sémantique s'opère en 1990 puisqu'on parle désormais du « *programme d'insertion et de formation professionnelle des femmes* ». Ce changement s'inscrit dans le mouvement général au sein des politiques de lutte contre le chômage qui passent d'une « *logique initiale de formation professionnelle qualifiante à la lutte contre l'exclusion* »⁴, cette dernière étant centrée sur l'insertion sociale et professionnelle⁵.

L'attention portée à l'emploi des femmes ne sous-entend pas bien évidemment que le Service des droits des femmes ne s'investit plus sur d'autres champs ; bien au contraire puisque, sur cette période, sont conduites des actions spécifiques sur les violences faites aux femmes par exemple, et comme le précise le chef du Service, on assiste d'une certaine manière « *A un retour sur des thèmes qui historiquement avaient davantage été portés par les féministes elles-mêmes* ».

¹ Ce changement se lit aussi d'un point de vue organisationnel, puisque la Mission Egalité professionnelle et le Bureau Emploi/Formation, qui étaient dissociés sous Roudy, sont ici regroupés sous l'intitulé Emploi Formation Egalité Professionnelle (EFEP).

² Circulaire DE/ DFP n°89/54 du 1^{er} mars 1991 relative à la mise en œuvre du programme 1991 de lutte contre le chômage des femmes.

³ Cf. Circulaire du 28 janvier 1985.

⁴ P. Garraud, 2000, *op. cit.*, p. 143.

⁵ Selon P. Garraud la notion d'insertion « *a joué un rôle central dans la mesure où elle a permis d'agréger ces deux dimensions différentes* », *ibid.*

Ceci étant, à partir de 1988, dans le champ de l'emploi, on vise à ce que les femmes participent pleinement aux actions générales et que les actions positives permettent de les faire accéder aux dispositifs de droit commun.

Paragraphe 2 - Des actions spécifiques à l'inscription de la question des femmes dans les mesures générales

S'opère alors un renversement de perspective dans le traitement du problème des femmes. Il ne s'agit plus de traiter des problèmes d'un groupe « minoritaire » mais de ceux d'un groupe « majoritaire »: « *Nous, on arrive avec une autre idée qui était que les problèmes de l'égalité, ce sont les problèmes de la majorité, de la reconnaissance des droits de la majorité, il ne fallait plus traiter les problèmes des femmes en terme de traitement des problèmes d'une minorité* » souligne en ce sens le directeur de Cabinet de M. André.

Puisque les femmes sont majoritaires dans le chômage, pour lutter efficacement contre le chômage global, il est nécessaire qu'elles accèdent davantage aux actions conduites pour l'ensemble des chômeurs¹. De manière corollaire, les politiques menées concernent des publics parmi lesquels les femmes sont fortement représentées (les jeunes sans qualification, les chômeurs de longue durée). C'est pourquoi elles permettent d'améliorer la situation d'emploi des femmes. Ainsi la politique d'emploi en matière d'égalité entre hommes et femmes « *s'oriente davantage désormais vers un traitement particulier dans le cadre des programmes généraux* »².

Cette nouvelle perspective trouve son effectivité dans la logique qui a présidé à l'élaboration du programme de lutte contre le chômage des femmes en 1990 puisque l'un des objectifs assignés à celui-ci est : « *de mieux prendre en compte les problèmes des femmes dans la mise en œuvre de l'ensemble des mesures de l'emploi* »³. Initialement conduit de manière

⁴ Selon P. Garraud la notion d'insertion « *a joué un rôle central dans la mesure où elle a permis d'agréger ces deux dimensions différentes* », *ibid.*

¹ « *Si l'on veut lutter contre le chômage global, contre le chômage de longue durée, des personnes sans qualification, il faut qu'on monte des opérations qui concerne proportionnellement plus les femmes que les autres* » déclare le directeur de Cabinet de M. André.

² M. Huet, C. Rack, « La politique de l'emploi en faveur des femmes » in « L'emploi des femmes », Actes de la journée d'étude du 4 mars 1993, *Document Travail et Emploi*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 119.

³ Circulaire DE/ DFP n°89/54 du 25 janvier 1990 relative à la mise en œuvre du programme 1990 de lutte contre le chômage des femmes.

expérimentale dans 7 régions, il sera généralisé en 1991 à l'ensemble des régions¹. Michèle André, lors de l'installation du Groupe national de pilotage de lutte contre le chômage des femmes, le 10 mai 1990, précise de manière explicite l'orientation principale de ce programme sous-tendu par une logique égalitaire. Il s'agit avant tout de « *réduire le différentiel du taux de chômage entre les hommes et les femmes* » et ce, en « *obtenant une égale efficacité du service public pour l'accès à l'emploi des hommes et des femmes* ». On ne vise pas un accroissement des moyens spécifiques, mais à mieux prendre en compte les besoins spécifiques des femmes dans l'utilisation des moyens généraux de la politique de l'emploi : « *Il s'agira essentiellement d'une action de nature qualitative, qui, utilisant les moyens existants, en optimisera les effets par une démarche explicite et plus cohérente en faveur de l'emploi féminin* »².

De manière complémentaire, des crédits destinés spécifiquement aux femmes pour des actions expérimentales et d'accompagnement sont, dans ce cadre, inscrits au budget des Directions régionales du travail et de l'emploi. « *On pensait que c'était très important justement que ces crédits, mêmes modestes, soient aux mains de ceux qui font la politique de l'emploi de droit commun* », précise la chef du Bureau Emploi Formation et Egalité Professionnelle. Parallèlement, en 1990, une priorité d'accès est accordée aux femmes isolées à certains dispositifs de droit commun tels que les CES et les CRE. De plus, l'enveloppe de l'ACCRES en faveur des femmes bénéficiaires de l'allocation d'insertion majorée est doublée et le Fonds départemental pour l'initiative des jeunes est étendu aux femmes défavorisées³.

Initialement inscrite sur une ligne d'action spécifique dans le cadre du programme de lutte contre le chômage des femmes, en 1992, un dispositif spécifique d'accompagnement est mis en place sur cette période : le FIFF, qui permet de financer des mesures de gardes d'enfant ou de personnes dépendantes pour des actions de formation ou d'insertion professionnelle.

On relève ici aussi le rôle des experts spécialistes -universitaire et administratif- des questions d'emploi des femmes (que l'on peut assimiler à une « *communauté de politique*

¹ Circulaire DE/ DFP n°89/54 du 1^{er} mars 1991 relative à la mise en œuvre du programme 1991 de lutte contre le chômage des femmes.

² Circulaire DE/ DFP n°89/54 du 25 janvier 1990, p. 8.

³ *Ibid.*

publique »¹) dans la légitimation de la spécificité de la situation des femmes au regard de l'emploi et son traitement. Ainsi la journée d'études du 4 mars 1993, organisé par le Secrétariat d'Etat chargé des droits des Femmes a pu être déterminante de ce point de vue², puisque les enseignements dégagés font état de « *l'émergence de formes d'emploi spécifiquement féminin* », ou bien encore du fait « *qu'une représentation globale de la société ne s'avère plus pertinente pour prendre en compte la réalité de l'emploi des femmes* »³. Par ailleurs, les travaux de l'OCDE sur le rôle des femmes dans l'économie, initiés au début des années 90, auxquels ont participé certaines spécialistes nationales et qui soulignaient la nécessité de prendre en compte la situation spécifique des femmes dans les politiques générales⁴, ont pu avoir un impact important au sein des forums de politiques publiques en matière d'emploi.

En France, ce changement de perspective est lié, en outre, à une modification plus globale des modalités d'intervention dans la politique d'emploi. On passe en 1989 d'une logique de ciblage sur des catégories de publics, à une priorité générale des politiques d'emploi en direction des catégories particulièrement défavorisées. Ceci s'accompagne d'une simplification des dispositifs, à l'enseigne du regroupement des PLIF et des stages FNE/FI en 1990. Cette logique d'inscription de la question des femmes dans le droit commun, initié dans un contexte de rationnement et de rationalisation des dispositifs de politiques d'emploi, est concomitante de la suppression progressive des actions positives (le PLIF en 1990, l'allocation d'insertion pour les mères isolées, la majoration de rémunération pour les mères soutien de famille suivant une formation en 1992).

¹ « *Les communautés de politique publique constituent les forums/arènes où se construisent les normes des échanges politiques qui forment la trame de l'action publique* », B. Jobert, 1995, *op. cit.*, p. 21. Les actrices-expertes en matière d'emploi des femmes étant relativement peu nombreuses, elles se connaissent et se reconnaissent, et sont impliquées dans les forums tant scientifiques qu'institutionnels.

² « *Cela a fait étape pour légitimer la question (...) ce n'est pas évident pour tout le monde que le différentiel qu'on observe entre le chômage des hommes et le chômage des femmes mérite qu'on l'analyse systématiquement et qu'on prenne des mesures pour aller contre, cela ne va pas de soi du tout (...) spontanément quand on pense politique de l'emploi on pense asexué, on ne pense pas la dimension différenciation* » souligne la chef du Bureau EFEP de l'époque.

³ « *L'emploi des femmes* », Actes de la journée d'études du 4 mars 1993, *Document Travail et Emploi*, Paris, La Documentation française, 1993.

⁴ « *Etant donné que les femmes représentent la moitié des ressources humaines d'un pays et qu'il subsiste une forte ségrégation du marché du travail selon le sexe, il conviendrait de concevoir les mesures générales du marché du travail en tenant explicitement compte de la situation spécifique des femmes* », « *Les femmes et la restructuration de l'emploi. Rapport du Secrétariat* » in *Les femmes et le changement structurel. Nouvelles perspectives*, Paris, OCDE, 1994, p. 204.

Ainsi ce choix de modalité d'intervention apparaît-il comme un « *choix subi* », mais également, dans un contexte de changement économique et budgétaire, comme une opportunité stratégique pour les acteurs impliqués¹.

On voit d'ailleurs ici l'importance de la disponibilité de recettes d'action publique et de la modification du « *climat idéologique* »² pour la résolution des problèmes inhérents aux changements contextuels.

Par la suite, de 1993 à 1998, la priorité d'accès des femmes isolées à certains dispositifs généraux tels que les CES, CIE et SIFE est remise en question³. En 1996, pour des raisons d'arbitrage budgétaire lors de la Loi de finance de 1997, le programme régional de lutte contre le chômage des femmes est supprimé. De même, la baisse du budget des Droits des Femmes est compensée par le « rapatriement » des crédits destinés aux actions complémentaires de ce programme au budget des Droits des Femmes⁴. En outre, dans le rapport d'évaluation du Programme FSE Objectif 3 1994-99 pour la France, spécifique à l'égalité des chances, J-C. Barbier et C. Rack font sur la base des données de la DARES (DARES, août 1998), le constat d'un recul de la part des femmes dans tous les dispositifs de 1992 à 1996 (56% à 52%), et de la régression des dispositifs « spécifiques » au cours des dix dernières années⁵. On retrouve ainsi les conclusions d'Annie Fouquet et Claude Rack : « *Les politiques spécifiques d'emploi en faveur des femmes apparaissent résulter d'une accumulation empirique de réponses successives à des questions émergentes et non d'orientations générales. Elles apparaissent liées à des contextes historiques particuliers, sans vocation à devenir permanentes (des 'effets d'affichage')* »⁶.

En définitive, on peut relever, comme le font les évaluateurs du FSE Objectif 3 1994-99, que les logiques d'intervention de la politique d'emploi s'ancrent sur une « *conception de l'égalité*

¹ « *C'est un choix subi, on nous a supprimé les outils, on a bien été obligé de trouver autre chose pour continuer ; là où on eu de la chance c'est que le discours sur la mobilisation des outils de droits communs avait commencé à se construire avant que le stade de suppression critique ait été atteint sur les outils spécifiques* » souligne le directeur adjoint du Cabinet de V. Neiertz.

² B. Jobert, 1992, *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ Entretien avec la chef du Bureau EFEP.

⁵ J-C. Barbier, C. Rack, *Evaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France. Evaluation de la dimension égalité des chances entre les femmes et les hommes*, CEE, mai 1999.

⁶ A Fouquet, C. Rack, « Les femmes et les politiques d'emploi », *Travail, Genre et Sociétés*, n°2, novembre 1999, p. 54.

stricte entre hommes et femmes, 'théoriquement neutre' face aux différences de sexe/genre »¹. C'est pourquoi, dans cette phase, à la faveur du changement de cap des politiques d'emploi - centrées dès la fin des années 80 sur des actions générales en direction des publics les plus en difficultés et non plus sur des publics spécifiques comme les femmes ou les jeunes- le « référentiel » universaliste français se traduit par une « *volonté d'intégration dans les dispositifs de droit commun* »², qui fait obstacle à la prise en compte réelle de la dimension d'égalité des chances et, ce faisant, de la différence entre les hommes et les femmes sur le marché du travail³. Dans le même sens, le principe de « *mainstreaming* » développé par l'Union européenne au milieu des années 90 a pu être interprété, sur cette période, par les acteurs en charge la politique d'emploi comme correspondant à « *la conception française traditionnelle de neutralité vis à vis des questions de sexe/genre* »⁴.

Au final, se vérifie l'hypothèse des changements « périphériques » dans la mesure où les changements intervenus au niveau des instruments d'action, tels que l'accent mis sur les actions positives dans un premier temps (début des années 80), puis sur la prise en compte de la spécificité de l'emploi des femmes dans un second temps (à partir de 1988), ne semblent pas avoir modifié le noyau dur du référentiel égalitariste français. Ce noyau dur restant centré sur l'égalité sans distinction de sexes. A la fin des années 90, on assiste donc à une « *confrontation de deux référentiels* »⁵, l'égalité républicaine heurtant de front les principes équitaires communautaires. Le référentiel de la politique de l'emploi semble cependant, à partir de 1998/99, comme nous le verrons dans la partie suivante, intégrer plus fortement les orientations communautaires relatives au « *gender mainstreaming* », et faire l'objet d'une inflexion à travers la résurgence de la différence entre hommes et femmes sur le marché du travail.

¹ J-C. Barbier, C. Rack, 1998, *op. cit.*, p. 123.

² J-C. Barbier, C. Rack, 1999, *op. cit.*, p. 30.

³ On passe par ailleurs à partir de 1992-1993 d'une « *politique d'intervention sur le marché du travail* » initiée dans le milieu des années 80 et qui cible des catégories de publics à une « *politique générale d'enrichissement du contenu en emploi de la croissance* », T. Berthet, P. Cuntigh et C. Guitton (dirs.), 2001, *op. cit.*, p. 31.

Ce changement apparaît avoir renforcé la logique de neutralité sous-jacente aux actions générales en direction des publics les plus en difficulté (chômeurs de longue durée notamment) qui prennent le relais des actions spécifiques ciblées sur les jeunes ou les femmes à la fin des années 80.

⁴ J-C. Barbier, C. Rack, 1998, *op. cit.*, p. 125.

⁵ C. Donnard, J. Berthelot, mai 1999, *op. cit.*, p. 28.

TROISIEME PARTIE

**LES TRADUCTIONS NATIONALES DES ORIENTATIONS
COMMUNAUTAIRES D'EGALITE DES CHANCES ENTRE
LES FEMMES ET LES HOMMES**

– TROISIEME PARTIE –

TRADUCTIONS NATIONALES DES ORIENTATIONS COMMUNAUTAIRES D'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Nous l'avons évoqué dans la partie précédente, la revendication paritaire a contribué, à la fin des années 90, à justifier l'attention portée par les pouvoirs publics aux inégalités entre les sexes (et à leurs différences). Conçue comme une politique transversale, la parité - par son exemplarité - a permis de redonner, en France, une légitimité à l'intervention publique en matière d'égalité entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des secteurs. Sous l'angle du discours, la superposition des notions de parité et d'égalité a été un facteur facilitant, de manière concomitante, l'inscription de la politique paritaire dans la logique européenne de « *gender mainstreaming* » et l'exportation de la parité dans tous les champs de l'action publique. Le cadrage normatif, en résonance avec le modèle universaliste républicain, effectué par les paritaristes - mettant en avant la dualité du genre humain - a aussi largement facilité cette exportation. La confusion normative entre égalité et parité a, par ailleurs, focalisé la traduction politico-institutionnelle de l'égalité entre les hommes et les femmes sur le registre de l'égalité d'accès, et de son versant quantitatif. Dans le même temps, le développement des instruments communautaires de suivi des politiques, notamment en matière d'indicateurs quantitatifs quant à la place des femmes dans la prise de décision, a pu avoir un effet d'entraînement au niveau national¹. Comme nous le verrons plus loin, la mise

¹ La publication en 2001 de l'ouvrage de l'INSEE intitulé *Femmes et Hommes. Regard sur la Parité* témoigne à la fois du glissement, en France, dans la sémantique relative à l'égalité entre les hommes et les femmes mais aussi, et surtout, de l'importance accordée aux statistiques pour donner une visibilité aux différences et inégalités entre les sexes.

en place de statistiques sexuées et d'objectifs quantifiés relatifs à l'égalité entre les hommes et les femmes dans le PNAE français, à partir de 1999, s'inscrit dans cette dynamique¹.

Mais au delà des développements relatifs à la parité qui ont modifié favorablement les structures d'opportunités institutionnelles et discursives, les engagements européens de la France ont constitué une ressource normative importante pour les défenseurs des Droits des Femmes. Ils ont pu se saisir des orientations communautaires centrées sur la double approche de l'égalité des chances (« *gender mainstreaming* » et actions spécifiques) comme une source de légitimation de l'action en faveur de l'égalité entre hommes et femmes. Ainsi, l'intervention publique en matière d'égalité entre les hommes et les femmes impulsée par le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE), est passée à la fin des années 90 d'une logique d'action centrée sur les mesures positives en direction des femmes à une « *approche globale* » qui englobe ces dernières, et introduit en complément une approche transversale, dite « *approche intégrée de l'égalité* ». Les racines de cette évolution sont à rechercher à la fois dans l'actualisation d'anciennes recettes d'action publique nationales (interministérialité et intégration de la dimension d'égalité hommes/femmes dans le droit commun notamment) et dans l'appropriation stratégique de la norme d'action communautaire relative au « *gender mainstreaming* » par les acteurs en charge de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes.

La conversion du SDFE à la double approche de l'égalité lui a permis d'être inclus dans le système d'acteurs élaborant la politique nationale de l'emploi, et ainsi d'intégrer cette orientation véhiculée par l'Union européenne dans les Plans nationaux d'action pour l'emploi français. Le cadre normatif lié aux lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi a ainsi fortement contribué à modifier tant le système d'acteurs, que les référents de l'action publique en matière d'emploi. Les changements récents observés au niveau de la politique territorialisée de l'emploi en matière d'égalité entre les hommes et les femmes peuvent être mis au crédit de la Stratégie européenne pour l'emploi. D'ailleurs, on observe bien des interactions discursives entre les PNAE et la politique territorialisée : ces premiers reprennent

¹ Les liens et interactions entre les différentes politiques communautaires sont importants. Nicole Péry suggérait, par exemple, lors de la Conférence de Paris que chaque Etat membre « *présente un programme national d'action concret sur l'égal équilibre entre les femmes et les hommes dans les prises de décisions politiques, économiques et sociales, dans le même esprit que ceux que nous établissons annuellement pour l'emploi depuis le sommet de Luxembourg* », *op. cit.*, p. 189.

dans leur contenu les développements de la politique nationale¹, et inversement les circulaires de globalisation et de territorialisation font référence au cadre européen. Mais il nous semble que ces changements prennent tout autant appui sur les évolutions internes au système national que sur la matrice cognitive et normative communautaire. L'influence du niveau supranational n'est pas unilatérale et directe, elle prend son efficace du fait de l'avancement du processus de territorialisation initié par l'administration de l'Emploi, ainsi que de l'adhésion du SDFE, partie prenante de l'élaboration des politiques, aux normes d'action relatives au « *gender mainstreaming* », sur la même période que celle de la mise en place de la SEE. De manière concomitante, la présence du Service des droits des femmes dans le processus d'élaboration au niveau national du programme FSE Objectif 3, mais aussi la connexion entre le FSE et le PNAE, ont contribué à l'incorporation de la double approche dans les documents servant à la mise en œuvre de cet objectif communautaire, c'est-à-dire le Document Unique de Programmation (DOCUP) et le Complément de programmation.

On focalisera donc dans cette troisième partie notre attention sur la traduction au niveau national des normes communautaires en matière d'égalité des chances, à travers une double entrée : l'élaboration des PNAE et de la politique territorialisée de l'emploi d'un côté (**Chapitre 1**), et la définition du programme national FSE Objectif 3 2000-2006 de l'autre (**Chapitre 2**).

¹ Par exemple dans le PNAE 1999, il est souligné : « *Le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes sera intégré dans les diagnostics locaux prévus dans le cadre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Pour en faciliter la mise en œuvre, les services locaux de l'Etat chargés de l'égalité entre les femmes et les hommes seront associés aux travaux des Comités départementaux de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions* ».

CHAPITRE 1 - TRADUCTION NATIONALE DE LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI

Nous aborderons ici plus spécifiquement la manière dont les orientations communautaires relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes sont traduites par les acteurs publics de l'emploi au niveau du Plan national d'action pour l'emploi et dans la définition du « *programme de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et contre les exclusions* »¹, qui en constitue, pour ainsi dire, la « mise en acte ». Le contexte d'élaboration de ce programme étant fortement marqué par la logique territoriale, on parlera plus généralement de politique territorialisée de l'emploi. C'est pourquoi nous porterons également une attention toute particulière au processus de territorialisation engagé depuis la fin des années 90 par le Ministère de l'emploi. Ce prisme d'analyse permet, d'un côté, de lire l'appropriation des normes communautaires par les acteurs du Service public de l'emploi à l'aune d'une évolution majeure, et relativement récente, de la politique nationale de l'emploi, ce qui en facilite d'autant la lecture.

Mais d'un autre côté, le processus de territorialisation constitue un terrain d'observation tout à fait pertinent pour appréhender la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi, et donc la traduction des orientations qu'elle véhicule au sein du « *régime de politiques d'emploi* »² national, puisque les normes d'action communautaire en matière d'emploi articulent la dimension locale de l'action publique et la dimension transverse de l'égalité des chances.

¹ Cf. Circulaire DGEFP n° 99/37 du 30 novembre 1999 relative à la mise en œuvre du programme 2000 de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et contre les exclusions.

² Cf. J. Gautié, « Quel avenir pour les politiques de l'emploi » in J-C. Barbier, J. Gautié (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Centre d'Etudes de l'Emploi, Paris, PUF, 1998.

En effet, l'Union européenne incite les États membres, à travers la SEE, tout autant à territorialiser leurs politiques publiques en matière d'emploi¹ qu'à prendre en compte de manière transversale l'égalité des chances entre les femmes et les hommes au sein de celles-ci². La politique territorialisée de l'emploi apparaît alors comme le « nœud gordien » où convergent et s'entremêlent, sous le double effet de la déconcentration/décentralisation et de l'intégration européenne, les logiques territoriales et les logiques transversales d'égalité entre les hommes et les femmes. Le renversement de perspective en matière d'égalité des chances mettant en exergue le « *gender mainstreaming* » consacre aussi la prégnance de la variable territoriale dans l'action en faveur de l'emploi féminin. En effet, la logique transversale met en exergue l'importance des acteurs locaux puisque tous les acteurs, y compris ceux impliqués dans la mise en œuvre localisée des politiques, doivent prendre en compte la dimension d'égalité entre les genres. Par ailleurs, elle insiste sur l'intégration de cette dimension dans toutes les actions conduites au niveau d'un territoire, notamment à travers la prise en compte de la situation des femmes sur le marché du travail local.

SECTION 1- L'APPROPRIATION DU « GENDER MAINSTREAMING » PAR LE SDFE : POUR UNE LEGITIMATION DE L'ACTION EN FAVEUR DE L'EGALITE ENTRE HOMMES ET FEMMES

Paragraphe 1 - Le « *gender mainstreaming* » comme ressources stratégique, cognitive et normative pour les Droits des Femmes

L'injonction de l'Union européenne relative à la double approche, correspondant à la prise en compte transversale de l'égalité et à la mise en œuvre d'actions positives, a pu constituer une ressource pour le SDFE dans un contexte de forte incertitude sur son devenir. Un groupe de travail interne au Service a produit une note, en juin 1998, qui a été remise à la chef de Service à son entrée en poste.

¹ Cf. « Euvrer ensemble au niveau local pour créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour tous. La dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi », Commission européenne, janvier 2003. Voir aussi : Ligne directrice 11 : « Action locale et régionale pour l'emploi » in Décision (2001/63/CE) du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2001 ; « Agir au niveau local pour l'emploi. Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi », Communication de la Commission, COM (2000) 196 final ; Le Colloque de clôture de la consultation sur cette Communication, « Stratégies territoriales en faveur de l'emploi », Strasbourg 30 novembre et 1^{er} décembre 2000.

² « *Les Etats membres adopteront une approche visant l'intégration de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans la mise en œuvre des lignes directrices des quatre piliers* » in Résolution (1999/C69/02) du Conseil du 22 février 1999 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999.

Ce document intitulé « Le Service des droits des femmes, Réflexion pour une perspective d'avenir » soulignait : « *L'approche intégrée constitue une occasion de repositionner le Service des droits des femmes, le préalable indispensable étant l'affirmation forte d'une volonté politique en ce domaine (...). Cette double mission (approche intégrée et action spécifique) implique un renforcement significatif des moyens budgétaires alloués au fonctionnement et aux interventions du Service* ».

Par ailleurs, l'intégration de l'égalité entre hommes et femmes dans tous les secteurs de l'action publique, impliquant l'ensemble des administrations, devient le mode d'action privilégié des acteurs des Droits des Femmes au moment même où ils sont mieux intégrés au système administratif. De ce point de vue, le Service des droits des femmes a de « *bonnes raisons* »¹ d'adhérer à cette orientation, puisqu'elle est rendue possible par une plus forte légitimité de celui-ci au sein de l'administration.

Ainsi, en France, à partir de 1998/99 s'amorce un changement dans le « *référentiel* » d'action publique en matière d'égalité des sexes que l'on retrouve au niveau du traitement de la question des femmes en général mais aussi dans les politiques de l'emploi en particulier.

Ce changement s'apparente à un changement « *périphérique* » (voire un changement de second ordre selon la typologie P. Hall)² et non à une transformation radicale de la matrice cognitive et normative. D'un côté, l'assimilation des orientations communautaires relatives au « *gender mainstreaming* » ne modifie pas radicalement la vision du monde des acteurs nationaux en charge des Droits des Femmes. Et de l'autre, si la boîte à outils s'élargit par l'apport d'instruments issus du niveau communautaire en lien avec le mainstreaming, tels que l'« *évaluation de l'impact selon le genre* »³, et le « *gender budgeting* »⁴, les « *recettes* »

¹ R. Boudon, « Action » in R. Boudon (dir.), *Traité de sociologie*, Paris, PUF, 1992. Voir aussi : R. Boudon, *Raison, bonnes raisons*, Paris, PUF, 2003.

² Cf. P. A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the state : the case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, April, 1993.

³ « *Evaluer l'impact selon le genre signifie comparer et apprécier, en fonction de critères en rapport avec le 'genre', la situation et la tendance actuelles, avec l'évolution espérée à la suite de l'introduction de la politique proposée* », « Guide pour l'évaluation de l'impact selon le genre », Commission européenne, 1998, p. 5.

⁴ Cela renvoie à la prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'élaboration du budget et constitue une application de l'approche intégrée. Cf. Conférence internationale organisée par la Présidence belge sur « la prise en compte des sexospécificités dans la budgétisation » en octobre 2001.

d'action publique¹ existantes ne disparaissent pas ; elles sont simplement réactivées et réorganisées au regard des prescriptions normatives communautaires.

Il n'est pas étonnant de ce point de vue que la plupart des acteurs rencontrés considèrent qu'ils pratiquaient déjà le « *mainstreaming* » avant que celui-ci ne devienne la norme communautaire et nationale en matière de politique d'égalité entre hommes et femmes.

La conseillère technique sur l'emploi et la formation professionnelle du Cabinet d'Yvette Roudy, en poste de 1981 à 1986, souligne ainsi : « *Le mot n'était pas utilisé, on disait l'égalité c'est dans tous les domaines et dans plusieurs ministères (...). Cette idée-là, elle n'était pas nouvelle en soi sans que ce soit baptisé 'politique', ce n'était pas nouveau (...). Le Comité interministériel sur le droit des femmes créé par Raymond Barre en 1978, c'était bien l'idée que tous les ministères, enfin beaucoup de ministères, avaient à répondre de l'égalité entre les hommes et les femmes, que ce soit devenu une politique donne certainement plus de force* ».

Sans doute cette acculturation a-t-elle été favorisée par les interactions entre le niveau national et européen dans l'élaboration des orientations centrées sur le *mainstreaming*, orientations qui sont de ce fait le fruit d'un « *processus d'hybridation* » de normes d'actions héritées des systèmes politico-administratif nationaux². C'est d'ailleurs ce dont rend compte le concept « *d'acculturation* », défini par Roger Bastide³, qui met l'accent sur les interactions entre différentes cultures. L'orientation communautaire concernant le « *gender mainstreaming* » s'apparente ainsi à « *une idéologie molle* »⁴, à un « *langage commun* »⁵ général et

¹ Bruno Jobert souligne « *l'importance des recettes* » dans la construction des politiques publiques, celles-ci correspondant à des « *solutions concrètes* » qui « *orientent en pratique l'action publique* ». Ainsi « *les débats de politique publique sont rarement l'occasion d'une confrontation frontale, directe entre visions du monde opposées. Ils jouent plus souvent sur la pertinence de l'emploi de telle ou telle recette éprouvée pour faire face à une situation nouvelle* ». Ces recettes empruntent « *une partie de leur argumentaire à tel ou tel registre théorique* » mais « *trouvent leur racine également dans le savoir faire même accumulé par les différents protagonistes de l'action publique* », B. Jobert, 1995, *op. cit.*, p. 18. Voir aussi : B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recette dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

² Cf. R. Pasquier, *L'Europe sans Bruxelles ? La réappropriation des normes communautaires de développement territorial par les acteurs régionaux en France et en Espagne*, Table ronde n°5, L'institutionnalisation de l'Europe, VII^{ème} Congrès de l'Association française de science politique, Lille, septembre 2002.

³ Cf. R. Bastide, « *Acculturation* » in *Encyclopedia Universalis*, vol. 1, pp. 114-119. Citant Fortes : « *Le contact culturel ne doit pas être regardé comme le transfert d'un élément d'une culture à une autre, mais comme un processus continu d'interactions entre groupes de cultures déférentes* », Roger Bastide souligne que le terme d'acculturation désigne « *cet ensemble d'interactions réciproques, dans leurs déroulements et leurs effets* ».

⁴ B. Jobert, 1992, *op. cit.*, p. 224.

⁵ J-C. Barbier, 2002, *op. cit.*

relativement dépolitisé permettant aux Etats membres de la réinterpréter¹ en fonction de leurs propres conceptions et intérêts.

Cette orientation a été ainsi utilisée par les acteurs en charge des Droits des Femmes d'un point de vue stratégique, afin de renforcer l'action publique en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, à un moment où celle-ci déclinait au niveau de l'agenda gouvernemental. L'engagement de la France vis-à-vis de ses partenaires européens et la nécessité pour celle-ci de tenir son rôle d'aiguillon sur les questions sociales ont amené le gouvernement de Lionel Jospin à mettre en avant l'importance de la mise en œuvre de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes au niveau européen². Dans le cadre de la Présidence française en 2000, Nicole Péry soulignait ainsi à propos de l'élaboration de l'agenda social européen pour le Conseil européen de Nice : « *Au cœur de cet agenda se trouve la modernisation du modèle social européen et dans cette ambition d'une Europe plus solidaire et plus dynamique, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes* »³. Assimiler, d'un point de discursif, le renouveau de la politique française d'égalité entre les sexes à la politique de l'Union européenne relative à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes et au « *gender mainstreaming* », a permis aux actrices des Droits des Femmes de faire « acter » par le gouvernement le renforcement de l'action publique sur ce champ au niveau national. Ceci a été, selon une de nos interlocutrices de l'administration des Droits des Femmes, d'autant plus facile que Nicole Péry avait une expérience antérieure du niveau communautaire, « *était bien au fait de l'approche Commission* », et partageait le point de vue de l'administration⁴.

De manière corollaire, le développement de la politique gouvernementale en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes suppose que les services administratifs en charge de cette question soient renforcés, et que les fonctionnaires de ces services, qui détiennent

¹ « On désigne du nom de réinterprétation 'le processus par lequel d'anciennes significations sont attribuées à des éléments nouveaux ou par lequel de nouvelles valeurs changent la signification culturelle de formes anciennes' (Herskovits, 1952). », R. Bastide, *op. cit.*, p. 103.

² On ne sous-entend pas ici bien évidemment que l'engagement du gouvernement socialiste sur cette question soit réductible à des préoccupations purement stratégiques renvoyant aux rapports de force interétatiques. Mais ce facteur a pu jouer un rôle non négligeable dans l'affichage politique par la France au niveau européen de la préoccupation de l'égalité entre les hommes et les femmes.

³ « *Renforcer les conditions d'application des principes d'égalité* », Interview à Inffo Flash 554 du 16 - 30 novembre 2000.

⁴ « *Bien sûr Madame Grézy [chef du Service des droits des femmes] devait porter la chose mais quand la ministre partage notre point de vue cela facilite quand même assez grandement ce genre de chose* », entretien au SDFE.

l'expertise en la matière, soient impliqués plus fortement au niveau interministériel dans l'élaboration des politiques générales. La mise en œuvre effective de cette politique volontariste, référée aux orientations communautaires, conforte stratégiquement la position d'avant-garde de la France en matière d'égalité entre les hommes et les femmes dans le cercle européen - le gouvernement pouvant mettre en avant ses réalisations. C'est pourquoi, l'actualisation des orientations communautaires en France devient un impératif politique et constitue, de ce fait, un levier important pour les Droits des Femmes pour faire en sorte que l'égalité hommes/femmes soit prise en compte dans les politiques nationales de droit commun. On peut de ce point de vue, distinguer analytiquement deux types d'usages du « *gender mainstreaming* » par les acteurs politico-administratifs nationaux impliqués sur la question des femmes.

Il a été utilisé, d'un côté, comme *ressource cognitive et normative* dans la (re-) formulation des politiques et la légitimation de l'intervention publique en la matière ; et de l'autre, comme ressource purement *stratégique* pour asseoir leur position au sein de l'appareil d'Etat, et notamment dans le système d'élaboration des politiques de l'emploi. A un premier niveau, la référence aux injonctions supranationales assure le maintien de la problématique d'égalité entre hommes et femmes sur l'agenda gouvernemental. Par conséquent, elle renforce la nécessité pour les pouvoirs publics d'intervenir sur ce champ, et partant le rôle du Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) qui possède l'expertise et les compétences en la matière. Mais à un autre niveau, la manière dont les Droits des Femmes ont traduit le contenu même de la norme communautaire de « *gender mainstreaming* » renvoie à une « appropriation stratégique », au sens où elle lui permet d'accentuer la maîtrise de son champ d'action. La logique d'action du SDFE est centrée principalement sur une démarche interministérielle d'impulsion de l'égalité entre hommes et femmes. Ne possédant pas de moyens humains et financiers importants, il se trouve fortement dépendant des autres acteurs ministériels pour la mise en œuvre d'action en faveur des femmes. Or, en traduisant, comme nous le verrons, le « *gender mainstreaming* » de façon quasiment littérale, en termes « *d'approche globale* » visant l'intégration transversale de l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des politiques, il tend dans le même mouvement à renforcer sa légitimité à influencer les autres administrations, à participer à l'élaboration des politiques de droit commun, et enfin à ce que les autres acteurs institutionnels prennent davantage en charge la question de l'égalité hommes/femmes. Cette stratégie s'est révélée relativement efficace dans l'intégration de cette question au sein des politiques de l'emploi.

L'enracinement de l'institution - la structure des Droits des Femmes est rattachée au Ministère de l'emploi - et du « référentiel » d'action publique en matière d'égalité entre hommes et femmes dans le champ de l'emploi - la question de l'insertion professionnelle des femmes est devenue centrale depuis le début des années 90 - ont constitué des éléments facilitant aussi l'incorporation du « *mainstreaming* » par le SDFE au niveau des politiques d'emploi.

Paragraphe 2 - La traduction du « *gender mainstreaming* » par les acteurs nationaux : une reformulation des instruments d'action publique antérieurs

Nous examinerons maintenant la manière dont cette norme d'action a été réinterprétée et traduite par les acteurs administratifs français des Droits des Femmes à la fin des années 90, avant de voir, dans la section suivante, comment elle a été intégrée au niveau des politiques de l'emploi.

En juin 1999, suite à la création du Secrétariat d'Etat aux Droits des Femmes¹, Nicole Péry a présenté au Conseil des ministres une plate-forme d'action gouvernementale en faveur de l'égalité entre hommes et femmes qui s'appuie explicitement sur les orientations communautaires. Dans le document de présentation de celle-ci, intitulé « L'égalité en marche », Nicole Péry déclare en ce sens : « *Dès le 8 mars 1999, Lionel Jospin a inscrit la dimension de l'égalité entre hommes et femmes dans l'ensemble des domaines ministériels.(...) Martine Aubry et moi-même portons cette approche politique de l'égalité, globale et innovante, façonnée par une réflexion européenne. Il ne s'agit plus – seulement – de défendre formellement les droits des femmes mais de construire concrètement l'application de ces droits et de les faire vivre, au nom de l'égalité, dans tous les secteurs de la société* »². Le changement de gouvernement en 2002 n'a pas infléchi cette tendance, puisque lors de la « Conférence de l'égalité » en mars 2003, Nicole Ameline déclarait que la politique gouvernementale correspondait au « *lancement, au niveau national, de la démarche intégrée de l'égalité, traduction un peu sibylline du concept anglais de 'gender mainstreaming'* »³.

¹ Décret du 27 novembre 1998 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle.

² M. Aubry, N. Péry, « L'égalité en marche », Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2000, p. 2.

³ Propos de Nicole Ameline, ministre déléguée à la Parité et à l'Egalité professionnelle, Ouverture de la Conférence de l'égalité, jeudi 6 mars 2003, http://www.social.gouv.fr/femmes/actu/discours/33_030306ana.htm.

On retrouve, dans l'énoncé de Nicole Péry, la logique d'action initiée par Y. Roudy au début des années 80, visant à promouvoir l'égalité de fait, mais aussi le caractère généralisé de l'action publique qui touche l'ensemble des aspects de la vie sociale : politique, économique, social et culturel¹. La plate-forme gouvernementale qui constitue le cadre d'action du Secrétariat s'articule autour de 3 axes prioritaires : l'égalité professionnelle, l'accès des femmes à la prise de décision et les droits spécifiques des femmes. Dans le rapport d'activité de 1999² du Service des droits des femmes où ces trois axes sont déclinés, l'action en faveur de l'égalité professionnelle comprend aussi bien « l'égalité de chances dans le système éducatif », « la prise en compte de l'égalité dans les programmes d'action nationaux et communautaires » (PNAE, Contrat de plan Etat-Région, FSE) que la « promotion de l'égalité professionnelle pour l'amélioration de l'accès à l'emploi » et « dans l'entreprise », ainsi que « l'articulation vie professionnelle/vie familiale ».

On voit ici que le champ d'intervention de la structure politique et de l'administration des Droits des Femmes reste inchangé puisqu'il englobe l'ensemble des sphères déjà prises en charge, celles-ci faisant simplement l'objet d'une réorganisation taxinomique. De même, la finalité de l'action publique est toujours centrée sur l'égalité entre hommes et femmes. Ce que confirme d'ailleurs le nouvel intitulé du Service des droits des femmes et de l'égalité³.

La notion « d'égalité des chances entre les hommes et les femmes », pourtant centrale dans la conception communautaire, est peu utilisée en France en matière d'emploi. Les politiques et les acteurs eux-mêmes se réfèrent principalement au concept d'égalité professionnelle⁴, l'égalité des chances étant associée en France historiquement à l'éducation⁵. On ne peut donc

¹ Nicole Ameline déclarait de manière quasiment identique : « Il ne s'agit pas seulement de défendre les droits des femmes, mais de construire concrètement l'application de ces droits dans tous les domaines de la vie économique, politique et sociale et de combler le fossé entre une égalité "de droit", où des progrès importants ont pu être constatés, et une égalité réelle, qui reste à réaliser », *ibid.*

² Il s'agit du premier bilan d'activité « officiel » structuré du Service dont la rédaction a été effectuée à partir des contributions des différentes missions du Service. Les bilans annuels ont été depuis lors systématisés.

³ Les fonctionnaires du Service des droits des femmes avaient demandé à l'occasion de la réunion du Comité technique paritaire préalable à ce changement que soit précisé « égalité entre hommes et femmes », la version courte « égalité » a été finalement retenue.

⁴ Il suffit de se référer à l'intitulé actuel de la structure en charge des questions d'égalité entre les hommes et les femmes pour s'en convaincre : le Ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle.

⁵ A quelques exceptions près, il n'est fait référence à l'égalité des chances que dans le cadre de documents concernant des politiques communautaires, tels que le DOCUP FSE Objectif 3 ou les PNAE ou lorsque le niveau communautaire confère un supplément de légitimité.

pas parler ici de « *contamination langagière* »¹ car c'est la notion d'égalité qui reste prédominante. Celle d'égalité professionnelle, quant à elle, a été élargie à l'ensemble du champ de l'emploi et ne renvoie plus uniquement à la sphère de l'entreprise comme cela était le cas au début des années 1980².

Les orientations communautaires centrées sur la double approche ont été réinterprétées à l'aune des normes d'action du Service des droits des femmes correspondant, d'un côté, à l'attention portée aux différences entre les hommes et les femmes, et de l'autre, aux mesures de rattrapage en direction des femmes : « *Dans les années à venir, les politiques d'égalité des chances auront à se construire sur deux logiques d'action complémentaires : celle consistant à concevoir et à réaliser des mesures spécifiques en direction des femmes afin de rééquilibrer leur place dans la société [mesures de rattrapage], celle d'une approche intégrée, liant la lutte contre la discrimination faite aux femmes à la question de la prise en compte des intérêts et des aspirations des deux sexes [prise en compte de la différence entre les sexes]* »³. Ainsi, dans le même ordre d'idée, le décret du 21 juillet 2000 précise que le SDFE « *veille à la défense et à la promotion des droits des femmes* » d'un côté, et « *contribue à l'analyse des inégalités entre les sexes et favorise l'élaboration et la mise en œuvre de programmes tendant à y remédier* »⁴ de l'autre.

Le changement de nom de l'administration en charge des questions d'égalité hommes/femmes, en 2000, qui devient Service des droits des femmes et de l'égalité, entérine selon une de ses représentantes « *l'adoption d'une double stratégie en matière d'égalité des chances hommes/femmes : on maintient et on renforce les mesures spécifiques mais parallèlement, le gros chantier, c'est comment faire en sorte que cette question d'égalité soit intégrée dans toutes les politiques publiques* ». Cette représentante précise d'ailleurs à propos de l'approche intégrée qu'il ne s'agit pas d'une innovation : « *On ne peut pas dire que ce soit*

¹ Cf. J-C. Barbier, N. Samba Sylla, *La stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*, Rapport de recherche, CEE, novembre 2002.

² Le programme « égalité professionnelle » relatif à la Loi Organique relative aux Lois de Finances présenté par la chef de Service englobe ainsi les axes visant à la fois à « *faciliter l'accès ou le retour à l'emploi des femmes et des femmes adultes* », « *prendre en compte de façon effective l'égalité professionnelle dans les entreprises et les branches* » et « *faciliter la création d'entreprise par les femmes et favoriser le développement local* ». Cf. Actes du Séminaire consacré à la loi organique relative aux lois de finances du 14 février 2003, Document dérivé de la présentation orale faite par Brigitte Grévy, chef de Service SDFE.

³ Document de travail « *Le service des droits des femmes. Réflexion pour une perspective d'avenir* », juin 1998.

⁴ Décret du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du Ministère de l'emploi et de la solidarité et aux attributions de certains services.

nouveau »¹. En ce sens, l'appropriation du « *mainstreaming* » par les acteurs nationaux correspond nous semble-t-il à une reformulation des instruments d'action publique² antérieurs. Le Service des droits des femmes et de l'égalité a en effet traduit l'approche intégrée de l'égalité en réactivant sa démarche d'impulsion interministérielle de l'action en faveur des droits des femmes, et en relançant la dynamique de prise en compte de la spécificité des femmes dans les politiques de droit commun³. Ainsi le Secrétariat d'Etat aux Droits des Femmes a réaffirmé en 2000 le caractère interministériel des politiques d'égalité entre hommes et femmes: « *La mise en œuvre d'une politique globale de l'égalité, dans tous les domaines de l'intervention publique, suppose une coordination interministérielle à la hauteur des enjeux. Ces moyens concernent d'une part les ressources humaines de l'administration chargée de la mise en œuvre de cette politique, mais aussi les outils institutionnels transversaux engageant l'ensemble des administrations et des ministères* »⁴.

Et ces politiques s'appuient désormais sur une « *approche globale* » qui « *se définit par la prise en compte systématique des situations et des besoins des hommes et des femmes dans la conception puis la mise en œuvre des politiques publiques aux fins d'incorporer la perspective d'égalité hommes/femmes dans tous les domaines* »⁵.

Le lancement de l'interministérialité par Yvette Roudy dans les années 80 et la période d'inscription de la question des femmes dans les politiques générales au début des années 90, sont perçus par nos interlocuteurs comme ayant été des moments marqués par la logique de « *mainstreaming* ». Plus qu'une simple rationalisation *a posteriori* d'événements vécus antérieurement, il nous semble que cela conforte l'idée d'un processus d'assimilation ou de « *transcodage* » par les acteurs des Droits des Femmes, d'éléments anciens.

¹ Entretien au SDFE.

² Ce terme renvoie, à notre sens, de manière large aussi bien aux mesures, dispositifs ou programmes qu'aux techniques, savoir faire et outils utilisés dans la mise en œuvre d'une politique publique. Il est en cela très proche de la notion de « *recette* » qui articule les dimensions théorique et pratique de l'action.

³ Cf. Programme de lutte contre le chômage des femmes initié par Michèle André en 1990.

⁴ M. Aubry, N. Péry, « L'égalité en marche », Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2000, p. 44. Dans la même logique, la question de l'égalité professionnelle qui constitue « *une application emblématique des principes* » d'action du gouvernement de J. P. Raffarin, suppose selon la ministre déléguée à la Parité et à l'Egalité professionnelle « *une démarche interministérielle et partenariale* ». Cf. Communication en Conseil des ministres de Nicole Ameline, ministre déléguée à la Parité et à l'Egalité professionnelle, « Pour une politique nouvelle en faveur de l'égalité professionnelle et salariale entre les hommes et les femmes », mercredi 24 juillet 2002, http://www.social.gouv.fr/femmes/actu/discours/33_020724na.htm

⁵ Rapport d'activité 1999, *op. cit.*

Paragraphe 3 - De la réduction des inégalités à l'efficacité économique : au-delà de la réappropriation d'un instrument communautaire, un changement de finalité politique ?

Les instruments communautaires tels que le « *gender mainstreaming* » ne sont pas totalement neutres, ils véhiculent aussi des valeurs et des finalités d'ordre politique. Ainsi, dans la rhétorique communautaire, l'intégration de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans toutes les politiques est associée à l'objectif économique du Marché unique : « *L'activité des femmes* », en permettant « *une utilisation optimale des ressources humaines* », constitue « *un atout décisif pour l'économie* »¹. Or, depuis la fin des années 90 et plus encore à l'heure actuelle, cet objectif économique lié à la participation des femmes au marché du travail est inscrit dans les orientations des politiques nationales en matière d'égalité entre les sexes. De manière emblématique, la nouvelle « *Charte de l'égalité* » remise au Premier ministre le 8 mars 2004, qui décrit les engagements des différents ministères en la matière, précise que « *la nouvelle approche de l'égalité professionnelle (...) ne se réduit pas à la lutte contre les discriminations et à la suppression de toutes les inégalités professionnelles. Cette notion interpelle les acteurs de notre société sur l'apport du travail des femmes comme un vecteur essentiel de la croissance économique de notre pays* »².

Cela tendrait à accrédi ter deux hypothèses conjointes : celle du rôle des instruments communautaires dans la transformation des représentations des acteurs nationaux, et celle d'un changement de finalité de l'action publique en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes qui remettrait en cause la matrice cognitive et normative nationale.

Mais à y regarder de plus près, il s'avère d'un côté, comme le suggère très justement J-C. Barbier, que « *l'idée simpliste d'une 'conception communautaire' influençant des 'conceptions nationales'* »³ doit être écartée. Tout d'abord, parce que le concept de « *gender mainstreaming* » n'est pas univoque et qu'il est le fruit d'interactions multiples entre les niveaux supranational, intergouvernemental et national. Ensuite, parce que la conception sous-jacente à cet instrument communautaire, mettant en exergue l'apport des femmes au développement économique et à la croissance, s'inscrit dans un mouvement plus large et plus

¹ Cf. « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires », Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996, p. 3.

² La charte de l'égalité, « Pour l'égalité des hommes et des femmes la France s'engage », Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle.

³ J-C. Barbier, 2002, *op. cit.*, p. 17.

ancien en Europe, que B. Jobert a qualifié de « *tournant néo-libéral* »¹. Ce mouvement s'est traduit, en particulier, par la diffusion au sein des Etats-Providence européens de nouvelles recettes de politiques publiques issues du « *néo-libéralisme gestionnaire* »². Ancrée fortement sur la construction européenne qui la légitime, la nouvelle donne néo-libérale consacre aussi la prégnance d'un « *langage commun* » au sein des « *réseaux européens de politiques publiques* »³. Cette « *espèce de vulgate* »⁴, inspirée fortement des travaux de l'OCDE, « encadre » les politiques de l'emploi communautaires et tend à en faire, comme le signale Jean-Claude Barbier, « *'des politiques structurelles du marché du travail'* »⁵.

Les orientations européennes relatives au « *gender mainstreaming* » s'inscrivent dans cette logique puisqu'elles font de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes un vecteur de modernisation du marché du travail. Néanmoins, l'influence de ce programme néo-libéral dans le champ de l'égalité entre hommes et femmes ne passe pas exclusivement par le canal communautaire, et le niveau national a été fortement marqué de manière directe, aussi, par les analyses de l'OCDE. Nombre de nos interlocutrices évoquent en particulier un rapport paru au début des années 90, intitulé « *Les femmes et le changement structurel. Nouvelles perspectives* »⁶. Ce rapport marque un changement relativement important dans l'appréhension de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la mesure où il remet en cause l'opposition traditionnelle entre égalité et efficacité économique : « *Les femmes ne représentent pas un problème pour l'économie. Bien au contraire, la solution aux problèmes économiques peut résider dans un rôle plus actif des femmes. Les femmes constituent une ressource essentielle pour l'économie ; cette ressource reste sous-exploitée en termes à la fois quantitatifs et qualitatifs* »⁷.

¹ Cf. B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recette dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

² B. Jobert, « Introduction. Le retour du politique » in B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recette dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 16. Selon Bruno Jobert cela s'est traduit en France, dans les années 80 par une réorientation des politiques sociales à travers « *le passage d'un concept unifié de la solidarité nationale (...) à une reconnaissance de formes multiples de solidarités s'incarnant dans des institutions spécifiques* », glissement légitimant alors « *la subordination accrue du social à l'ordre économique* ». Cf. B. Jobert, B. Theret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme » in B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recette dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 73.

³ *Ibid.*, p. 54.

⁴ J-C. Barbier, 2002, *op. cit.*, p. 18.

⁵ J-C. Barbier, N. Samba Sylla, novembre 2002, *op. cit.*, p. 70.

⁶ « *Les femmes et le changement structurel. Nouvelles perspectives* », Paris, OCDE, 1994.

⁷ « *Conduire le changement structurel : le rôle des femmes. Rapport d'un Groupe d'experts de haut niveau au Secrétariat général* » in *Les femmes et le changement structurel. Nouvelles perspectives*, Paris, OCDE, 1994, p. 17.

On ne peut donc imputer directement au « *mainstreaming* » la modification des représentations des acteurs en charge des Droits des Femmes intervenue au plan national. Force est de constater, cependant, que c'est au moment où l'approche intégrée devient, en France, la nouvelle norme d'action en matière d'égalité hommes/femmes, que la finalité économique est davantage mise en avant. Cela ne sous-entend pas que la visée égalitaire disparaisse, il s'agit bien au contraire de l'articuler aux exigences économiques de participation des femmes au marché du travail¹. Ce « *renversement de perspective* », comme le désigne une de nos interlocutrices du SDFE, imprègne le discours de la Commission européenne sur le « *gender mainstreaming* ». Mais ce changement interprétatif et normatif déborde largement le cadre communautaire puisqu'il est antérieur à la promotion de cet instrument par l'Union européenne², et qu'il a été repris dans le récent rapport du Conseil d'analyse économique « *Egalité entre les femmes et les hommes : aspects économiques* », rapport qui a contribué à sa large diffusion dans les arènes institutionnelles³. Il nous paraît plus probable, alors, d'envisager ces modifications d'orientation concomitantes - approche intégrée et rôle des femmes dans l'économie -, comme participant d'une même stratégie de légitimation par les actrices des Droits des femmes de l'action publique en faveur de l'égalité, et plus spécifiquement de l'égalité professionnelle. A la fin des années 90, la nouvelle rhétorique politique et administrative associée à l'approche intégrée de l'égalité (en lien avec le cadrage normatif de la parité) a été l'occasion pour les Droits des femmes de « recycler » des idées et recettes plus anciennes. L'intervention publique en faveur de l'égalité professionnelle, dont le caractère massif et irréversible de l'activité des femmes est en

¹ « *L'égalité professionnelle est, à la fois une mesure de l'efficacité économique d'un pays développé et la marque de l'équité sociale dans une démocratie avancée (...) L'efficacité économique, tout d'abord. Car le travail des femmes est un facteur d'amélioration des performances économiques d'une nation et il est créateur de richesses (...) L'équité sociale, ensuite. Elle est liée à la lutte contre les discriminations dont sont victimes les femmes sur le marché du travail* » précise Nicole Ameline. Cf. Communication en Conseil des ministres de Nicole Ameline, ministre déléguée à la Parité et à l'Egalité professionnelle, « Pour une politique nouvelle en faveur de l'égalité professionnelle et salariale entre les hommes et les femmes », mercredi 24 juillet 2002. http://www.social.gouv.fr/femmes/actu/discours/33_020724na.htm

² Avant sa publication et sa large diffusion en 1994, le rapport du Groupe d'experts de haut niveau de l'OCDE est rendu public en 1991 sous l'intitulé « Conduire le changement structurel - le rôle des femmes ». La Communication de la Commission sur le *mainstreaming* date, elle, de 1996.

³ Jacqueline Laufer souligne à ce propos : « *C'est une problématique assez récente, cela date du rapport du Conseil d'analyse économique qui était présidé par Madame Majnoni d'Intignano, là vraiment on a senti que cette problématique de la contribution des femmes, et non pas simplement de leur handicap à rattraper, que cette problématique désormais centrale était mise en évidence, était promue et puis cela devenait un autre langage, un autre regard que l'on portait sur la question de l'emploi des femmes. Pas simplement une logique de rattrapage mais une logique de développement compte tenu de la contribution qu'elles apportaient à l'économie* ».

fondement depuis le milieu des années 60¹, trouve un supplément de légitimité dans la valorisation, d'un point de vue économique, de l'activité féminine.

Ceci nous amène également à nuancer la seconde hypothèse relative au changement de finalité de l'action publique en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. La prégnance, sur la période récente, de l'argument économique ne correspond pas de notre point de vue à un changement profond du « référentiel ». En effet, d'un côté, il n'y pas véritablement de modification de la hiérarchie des objectifs, l'égalité restant l'objectif central de la politique nationale². Et de l'autre, on a moins affaire, pour reprendre les termes de Bruno Jobert et Bruno Théret, à « *l'imposition de principes nouveaux extérieurs au système* » qu'à une « *réactivation de modèles de référence plus anciens* »³. L'émergence de l'argument de l'apport des femmes à l'économie sur l'agenda politique apparaît, tout à la fois, comme le produit d'une activité de « recyclage », voire d'une opération de « *traduction* »⁴ effectuée par la coalition de cause favorable à l'égalité entre les hommes et les femmes, et d'une instrumentalisation de cet argument par les actrices politico-administratives des Droits des Femmes, dans le but de légitimer l'intervention publique en matière d'égalité professionnelle. De ce point de vue, il est opératoire de distinguer les forums institutionnels et scientifiques qui constituent des lieux de construction « intellectuelle », des arènes gouvernementales et administratives où sont élaborées concrètement les politiques⁵. Cela permet, notamment, de départir le rôle joué par les actrices impliquées dans la rédaction du rapport du CAE⁶, renvoyant à la définition de ce que Lascoumes appelle le « *cadre cognitif de construction* » du problème⁷, de celui des Droits des Femmes, correspondant davantage à une utilisation stratégique de ce cadre.

¹ La création du Comité d'Etude et de liaison des problèmes du travail féminin en 1965 trouve son origine dans « *la prise de conscience de l'importance de la demande de travail des femmes et du caractère massif et irréversible de leur activité* », M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 87.

² Pour Nicole Ameline, la politique nationale en faveur de l'égalité est « *placée sous le double signe de la performance et de la solidarité* », Cf. Document de présentation, « La conférence de l'égalité. Une dynamique nouvelle sous le signe de la performance et de la solidarité », Ministère délégué à la parité et à l'égalité professionnelle, 6 mars 2003.

³ B. Jobert, B. Théret, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme » in B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recette dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 73.

⁴ M. Callon, « Eléments pour une sociologie de la traduction », *L'Année sociologique*, 1986, p. 36.

⁵ Cf. P. Hassenteufel, A. Smith, 2002, *op. cit.*

⁶ B. Majnoni d'Intignano, 1999, *op. cit.*

⁷ P. Lascoumes, 1994, *op. cit.*, p. 23.

Nous l'avons dit le rapport du CAE a contribué très largement à la diffusion de la problématique de l'apport des femmes au développement économique, en la rendant d'une certaine manière intelligible aux pouvoirs publics. On parlera volontiers, ici, avec Michel Callon d'une opération de « *traduction* »¹ dans la mesure où il s'agit bien d'une « *mise en relation d'un type particulier qui consiste à formuler une équivalence entre séries de préoccupations, des types d'activités, des catégories d'énoncés et de discours radicalement différents* »². Une des parties prenantes déclare ainsi de manière éclairante : « *L'intérêt de ce rapport c'est que cela mettait un peu en perspective ; cela a été une synthèse de tas de choses qui s'étaient faites jusqu'à présent (...) en plus Béatrice [Majnoni d'Intignano] a fait un peu de journalisme*³ (...) et elle a donc une facilité de plume qui rend les choses très palpables, très concrètes »⁴.

Michel Aglietta commentant ce rapport en souligne aussi le caractère syncrétique : « *Un grand mérite du rapport est de fonder l'hypothèse du changement social porté par les rapports entre les hommes et les femmes sur une dynamique économique déjà discutée à plusieurs reprises dans des rapports précédents* »⁵.

L'élaboration de ce rapport a permis par ailleurs de mettre en relation des chercheurs (économistes, sociologues, philosophes) et personnalités d'horizons différents (universitaires, institutionnels) mais aussi de concilier des conceptions souvent opposées. C'est le cas de la thèse centrale du rapport qui réconcilie d'une certaine façon croissance économique et participation des femmes au marché du travail⁶. Ce rapport constitue aussi une « *intégration de points de vue divergents* »⁷, notamment entre les positions féministes et natalistes. B.

¹ On pourrait parler de manière très proche avec P. Lascoumes de « *transcodage* » à condition de se référer à une acception de ce concept englobant la prise en compte des « *réseaux d'action publiques* ». Cf. P. Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » in C.U.R.A.P. P. *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.

² M. Callon, « L'agonie d'un laboratoire » in M. Callon (dir.), *La science et ses réseaux, genèse et circulation des faits scientifiques*, Paris, La Découverte 1989, p. 179.

³ Elle a été membre en particulier du comité de rédaction de « *Commentaire* ».

⁴ Entretien avec Annie Fouquet.

⁵ *Commentaire* de Michel Aglietta, p. 62.

⁶ « *La pleine participation des femmes à la vie professionnelle constitue un puissant facteur de croissance et une porte d'entrée dans un cercle vertueux de création de besoins, d'activités et d'emplois* », B. Majnoni d'Intignano, *Egalité entre les femmes et les hommes : aspects économiques*, collection rapports du conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 1999, p. 49.

⁷ P. Lascoumes, 1994, *op. cit.*

Majnoni d'Intignano considère ainsi qu'« *aujourd'hui une politique nataliste est une politique féministe, articulant famille et activité professionnelle* »¹.

La préparation de ce rapport, à l'enseigne d'un laboratoire, met en réseau divers « *'porte parole' ou représentants qui, lorsqu'ils sont mobilisés, mobilisent avec eux tous les acteurs humains ou non humains qu'ils représentent* »². Il incorpore ainsi à travers la présence d'expertes ou de spécialistes des politiques communautaires en matière d'emploi et d'égalité des chances entre hommes et femmes³, à la fois d'autres experts, d'autres travaux conduits par et sur l'Europe ; mais aussi les orientations normatives véhiculées par le niveau communautaire quant à « *l'intégration des femmes dans l'emploi* » et la double approche de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes⁴.

Après avoir décrit comment les orientations communautaires ont été appropriées stratégiquement par les actrices des Droits des Femmes, nous porterons notre attention, maintenant, sur la manière dont ces orientations ont été traduites dans le Plan d'action National d'Action pour l'Emploi. Nous nous attacherons ce faisant à montrer en quoi le cadre normatif et cognitif de l'Union a pu modifier le système d'acteurs et le contenu des politiques nationales de l'emploi.

¹ B. Majnoni d'Intignano, 1999, *op. cit.*, p. 55.

² M. Callon, 1989, *op. cit.*

³ Notamment A. Gauvin qui a participé puis coordonné le réseau « Genre et emploi » de la Commission européenne et M-T Letablier qui a travaillé au sein du CEE sur les politiques communautaires en matière d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle.

⁴ Pour exemples, ces auteures en référence au Rapport sur le taux d'emploi de 1998, préparé en vue du Conseil européen de Vienne soulignent que « *L'intégration des femmes dans l'emploi, tendance de moyen terme irréversible, constitue un important potentiel de croissance de l'emploi dans les pays de l'Union européenne. Plus encore, il s'agit là d'une réserve importante de main-d'œuvre qualifiée* ». Elles précisent au sujet de la Stratégie européenne pour l'emploi : « *Les politiques d'égalité des chances entre femmes et hommes interviennent au titre du quatrième pilier des engagements des États membres en matière d'emploi ('renforcer les politiques d'égalité des chances pour les femmes et les hommes') et comme une préoccupation transversale à l'ensemble des lignes directrices* ». Cf. A. Fouquet, A. Gauvin, M.T. Letablier, « Des contrats sociaux entre les sexes différents selon les pays de l'Union européenne », Complément B in B. Majnoni d'Intignano, *Egalité entre les femmes et les hommes : aspects économiques*, collection rapports du conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 1999, pp. 105-131.

SECTION 2- L'ELABORATION DES PNAE : UN POINT D'ENTREE POUR L'ADMINISTRATION DES DROITS DES FEMMES DANS LE PROCESSUS D'ELABORATION DES POLITIQUES D'EMPLOI

Paragraphe 1 - La rédaction des Plans : une procédure interministérielle davantage coordonnée par l'administration de l'emploi qui s'est routinisée

Le processus qui a débuté après le Sommet de Luxembourg d'octobre 1997 a donné lieu à la rédaction par les Etats membres de cinq Plans successifs avant la révision à mi-parcours en 2003 (voir chronologie en annexe). Si le calendrier de la procédure a quelque peu évolué depuis les premières propositions de lignes directrices de la Commission en décembre 1997 et le premier Plan de 1998, il s'est stabilisé dès le second plan. J-C. Barbier explique dans le même sens : « Globalement, il n'y a pas eu apparemment d'évolution majeure dans la méthode et la procédure d'élaboration des PNAE de 1998 à 2001 »¹. Ainsi le travail d'écriture du PNAE s'étale sur environ quatre mois pour les acteurs nationaux. Il s'effectue principalement entre la transmission des lignes directrices par la Commission, en début d'année et le mois de mai, date à laquelle le document doit être transmis à cette dernière.

L'élaboration du plan au niveau national fait l'objet d'un travail interministériel supervisé par le Secrétariat Général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI)² et impliquant notamment les services des Ministères de l'emploi, de l'éducation nationale et des finances. Si le premier PNAE a été fortement encadré dans sa rédaction par le Secrétariat général du Comité interministériel (et le Cabinet du Premier ministre), les services administratifs du Ministère de l'emploi, et notamment de la DGEFP, ont gagné ensuite en autonomie³.

¹ J-C. Barbier, N. Samba Sylla, novembre 2002, *op. cit.*, p. 14.

² Le SGCI assure une « double mission d'information et de coordination interministérielle ». D'un côté il « centralise (...) toute l'information provenant des instances communautaires et de la Représentation Permanente (RP) à Bruxelles et la diffuse aux ministères intéressés », et en sens inverse il a « le monopole de la transmission des documents produits par les administrations nationales à destination de l'UE ». De l'autre, il « assure la coordination active des positions des administrations françaises sur tous les dossiers communautaires en cours de manière à parvenir à une 'position officielle de la France' validée au plan interministériel », J-M. Eymeri, « Définir 'la position de la France' dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI » in O.Nay, A. Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, p. 152. Le SGCI est dirigé au plan administratif par trois secrétaires généraux adjoints (SGA) auxquels sont rattachés les « chefs de secteur » - au nombre de 22 - qui sont responsables des différents domaines communautaires. Pour ce qui nous concerne, la politique de l'emploi dépend du « secteur » TESC : travail, emploi, santé publique, éducation, culture, audiovisuel.

³ « Depuis les plans se sont améliorés dans leur rédaction parce que les services ont enfin compris l'exercice et donc il est plus la propriété, notamment de la DGEFP pour sa partie qui est quand même 85% du document, il est plus sous le contrôle - contenu et rédaction - de la DGEFP qu'il ne l'a été au début » signale un représentant du SGCI.

Le travail technique de rédaction est coordonné désormais par le Département Synthèses du Ministère de l'emploi¹. Le Département Synthèses, rattaché à la DGEFP, est sous l'autorité directe du délégué général et assure une mission transversale. *« Il est chargé d'animer la réflexion que requiert la définition de la politique du ministère. Il suit également les questions communautaires et internationales en matière d'emploi et de formation professionnelle en relation avec les directions du ministère en charge de ces aspects, avec les autres ministères, et en lien avec les institutions internationales »*². Dans le cadre du PNAE, il harmonise l'ensemble des fiches élaborées par chaque service administratif sur les lignes directrices dont il a la compétence, et en transmet une synthèse au SGCI. Ce dernier organise ensuite des réunions de concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Enfin, des réunions interministérielles de « bouclage » du document sont mises en place au niveau du Cabinet du Premier ministre à Matignon. Celles-ci ne sont pas des lieux de débat, selon le SDFE, puisque comme le précise une de nos interlocutrices, *« c'est bien bouclé avant »*. Le contenu du document s'enrichit aussi, au cours du processus rédactionnel, des interactions du niveau national avec le niveau communautaire : *« Une première version du Plan national d'action pour l'emploi (PNAE) est disponible en février, qui tient compte des interactions avec la Commission et le comité de l'emploi concernant notamment les projets de rapport conjoint sur l'emploi et de recommandations »*³.

Pour nos interlocuteurs du Ministère de l'emploi, le processus d'écriture du PNAE s'est au fil du temps « routinisé »⁴. L'exercice débute en général par une réunion interne de lancement au Cabinet du ministre, suivie ensuite d'une réunion interministérielle au SGCI qui fixe le calendrier et les directives pour l'élaboration des documents.

A l'issue de cette réunion préalable visant à « décortiquer le texte »⁵ de la Commission, chaque département du ministère rédige la partie qui le concerne et la transmet au Département synthèses. En cas de litige, des réunions au Cabinet peuvent être organisées pour l'arbitrage entre les différentes directions du même ministère.

¹ « Ici à Synthèses on reçoit tout et on fait une synthèse et donc un premier PNAE va circuler, va être amendé et petit à petit on construit le document final », entretien au Département Synthèses.

² http://www.travail.gouv.fr/ministere/ministere_f.html

³ J-C. Barbier, N. Samba Sylla., 2002, *op. cit.*, p. 15.

⁴ « Le PNAE maintenant c'est assez bien rôdé », entretien au SDFE.

⁵ Entretien au SDFE.

Depuis 2000, la rédaction du plan donne lieu par ailleurs, en bout de course, à une consultation des partenaires sociaux dans le cadre du Comité du dialogue social pour les affaires européennes et internationales¹ (CDSEI). Le SDFE participe à l'ensemble du processus y compris aux réunions relevant du « dialogue social ». Ainsi, on peut considérer à l'enseigne de J-C. Barbier que « *l'une des influences majeures de la SEE est d'avoir modifié assez considérablement le système des acteurs classiques des politiques de l'emploi en y introduisant sérieusement les partenaires sociaux et le services des droits des femmes et de l'égalité* »².

A contrario, force est de constater que l'élaboration du PNAE s'effectue dans une logique fortement centralisée car ce sont essentiellement les acteurs du niveau national qui sont impliqués dans le processus rédactionnel. Si on assiste à un « *élargissement du système d'acteurs qui définit le cadre de la politique de l'emploi* »³, peu de place est faite aux services déconcentrés des ministères. Par ailleurs, les collectivités territoriales et tout particulièrement les Régions en ont été exclues, alors qu'à travers leurs compétences en formation professionnelle elles sont fortement impliquées dans la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'emploi. Une représentante de l'Association des Régions de France indique en ce sens que l'articulation de l'intervention des conseils régionaux avec le PNAE, dans le cadre du programme Objectif 3 du Fonds social européen qui en constitue l'instrument financier, s'est effectuée *a posteriori* : « *Les Régions n'ont jamais été associées à l'élaboration du PNAE, donc pour le bras financier qu'est le FSE, à travers l'Objectif 3, du PNAE, nous avons vaille que vaille trouvé de la cohérence avec nos dispositifs (...). Une fois que les grandes orientations ont été données, nous avons 'peigné' nos dispositifs pour voir quelles étaient les clés d'entrée qui permettaient d'accompagner ce PNAE et non pas l'inverse, c'est-à-dire voir quels étaient les dispositifs les plus performants qui auraient pu intégrer le PNAE co-financé par le FSE* ».

¹ Créé par le décret 98-1080 du 30 novembre 1998.

² J-C. Barbier, N. Samba Sylla, 2002, *op. cit.*, résumé.

³ *Ibid.*, p. 78.

Paragraphe 2 - Une participation importante du Service des droits des femmes légitimée par la forte teneur « politique » des PNAE

Depuis le premier PNAE en 1998, le SDFE est en charge de l'élaboration du contenu des lignes directrices consacrées à l'égalité entre les hommes et les femmes. Selon nos interlocuteurs, depuis le début de la procédure, le Service des droits des femmes a été « *la cheville ouvrière de la réflexion* »¹ sur la problématique d'égalité entre les hommes et les femmes. La responsable de la rédaction des PNAE au Département Synthèses considère d'ailleurs que « *très vite, il y a eu côté français une très bonne appropriation de l'exercice par le Service des droits des femmes ; elles sont très présentes dans cet exercice communautaire (...) elles suivent cela de très près et bien sûr au moment du PNAE, parce qu'elles ont compris tout le parti qu'elles pouvaient en tirer* ».

Compte tenu de la faible importance accordée à la problématique d'égalité entre les hommes et les femmes au niveau national, jusqu'au changement de gouvernement en 1997, les actions spécifiques pouvant rentrer dans le quatrième pilier étaient peu nombreuses². L'impulsion politique communautaire relative au processus de Luxembourg a pu incliner d'une certaine manière le gouvernement Jospin à porter une attention particulière à ce pilier, et par là même légitimer l'implication initiale des Droits des Femmes dans l'élaboration du PNAE. En ce sens, on souligne au Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne : « *Il y a avait une volonté à Matignon extrêmement forte de renforcer ce quatrième pilier, d'abord parce qu'on avait besoin d'être exemplaire dans la construction du premier plan, sachant que nous avions été à l'initiative de cette formidable impulsion politique qui a donné le sommet de Luxembourg* ». De même, en 1998, à la première réunion interministérielle faisant suite au Conseil européen de Luxembourg, organisée par le Cabinet du Premier ministre, ce dernier a demandé aux participants que le quatrième pilier « *ne soit pas considéré comme résiduel* »³. Une représentante du SDFE souligne à propos du premier PNAE, la volonté politique du Premier ministre qui a constitué

¹ Entretien au SGCI.

² Le représentant du SGCI souligne que la première année ce service a eu des difficultés « *à trouver un certain nombre de dispositifs qui avaient un tant soit peu de substance, et puis à trouver les moyens de mettre en place ensuite et d'appliquer ces dispositions* ».

³ Compte-rendu de la réunion interministérielle tenue le mardi 13 janvier 1998 à 15 h 00, sous la coprésidence de Mme Mangin et de M. Gateau, conseillers techniques au Cabinet du Premier ministre, « *Suite du Conseil européen de Luxembourg sur l'emploi : élaboration du plan d'action national pour l'emploi* », Secrétariat général du Gouvernement, 16 janvier 1998, p. 5.

un contexte facilitateur par la suite : « *Sur tous les points 'égalité', il a fallu qu'on se batte énormément la première année, et je me suis rendu compte que cela allait mieux après. Alors cela allait mieux après parce que je pense qu'ils avaient compris que c'était une politique communautaire et qu'il y en avait au moins pour cinq ans. Nicole Péry est arrivée, on retrouvait à nouveau un Secrétariat d'Etat, une véritable volonté politique de la part de Jospin (...) tout cela, ça a pas mal boosté* ».

Lors des deux premiers plans, les Droits des femmes ont rédigé le quatrième pilier en mettant en place des concertations bilatérales avec les ministères pouvant être impliqués. Or, pour la réalisation de la brochure annuelle intitulée « L'égalité en marche » sortant à l'occasion du 8 mars, le SDFE organise, depuis 2000, une consultation écrite en janvier-février auprès de ses partenaires ministériels sur les actions qu'ils vont mettre en œuvre. Ils s'appuient ainsi désormais sur les contributions qui lui sont transmises dans ce cadre pour rédiger le PNAE : « *J'utilise une partie de ce matériel pour répondre aux trois lignes directrices pour construire le pilier quatre* »¹.

C'est pourquoi les actions spécifiques contenues dans le pilier quatre du Plan sont fortement inspirées du programme d'action gouvernemental en matière d'égalité entre les hommes et les femmes que le Service des droits des femmes révise annuellement en collaboration avec ses différents partenaires. Ce pilier s'est d'ailleurs étoffé, depuis le premier Plan, à mesure que ce programme annuel s'est développé.

Une innovation est apparue pour le PNAE 2002, puisqu'en plus du SDFE, certains départements du Ministère de l'emploi ont été sollicités pour contribuer à la rédaction du pilier destiné spécifiquement aux femmes, et ce tout particulièrement sur les lignes directrices 17 et 18.

En 1999, lorsque la logique d'intégration de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des piliers est actée par le Conseil, le rôle du SDFE dans le processus rédactionnel des PNAE devient plus important. En effet, au delà des actions positives du pilier quatre, le SDFE contribue alors à l'intégration de l'égalité dans les autres piliers, par un travail de « *relecture* » de l'ensemble des fiches rédigées par les autres services administratifs.

¹ Entretien au SDFE.

La prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes ne constitue pas selon ce service un « *réflexe* » pour les acteurs de droit commun. Aussi, il est amené à faire régulièrement des propositions d'amendement des documents pour que la répartition hommes/femmes dans les dispositifs soit mentionnée. La représentante du Département Synthèses nous confie d'ailleurs que la prise en compte de l'égalité hommes/femmes dans les PNAE est liée au fait que les actrices des « Droits des Femmes » « *sont là très présentes dans les réunions interministérielles et qu'elles font un passage en revue assez systématique* ».

Tout comme les actions spécifiques, l'approche intégrée (« *gender mainstreaming* ») a été soutenue dès 1999 par le gouvernement, ce qui a pu aussi contribuer à lever les « résistances » initiales des acteurs administratifs impliqués dans l'élaboration des PNAE. Le représentant du SGCI met ainsi en exergue l'ascendant de la légitimité politique sur la rationalité technique et administrative des fonctionnaires qui sont tenus de mettre en œuvre l'orientation relative au *mainstreaming* : « *Une fois que le Cabinet du premier ministre entérine cette orientation parce qu'elle lui semble juste avec ses orientations, ses principes, il s'agit alors de la mettre en œuvre, donc on va la mettre en œuvre techniquement (...). Il est quand même fondamental en temps que fonctionnaire de répondre aux orientations de quelqu'un qui a été élu démocratiquement (...) une fois que l'on a passé ces barrières avec certains, cela se met en place et puis après c'est corrigé au fur et à mesure à chacune des étapes* »¹.

Le SDFE, de son côté, fait le constat aussi de la prégnance de la logique politique dans l'élaboration des PNAE. Mais il stigmatise en même temps les décalages que cela peut entraîner entre leurs préoccupations et ce que le niveau gouvernemental peut accepter : « *Nous, on fait notre travail administratif : on propose. Le Cabinet peut nous aider, mais au bout du compte c'est clair que l'on n'allait pas mettre dans le PNA quelque chose dont le Cabinet ne voulait pas (...). Cela a plutôt bien marché mais il faut dire que des fois on était soft* »².

Ceci étant, le SDFE a pu tirer partie du processus communautaire pour que la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes soit introduite dans le suivi et le pilotage des politiques de l'emploi, notamment à travers la mise en place de statistiques sexuées dans l'ensemble des piliers.

¹ Entretien au SGCI.

² Entretien au SDFE.

Paragraphe 3 – Une « action multi-niveaux »¹ des Droits des Femmes à double sens : infléchissement de la SEE et mise en place de statistiques sexuées dans les PNAE

L'interdépendance croissante des espaces national et communautaire en matière de politique de l'emploi constitue un atout majeur pour des acteurs comme les Droits des Femmes, dont les ressources et le poids institutionnels sont relativement faibles au niveau national. Comme le soulignent J-C. Barbier et N. Samba Sylla dans leur rapport de recherche consacré à l'évaluation de la Stratégie européenne pour l'emploi en France, « *les arbitrages et décisions qui résultent de cette action multi-niveaux rendent beaucoup plus complexe l'action mais en multiplient les ouvertures et les opportunités à saisir par les acteurs* »². L'implication des acteurs en charge des Droits des Femmes dans les instances de l'Union européenne leur permet d'agir à un double niveau.

D'un côté, ils peuvent influencer, à travers les multiples arènes et forums communautaires, la définition des politiques européennes elles-mêmes. L'influence des Droits des Femmes ne se limite pas, ainsi, au niveau national de définition du PNAE mais inclut aussi, en amont, le niveau inter-étatique, niveau qui a permis notamment d'infléchir le contenu des piliers et des lignes directrices entre 1998 et 1999 : « *Il y a eu une réunion informelle des ministres 'Femmes' où G. Fraisse, suivie par d'autres, avait dit qu'il fallait d'une part intégrer dans ce quatrième pilier l'égalité de rémunération qui n'existait pas parce que la Commission n'avait pas voulu, et d'autre part, 'éjecter' les handicapés (...) il fallait faire de ce pilier un véritable pilier égalité hommes/femmes* »³. Les Droits des Femmes participent aussi aux réunions de concertation interministérielle pour instruction sur les textes communautaires, conduites sous l'égide du SGCI, et peuvent alors contribuer à « la position française » sur ces textes.

Ils sont en outre présents, au niveau supranational, au sein du Comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dont le président⁴ participe, par ailleurs, aux réunions du Groupe de Commissaires de la Commission européenne pour l'égalité des

¹ J-C. Barbier, N. Samba Sylla, novembre 2002, *op. cit.*, p. 77.

² *Ibid.*

³ Représentante du SDFE, impliquée dans l'élaboration du premier PNAE et présidente du Comité consultatif de l'égalité des chances.

⁴ Cf. Décision du 19 juillet 1995 modifiant la décision 82/43/CEE relative à la création d'un comité consultatif de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Art 3 : « *Le comité comprend quarante membres, à savoir : un (e) représentant (e) par ministère ou services gouvernementaux chargés de promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes* » Art 6 : « *Le comité est présidé par un (e) présidente (e) élu (e) parmi ses membres. Son mandat a une durée d'un an* ».

chances¹. Ainsi la mise sur agenda politique de l'orientation relative au « *mainstreaming* » dans le champ de l'emploi n'est pas tout à fait sans lien avec la participation des acteurs des Droits des Femmes à ces différentes instances. D'ailleurs, selon un représentant du SGCI, la question du « *mainstreaming* » a aussi été impulsée au sein des instances communautaires également par la France. Cette notion de « *mainstreaming* » correspond, selon lui, à la prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des politiques de droit commun : « *L'idée qu'il fallait introduire un mainstreaming, c'est-à-dire que l'égalité hommes/femmes ce n'était pas in abstracto, en dehors du marché du travail, en dehors des mesures d'insertion, ce n'était pas en dehors de la formation, des relations de travail, c'était quelque chose qui était présent à chaque instant des politiques d'emploi ou des politiques d'éducation (...) cette idée a été introduite, a été poussée aussi fortement par la France et par d'autres pays* »². On retrouve ici une réactualisation de la conception qui avait présidé à l'élaboration en France du programme de lutte contre le chômage des femmes au début des années 90. Ce qui confirme d'une certaine manière le caractère hybride de cette notion communautaire de « *mainstreaming* » et le rôle qu'ont pu jouer les acteurs nationaux dans son élaboration.

On pense en particulier aux acteurs/actrices politiques et administratifs porteurs de cette norme d'intervention, et qui participent aux forums et arènes de politiques communautaires, mais également aux expertes françaises qui interviennent au niveau communautaire³. Plus largement, comme nous l'avons esquissé dans la première partie consacrée au référentiel communautaire⁴, se vérifie l'idée que l'orientation communautaire de « *mainstreaming* » ne

¹ « Une fois par an le groupe tient une réunion conjointe avec les représentants du Parlement européen, de la présidence du Conseil, du Comité consultatif sur l'égalité des chances et du Lobby européen des femmes », http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy/com_group_fr.html

² Entretien au SGCI.

³ Ces deux types d'actrice se recouvrent partiellement puisque nombre d'expertes ont occupé ou occupent encore des postes administratifs au sein du Ministère de l'emploi. Par exemple, la responsable du Département Synthèses de la DGEFP, qui coordonne la rédaction du PNAE, a été impliquée dans les réseaux institutionnels communautaires (notamment « Genre et emploi ») et national (CSEP) en tant qu'experte. Elle souligne sur la question du rapport entre politiques spécifiques et politiques générales qui est au cœur de la controverse liée au *mainstreaming* : « *J'ai toujours pensé qu'en traitant les politiques générales et en cherchant à résoudre les grands déséquilibres du marché du travail, ce faisant on parlait des femmes (...) cela c'est le premier point. Par ailleurs le second point, quand on parle de la contribution des femmes sur le marché du travail et leur place dans les déséquilibres, le sujet ce n'est pas seulement d'agir sur les femmes c'est d'agir également sur les hommes. Je suis plutôt partisane de politiques générales dans lesquelles il y a besoin d'observer de façon fine la place des femmes pour alerter (...) est-ce qu'il s'agit de considérer qu'il faut des accompagnements spécifiques pour les femmes, la réponse est non, elle sera de dire il faut des accompagnements adaptés aux catégories de publics* ».

⁴ Voir notamment : Première partie, Chapitre 1, Section 2, paragraphe 4.

s'est pas imposée de manière *exogène* au système politique national puisque, en s'appuyant sur des référents normatifs pré-existants, les acteurs nationaux ont contribué aussi à sa formulation et sa diffusion dans les enceintes de l'Union.

De l'autre, le niveau communautaire est un « levier » important puisqu'il fournit des ressources qui permettent aux Droits des Femmes d'influencer le niveau national d'élaboration des PNAE. Ils ont pu ainsi notamment s'appuyer sur les avis rendus par les différentes instances communautaires sur les PNAE et la comparaison entre Etats membres, inhérente au processus de Luxembourg, pour justifier les avancées en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. « *Sur les PNA, le fait qu'il y ait cette analyse de la prise en compte de l'égalité par les différents Etats par l'Unité Egalité des chances, et qu'il y ait un avis par le Comité consultatif, cela nous permettait à nous, au moment de la rédaction du PNAE d'après, d'avoir un peu une idée de ce qu'il y avait dans les autres pays, de ce qui avait marché, on avait le rapport de la Commission, cela nous permettait de pouvoir être plus fort, soit de nous conforter dans notre démarche, soit de pousser à aller encore plus loin, et là on avait des choses sur lesquelles on pouvait s'appuyer (...) comme cela s'était fait ailleurs, que c'était une politique communautaire, il n'y a avait aucune raison que cela puisse se faire ailleurs et pas chez nous* »¹.

Nous l'avons signalé à propos de la problématique de la parité, les injonctions communautaires (relayées par le Service des droits des femmes) ont eu un effet d'entraînement au niveau national sur la production de statistiques sexuées. De la même manière, dans le cadre de la SEE, l'Union européenne a largement insisté sur la mise en place par les Etats membres d'outils statistiques permettant l'évaluation des progrès réalisés en matière d'égalité entre les hommes et les femmes². Ainsi, à l'issue du premier PNAE, les Droits des Femmes, en s'appuyant sur les orientations communautaires, ont mis l'accent sur le fait que l'approche intégrée supposait *a minima* des statistiques sexuées rendant visible les inégalités entre les hommes et les femmes³. La visibilité de cette question devant aussi

¹ Entretien au SDFE.

² Il est précisé dans la Résolution du Conseil du 22 février 1999 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999, à propos de l'approche intégrée : « *Les Etats membres adopteront une approche visant l'intégration de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans la mise en œuvre des lignes directrices des quatre piliers. Afin de pouvoir utilement évaluer les progrès réalisés à cet égard les Etats membres devront prévoir des systèmes et des procédures appropriés pour la collecte des données* », Journal officiel des communautés européennes C 069 du 13.03.1999, p. 8. Voir à ce sujet la Première partie consacrée à la SEE et l'égalité entre les hommes et les femmes.

³ « *Déjà au départ si on ne connaît pas la situation en termes sexués alors je ne vois pas ce que l'on peut faire* ».

« contraindre » les acteurs de droit commun à en tenir compte dans leur propre politique. La dimension hommes/femmes a été ainsi progressivement intégrée dans les statistiques de la politique de l'emploi contenues dans les Plans successifs. Ce qui a constitué d'ailleurs, selon une de nos interlocutrices des Droits des Femmes, « *une révolution de Palais* ».

Dans le même sens, on souligne au Secrétariat général du comité interministériel le changement qualitatif intervenu par rapport au premier PNAE de 1998 quant au suivi et à l'évaluation de la dimension de l'égalité : « *Il va y avoir en 1999 une réflexion un peu plus aboutie, plus avancée à la suite de travaux qui sont faits. L'idée étant de dire que pour pouvoir mieux aboutir à une réalité d'égalité hommes/femmes, il faut un meilleur pilotage et si on veut un meilleur pilotage, il faut de meilleurs instruments de pilotage, c'est là que l'idée apparaît : est-ce que l'on ne pourrait pas disposer d'outils statistiques qui nous permettraient de mieux suivre ce que l'on fait ?* ».

A l'enseigne de ce que suggèrent les évaluateurs de la Stratégie européenne pour l'emploi en France, à propos du « *référentiel de management communautaire* », il nous semble qu'en matière d'indicateurs et d'objectifs relatifs à l'égalité entre les hommes et les femmes, « *l'influence communautaire ne prend son efficace qu'au moyen et en tenant compte des évolutions internes* »¹. En effet, l'introduction des statistiques sexuées dans les PNAE est concomitante de l'évolution engagée en France sur cette question à partir de 1999², évolution elle-même fortement influencée par le « *cadre européen* »³. Comme le suggère Annie Fouquet ; « *La démarche européenne d'indicateurs clés, portés au regard d'autrui, redonne à la statistique son rôle de magistrature du chiffre que les réflexions épistémologiques et historiques en France avaient tenté de lui enlever pour la remettre à sa juste place : la statistique n'est qu'un repère dans un contexte social et historique donné. La démarche européenne inverse le*

¹ J-C. Barbier, N. Samba Sylla, 2002, *op. cit.*, p. 82.

² De nombreux rapports ont été produits en 1999 sur l'égalité entre les hommes et les femmes. On peut citer parmi les plus cités : B. Majnoni d'Intignano, *Egalité entre les femmes et les hommes : aspects économiques*, collection rapports du conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 1999 ; C. Genisson, *Femmes-Hommes. Quelle égalité professionnelle ?*, collection rapport officiels, Paris, La Documentation française, 1999 ; Colmou A.M., *L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes*, collection rapport officiels, Paris, La Documentation française, 1999.

³ La lettre de mission du 30 août 1999 relative au groupe de travail sur les statistiques sexuées co-piloté par l'INSEE et le Service des droits des femmes précise : « *Cette volonté gouvernementale s'inscrit dans un cadre européen* ».

propos : elle utilise le jugement implicite donné par les indicateurs comme levier d'action pour, à long terme, harmoniser les contextes »¹.

Ainsi, à la demande du Secrétariat d'Etat aux droits des femmes, un groupe de travail a été mis en place en août 1999, présidé par Catherine Blum, inspectrice générale de l'INSEE, et regroupant des « *représentants des principales directions statistiques de l'ensemble des ministères* »². Les missions de ce groupe de travail, centrées sur le recensement des données existantes et le repérage des manques des systèmes d'information en matière de statistiques sexuées, s'inscrivaient dans le cadre de la plate-forme d'actions gouvernementale sur l'égalité entre les hommes et les femmes. Il s'agissait explicitement pour le gouvernement d'« *améliorer, par la production de statistiques sexuées, la connaissance et la visibilité de la situation respective des hommes et des femmes dans le cadre d'une approche globale impliquant l'ensemble des ministères* »³. Ce travail a débouché notamment sur un rapport en décembre 1999⁴ et une circulaire du Premier ministre en mars 2000 relative à l'adaptation de l'appareil statistique de l'Etat, devant permettre d'améliorer la connaissance de la situation respective des femmes et des hommes⁵. Cette dernière recommande d'« *exploiter plus systématiquement les données en fonction du critère du sexe* » et stipule, tout particulièrement dans le domaine de l'égalité professionnelle : « (...) *l'analyse de l'utilisation des dispositifs d'emploi et de formation devra, pour chaque mesure, faire régulièrement apparaître la situation comparée des femmes et des hommes* ».

L'implication de la structure politico-administrative des Droits des Femmes dans les instances d'élaboration des politiques, tant communautaires que nationales, a pu être un élément moteur dans ces évolutions en matière de statistiques sexuées.

La mise en place d'un objectif de réduction du chômage de longue durée des femmes à partir de 2001⁶ constitue aussi un exemple d'évolution conjointe du niveau national et

¹ A. Fouquet, 2002, *op. cit.*, p. 20.

² Note de la Direction générale de l'INSEE à Madame Catherine Blum du 16 septembre 1999.

³ Cf. Lettre de mission du 30 août 1999.

⁴ C. Blum (dir.), *Les situations respectives des femmes et des hommes : statistiques pertinentes*, Rapport du groupe de travail, INSEE, 8 décembre 1999.

⁵ Circulaire du 8 mars 2000 relative à l'adaptation de l'appareil statistique de l'Etat pour améliorer la connaissance de la situation respective des femmes et des hommes.

⁶ « *Dans le domaine de l'insertion dans l'emploi, le SPE porte une attention particulière à la baisse du nombre de chômeurs de longue durée des femmes, ayant abouti à réduire l'écart entre hommes et femmes dans ce domaine au premier trimestre 2001 (de 3,5 à 3 points entre fin 1999 et fin 2000). Des pré-objectifs quantifiés ont été déterminés à cet effet pour chaque région.* », PNAE 2001, p. 42.

communautaire. L'Europe met l'accent, dès 1998¹, dans le cadre de la SEE, sur la nécessité de l'étalonnage (« *benchmarking* ») des performances des politiques nationales², au moment même où la réflexion en France s'engage sur la territorialisation des politiques de l'emploi et l'élaboration de nouveaux outils de pilotage de celles-ci. Par ailleurs, le processus de territorialisation s'inscrit dans un mouvement plus large de réforme de l'Etat, engagé en France depuis de nombreuses années, et dont participe la logique de management par objectif et l'évaluation des résultats³.

On peut considérer qu'à l'enseigne d'autres objectifs quantifiés contenus dans les PNAE, celui de réduction du chômage de longue durée des femmes a été porté, comme le suggère J-C. Barbier et N. Samba Sylla, par des acteurs qui se « *sont saisis des outils communautaires* »⁴ pour faire aboutir des projets antérieurs. Il s'agit, ici, en particulier de fonctionnaires nationaux appartenant à la « coalition de cause » favorable à l'égalité entre les hommes et les femmes (ayant une large expérience en tant qu'experte des forums communautaires) et qui participent au niveau central à l'élaboration de la politique nationale de l'emploi.

L'une d'entre elles est responsable actuellement du Département Synthèses de la DGEFP. Partisane de l'intégration de la dimension d'égalité hommes/femmes dans les politiques générales depuis longtemps, elle souligne à propos de la manière dont est traité cet aspect dans les PNAE : « *Les signaux politiques d'un pilier qui soit un pilier 'mainstreaming' de politique intégrée d'une part, et puis qui soit un pilier déclinant, en gros, les trois sujets qui sont : situation sur le marché du travail, chômage, situation dans l'emploi (cela veut dire*

¹ Il est souligné au début de la Résolution du Conseil sur les lignes directrices pour l'emploi en 1998 que « *des indicateurs communs établis sur la base de données statistiques communes comparables sont importants pour permettre le suivi et l'évaluation efficaces des politiques de l'emploi ainsi que l'identification des bonnes pratiques* ».

² Issue du secteur privé cette technique de management a été appliquée, dans un premier temps, à la fin des années 80 par la DG III (Industrie) puis transférée, ensuite, dans le champ de l'emploi par la DG V (Emploi et affaires sociales) avant d'être consacrée par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 à travers la Méthode ouverte de coordination. Cf. Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000. Voir à ce sujet : I. Bruno, S. Jacquot C. Mandin, *L'Européanisation' saisie par son instrumentation : Benchmarking, Mainstreaming et MOC...Boîte à outils ou boîte de Pandore ?*, papier n°3, Contribution à la journée d'études du vendredi 13 février 2004, Européanisation des politiques publiques et intégration européenne, IEP de Paris.

³ Cf. Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat et Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat. Ce mouvement a abouti, dans la période récente à la promulgation de la Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 qui consacre notamment dans la gestion publique le passage d'une « logique de moyens » à une « logique de résultats ».

⁴ J-C. Barbier, N. Samba Sylla, 2002, *op. cit.*, p. 83.

emploi, salaire etc., et articulation vie familiale - vie professionnelle), c'est une façon de renforcer la politique intégrée. Je pense que c'est effectivement très important d'identifier les sujets sur lesquels il existe des leviers d'action utiles à piloter, à observer, et éventuellement par rapport auxquels il faut se fixer des objectifs. Se fixer des objectifs de réduction du chômage longue durée des femmes, y compris des objectifs quantifiés, c'est un entrée qui est nouvelle dans la philosophie française ». Elle met par ailleurs en avant son rôle dans la mise en place de ces objectifs : « Je pense qu'on peut dire que j'y suis pour quelque chose, cela s'est fait ici, de réfléchir à la manière dont on pourrait travailler sur cette dimension-là, d'abord observer ce qu'est l'écart de réduction du taux de chômage entre les hommes et les femmes une année, et puis ensuite se donner un objectif de réduction du taux de chômage des femmes par rapport à celui des hommes, avec un objectif à un point ou deux points ». Mais elle précise que cela s'est fait dans le cadre national, entre autres lors des débats internes relatifs à la territorialisation de la politique de l'emploi, et non du PNAE : « Ce qui a été discuté en interne, c'est la pratique française sur la territorialisation des politiques de l'emploi et la manière dont en France, ce n'est pas le PNAE, on travaille sur les objectifs globalisés des politiques de l'emploi (...) l'idée de globalisation, la démarche d'objectif de résultats que l'on a mis en place sur le chômage de longue durée, sur le chômage des jeunes, sur le chômage des femmes, c'est cette chronique là sur le chômage des femmes dont je parlais ».

SECTION 3 - L'INTEGRATION DE L'EGALITE DANS LES PNAE OU L'ASSIMILATION DES ORIENTATIONS COMMUNAUTAIRES AU REFERENTIEL EGALITAIRE FRANÇAIS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Paragraphe 1 - « L'approche intégrée » ou « approche globale » comme traduction des orientations communautaires en matière d'égalité des chances dans les PNAE

S'agissant des questions relatives à l'emploi des femmes, force est de constater que le cadre normatif communautaire lié aux lignes directrices de la SEE a légitimé l'introduction de la démarche transversale d'égalité dans les Plans nationaux d'action pour l'emploi français. Dans un rapport du Centre d'Etudes de l'Emploi, produit à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours de la SEE, J-C. Barbier fait le constat suivant : « La SEE a été (et est actuellement) le vecteur incontestable de l'introduction de la logique de mainstreaming dans la conception

et l'élaboration des politiques de l'emploi en France, qui jusqu'à très récemment, en étaient parfaitement éloignées »¹.

Le niveau communautaire est « *un levier de changement interne* » souligne ainsi un représentant du SGCI. Il précise en ce sens que la rédaction des PNAE est fortement soumise à la « *pression communautaire* » liée aux engagements de la France². Et par ailleurs il nous confie à propos de l'égalité entre hommes et femmes : « *Le volet égalité hommes/femmes est un volet qui tend à s'étoffer, à se développer en même temps que je dirais toute l'instrumentation de la politique d'emploi autour de cette question se développe, chose que l'on n'avait pas su faire avant, alors que l'on avait les outils mais que l'on n'avait jamais réussi à instrumenter ; le communautaire nous oblige à faire quelque chose que l'on n'aurait jamais fait spontanément* ». Ceci étant, la participation active de l'administration des Droits des Femmes et de l'Égalité au processus interministériel d'élaboration des documents, à partir de 1999, a été un facteur important de l'intégration de la problématique d'égalité entre les hommes et les femmes dans les PNAE³. *A contrario*, une représentante de la Mission Marché du Travail (MMT) de la DGEFP⁴ affirme à propos de l'inscription de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les PNAE : « *Ce n'est pas nous qui sommes porteur de ce qui est écrit sur le sujet dans les PNAE* ».

De manière concomitante, sans que l'on puisse en inférer, encore une fois, une influence directe du niveau communautaire (et de la SEE)⁵, on observe une prise en compte de cette problématique dans les politiques territorialisées de l'emploi. Nous reviendrons de manière plus détaillée sur ces dernières dans la partie consacrée à la territorialisation et nous focaliserons ici notre attention sur les orientations contenues dans les PNAE, celles-ci constituant un point d'entrée idéal pour analyser l'état du « *référentiel* » des politiques d'emploi en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

¹ *Ibid.*

² « *Dès lors qu'on affiche un engagement politique fort, il faut être à la hauteur de cet engagement et de cet affichage* ».

³ Entretien au SGCI et au SDFE.

⁴ La Mission Marché du Travail (MMT), au sein de la sous-direction « marchés de l'emploi et de la formation professionnelle » de la DGEFP (voir organigramme en annexe : annexe 15), a la responsabilité de l'exercice de la tutelle budgétaire, financière et stratégique de l'ANPE.

⁵ Il y a bien évidemment des interactions discursives entre PNAE et politiques territorialisées de l'emploi puisque les PNAE reprennent dans leurs contenus les développements de la politique nationale et que les circulaires de globalisation et territorialisation font références aux PNAE.

On distinguera pour l'analyse, dans un premier temps, ce qui relève, d'un côté, de la prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la rédaction du document et de l'autre, de la mise en œuvre d'actions relevant de l'approche intégrée de l'égalité. Cependant, ces deux aspects se recoupent partiellement. Ils participent globalement de la même logique de traduction/interprétation des normes communautaires au sein de la politique de l'emploi, et seront étudiés comme tels par la suite.

Si la Commission a pu souligner les insuffisances du PNAE 1998 français au regard de l'intégration de la perspective de « *genre* » dans les mesures pour l'emploi¹, les recommandations de la Commission (puis du Conseil), à partir de 1999, ne portent plus sur cette dimension. Les PNAE successifs intègrent désormais des mesures spécifiques (quatrième pilier) et transversales aux trois autres piliers (employabilité, entrepreneuriat et adaptabilité).

Dans le PNAE 1998, l'accent est mis sur les actions spécifiques et le « *mainstreaming* » est quasiment synonyme « *d'actions transversales positives* »². Ainsi, il est souligné dans le premier PNAE français : « *La France est, dans un contexte de chômage féminin élevé, attachée à l'intégration dans l'ensemble des politiques de la dimension d'égalité des chances. Ainsi le Service public de l'emploi sera invité à porter une attention particulière³ aux femmes, prenant en compte leur situation spécifique sur le marché du travail, et à faciliter leur accès aux différents dispositifs en leur offrant un accompagnement spécifique »⁴. Il s'agit, ici, uniquement de mettre en œuvre des actions spécifiques de rattrapage permettant aux femmes d'accéder davantage aux mesures de la politique d'emploi. Le rapport français du réseau « Genre et emploi » de la Commission européenne souligne dans le même sens à propos du PNAE 1998 : « *Au total, il nous semble que la pratique de *mainstreaming* est encore loin d'être réellement d'usage. On conçoit encore les problèmes de discrimination à l'égard des**

¹ Cf. COM (98) 316 du 15/05/98.

² « *Les objectifs du PNA français, en vue de la promotion d'une véritable égalité entre les femmes et les hommes et d'une meilleure articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale participent, à travers les lignes directrices 16 et 18, de la réalisation du « *mainstreaming* », qui a vocation à se décliner dans chaque pilier du PNA. Dans la perspective d'actions transversales positives, le gouvernement français a choisi de mettre la parité au rang de ses priorités* », Rapport concernant la mise en œuvre du Plan national d'action français, juillet 1998, p. 18.

³ Souligné par nous.

⁴ Plan National d'Action pour l'Emploi, France, 1998, p. 13,

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/fr_fr.pdf

femmes, après coup, en tentant de corriger certains effets de dispositifs, sans s'attaquer au cœur du problème »¹.

Ce n'est qu'à partir de 1999 que les orientations communautaires relatives au « *gender mainstreaming* » font l'objet d'une réelle opération de « traduction » par les acteurs nationaux sous le vocable « *d'approche intégrée* ». La traduction consiste, à un premier niveau, à « *faire passer un texte d'une langue à une autre* »². Mais traduire, c'est aussi « *déplacer* »³. Ainsi, en passant du « *mainstreaming* » à « *l'approche intégrée de l'égalité* » (entre le premier et le second PNAE), les acteurs nationaux ne se contentent pas de transcrire une notion anglo-saxonne neutre et fonctionnelle en langue française, ils y incorporent des éléments de sens⁴, des référents normatifs propres à l'espace national. Autant le concept communautaire ne peut être considéré comme neutre et « *libre de valeur* »⁵, autant sa réception par le niveau national met en jeu nécessairement, aussi, le « *'dispositif cognitif' de référence* »⁶ de la politique nationale concernée.

Au delà, il nous semble que l'opération de traduction croise simultanément les dimensions cognitive et normative, stratégique et institutionnelle de l'action publique. Elle s'inscrit, en effet, dans le « sentier » institutionnel du secteur politique visé et cristallise les débats et controverses relatives au sens de l'action qui y ont cours. Mais elle renvoie *ipso facto* aux intérêts et stratégies, ainsi qu'aux rapports de force entre les acteurs impliqués. Nous l'avons dit, c'est le SDFE qui s'est chargé de la traduction du « *gender mainstreaming* » - au sens

¹ R. Silvera, *Le plan national d'action pour l'emploi français : une lecture sexuée*, Second Rapport français du Réseau « Genre et emploi », DG V - Bureau Egalité des chances, Commission européenne, Juin 1998, p. 17.

² Le mot *traduction* provient du verbe traduire, dont l'origine est le verbe latin *traducere* : « faire passer » in *Encyclopaedia Universalis*. La traduction proprement dite, des textes en français émane des services spécialisés de chaque institution de l'Union européenne. Pour la Commission européenne, ce travail est effectué par le Service de traduction rattaché à la Direction générale de traduction. Mais les acteurs nationaux participent nécessairement au processus de « traduction » à travers leur implication dans les arènes et forums et leurs interactions avec les représentants des organes communautaires. Pour exemple, un glossaire des termes sur l'égalité entre les hommes et les femmes intitulé « 100 mots pour l'égalité » a été produit par l'Unité pour l'égalité des chances. Il est précisé au début du document, dans les remerciements, que « *les experts des Etats membres* » ont été consultés pour son élaboration.

³ Cf. P. Corcuff, *Les nouvelles sociologies. Constructions de la réalité*, Paris, Nathan, 1995.

⁴ J-C Barbier souligne à juste titre que « *Toute langue comporte une dimension de 'code', fonctionnelle, et c'est celle qui est le mieux traduisible. Mais la dimension essentielle du langage ressortit aux significations* », J-C. Barbier, « Juger 'l'Europe sociale' en termes d'efficacité et d'équité ? » in A. Alcouffe, B. Fourcade, J-M. Plassard, G. Tahar, (coord.), *Efficacité versus équité en économie sociale*. XXèmes Journées de l'A.E.S., Paris, L'Harmattan, 2000, p. 209.

⁵ Cf. J-C. Barbier, « Une 'Europe sociale' normative et procédurale : le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi », *Sociétés Contemporaines*, n°47, 2002.

⁶ J-C. Barbier, « A la recherche de 'la politique européenne de l'emploi' » in J-C. Barbier, J. Gautié, (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Centre d'études de l'emploi, Paris, PUF, 1998.

d'application/mise en œuvre des injonctions communautaires - au niveau des PNAE. Il a, à cette occasion, consolidé sa position au sein du système d'acteurs de la politique de l'emploi mais aussi légitimé davantage l'action en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le champ de l'emploi. En outre, il s'est saisi de l'opportunité des nouvelles lignes directrices de 1999 introduisant le « *mainstreaming* » dans les PNAE, pour réaffirmer la nécessité de conjuguer la prise en compte de la dimension d'égalité hommes/femmes dans l'ensemble des politiques et les actions spécifiques destinées aux femmes. En France, au cours des premières années de la décennie 90, l'incorporation de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques de droit commun s'était traduite par la suppression de la plupart des actions ciblées sur les femmes.

C'est pourquoi, le SDFE a d'un côté, ancré la notion « *d'approche intégrée* », en référence à la définition de la Commission européenne¹, sur cette logique d'intégration de la dimension d'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques générales, issue des expériences nationales antérieures. Mais de l'autre, il a dissocié cette notion des actions positives qui sont désormais appréhendées comme complémentaires : « *La politique d'approche intégrée consiste à mobiliser l'ensemble des actions et des politiques générales dans une optique d'égalité des sexes. Il s'agit, en complément des actions positives visant à corriger des inégalités et pouvant cibler certaines catégories de femmes, d'interroger toutes les politiques et actions mises en œuvre quant à leur impact sur les hommes et les femmes* »². Dans ce cadre, l'approche intégrée concerne l'ensemble de la société dans ses deux composantes - hommes et femmes - et non plus uniquement les femmes : « (...) *cette nouvelle approche de l'égalité s'adressera à l'ensemble de la société et révélera les effets des initiatives politiques tant sur les femmes que sur les hommes* »³.

¹ « *Il s'agit, ce faisant 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* » in « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires », Communication de la Commission, COM (96) 67 final, 21 février 1996.

² Plan National d'Action pour l'Emploi pour 1999 et Bilan du Plan 1998, France. En application des lignes directrices pour l'emploi adoptées au Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998, 2 juin 1999, p. 67. Dans le texte du PNAE 1999 est repris presque *in extenso* la définition de l'approche intégrée élaborée par les experts du Conseil de l'Europe en 1998 : « *Cette nouvelle approche peut être définie par la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques* », *ibid.*, p. 87,

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napfr_fr.pdf

³ *Ibid.*, p. 87.

Sous le gouvernement Jospin, les orientations générales du PNAE français (de 1998 à 2001) en matière de politique d'emploi s'articulaient autour de trois grands axes : « *renforcer la croissance et le potentiel de production de l'économie française* »; « *rendre cette croissance plus riche en emploi* »; « *faire en sorte que la croissance et l'emploi bénéficient à tous* »¹.

Le SDFE a proposé en 1999, de la même manière, un quatrième axe qui met l'accent sur la double approche : actions spécifiques et approche intégrée². Celui-ci a été repris partiellement et incorporé dans le troisième axe de la politique de l'emploi la même année : « *Pour que la croissance retrouvée bénéficie à tous (...) une politique volontariste d'égalité des chances entre les hommes et les femmes doit mêler approche intégrée (main-streaming) et actions spécifiques* »³.

Par ailleurs, au fil des PNAE, la référence aux actions correspondant à « *l'approche globale* » développée au niveau national par le SDFE apparaît plus prégnante, et cette terminologie devient quasiment synonyme « *d'approche intégrée* ». Le programme gouvernemental en huit axes sert ainsi de « trame » pour la rédaction des PNAE de 2000 à 2002 au niveau du quatrième pilier. Il est précisé ainsi explicitement dans le PNAE 2002 : « *Sur les huit axes développés, quatre concernent le domaine de l'emploi : l'accès des femmes aux responsabilités, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la valorisation de la contribution des femmes au développement économique et la facilitation de la gestion des temps de vie.* »⁴.

On le voit, la traduction de la norme communautaire relative au « *mainstreaming* » au niveau des PNAE est fortement liée à la manière dont les acteurs politico-administratifs en charge des Droits des Femmes l'ont appropriée, et est tributaire, aussi, de l'évolution du contenu de l'action publique conduite par ceux-ci.

A partir du second PNAE, la démarche d'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau du Plan national d'action pour l'emploi est construite autour de deux

¹ PNAE 1998, p. 2.

² « *Afin que la croissance bénéficie aux hommes et aux femmes, une politique volontariste d'égalité des chances doit mêler approche intégrée et actions spécifiques* ».

³ PNAE 1999, p. 5. L'aspect égalité entre les hommes et les femmes n'apparaît plus ensuite aussi explicitement dans la stratégie globale de la politique de l'emploi décrite dans les PNAE successifs.

⁴ Plan National d'Action pour l'Emploi 2002 pour la France, juin 2002, p. 61, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_france_fr.pdf

points : l'affichage d'indicateurs sexués dans l'ensemble des lignes directrices et le développement d'objectifs quantitatif et qualitatif d'égalité entre les femmes et les hommes. Le PNAE affiche ainsi, depuis 1999, des objectifs en termes d'accès des femmes dans les mesures d'aides à l'insertion, à la formation et à l'emploi. En 1999, il est souligné par exemple, que dans le cadre du Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'Emploi « *L'objectif assigné à l'AFPA est d'accueillir 120 000 demandeurs d'emploi, dont au minimum 55% de femmes, pour les aider à construire leur parcours de formation* »¹. A partir de 2000, les « *informations statistiques sur les progrès réalisés dans chaque ligne directrice* » annexées au document comportent pour la plupart des données ventilées par sexe.

Sur le fond des mesures envisagées, les plans successifs n'ont pas apporté de modification majeure. On assiste à une montée en charge de « *l'approche globale* » mise en œuvre depuis 2000 dans le cadre d'un programme gouvernemental en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes adopté lors du Comité interministériel du 8 mars. Cette méthode, dont l'année 2000 constitue pourrait-on dire, le « point culminant », est articulée globalement autour d'une triple perspective : il s'agit d'évaluer les obstacles et de donner une plus grande visibilité à l'objectif d'égalité²; de renforcer les outils de suivi et d'évaluation des politiques³ ; et enfin de

¹ PNAE 1999, p. 72.

² « *Un document budgétaire sera réalisé dès novembre 2000 qui rendra visible l'effort de la nation en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.* », PNAE 2000, p. 40. « *Suite à un rapport de l'INSEE chargé de recenser les manques statistiques et améliorer la connaissance de la situation respective des femmes et des hommes, une circulaire interministérielle publiée le 8 mars 2000 précise la nécessité de produire, d'exploiter et de publier des statistiques par sexe* », *ibid.*, p. 41.

³ Divers objectifs ont été consignés au fil des PNAE. En 1999, dans le cadre de l'Apprentissage : « *En relation avec les régions, l'accès des filles doit donc être favorisé et en particulier dans les nouvelles filières d'apprentissage, avec comme objectif d'atteindre 35% d'ici la fin 2000* », PNAE 1999, p. 72.

Le PNAE 2000 précise par ailleurs : « *Certaines mesures ont été lancées en 1999 et trouveront leur application concrète en 2000. Elaboration d'objectifs quantifiés dans les trois premiers piliers : l'objectif de 55% de femmes dans les dispositifs du programme de lutte contre le chômage de longue durée et les exclusions, fixé en 1999, est atteint (56,5%). Mais les femmes restent toujours minoritaires dans les mesures les plus proches de l'emploi marchand (39% dans le CIE). En ce qui concerne le dispositif « nouveau départ » les femmes représentent 54% du public accueilli ce qui est très proche de l'objectif initial, fixé à 55%* », PNAE 2000, 10/05/2000, p. 17, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napfr_fr.pdf

En 2002, il est précisé : « *Afin de faire baisser significativement la sur représentation des femmes dans le chômage de longue durée (CLD), le SPE s'est donné comme objectif une baisse d'un point de la part des femmes dans le CLD, ce qui correspond à une baisse de 3,5 points d'écart entre la baisse du CLD femmes et celle du CLD hommes* », PNAE 2002, p. 65.

former les acteurs à l'approche intégrée et développer la mise en place dans les administrations de « *conseiller à l'égalité des chances* »¹.

Rachel Silvera² effectue chaque année, pour le compte du Réseau « Genre et emploi » de la Commission européenne, une expertise des PNAE français selon une « *perspective de genre* ». Elle souligne en ce sens dans son rapport de 2001 : « *Il s'agit davantage de poursuivre, de renforcer les mesures annoncées en 1999 et 2000, plutôt que d'initier de nouvelles mesures* »³. Le PNAE 2002 quant à lui, précise-t-elle, « *ne remet pas en cause le processus en œuvre en France depuis plusieurs années en matière d'égalité de genres* »⁴.

On mesure cependant, ici, l'évolution par rapport aux débuts des années 80 quant à la prise en compte de la problématique des femmes dans les politiques de droit commun. Par exemple, la Conseillère technique en charge de l'emploi et de la formation d'Yvette Roudy souligne au sujet de réunions interministérielles sous P. Mauroy : « *Quand il y avait des dispositions prises sur le chômage, car c'était l'obsession de Mauroy, le chômage tout le temps, il y avait des dispositions qui étaient discutées en disant faisons quelque chose ou mettons bien dans la circulaire de veiller à ce que les femmes en bénéficient à égalité avec les hommes en nombre etc....fixons-nous des objectifs pour que les femmes en bénéficient à telle hauteur au minimum, cela c'était très mal compris, on nous rétorquait qu'on allait tout compliquer (...) cela c'était difficile* ».

¹ « *Des modules de formation et de sensibilisation à l'égalité des chances sont en cours d'élaboration. Ils seront intégrés dans les plans de formation des ministères et démultipliés auprès des échelons locaux (Service Public de l'Emploi, réseaux d'accompagnement des créateurs d'entreprises, cadres associatifs, enseignants, etc.)* », PNAE 2000, p. 40. « *Promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et en assurer l'effectivité dans l'ensemble des politiques et dispositifs concernés implique de mobiliser trois types de moyens d'action: sensibiliser et former les acteurs à cette problématique, développer la fonction de conseiller à l'égalité des chances au sein des administrations et des entreprises et évaluer l'impact des processus engagés* », Plan National d'Action pour l'Emploi pour 2001 et Bilan du Plan 2000, France, mai 2001, p. 38.

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001fr_fr.pdf

² R. Silvera est chercheuse au SET-MATISSE/ Université Paris 1 et mise à disposition à l'Institut Syndical d'Etudes et de Recherches Economiques et sociales de la CGT. Elle est experte pour le réseau « Genre et emploi » depuis 1990.

³ R. Silvera, *Evaluation of national actions plan 2001, French final report*, French report of the expert group « Women and employment of the EC », DG Employment and social relations, Equal opportunity, May 2001, p. 2.

⁴ R. Silvera, *Assessment of the French 2002 NAP from a gender perspective*, July 2002, p. 6.

Paragraphe 2 – L’intégration de l’égalité entre les hommes et les femmes : le référentiel égalitaire de la politique de l’emploi simplement infléchi

On ne peut à ce stade valider l’hypothèse que la SEE soit un simple exercice de reformulation des politiques nationales, autrement dit « *a source of justificatory discourse* » comme le suggère C. De la Porte et P. Pochet¹. Cependant, il nous semble que les changements intervenus relèvent moins de l’influence directe des normes et valeurs communautaires sur les représentations des acteurs nationaux de la politique de l’emploi que de l’influence indirecte, à travers la modification des systèmes d’acteurs et notamment la plus forte participation, dès 1999, de l’administration des Droits des Femmes et de l’Egalité au processus interministériel d’élaboration des documents². Les Droits des Femmes ont pu ainsi influencer l’élaboration de la politique de l’emploi et introduire au sein du cadre normatif des modifications relativement importantes.

Mais les changements introduits en matière d’égalité des sexes, liés aux orientations communautaires, n’ont pas modifié le noyau dur du « *référentiel* » égalitaire de la politique d’emploi. Tout se passe comme si le public féminin constituait toujours une cible « marginale » des programmes d’action en matière d’emploi. La lecture du PNAE 2003 quant à la ligne directrice concernant les « *Mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs* » suffit pour s’en convaincre. Dans ce cadre, il est fait référence au Plan d’aide au retour à l’emploi/Plan d’action personnalisé pour un nouveau départ (PARE/PAP-ND). Les objectifs assignés à ce programme central de la politique de l’emploi, qui « *vise à proposer un appui personnalisé pour l’accès à l’emploi de tous les demandeurs d’emploi, indemnisés ou non* » concernent, en effet, uniquement les demandeurs d’emploi inscrits depuis moins d’un mois, les chômeurs de moins de 25 ans et adultes, ainsi que les demandeurs d’emploi de longue durée³. La différence entre les sexes ne constitue donc pas ici une catégorie pertinente pour l’action. Ce programme s’adresse à tous les demandeurs d’emploi quel que soit leur sexe.

¹ C. de la Porte, P. Pochet, *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels, PIE-Peter Lange, 2002.

² Entretien au SGCI et au SDFE.

³ Quatre objectifs sont visés par le PARE/PAP-ND : « *accompagnement des demandeurs d’emploi dès le premier mois de l’inscription ; augmentation du taux de sortie du chômage avant 6 mois d’inscription pour les jeunes demandeurs d’emploi de moins de 25 ans et avant 12 mois pour les demandeurs d’emploi adultes ; baisse du taux de passage au chômage de longue durée ; diminution de la durée moyenne d’inscription en tant que demandeur d’emploi* », PNAE 2003, p. 11.

La politique générale de l'emploi s'ancre ainsi sur une conception qui n'autorise pas, dans la mise en œuvre, de discrimination *a priori* entre les sexes, mais qui s'accommode des prescriptions normatives supranationales en matière d'égalité des chances entre les hommes et les femmes, obligeant à effectuer un suivi *a posteriori* des inégalités entre les genres. On a assisté en effet à une montée en puissance graduelle de l'intégration de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques d'emploi de droit commun, sans commune mesure avec les décennies précédentes, mais principalement sous l'angle de la mise en place d'indicateurs sexués et d'objectifs quantifiés relatifs à l'accès des femmes aux dispositifs. Un représentant du SGCI résume assez bien les modifications en matière d'instrument : « *Même si en termes de dispositifs et de mesures on avait des choses qui existaient déjà, au moins en termes d'outils et d'instrument de suivi et d'évaluation, on avait enfin des moyens beaucoup plus puissants* ». Les dispositifs existants, qu'il s'agisse des actions spécifiques ou des programmes de droit commun, n'ont pas été modifiés. Seules les modalités de suivi de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes ont fait l'objet d'une attention particulière.

Malgré ces modifications consécutives à la SEE, les normes qui sous-tendent l'action publique en faveur des femmes au niveau de la politique d'emploi renvoient prioritairement au principe d'égalité inhérent à la tradition « *franco-républicaine* »¹ et à celui d'équité comme « *auxiliaire* »² de ce dernier. Dans la période récente, l'intervention publique en matière d'emploi s'est centrée sur la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes en renforçant, d'un côté, dans une « *démarche d'égalisation par la différenciation* »³ les actions spécifiques (à travers le pilier quatre du PNAE) et de l'autre, en introduisant des objectifs quantifiés d'égalité d'accès des femmes aux dispositifs de droit commun.

¹ Selon Simon Wuhl, la conception française de l'égalité s'appuie sur trois plans distincts qui ont « *jaloné historiquement la construction d'un modèle global de référence* » : le principe juridique de l'égalité des droits, l'égalité des chances fondée sur le principe méritocratique et l'égalité des conditions qui affirme le principe de l'égalité des droits économiques et sociaux. Cf. S. Wuhl, *L'égalité. Nouveaux débats*, Paris, PUF, 2002, p. 53.

² « *Le raisonnement en équité est alors mobilisé comme auxiliaire de celui d'égalité dans la perspective de permettre à terme lointain voire indéfini la meilleure garantie de l'égalité abstraite vue comme principe général tendant vers l'uniformité et l'universalité et immédiatement d'empêcher que ne s'aggrave encore les conditions socio-économiques des plus défavorisés* », H. Thomas, « Vers un renversement de la dialectique égalité et équité dans les politiques sociales » in T. Lambert (dir.), *Egalité et Equité. Antagonisme ou complémentarité ?*, Paris, Economica, 1999, p. 99.

³ *Ibid.*, p. 104.

Dans ce second volet, le Service public de l'emploi doit désormais traiter équitablement les hommes et les femmes : on tend à ce que les femmes accèdent davantage aux mesures actives de la politique de l'emploi (où elles sont sous-représentées) et que leur part dans le chômage de longue durée (où elles sont sur-représentées) diminue. Le rôle de l'Union européenne a été primordial dans la prise en compte de ces inégalités. J-C. Barbier souligne en l'espèce que « *l'adoption de la notion de 'femmes sous-représentées' est en lien avec l'évolution du droit communautaire en la matière* »¹. Ceci étant, comme le précise fort justement Hélène Thomas au sujet de la mise en œuvre de l'équité, « *La visée de ces actions est la garantie universelle et uniforme du principe d'égalité* »².

Par ailleurs, les objectifs affichés en matière d'égalité d'accès des femmes aux mesures générales et de baisse de leur pourcentage dans le chômage de longue durée pourraient être assimilés à une discrimination positive ciblant le public féminin. Mais ces objectifs ne sont pas assortis de modalités concrètes de mise en œuvre (à l'exception de l'action de sensibilisation et de formation des acteurs à l'approche intégrée) et ne font l'objet que d'un suivi *a posteriori*. Cette démarche s'inscrit davantage dans une optique de « *discrimination positive à la française* »³ que d'affirmative action anglo-saxonne « *tendant à réaliser immédiatement une égalité de résultats* »⁴. Il s'agit d'une action volontariste dans le cadre des politiques de l'emploi visant à réduire les inégalités entre les hommes et les femmes mais, en même temps, rien ne permet d'affirmer que les femmes font l'objet d'un traitement préférentiel et constituent « un public prioritaire » dans les mesures de droit commun. A l'enseigne des actions spécifiques à destination des femmes, la réduction d'un point de la part des femmes dans le chômage de longue durée correspond à l'objectif « classique » de contre-sélectivité de la politique d'intervention sur le marché du travail, mais les femmes ne bénéficient pas ici d'une priorité d'accès aux mesures visant à modifier la file d'attente.

¹ J-C. Barbier, N. Samba Sylla, 2002, *op. cit.*, p. 44.

² H. Thomas, 1999, *op. cit.*, p. 99.

³ Le rapport du Conseil d'Etat de 1996 considère que la définition suivante de la discrimination positive n'est pas étrangère à la tradition française : « *La discrimination positive est une catégorie particulière de discrimination justifiée, mise en œuvre par une politique volontariste et dont l'objectif est la réduction d'une inégalité* », « Sur le principe d'égalité. Extrait du Rapport public 1996 », Conseil d'Etat, La Documentation française, 1998, p. 83.

⁴ *Ibid.*, p. 82.

C'est pourquoi, on peut considérer que la prise en compte de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes dans les PNAE s'apparente à un « *changement de premier ordre* » du référentiel national de la politique de l'emploi.

Les instruments d'action publique sont réagencés (ou affinés), certains sont plus largement diffusés, mais globalement ils ne sont pas remplacés, et les objectifs de l'action publique restent les mêmes. Par exemple, les données statistiques par sexe existaient déjà dans les systèmes de suivi de la politique d'emploi mais n'étaient pas exploitées de manière systématique dans une perspective de genre. Le rapport du groupe de travail sur les statistiques sexuées conclue en 1999 ainsi : « *Les manques statistiques ne sont pas aussi importants que l'on se l'imagine. (...) La principale difficulté réside dans le fait que le rassemblement des données n'est ni régulier, ni coordonné. Chacun produit des informations le plus souvent sexuées, mais la préoccupation du genre est peu fréquente* »¹.

On sait depuis les travaux fondateurs d'Alain Desrosières et Laurent Thévenot² que les usages des catégories statistiques ne renvoient pas uniquement à une « *représentation scientifique et technique* », mais aussi à une « *représentation politique* », ainsi qu'à une « *représentation cognitive* »³. Ils engagent simultanément « *ces trois usages possibles de la notion de 'représentation'* »⁴. Les exigences en matière de statistiques sexuées au sein des PNAE, en redonnant une légitimité à la différenciation hommes/femmes, contribuent à la visibilité des différences et inégalités entre les sexes sur le marché du travail. Elles tendent, ce faisant, à modifier « *l'image mentale* » des catégories d'action publique utilisées par les acteurs de la politique d'emploi (jeunes, chômeurs, etc....).

¹ C. Blum (dir.), *Les situations respectives des femmes et des hommes : statistiques pertinentes*, Rapport du groupe de travail, INSEE, 8 décembre 1999, p. 1.

² A. Desrosières, L. Thévenot, *Les catégories socioprofessionnelles*, Paris, La Découverte, 1988.

³ Il s'agit « *d'une image mentale qui sert aussi quotidiennement à chacun d'entre nous pour s'identifier et identifier les personnes avec lesquelles il entre en relation* », A. Desrosières, L. Thévenot, 5^{ème} éd., 2002, *op. cit.*, p. 31.

⁴ *Ibid.*

Dans le même temps, la sexuation des statistiques renvoie aussi à un « *travail politique de représentation* »¹ des différents publics féminins dans le champ de l'emploi qui met en jeu leurs identités collectives².

Cependant, on ne peut pas considérer, d'un côté, qu'il s'agit d'un nouvel instrument, puisque la référence au sexe n'a jamais été évacuée des statistiques relatives à l'emploi³. Et de l'autre, si la politique de l'emploi, par ce biais, n'est plus totalement neutre vis-à-vis du sexe, la catégorie hommes/femmes ne constitue pas pour autant une catégorie « pratique »⁴ de l'action pour les acteurs de droit commun.

Paragraphe 3 - L'eupéanisation de l'action en matière d'emploi : dépendance au sentier ou « *réforme innovatrice* » ?

On a affaire en ce sens à une eupéanisation par « *absorption* » plutôt qu'à une réelle « *transformation* » des modes d'action publique⁵. On retrouve ici les conclusions d'une étude comparative, effectuée au niveau européen, sur la traduction de l'approche intégrée dans les Plans Nationaux d'Action pour l'Emploi. Les auteurs soulignent en effet que « *les adaptations du concept d'approche intégrée du genre auxquelles il a été procédé suivant les*

¹ *Ibid.*, p. 56.

² A. Desrosières et L. Thévenot mettent en évidence les liens entre « *l'opération de représentation d'une société qui est au fondement des mesures de la statistique sociale et l'opération de représentation des membres d'une société qui fonde un ordre politique* », *ibid.*, p. 49. L'enjeu technique de sexuation des statistiques de l'emploi rejoint l'enjeu politique relatif à la reconnaissance des identités spécifiques des catégories de femmes sur le marché du travail, et à la définition de « porte-parole » représentatifs. Il n'est pas étonnant de ce point de vue que la revendication autour de la parité en politique se soit focalisée sur les statistiques concernant la place des femmes dans les instances décisionnelles. Par ailleurs, d'un point de vue cognitif, l'interrelation entre ces deux types de « représentation » (statistique et politique) a contribué à l'assimilation de l'égalité à la parité statistique. Le passage discursif d'un registre à un autre a pu faciliter, aussi, l'exportation de la parité dans le domaine de l'emploi, sous l'angle des indicateurs et objectifs quantifiés (on parle d'ailleurs de sous-représentation dans tel ou tel dispositif ou de sur-représentation dans le chômage de longue durée).

³ Cf. *Femmes en chiffres*, INSEE paru en 1986. Annie Fouquet souligne à propos d'une réunion de statisticiens européens organisée à Genève par le BIT en 1984 : « *la France fait plutôt bonne figure car les enquêtes sur l'emploi ont toujours distingué les hommes et les femmes* », A. Fouquet, juin 2002, *op. cit.*, p. 9.

⁴ On veut signifier ici que dans les politiques générales de l'emploi, la catégorie hommes/femmes ne constitue pas une norme d'action opérationnelle, ni une référence pragmatique pour les acteurs qui les mettent en œuvre. Pour le dire autrement, elle renvoie davantage à la « *conscience discursive* » qu'à la « *conscience pratique* », cette dernière correspondant pour A. Giddens à « *tout ce que les acteurs connaissent de façon tacite, tout ce qu'il savent faire dans la vie sociale sans pouvoir l'exprimer directement de façon discursive* ». Cf. A. Giddens, *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987 cité par Philippe Corcuff in *Les nouvelles sociologies. Constructions de la réalité*, Paris, Nathan, 1995, p. 50.

⁵ Cf. C. M. Radaelli, « *The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research* », *Politique européenne*, n°5, automne 2001.

pays peuvent se concevoir plus ou moins comme la continuation de pistes suivies au niveau national pour remédier aux inégalités entre sexes au sein de la société »¹.

Ce constat tend à confirmer l'hypothèse néo-institutionnaliste de la « dépendance au sentier » selon laquelle les traditions nationales et les politiques antérieures qui y sont associées, déterminent en grande partie les modalités et le processus de changement. Le niveau très général des orientations communautaires permet, comme le souligne J-C. Barbier, de « s'adapter à des stratégies très variées au plan national – y compris du point de vue des contenus des politiques »².

Aussi, on peut considérer avec cet auteur que « *les politiques nationales existant avant le lancement en 1997-98 de la SEE n'ont été que peu modifiées dans leur contenu de 'terrain'* ». En dehors de l'affichage d'une égalité d'accès, les dispositifs et mesures de la politique de l'emploi n'ont pas davantage intégré, d'un point de vue opérationnel, la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes. Et de manière plus générale, au niveau du secteur de l'emploi, on rejoint l'idée que « *la tradition des politiques, fermement cohérente avec les types de protection sociale, est, globalement, maintenue (...)* »³. Les référents de l'action publique en matière d'égalité entre les hommes et les femmes sur le marché du travail renvoient de manière centrale, à la tradition républicaine et partant, à un objectif d'égalisation des conditions. On est proche ici de ce que Jacques Commaille appelle le « *référentiel de l'égalisation* »⁴. En effet, la logique qui prime au sein des PNAE français, dans le traitement des inégalités entre les hommes et les femmes, est celle de « *l'égalitarisation* ». D'ailleurs, les orientations communautaires qui mettent l'accent sur la participation des femmes au marché

¹ U. Behning, A. S. Pascual, « Comparaison de l'adaptation de l'approche intégrée du genre dans les différentes stratégies nationales pour l'emploi » in U. Behning, A. S. Pascual (dir.), *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 434.

² J-C. Barbier, 2002, *op. cit.*, p. 20.

³ *Ibid.*, p. 29.

⁴ Il considère que les politiques relatives aux « *relations de genre* » sont marquées par une tension entre trois référentiels : un premier (référentiel de l'égalisation) centré sur l'idée d'émancipation c'est-à-dire l'idée d'« *une libération de l'individu des contraintes que faisaient peser sur lui la famille traditionnelle, la communauté familiale, le système de parenté, avec l'enfermement dans des rôles prescrits* », un second dominé par l'idée d'institution qui « *inspire le 'familialisme' et porte en germe la dépendance de la femme par rapport à la famille* » et enfin un dernier fondé sur l'idée de protection, qui considère que « *la femme est à protéger parce qu'elle est plus faible* ». Cf. J. Commaille, « Les injonctions contradictoires des politiques publiques à l'égard des femmes » in J. Laufer, C. Marry, M. Maruani (dir.), *Masculin-féminin : Questions pour les sciences de l'homme*, Paris, PUF, 2001, pp. 129-148.

du travail¹ (sous l'angle notamment de l'augmentation du taux d'activité - et d'emploi) apparaissent congruentes avec cette logique qui s'ancre historiquement sur l'objectif d'autonomie économique des femmes comme vecteur d'égalité entre les sexes².

Nonobstant, les changements que l'on peut attribuer à la stratégie mise en place par les acteurs des Droits des Femmes et de l'Égalité (mais aussi à l'impulsion politique de L. Jospin et aux débats sur la parité) constituent, aussi de notre point de vue, une « réforme innovatrice » (*innovative or path-shifting change*)³. Il est devenu de plus en plus difficile de revenir, dans le champ de l'emploi, sur les modifications du système d'acteurs ainsi que sur les nouvelles exigences en matière d'égalité entre hommes et femmes.

La faible opérationnalisation de l'approche intégrée au niveau de la politique d'emploi - dont la mise en place d'indicateurs sexués et l'affichage d'objectifs quantitatifs constituent les modalités principales - correspond aussi très certainement, au sein du système national, à un déficit de « *recette éprouvée* »⁴, ou encore à une faible institutionnalisation des recettes issues des enceintes communautaires, telles que « *l'évaluation de l'impact selon le genre* ».

¹ La conciliation entre travail et vie familiale est devenu aussi une « *dimension essentielle* » de la politique de promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes par l'Union européenne, notamment dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi. Cf. M-T. Letablier, « L'égalité entre les sexes, un enjeu européen », Centre d'Etudes de l'Emploi, *Quatre pages*, 46, juillet 2001.

² D'une certaine manière, pour reprendre la terminologie employée par J. Commaille, les « *intérêts du 'Marché'* » prônés par l'Union européenne renouent avec l'objectif « *d'égalitarisation des conditions* » soutenu par l'Etat providence de la période « *post-1945* ». Mais l'enjeu est déplacé (voire inversé), l'égalité des sexes devient une nécessité économique alors qu'auparavant c'était la croissance économique (et l'entrée massive des femmes sur le marché du travail) qui promouvait l'égalité entre les hommes et les femmes.

³ B. Palier, G. Bonoli, « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *RFSP*, vol. 49, n°3, juin 1999.

⁴ B. Jobert, 1995, *op. cit.* Par exemple, les acteurs rencontrés dans le cadre de la mise en œuvre du FSE Objectif 3 mettent en avant le manque d'outils permettant de mettre en pratique l'approche transversale de l'égalité des chances. « *On est confronté à une énorme difficulté de méthodologie (...) tout se passe comme si le Service Droits des Femmes au niveau national ne transmettait pas, je dirais, quelque part de la méthode (...) C'est bien de formuler des oukases ou des injonctions etc...c'est mieux encore d'outiller pratiquement les opérateurs pour qu'ils avancent sur ce contenu* » souligne la représentante de l'Association des régions de France pour le programme FSE Objectif 3 2000-2006.

Il n'est pas étonnant dans cette hypothèse que la France fasse partie, comme le précisent les auteurs de l'étude comparative déjà citée, du groupe de pays qui a mis l'accent sur « *l'exigence méthodologique de l'approche intégrée du genre* »¹.

Au moment du lancement du processus de Luxembourg, la plupart des acteurs de droit commun ne possédaient pas les savoir-faire nécessaires à la prise en compte transversale de l'égalité. C'est pourquoi la traduction de l'approche intégrée dans la politique nationale de l'emploi, opérée par les Droits des Femmes, est passée prioritairement par « *la diffusion d'outils politiques et sociologiques (conception d'indicateurs spécifiquement liés au genre, meilleure participation des femmes à l'élaboration des politiques, création de la fonction de 'conseiller en égalité', etc.)* »². Encore une fois, ces « *outils* » ne sont pas nouveaux pour les acteurs en charge de l'égalité entre les hommes et les femmes qui les promeuvent, ni même totalement étrangers au champ de l'emploi. Mais le fait qu'ils pénètrent, à travers les PNAE, plus largement les politiques de l'emploi correspond, lui, à une innovation. Ainsi peut-on considérer avec l'une de nos interlocutrices, que d'une certaine manière la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes a été « *réintégrée dans les préoccupations, au cœur même du sujet du Ministère du travail* » et n'est plus traitée uniquement à travers de « *l'interministérialité flottante* ».

¹ U. Behning, A. S. Pascual, 2002, *op. cit.*, p. 431. Ces auteurs distinguent cinq groupes de pays (12 pays sont concernés par l'étude) en fonction de la manière dont s'est effectuée la mise en œuvre de l'approche intégrée et des réponses apportées aux différents obstacles spécifiques que ceux-ci rencontrent. Ils soulignent ainsi que « *les modalités de mise en œuvre de l'approche intégrée sont le reflet du rôle dominant joué par la combinaison de divers types d'obstacles (idéologiques, institutionnels, politiques et légaux) dans chaque pays* ».

Le premier groupe correspond aux pays nordiques qui ont une expérience déjà ancienne de la démarche intégrée et qui se centrent sur « *la transformation des rôles sociaux et des rôles de genre* ». Ce groupe s'attaque principalement aux obstacles idéologiques et culturels. Le second groupe composé de l'Allemagne, des Pays-Bas et de l'Autriche se centre sur les obstacles institutionnels et organisationnels et l'approche intégrée renvoie d'abord à « *un problème s'orientant vers un processus de mise en œuvre politique* ». La France fait partie du troisième groupe qui « *s'attaque à la question en créant ou renforçant des instruments mais sans proposer de changement au niveau de la division sexuée du travail* ». Le quatrième groupe constitué du Royaume-Uni et de l'Espagne où le cadre législatif est relativement faible, l'approche intégrée consiste avant tout à assurer l'égalité de traitement d'un point de vue réglementaire et à « *renforcer les politiques de discriminations positives pour faciliter l'intégration des femmes au marché du travail* ». Enfin, le dernier groupe constitué de l'Italie et de la Grèce lutte contre les obstacles idéologiques et institutionnels en améliorant qualitativement les statistiques mais aussi en promouvant des actions spécifiques destinées « *à améliorer le statut de la femme sur le marché du travail* ».

² *Ibid.* La France a davantage mis l'accent sur l'aspect méthodologique de l'approche intégrée au niveau des PNAE et l'on peut largement attribuer cette innovation au plan national à la SEE. Mais cela ne sous-entend pas que les autres aspects, telles que les actions spécifiques aient été abandonnés, bien au contraire. S'ils n'apparaissent pas dans la typologie esquissée par Behning et Pascual, c'est de notre point de vue, simplement parce qu'ils ne constituent pas un changement majeur par rapport à ce qui se faisait déjà avant la SEE.

S'il s'agit pour le moment d'un changement relativement mineur, on ne saurait préjuger des développements ultérieurs, et les innovations engagées au niveau du système d'acteurs ainsi que du pilotage et du suivi de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes, pourraient à terme impliquer des changements plus profonds de la matrice cognitive et normative de la politique de l'emploi.

On observe d'ailleurs déjà, comme nous le verrons dans la section suivante, des innovations allant dans le même sens au niveau de la politique territorialisée de l'emploi. Ces modifications sont, de notre point de vue, clairement articulées aux changements décrits précédemment au sein des PNAE. La mise en œuvre de la politique territorialisée est en effet fortement cadrée d'un point de vue normatif par les PNAE (et la SEE), et en constitue d'une certaine manière la traduction localisée. Nous verrons en outre que le processus de globalisation/territorialisation de la politique de l'emploi, engagé de manière concomitante à la SEE, a eu un effet d'accélération de la prise en compte de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes par le Service public de l'emploi.

De même, l'intégration de la dimension d'égalité des chances dans le programme FSE Objectif 3 2000-2006 (dont l'analyse est présentée dans le second chapitre) contraste fortement avec la programmation précédente. D'ailleurs, le FSE constitue un terrain propice à « *l'expérimentation sociale* »¹ et peut contribuer en retour à modifier le système d'action publique national, en favorisant en particulier la diffusion et l'institutionnalisation d'instruments d'action nouveaux.

SECTION 4 – L'ELABORATION NATIONALE DE LA POLITIQUE TERRITORIALISEE DE L'EMPLOI : UNE PRISE EN COMPTE DES INEGALITES DE SEXES, ENTRE INTIATIVE NATIONALE ET INFLUENCE DE LA SEE

Nous l'avons indiqué dans la deuxième partie, historiquement en France, la prise en compte de la problématique de l'égalité entre les hommes et les femmes au sein du champ de l'emploi s'est appuyée sur les instruments correspondant aux trois « étages » de la politique de l'emploi : la politique de restructuration s'accompagne notamment de la création en 1984 du FNE/ Femmes Isolés, celle relative à l'intervention sur le marché du travail des programmes

¹ S. Rouault, 2002, *op. cit.*

régionaux de lutte contre le chômage des femmes en 1990, et enfin celle de promotion de l'emploi à la mise en place des Programmes locaux d'insertion en faveur des femmes isolées en 1986 et du Fonds de Garantie à l'initiative des Femmes en 1989. La dynamique de territorialisation ne fait pas exception à cette convergence des changements intervenus, d'un point de vue diachronique, dans les secteurs de l'emploi et des « Droits des Femmes », puisqu'elle se traduit par une plus forte prise en compte de la dimension transversale d'égalité entre les hommes et les femmes dans la définition de la politique de lutte contre le chômage, et s'accompagne par là même de l'affirmation de la variable territoriale dans le traitement des questions d'emploi féminin. Par ailleurs, l'accentuation des logiques territoriales se double de modifications des systèmes d'acteurs locaux intervenant sur l'emploi, et notamment d'une plus forte structuration du Service public de l'emploi régional et infra-régional. Pour sa part, l'organisation territoriale des Droits des Femmes a été renforcée dès le début des années 90 ; mais ce n'est qu'à partir des années 1998/99 à la faveur de la territorialisation que ses services déconcentrés sont réellement intégrés au Service public de l'emploi.

Paragraphe 1 - La démarche de globalisation/territorialisation comme accélérateur de l'implication de l'administration des Droits des Femmes au sein du SPE

L'existence du SPE s'incarne de manière concrète à partir de 1997 à travers la globalisation des mesures puis la territorialisation de la politique en 1999. La globalisation expérimentée initialement dans six régions en 1997 est généralisée en 1998 par la circulaire DGEFP de juin 1998, relative à la déconcentration et globalisation des programmes de lutte contre le chômage de longue durée et d'insertion des publics en difficulté¹. Si la structuration formelle du SPE intervient en 1984², ce n'est qu'à partir de la globalisation nouvelle formule qu'il se structure concrètement. Force est de constater qu'à partir de ce moment les services déconcentrés des Droits des Femmes sont davantage intégrés au SPE régional et départemental.

Dans les textes, on observe dans le même ordre d'idée, une montée en puissance de l'implication des Droits des Femmes dans la mise en œuvre de la politique territorialisée de l'emploi. La première circulaire de 1998, qui généralise la globalisation, évoque uniquement

¹ DGEFP n°98-21 du 15 juin 1998 relative à la déconcentration et globalisation des programmes de lutte contre le chômage de longue durée et d'insertion des publics en difficulté.

² Circulaire DE n°11/84 : mise en place du Service public de l'emploi.

les DRDF et CMD dans le cadre du travail d'élaboration des diagnostics et des plans d'action locaux, alors que la mise en œuvre du programme suppose, quant à elle, « *une coopération étroite des trois composantes du Service public de l'emploi* ». Dès la seconde circulaire¹, les services déconcentrés des Droits des Femmes sont associés au pilotage et au suivi : « *C'est au préfet de région qu'il appartient de définir, dans le cadre du Service public de l'emploi associant la déléguée régionale aux droits des femmes, les orientations générales, la stratégie et les objectifs régionaux de résultats* ». L'inscription de la démarche de globalisation/déconcentration dans le cadre du PNAE n'est d'ailleurs pas étrangère à ce changement². La circulaire du 20 novembre 1998 précise que « *la mise en œuvre du Plan National d'Action a commencé dès octobre 1998* ». Or, le PNAE 1998 a été transmis à la Commission en avril 1998 et le PNAE 1999 en juin 1999. On peut donc émettre ici l'hypothèse que les rédacteurs ont tenu compte de la proposition de la Commission européenne du 14 octobre 1998 concernant les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 1999. Cette proposition qui introduit la logique transversale de « *mainstreaming* » rend, par la même, indispensable la participation des services en charge des questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans la démarche engagée par le Ministère de l'emploi. Plus largement, la SEE a été un facteur important de « *la montée en champ d'intervention et en légitimité d'action* » du Service des droits des femmes et de l'égalité au niveau national³. La chef du Département Synthèses de la DGEFP déclare ainsi : « *Effectivement il y a eu un effet de levier lié aux démarches européennes qui a renforcé le positionnement du Services Droits des Femmes dans la situation française* ». La plus forte intégration du SDFE dans les instances d'élaboration nationale des politiques a pu ainsi contribuer à légitimer la participation croissante de ses services déconcentrés au sein du SPE régional et départemental. On observe d'ailleurs, à partir de 1999, une montée en puissance concomitante de l'implication du service central et des services déconcentrés des Droits de Femmes dans la phase ultérieure du processus dit de « territorialisation ».

¹ Circulaire DGEFP n°98/38 du 20 novembre 1998 relative à la mise en œuvre de la globalisation 1999 dans le cadre du plan national d'action pour l'emploi et du programme de prévention et de lutte contre les exclusions.

² Selon la circulaire du 20 novembre 1998, « *la démarche de globalisation s'inscrit en 1999 dans un cadre élargi* », cadre qui est constitué par le Plan National d'Action pour l'Emploi et la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

³ « *En tant qu'acteur collectif, c'est probablement le Service des droits des femmes et de l'égalité qui a le mieux profité de la mise en place de la SEE, une 'clef d'entrée extraordinaire' pour lui* », J-C. Barbier, N. Samba Sylla, 2002, *op. cit.*, p. 82.

En 1999, la territorialisation de la politique constitue une étape supplémentaire du processus engagée en 1997, qui voit notamment les crédits globalisés s'élargir à l'ensemble des « *leviers d'action de la politique de l'emploi* » et où est réaffirmée l'exigence de production d'un diagnostic territorial et d'un Plan d'action local par des équipes locales constituées au niveau infra-départemental¹.

La territorialisation correspond par ailleurs à un changement qualitatif dans l'organisation et dans le fonctionnement du SPE, puisque le « *noyau dur* » (DRTEFP, DRANPE, DRAFPA) s'élargit au niveau régional, en particulier aux DRASS et aux DRDFE, et que l'on assiste à une implication dans les équipes locales d'autres acteurs du territoire dont les représentants des collectivités territoriales². Dans une circulaire de 1999³, co-signée par la chef de Service des droits des femmes, est réaffirmé le rôle des chargées de mission départementale aux droits des femmes au sein des équipes locales : « *Il est nécessaire qu'elles (les équipes locales) travaillent en lien avec les chargées de mission départementale aux droits des femmes* ».

L'intégration des DRDFE et CMDFE au sein du SPE régional et infra-régional apparaît être acquise dans les textes puisque dès 2000 elles ne sont plus uniquement « associées », mais en font partie au même titre que l'ANPE ou l'AFPA⁴. Les acteurs rencontrés sont désormais unanimes pour considérer comme allant de soi leur participation aux réunions du SPE. De même, enfin, une circulaire SDFE du 2 février 2001 précise que les DR et les CMD « *sont membres du SPE* ». Ou bien encore, la circulaire DGEFP du 14 novembre 2001⁵ concernant l'action territorialisée du Service public de l'emploi pour 2002 qui réaffirme le rôle de chacune des composantes du SPE, souligne que les services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle « *travaillent avec les services déconcentrés des droits des femmes et de l'égalité* ».

¹ Circulaire n° 99-24 du 26 mai 1999 relative à la mise en œuvre territoriale des politiques de lutte contre le chômage de longue durée, de prévention de lutte contre les exclusions et pour l'insertion vers l'emploi des personnes en difficulté : mise en place d'un plan d'action local.

² Cf. T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton (dirs.), *Politiques d'emploi et territoires*, Rapport d'étude pour la DARES dans le cadre de la convention n° 1327, Bordeaux, CERVL-IEP de Bordeaux, 2001.

³ Circulaire n° 99-24 du 26 mai 1999, *op. cit.*

⁴ Circulaire DGEFP n° 2000/21 du 29 septembre 2000 relative à l'action territorialisée du service public de l'emploi pour 2001 : prévenir et lutter contre le chômage de longue durée et les exclusions en répondant aux tensions du marché du travail.

⁵ Circulaire DGEFP n°2001-41 du 14 novembre 2001 concernant l'action territorialisée du service public de l'emploi pour 2002 : prévention et lutte contre le chômage de longue durée et les exclusions en répondant aux besoins d'emploi et de qualification des entreprises.

La plus forte implication des services déconcentrés des Droits des Femmes au sein du système d'acteurs local peut se lire, par ailleurs, comme la conséquence de l'obligation faite au SPE, à partir de 1999, d'élaborer des diagnostics et de définir des plans d'action locaux qui tiennent compte de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes. Tout comme la mise en œuvre des fonds structurels, la territorialisation de la politique d'emploi nécessite une expertise en matière d'égalité entre hommes et femmes dont les services déconcentrés des Droits des femmes sont, jusqu'à présent, les seuls détenteurs et qui les rendent incontournables au niveau local.

La reconnaissance de l'expertise des services déconcentrés des Droits des Femmes trouve un écho dans la possibilité donnée aux préfets de renforcer leurs effectifs. Ainsi, au plan régional, lorsque la DR assure aussi la fonction de CMD, le préfet peut envisager « *la mise à disposition d'agents des services administratifs régionaux ou départementaux pour renforcer l'équipe régionale* »¹.

Paragraphe 2 – Les processus de territorialisation nationale et supranationale : des leviers pour la « coalition de cause » en faveur de l'égalité entre hommes et femmes

Au milieu des années 80, la structuration principale de l'intervention des politiques en matière d'emploi autour de publics prioritaires avait conduit à ce que la problématique hommes/femmes (et notamment les différences entre les hommes et les femmes sur le marché du travail) ne soit pas considérée comme une catégorie pertinente de l'action publique. On assiste à partir de la relance de la globalisation en 1997/98, et ce, parallèlement à la plus forte implication de l'administration centrale et déconcentrée des « Droits des Femmes » au sein du SPE, à une meilleure prise en compte de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques de l'emploi.

Le SDFE, alors davantage intégré au SPE national, a pu utiliser les normes communautaires d'un point de vue stratégique pour que cette dimension soit intégrée dans les orientations de la politique territorialisée de l'emploi. Mais il apparaît aussi qu'un certain nombre de postes de haut niveau hiérarchique au sein du Ministère de l'emploi sont détenus par des actrices

¹ Circulaire SDFE/MSD/2001/97 du 2 février 2001 relative aux missions des DR et des CMD aux droits des femmes et à l'égalité et au fonctionnement du réseau local du SDFE.

favorables à l'égalité entre hommes et femmes¹, actrices qui forment avec les fonctionnaires du SDFE d'une certaine manière, une « coalition de cause ». C'est donc l'ensemble des actrices de cette coalition qui a pu tirer profit des injonctions issues du niveau européen. L'une d'entre elles déclare ainsi : « *On n'est pas dans une situation où les décideurs administratifs sont très éloignés de ce sujet-là. Au contraire, ils en sont porteurs et donc cela facilite les choses. Il y a à la fois l'énoncé des directives ou des lignes directrices et des priorités politiques, et il y a aussi les personnes qui portent, et quand ces démarches-là convergent, à mon avis, cela facilite beaucoup l'avancée du sujet* »².

A l'enseigne des changements relatifs au système d'acteurs, l'incorporation de la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes s'est faite progressivement. Les circulaires successives concernant la mise en œuvre territoriale des politiques de lutte contre le chômage, de 1998 à aujourd'hui, témoignent d'une attention incrémentale à l'emploi féminin sous un double registre.

En premier lieu, les inégalités (et les différences) entre les hommes et les femmes sur le marché du travail, en particulier du point de vue du chômage, sont perçues comme nécessitant une intervention du SPE. Ainsi, des objectifs de résultats sont fixés en matière d'entrée des femmes dans les dispositifs mais aussi de baisse du chômage de longue durée des femmes. Du statut d'objectifs « *complémentaires* » en 1998³, les objectifs de baisse du chômage des femmes deviennent plus centraux à mesure que s'approfondit le processus de territorialisation. En effet, en 2000, il s'agit « *d'obtenir une baisse du nombre de chômeurs de longue durée plus importante pour les femmes que pour les hommes* »⁴ et, à partir de 2001, la « *sur-représentation des femmes dans le chômage de longue durée* » doit faire l'objet d'une

¹ On pense en particulier à Rosemarie Van Lerberghe, Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle de mars 1997 à décembre 1999 et à Catherine Barbaroux qui lui a succédé. La première a notamment participé aux travaux de préparation de la Conférence de Pékin en 1995 et la seconde a été nommée membre de l'Observatoire de la Parité en 1998. Mais on peut aussi citer, à un autre niveau, Patricia Bouillaguet, Directrice de l'AFPA en charge de la prospective et des relations avec les pouvoirs publics, Annie Gauvin, chef du Département Synthèses de la DGEFP ou Annie Fouquet, directrice de la DARES. Cet aspect est d'ailleurs très largement ignoré par Pierre Mathiot dans sa sociologie des acteurs de la politique de l'emploi. Cf. P. Mathiot, 2001, *op. cit.*

² Entretien au Département Synthèses de la DGEFP.

³ Circulaire DGEFP n°98-21 du 15 juin 1998. En dehors des trois objectifs assignés au SPE : « *obtenir une réduction du nombre des chômeurs demandeurs d'emploi depuis plus de deux ans, des jeunes chômeurs de longue durée* » et « *améliorer l'accès à l'emploi des bénéficiaires du RMI* », les acteurs du SPE peuvent aussi se fixer des « *objectifs complémentaires, tenant compte des caractéristiques du marché du travail local (notamment situation des jeunes femmes et des femmes au chômage)* ».

⁴ Circulaire DGEFP n° 2000/21 du 29 septembre 2000.

attention plus poussée de la part du SPE ; chaque année est réitéré l'objectif de baisse d'un point de la part des femmes dans le chômage de longue durée¹. Ces objectifs s'inscrivent dans les engagements pris par la France au Conseil européen de Lisbonne. Les lignes directrices de la SEE pour 2001 disposent ainsi que les États membres « *intensifieront les efforts qu'ils déploient pour réduire l'écart entre le taux de chômage des femmes et celui des hommes en soutenant activement une augmentation de l'emploi des femmes et envisageront de fixer des objectifs nationaux conformément aux objectifs exposés dans les conclusions du Conseil européen de Lisbonne* »². Mais il convient également de noter que la mise en place de ces objectifs sur le chômage des femmes est intimement liée, comme le rappelait la responsable du Département Synthèses de la DGEFP, à « *la pratique française sur la territorialisation des politiques de l'emploi* », qui s'appuie sur une démarche de pilotage de l'action publique par objectifs visant à responsabiliser les échelons territoriaux de mise en œuvre³.

Parallèlement, la programmation des actions doit tenir compte, à partir de 1999, des écarts entre les hommes et les femmes quant à l'accès aux dispositifs. Cet aspect est lui aussi fortement lié aux lignes directrices de la SEE⁴ mais aussi à l'élargissement de la globalisation des crédits au programme de prévention et de lutte contre les exclusions qui constitue un volet essentiel du PNAE⁵.

¹ Cf. Circulaire DGEFP n°2001-41 du 14 novembre 2001 et Circulaire n°2002/49 du 21 novembre 2002. Selon la circulaire de 2001, cette baisse d'un point correspond à environ 3,5 points d'écart entre la baisse du CLD femmes et celle du CLD hommes.

² Décision (2001/63/CE) du Conseil du 19 janvier 2001 sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001.

³ Les textes relatifs à la territorialisation s'inscrivent dans un « *système de valeur managérial* » où « *la prescription se fait moins substantielle, elle ne dit plus 'comment faire' mais seulement 'quoi faire' se suffisant à définir de grandes orientations ainsi que des objectifs à atteindre* », T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton, (dirs.), 2001, *op. cit.*, p. 98.

⁴ Les Conclusions du Conseil européen de Vienne de décembre 1998 où ont été adoptées les lignes directrices pour 1999 stipulaient qu' « *afin d'appuyer les engagements inscrits dans les plans d'action nationaux, les États membres sont invités à définir des politiques et à se fixer des objectifs chiffrés et des échéances supplémentaires au niveau national, dans tous les domaines appropriés* », Conseil européen de Vienne, 11 et 12 décembre 1998, Conclusions de la Présidence. Il est précisé dans les lignes directrices pour 1999 à propos de l'approche intégrée : « *Il importe donc notamment de garantir aux femmes le bénéfice des politiques actives du marché de l'emploi proportionnellement à leur taux de chômage* », Résolution du Conseil du 22 février 1999 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999.

⁵ Cf. Circulaire DGEFP n° 99/37 du 30 Novembre 1999 relative à la mise en œuvre du programme 2000 de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et contre les exclusions.

Ainsi, les acteurs du SPE doivent se fixer des « *objectifs de progrès tenant compte de la part des femmes dans le chômage de longue durée (55%)* »¹. C'est notamment le cas des mesures les plus proches de l'emploi, comme le CIE qui accueille majoritairement des hommes et pour lequel il s'agit de porter la part des femmes bénéficiaires à 45%, puis d'atteindre à moyen terme « *une juste représentation des femmes par rapport à leur part dans le public éligible* ». Par ailleurs, afin de suivre l'évolution de ces objectifs le SPE régional est tenu d'examiner « *chaque mois les données relatives à la part des femmes dans chaque dispositif* »².

Et en second lieu, l'actualisation de ces objectifs passe par une prise en compte plus systématique de la situation des femmes dans le processus d'élaboration des diagnostics et des plans d'action inhérent à la territorialisation. La logique qui doit présider à cette prise en compte s'inspire très largement des normes d'action communautaire en matière d'approche intégrée³. La circulaire de mai 1999 formalisant la démarche souligne ainsi : « *Vous veillerez à la prise en compte de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes tant lors de l'élaboration du diagnostic (bilan des actions conduites, analyse des difficultés et perspectives d'accès à l'emploi et prise en compte des besoins des parents isolés) que du Plan d'action local et la programmation (fixation d'objectifs et moyens opérationnels et d'indicateurs de suivi et d'évaluation)* »⁴. Dans ce cadre, le « *diagnostic partagé* » qui s'articule autour de cinq entrées comportant en particulier « *le bilan sexué des actions menées dans le domaine de l'emploi, de l'insertion, de la formation et de l'action sociale* », ainsi que « *l'analyse sexuée de la situation des publics prioritaires et de leurs besoins* »⁵.

¹ Cf. Circulaire n° 99-24 du 26 Mai 1999. Le PNAE 2000 précise par ailleurs : « *Certaines mesures ont été lancées en 1999 et trouveront leur application concrète en 2000. Elaboration d'objectifs quantifiés dans les trois premiers piliers : l'objectif de 55% de femmes dans les dispositifs du programme de lutte contre le chômage de longue durée et les exclusions, fixé en 1999, est atteint (56,5%). Mais les femmes restent toujours minoritaires dans les mesures les plus proches de l'emploi marchand (39% dans le CIE). En ce qui concerne le dispositif « nouveau départ » les femmes représentent 54% du public accueilli ce qui est très proche de l'objectif initial, fixé à 55%* », PNAE 2000, p. 17.

² Note de service DGEFP n°2000/8 du 8 Mars 2000 relative au programme 2000 de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et contre les exclusions.

³ « *L'intégration de la dimension d'égalité entre les femmes et les hommes a pour but de veiller à ce qu'il soit ouvertement et activement tenu compte – lors de la programmation, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de toutes les mesures et interventions à caractère général – des effets de ces dernières sur la situation respective des femmes et des hommes* », « Intégration de la politique d'égalité des chances des hommes et des femmes dans les programmes et projets des fonds structurels », Document technique 3, Nouvelle période de programmation 2000-2006 : documents techniques, Commission européenne, décembre 1999.

⁴ Circulaire n° 99-24 du 26 Mai 1999 relative à la mise en œuvre territoriale des politiques de lutte contre le chômage de longue durée, de prévention de lutte contre les exclusions et pour l'insertion vers l'emploi des personnes en difficulté : mise en place d'un plan d'action local.

⁵ *Ibid.*

Parallèlement à l'intégration transversale de la dimension d'égalité entre hommes et femmes, des crédits sont réservés aux femmes au sein de la « *ligne d'action spécifique* » du programme globalisé¹. Mais l'essentiel des actions dédiées spécifiquement aux femmes restent conduites par les DRDFE sur leurs crédits propres.

Paragraphe 3 – « *Gender mainstreaming* » et territorialisation : des concordances normatives qui se heurtent aux sentiers institutionnels de la politique de l'emploi

Sous l'effet de la territorialisation, la prise en compte de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes par les acteurs du SPE apparaît donc avoir considérablement progressé par rapport à la précédente décennie. Selon le SDFE, ce changement qualitatif apparaît concomitant de la professionnalisation des acteurs de l'emploi en matière d'adaptation des réponses apportées aux besoins locaux. Une chargée de mission en poste au Bureau emploi formation et égalité professionnelle du SDFE souligne en substance : « *Par rapport au début des années 90, il y a vraiment eu des changements, des changements qui tiennent je pense au fait qu'au début des années 90, on était beaucoup moins avancé dans la construction de réponses locales adaptées. Le SPE a beaucoup progressé (...). En 5 ans, il y a eu un développement d'ingénierie, de pratiques et je pense de reconnaissance du tissu économique, il y a eu un très fort saut qualitatif* ».

Plus globalement, le traitement de la question de l'emploi des femmes se trouve au cœur de tendances lourdes, liées à l'approfondissement de la déconcentration/décentralisation, et qui affectent non seulement les politiques de l'emploi mais l'ensemble des politiques publiques. La montée en puissance de la variable territoriale dans l'action publique est liée au mouvement plus large de modernisation de l'Etat et de ses modalités d'intervention, initié au début des années 80 dans un contexte de prégnance des « nouveaux problèmes sociaux » et de recomposition des espaces de régulation publique. La variabilité des problèmes publics conjuguée à la multiplication des niveaux de gouvernement induit une disjonction entre « *intégration politique du territoire* » et « *intégration des politiques publiques sur le*

¹ Le Fonds d'Incitation des Femmes à la Formation et l'Emploi (FIFE) a été remplacé en 2001 par l'Aide à la Reprise d'Activité des Femmes (ARAF). Cette aide est gérée par l'ANPE qui répartit elle-même les crédits entre ses différentes directions régionales. L'ARAF est une aide à la garde d'enfant pour des femmes qui reprennent un emploi, participent à une formation ou créent leur entreprise.

territoire »¹ qui nécessite une coordination accrue des acteurs en situation «*d'interdépendance généralisée* »². L'action de l'Etat-providence tend désormais à se réorganiser autour d'une «*approche globale, transversale et partenariale* »³. La relance du processus de territorialisation des politiques d'emploi en 1997/98 s'inscrit dans cette tendance, puisqu'il met au centre de la «*réforme* » de l'intervention publique en matière d'emploi, la coopération entre les différentes institutions impliquées, en même temps que la flexibilité et l'adaptation des réponses à apporter en fonction des réalités locales. La volonté de passer d'une logique de l'offre (programmes et mesures) à une logique de projet collectif sur un territoire relève de la même dynamique.

La mise en œuvre de la double approche de l'égalité entre hommes et femmes suppose, elle aussi, à la fois un décloisonnement institutionnel et des modalités d'action centrées sur le projet plutôt que sur les dispositifs. Le «*gender mainstreaming* » et le processus de territorialisation s'appuient alors sur des prémisses cognitives et normatives convergentes car il s'agit d'apporter, à partir d'un diagnostic, une attention particulière d'un côté aux situations respectives des hommes et des femmes, et de l'autre, aux spécificités locales. Or, les femmes constituant au même titre que les hommes la population d'un territoire, on ne peut s'intéresser aux réalités locales sans tenir compte de la situation des femmes sur le territoire considéré. Le développement de la dimension territoriale et l'intégration de l'égalité entre hommes et femmes semblent aller de pair et constituent même dans la «*rhétorique* » politico-administrative des Droits des Femmes un cercle vertueux⁴. C'est aussi à la «*croisée des chemins* » entre les démarches territoriales, d'intégration de l'égalité et de développement économique que se situe l'intervention du SDFE relative à l'égalité professionnelle. L'un des axes envisagés dans le cadre du Programme «*Egalité Professionnelle* » de la Loi Organique relative aux Lois de Finances vise plus explicitement à «*favoriser la participation des*

¹ «*Les logiques institutionnelles correspondant aux mécanismes de dévolution du pouvoir et d'acquisition de la légitimité politique et les logiques d'exercice du pouvoir, de gestion et d'intervention publique, tendent à ne pas nécessairement se chevaucher, à ne pas relever des mêmes 'territoires'* », P. Duran, 1999, *op. cit.*, p. 80.

² *Ibid.*

³ B. Palier, «*La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales* », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 16, n°3, septembre 1998.

⁴ A l'occasion du Conseil des ministres du mercredi 24 juillet 2002, Nicole Ameline, ministre déléguée à la Parité et à l'Egalité professionnelle déclarait : «*L'égalité professionnelle implique une démarche intégrée et globale (...) Il s'agit d'une démarche interministérielle et partenariale (...) C'est aussi une démarche pluriannuelle (...) et une démarche au plus près des territoires, car cette prise en compte de l'égalité doit être portée, au cœur de chaque bassin d'emploi, par les acteurs du service public de l'emploi mais aussi par l'ensemble des partenaires locaux* ».

femmes au développement local par la création d'entreprise ». Cet axe s'intègre dans un sous-programme intitulé « *participation des femmes au développement économique et trajectoires professionnelles* » et son objectif est « *d'assurer pleinement la place des femmes dans le tissu économique et social local* »¹. On rejoint ici d'ailleurs les orientations normatives et cognitives associées au principe de « *gender mainstreaming* ».

En effet, « *l'idéologie* »² de la Commission européenne concernant l'égalité des chances, adossée au départ à un principe de plus grande justice sociale, fait plutôt référence aujourd'hui à la nécessaire contribution des femmes sur le marché du travail, comme facteur de croissance et de cohésion sociale. L'égalité des chances entre les femmes et les hommes, désormais intimement liée à l'emploi, est devenue une nécessité économique (synonyme de « *bonne santé économique* ») et le garant du modèle social européen³.

Ceci étant, les circulaires relatives à la territorialisation de la politique de l'emploi restent centrées sur les inégalités entre hommes et femmes en matière de chômage et d'accès aux dispositifs. A l'exception de l'Aide à la Reprise d'Activité des Femmes (ARAF) qui fait référence à la création d'activité, le développement de l'emploi et *a fortiori* la participation des femmes au développement économique local ne constituent pas un enjeu explicite de la politique territorialisée de l'emploi. Les valeurs « *économiques* » promues par l'Union européenne, et reprises par le SDFE au niveau national, faisant de l'activité professionnelle féminine un vecteur de croissance économique, sont supplantées, dans les textes du programme de lutte contre le chômage, par la logique « *sociale* » de réduction des inégalités entre les sexes sur le marché du travail. Ici, ce sont davantage les écarts entre le poids des femmes dans la population active et leur place dans le chômage de longue durée, que la nécessaire optimisation des ressources humaines (et donc l'augmentation du taux d'activité ou d'emploi des femmes) qui sont perçus comme nécessitant l'intervention publique : « *Une attention particulière devra en outre être portée notamment à la réduction des inégalités entre*

¹ Cf. Document de travail « Le programme égalité professionnelle », Mme Grézy, SDFE et Actes du Séminaire consacré à la loi organique relative aux lois de finances du 14 février 2003, document dérivé de la présentation orale faite par Brigitte Grézy, chef de Service SDFE.

² A. Smith, 1996, *op. cit.*, p. 451.

³ Cf. Barbier J-C., Rack C., *Évaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France. Évaluation de la dimension égalité des chances entre les femmes et les hommes*, CEE, mai 1999. Voir aussi le Rapport présenté par le Ministère autrichien du travail, de la santé et des affaires sociales lors du Conseil informel commun « Travail et affaires sociales » et « Égalité des chances », 8-10 juillet 1998 à Innsbruck.

hommes et femmes. En effet, alors qu'elles constituent 45,6% de la population active, les femmes représentent 52,4% des chômeurs de longue durée »¹.

Par ailleurs, on retrouve, eu égard à l'interdépendance entre le processus d'élaboration des PNAE et celui de la politique nationale², les mêmes objectifs en termes d'accès des femmes aux dispositifs de droit commun et de baisse de leur chômage de longue durée que ceux contenus dans le PNAE. On peut donc faire ici une analyse quasiment analogue. Le caractère fondamentalement procédural de la politique territorialisée de l'emploi explique qu'on ne trouve pas trace de précisions dans les textes y afférant sur la manière d'opérationnaliser ces objectifs³, laissant aux acteurs locaux le soin de déterminer les solutions à mettre en œuvre pour les atteindre. En outre, la mise en place de ces objectifs rentre en résonance avec le cadrage discursif de la parité, lui-même fortement ancré dans la tradition universaliste républicaine. En effet, c'est bien le raisonnement paritaire qui est transposé ici pour justifier l'action en faveur des femmes dans le champ de l'emploi. Tout se passe comme si l'usage des catégories statistiques - mobilisant simultanément les trois dimensions de la « représentation »⁴ - permettait de passer de la « *représentation-reflet* »⁵ des femmes en politique à celle de leur place dans les mesures générales de la politique de l'emploi et dans le chômage de longue durée : si les femmes constituent la moitié de l'humanité, il est légitime

¹ Circulaire DGEFP n° 2000/21 du 29 septembre 2000 relative à l'action territorialisée du service public de l'emploi pour 2001 : prévenir et lutter contre le chômage de longue durée et les exclusions en répondant aux tensions du marché du travail, p. 3. Il est fait référence aussi dans le même ordre d'idée à la notion de « *sur-représentation des femmes* ». La circulaire DGEFP n°2001-41 du 14 novembre 2001 concernant l'action territorialisée du service public de l'emploi pour 2002 : prévention et lutte contre le chômage de longue durée et les exclusions en répondant aux besoins d'emploi et de qualification des entreprises précise ainsi : « *La sur-représentation des femmes dans le chômage de longue durée doit être résorbé. Actuellement 52,9% des chômeurs de longue durée sont des femmes alors que la part des femmes dans la population active n'est que de 45,8%* ».

² L'élaboration des PNAE n'est pas réductible à un « *exercice de style* » où on réécrit « *a posteriori la programmation annuelle de la politique de l'emploi* » selon les lignes directrices de la SEE. Cf. T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton, (dirs.), 2001, *op. cit.*, p. 58. De même, la définition de la politique territorialisée n'est pas le simple produit de l'influence européenne.

³ Seule est précisée la nécessaire prise en compte de la situation des femmes dans la procédure d'élaboration des diagnostics et des plans locaux.

⁴ Comme l'indiquent A. Desrosières et L. Thévenot, il s'agit des dimensions technique, cognitive et politique de la représentation. Cf. A. Desrosières, L. Thévenot., *Les catégories socioprofessionnelles*, Paris, La Découverte, 1988.

⁵ La « *représentation-reflet* » renvoie à la conception de la représentation politique comme « miroir » de la société, dont l'enjeu est l'accroissement de la ressemblance entre les représentants et les représentés, et qui s'oppose aux « *principes de la représentation universaliste* » qui visent la représentation des intérêts et non pas celle des identités. Cf. L. Bereni, E. Lépinard, « Les femmes ne sont pas une catégorie. Les stratégies de légitimation de la parité en France », *RFSP*, vol. 54, n°1, février 2004, p. 83. Ces auteurs soulignent fort justement que : « *Le coup de force argumentatif des partisans de la parité a consisté à ancrer leur revendication de représentation-reflet dans le cadre même de l'universalisme républicain, en la présentant comme la conséquence logique de la singulière universalité qui est celle de la différence de sexe* », *ibid.*

qu'elles accèdent « à part égale » aux postes de pouvoir. De même, si elles représentent plus de la moitié des chômeurs de longue durée, elles doivent pouvoir accéder à la même hauteur aux dispositifs de droit commun. Autrement dit, les bénéficiaires de ces dispositifs qui sont supposés être à l'image du public éligible, devraient en tant que « représentants » de la catégorie des chômeurs de longue durée être composés de plus de la moitié de femmes. C'est la même logique qui justifie, *a contrario*, la baisse de la part des femmes dans le chômage de longue durée puisqu'elles sont « sur-représentées » au regard de leur place dans la population active. Plus largement, il nous semble que la traduction de l'approche intégrée de l'égalité entre les hommes et les femmes au niveau de la politique territorialisée de l'emploi s'est appuyée fortement sur les répertoires culturels propres au système national. En France, « *L'adoption de la notion de 'femmes sous-représentées'* »¹ dans le secteur de l'emploi n'est pas uniquement, comme l'indique Jean-Claude Barbier, le fait de l'influence du droit communautaire sur le niveau national. Elle correspond tout autant à la mobilisation par les acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques de l'emploi de schèmes cognitifs et normatifs issus du contexte français, et tout particulièrement des débats autour de la parité². A l'enseigne de la revendication paritaire qui tire sa justification de l'universalité de la différence de sexe, le recours à la notion de sous/sur-représentation³ dans la définition des objectifs de résultats vise, pour ses initiatrices, à ne pas définir les femmes comme une

¹ J-C. Barbier, N. Samba Sylla, 2002, *op. cit.*, p. 44.

² L'interpénétration des sphères supranationale et nationale ne se joue pas qu'au niveau de la mise en oeuvre nationale mais aussi de celui de l'élaboration de l'action publique européenne. Les acteurs nationaux participants aux instances communautaires ont pu ainsi faire prévaloir à ce niveau le même type de raisonnement axé sur le principe représentatif. Ceci est d'autant plus plausible que la France s'est fortement engagée dans le processus de Luxembourg ainsi que dans la mise en place des indicateurs de suivi et d'évaluation de la SEE. Dans le compte-rendu d'une réunion interministérielle, tenue en 1998 sous l'égide du Cabinet du Premier ministre, et portant sur une proposition de la Commission européenne en matière d'indicateurs d'évaluation du PNAE, le représentant du Ministère de l'emploi estimait « *nécessaire de réaffirmer la priorité que la France accorde à cet exercice et la nécessité d'élaborer des indicateurs communs pertinents* ». En conclusion, le Cabinet du Premier ministre demandait que soit élaboré « *un projet de contribution française qui devra prévoir une proposition visant à 'européaniser' l'appareillage d'indicateurs dont il dispose* ». Cf. Compte-rendu de la réunion interministérielle tenue le lundi 22 juin 1998 à 16 h., sous la présidence de Mme Mangin, MM. Bensaïd et Gateau, conseillers techniques au Cabinet du Premier ministre, « Indicateurs d'évaluation du plan national d'action pour l'emploi », Secrétariat général du Gouvernement, 26 juin 1998.

³ Selon M-F. Christophe Tchakaloff, la notion de « sous-représentation » en droit communautaire puisqu'elle est « *valable pour les deux sexes, elle légitime des mesures de compensation sur l'existence d'inégalités de fait et non pas sur une différenciation homme-femme qui risque aussitôt de passer pour discriminatoire* ». Elle « *évite également d'insérer les femmes dans une catégorie* » in M-F. Tchakaloff Christophe, « Egalité et action positive en droit européen », *Pouvoirs*, 82, 1997, p. 101.

« catégorie »¹. Ces dernières ne constituent pas une catégorie puisque le public féminin traverse l'ensemble des « catégories » de la politique d'emploi. Comme pour la parité, les femmes ne bénéficient pas ici d'un traitement préférentiel², et la faible opérationnalité ainsi que le caractère non-contraignant de ces objectifs n'en font assurément pas une mesure de discrimination positive³. Si ces objectifs doivent faire l'objet d'un suivi *a posteriori* par les acteurs du SPE, aucune préférence n'est accordée *a priori* aux femmes dans l'accès aux dispositifs. Hormis la nécessaire évocation des statistiques sexuées en matière de chômage et d'entrée dans les dispositifs lors des réunions du SPE, ces objectifs sont peu contraignants pour les acteurs, puisque l'atteinte ou non des résultats n'est pas sanctionnée⁴. En outre, la fixation de l'ensemble des objectifs de résultats, y compris ceux relatifs à l'égalité entre hommes et femmes, est déconnectée du processus de globalisation/déconcentration des crédits : ceux-ci, en effet, ne conditionnent pas la détermination des enveloppes financières déconcentrées.

Ainsi, l'usage de la statistique et d'objectifs chiffrés réintroduit d'une certaine manière les différences (et les inégalités) entre les sexes dans le champ de l'emploi. Il n'est cependant pas assorti de modalités concrètes d'application et encore moins de mesures préférentielles en faveur des femmes. Ce faisant, l'actualisation de l'approche transversale de l'égalité entre les

¹ « *Ce qui justifie l'intervention de l'Etat sur le marché du travail, ce sont des politiques correctives. Or, dans ces politiques correctives, il y a effectivement l'égalité professionnelle, qui n'est pas à mettre sur le même plan, car les femmes ne sont pas une catégorie spécifique. C'est la moitié de l'humanité* » déclarait une représentante de la DGAFPA en charge de la prospective et des relations avec les pouvoirs publics, le 18 novembre 2003 lors de son audition par la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée Nationale, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cr-delf/03-04/c0304004.asp>

² « *La mise à l'écart de la problématique anti-discriminatoire dans les registres de justification de la parité au profit d'une rhétorique de l'universalité de la différence des sexes vient sanctionner ce refus de considérer les femmes comme une catégorie victime de discrimination indirecte et, dès lors, susceptible de faire l'objet d'un traitement préférentiel* », L. Bereni, E. Lépinard, 2004, *op. cit.*, p. 97.

³ La définition que donne Kent Greenawalt de l'*action positive* est assez large : « *L'expression affirmative action désigne l'ensemble des mesures visant à accroître les avantages que les membres d'un groupe sous-représenté, qui a généralement été victime de discrimination, retirent d'une politique sociale donnée* ». Elle est utilement complétée par Michel Rosenfeld qui souligne que « *l'affirmative action inclut une forme ou une autre de traitement préférentiel* », expression qui désigne « *toutes actions mises en oeuvre en vue de réparer un préjudice ou d'accroître la proportion des minorités ou des femmes (...)* », M. Rosenfeld, *Affirmative Action and Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry*, New Haven, Yale University Press, 1991, pp. 42-48 cité dans G. Calvès, « Les politiques de discrimination positive », *Problèmes politiques et sociaux*, n°822. Ces éléments de définition permettent d'affirmer que la simple mise en place d'objectifs de résultats ne constitue pas une action positive puisqu'on ne voit pas en quoi les publics féminins concernés accroissent leurs avantages ou bénéficient d'un traitement préférentiel.

⁴ On peut nuancer, ici, en considérant que les injonctions communautaires en matière d'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans le cadre de la surveillance multilatérale, introduite par la SEE, ont pu générer une contrainte normative « en cascade » qui se répercute du niveau national au niveau régional et infra.

hommes et les femmes dans la politique territorialisée de l'emploi s'ancre sur le principe d'équité « à la française », qui vise l'égalisation des conditions, mais n'autorise pas les mesures contribuant à l'égalité des résultats. Et les acteurs du SPE au niveau national, en s'appuyant sur leurs routines institutionnelles, appréhendent les objectifs « transversaux » en matière d'accès des femmes aux dispositifs et de baisse de leur part dans le chômage de longue durée, davantage à travers leur logique traditionnelle de ciblage sur les femmes - constituées alors en catégorie spécifique - que sous l'angle de l'intégration transversale de la dimension d'égalité. Un représentant de la DARES impliqué dans l'élaboration des circulaires de globalisation/territorialisation souligne ainsi que la dimension d'égalité entre hommes et femmes conserve un caractère « spécifique » et n'est pas transversale à l'ensemble des objectifs de résultats assignés au SPE : « *La prise en compte en compte des femmes n'est pas transversale à tous les objectifs, elle est plutôt spécifique (...) cela reste un objectif un peu a part* »¹.

A la fin des années 90, la modification du contexte institutionnel, en lien avec la démarche de territorialisation de l'action publique et la SEE, a favorisé « un saut qualitatif » en matière d'incorporation de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes dans la politique de l'emploi. Cependant, les objectifs « femmes » de la politique territorialisée paraissent avoir dans l'action du SPE une place relativement marginale par rapport aux autres objectifs. De plus, à l'enseigne de la variable territoriale², la prise en compte de la dimension hommes/femmes dans la politique de l'emploi semble fluctuer aussi en fonction du contexte économique. Elle tend à s'estomper en période de tension sur le marché du travail car les acteurs se recentrent alors sur leur logique d'action « lourde » de traitement massif du chômage et ce, quelle que soit la modalité d'intervention prégnante du moment : le ciblage sur des catégories de publics comme dans les années 80 ou la priorité donnée aux personnes les

¹ Entretien DARES. Par exemple, en dehors de la baisse d'un point de la part des femmes dans le chômage de longue durée, 4 objectifs pour 2002 sont fixés : baisser de 15% le nombre de chômeurs de plus de deux ans d'ancienneté, augmenter de plus de 2 points le taux de sortie du chômage avant un an, augmenter de 10% les flux de sortie des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RMI, améliorer la satisfaction des offres d'emploi dans les secteurs qui connaissent des difficultés de recrutement (Circulaire DGEFP n°2001-41 du 14 novembre 2001).

² « *Il semblerait (...) qu'en période de tension s'opère une 'recentralisation' des modes d'action des services de l'Etat (pris au sens large), les enjeux politiques et sociaux liés au chômage relégitimant l'Etat dans sa compétence exclusive en matière d'emploi. A l'inverse, en période de plus grande fluidité du marché de l'emploi, il semblerait que la légitimité des autres acteurs des politiques de l'emploi et du développement économique et social soit davantage considérée et que la prise en compte des territoires se fasse sur le registre de l'apprentissage collectif et institutionnel de nouveaux modes d'action publique, suivant en ceci le large mouvement de modernisation de l'Etat et de ses modes d'action* », T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton, (dirs.), 2001, *op. cit.*, p. 108.

plus éloignés de l'emploi comme c'est le cas actuellement. La directrice de la DGAFPA en charge de la prospective et des relations avec les pouvoirs publics déclarait ainsi, en 2003, devant la Délégation aux Droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée Nationale : « *L'égalité professionnelle a toujours été une priorité, mais, face à un chômage massif, elle est peut-être moins prioritaire que dans une conjoncture moins difficile* »¹.

A contrario, on peut supposer que la concomitance des changements institutionnels et de l'amélioration de l'activité économique de 1997 à 2001 a été un facteur facilitant la prise en compte de la dimension hommes/femmes dans les politiques territorialisées de l'emploi. Cependant, si l'attention transversale portée à cette dimension est avérée au niveau de l'élaboration nationale de l'intervention publique (à travers les objectifs chiffrés et la procédure de diagnostic/Plan d'action local), elle est aussi contrainte par les logiques d'action institutionnalisées des acteurs du SPE, et au niveau local, son opérationnalisation s'effectue, en outre, dans les limites propres à la mise en œuvre de la démarche de territorialisation².

Comme nous allons le voir dans le prochain chapitre, comparativement à la période précédente, la double approche de l'égalité des chances a fait l'objet d'une incorporation importante dans le nouveau programme FSE Objectif 3 2000-2006. Le Service des droits des femmes et à l'Égalité qui a été fortement impliqué dans l'élaboration de ce dernier, a su tirer partie, d'un point de vue stratégique, du contexte institutionnel (et économique) favorable, pour amender en ce sens les documents programmatiques. Ceci étant, à l'enseigne de ce que nous avons constaté au sujet du PNAE et de la politique territorialisée de l'emploi, le référentiel universaliste prégnant dans le champ de l'emploi ne s'en est pas trouvé radicalement modifié. La logique d'intervention « spécifique » en faveur des femmes reste dominante dans les représentations des acteurs du programme, et l'intégration

¹ Contrairement aux périodes de récession précédentes, la remontée du chômage à partir de 2001 s'est accompagnée d'une baisse relative de celui des femmes (le taux de chômage des femmes est passé entre 2001 et 2002 de 10,7 à 10,4 alors que celui des hommes passait de 7,15 à 8,20), contribuant ainsi à recentrer l'attention des acteurs du SPE sur le chômage massif masculin. Cette même actrice soulignait : « *Le chômage masculin a remonté. Si nous n'avons pas réduit la pression politique - nécessaire pour changer les comportements des acteurs -, le chômage masculin ébranle les convictions égalitaires de nos agents. Face à un retour du chômage masculin massif, sans un discours permanent de mobilisation, les gens de terrain ont l'impression que le chômage des femmes est moins important. En devenant massif, le chômage devient moins féminin en termes d'affichage* », <http://www.assemblee-nationale.fr/12/cr-delf/03-04/c0304004.asp>

² Ce dernier aspect sera traité dans la partie relative à la mise en œuvre locale de la politique territorialisée de l'emploi : Quatrième partie, Chapitre 1, Section 3.

transversale de l'égalité est traduite essentiellement en termes d'égalité d'accès des hommes et des femmes aux actions co-financées. Nous verrons qu'il est possible, ici encore, d'améliorer notre intelligibilité de ce phénomène en croisant les variables cognitive, institutionnelle et stratégique.

CHAPITRE 2 - L'ELABORATION DES DOCUMENTS NATIONAUX DE PROGRAMMATION DE L'OBJECTIF 3 2000-2006

La prise en compte de la question de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les Fonds structurels n'est pas récente, puisque celle-ci faisait déjà l'objet, à travers la réforme des fonds structurels de 1993, d'une attention particulière dans la programmation précédente (1994-1999).

Par ailleurs, en 1996, le Conseil des ministres avait adopté une résolution allant dans le sens de l'intégration de cette dimension dans les fonds structurels¹, en suivant l'approche dite de « mainstreaming » (ou approche intégrée) préconisée par la Commission.

La nouvelle programmation du FSE Objectif 3 2000-2006 s'inscrit cependant dans un contexte où cette question prend d'autant plus d'importance que le Traité d'Amsterdam (qui a pris effet en mai 1999) pose le principe de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes comme objectif communautaire² et ancre juridiquement la double approche : actions spécifiques et approche intégrée³. Il s'agit ainsi d'intégrer la problématique d'égalité des chances dans toutes les politiques et dans tous les programmes, et de poursuivre la mise en place d'actions spécifiques visant à corriger les inégalités observées entre les femmes et les hommes. La Commission précise ainsi dans les orientations pour les programmes de la période 2000-2006 : « *Le principe d'égalité entre hommes et femmes est un principe de base démocratique, corroboré par le traité d'Amsterdam. Son intégration dans toutes les politiques n'est plus une option mais une obligation. Dans ce contexte, une approche d'intégration générale en vue d'une égalité des chances doit être introduite dans tous les programmes des Fonds structurels* »⁴.

¹ Résolution du Conseil du 2 décembre 1996 concernant l'intégration de la dimension de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans les fonds structurels européens.

² Art 2 : « *La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 3 A, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté (...) l'égalité entre les hommes et les femmes* ».

³ Art 3 : « *Pour toutes les actions visées au présent article, la Communauté cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes* ».

⁴ Les fonds structurels et leur coordination avec les fonds de cohésion. Orientations pour les programmes de la période 2000-2006, Communication de la Commission, juillet 1999.

Avec la réforme de mars 1999¹ des fonds structurels, le FSE constitue désormais le « *bras financier* » de la Stratégie européenne pour l'emploi. En conséquence, les nouveaux règlements des fonds structurels et du FSE mettent l'accent sur l'intégration de la dimension d'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans toutes les phases de la programmation². Les documents techniques relatifs à la mise en œuvre du programme s'inscrivent dans cette approche duale. Ainsi, « *l'intégration de la dimension d'égalité entre les femmes et les hommes a pour but de veiller à ce qu'il soit ouvertement et activement tenu compte- lors de la programmation, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de toutes les mesures et interventions à caractère général- des effets de ces dernières sur la situation respective des femmes et des hommes. Cette notion couvre aussi bien l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation complémentaires de mesures et interventions spécifiques destinées à promouvoir l'égalité et à aider les femmes à y participer et à en tirer profit* »³.

Comme nous l'avons montré, cette double approche a été introduite dans les lignes directrices 1999⁴ relatives à la Stratégie européenne pour l'emploi et dans le cadre des Plans Nationaux d'Action pour l'Emploi. La promotion de l'égalité des chances est désormais consubstantielle à la SEE alors même que cette dernière s'appuie sur la dimension territoriale de l'action publique et que le FSE en est l'instrument financier principal.

La programme Objectif 3 2000-2006 est centré sur cinq domaines définis par l'Union européenne qui constituent le cadre normatif d'intervention du FSE pour les Etats membres : Politiques actives du marché du travail ; Egalité des chances, intégration sociale ; Education et formation tout au long de la vie ; Adaptation des travailleurs, esprit d'entreprise, recherche, innovation, technologie ; Mesures spécifiques pour améliorer l'accès et la participation des femmes au marché du travail⁵. Ces cinq domaines prioritaires sont articulés aux quatre piliers et aux lignes directrices de la SEE.

¹ Cf. Conseil européen de Berlin du 24 et 25 mars 1999.

² Règlement (CE) n°1260/1999 du conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels. Règlements (CE) 1784/1999 relatif au Fonds social européen.

³ « Intégration de la politique d'égalité des chances des hommes et des femmes dans les programmes et projets des fonds structurels », Document technique 3, Nouvelle période de programmation 2000-2006 : documents techniques, décembre 1999. Voir aussi : « Evaluer l'intégration de la politique d'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les interventions cofinancées par le FSE », Note de discussion, Appui Technique pour l'évaluation FSE, Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, juin 2002.

⁴ Résolution du Conseil du 22 février 1999 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1999.

⁵ Règlement (CE) n° 1784/1999 du parlement européen et du conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds social européen.

La correspondance entre les orientations du FSE et celles de la SEE est résumée dans le tableau ci-dessous :

Axes d'intervention du FSE	Piliers de la Stratégie européenne pour l'emploi
1- Politiques actives du marché du travail	1 - Améliorer la capacité d'insertion des jeunes et des adultes demandeurs d'emploi
2- Egalité des chances, intégration sociale	
3 - Education et formation tout au long de la vie	
4 - Adaptation des travailleurs, esprit d'entreprise, recherche, innovation, technologie	2 - Développer l'esprit d'entreprise
	3 - Encourager la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs
5 - Amélioration de l'accès et de la participation des femmes au marché du travail	4 - Renforcer les politiques d'égalité des chances entre les femmes et les hommes

Sources : « Fonds social européen en France, Objectif 3 2000-2006, Moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi », DGEFP, Département du FSE, janvier 2001.

Du fait de cet enchâssement, l'injonction communautaire en matière d'égalité entre les hommes et les femmes dans le cadre des fonds structurels croise divers registres juridiques (à caractère contraignant ou non obligatoire) et normatifs (du niveau politique au niveau technique). Par ailleurs, la prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes de manière transversale concerne à la fois le processus de mise en œuvre du programme¹ - de son élaboration à son évaluation - et le contenu même des actions qui sont conduites. On s'intéressera ici principalement au processus de mise en œuvre, et plus particulièrement à la définition de la programmation. Lors de l'évaluation de la mise en œuvre du programme précédent, J-C. Barbier distinguait trois niveaux de mise en œuvre : le premier correspondant aux « *activités initiales de négociation de la programmation* », le second au « *'pilote' national du programme* » et enfin le dernier relevant des « *systèmes régionaux de pilote* »². Notre recherche s'intéresse de ce point de vue au premier et au troisième niveaux. Ceux-ci nous paraissent les plus opératoires pour analyser la réception des normes communautaires par les acteurs, à partir d'une posture croisant les dimensions institutionnelle, stratégique et idéale. Le présent chapitre traitera du premier niveau, tandis que le pilotage régional fera l'objet d'une attention particulière dans la quatrième partie consacrée à la mise en œuvre territorialisée des politiques.

Nous verrons ici comment s'est déroulé le processus d'élaboration des documents de programmation en France et de quelle manière la double approche de l'égalité des chances, prônée par la Commission européenne, a été inscrite concrètement au sein de ceux-ci. Cette perspective permet d'analyser la traduction nationale des prescriptions communautaires en matière d'égalité des chances entre les femmes et les hommes, sous l'angle des interactions entre les différentes variables que sont les intérêts, les idées et les institutions.

Le Traité d'Amsterdam et la mise en place du processus de Luxembourg constituent un contexte institutionnel inédit et largement favorable à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. En outre, l'articulation du programme FSE Objectif 3 à la SEE a

¹ On utilise, à l'enseigne de J-C Barbier, la notion de « mise en œuvre » dans son sens extensif. Elle n'est donc pas réductible à la programmation des actions cofinancées mais englobe aussi bien l'élaboration du « *document initial de prescription* » que l'évaluation du programme et inclut l'ensemble des acteurs affectés par le programme y compris la Commission et les bénéficiaires. Cf. J-C. Barbier (dir.), *La mise en œuvre du programme Objectif 3. Contributions aux réalisations, aux résultats et aux impacts du programme en France*, Rapport final version préliminaire, Centre d'Etudes de l'Emploi, 99/27, mai 1999.

² *Ibid.*

légitimé l'implication du SDFE dans la définition des documents de programmation, alors qu'il en était exclu dans la période précédente. La définition de ces documents qui se situe à l'interface du niveau communautaire d'élaboration et de mise en œuvre nationale du programme permet d'observer « l'Etat en action ». Il s'agit d'analyser le processus de constitution d'un compromis entre les différents acteurs en présence et partant, la confrontation de leurs référents normatifs liés à leurs logiques institutionnelles propres.

Les documents de programmation ont été élaborés à travers un travail itératif d'écriture effectué par les différentes administrations concernées, ainsi qu'une consultation-concertation des « partenaires externes » - les collectivités territoriales et les partenaires sociaux notamment -, l'ensemble étant coordonné par le Département Fonds social européen et programmes communautaires (Département FSE) de la DGEFP¹.

On aurait pu s'attendre selon le modèle de la « *concertation autour des plans* »², à une appropriation de l'approche intégrée par les acteurs parties prenantes de ces travaux. Le cloisonnement administratif inhérent à ce type d'exercice n'y a, semble-t-il, pas contribué. Et si le document final incorpore la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes de manière transversale, c'est bien plutôt à la faveur d'une utilisation stratégique par le SDFE du processus itératif d'écriture que d'une prise en charge de cette question par l'ensemble des acteurs ayant participé à ce processus. L'enjeu de cette recherche déborde largement ce constat, puisqu'il s'agit de rendre compte des frottements entre les représentations sociales portées par les acteurs, et non d'évaluer les décalages entre les prescriptions communautaires et les comportements de ceux-ci.

C'est pourquoi nous porterons une attention toute particulière aux controverses qui ont vu jour lors de l'élaboration de ces documents. Celles-ci permettent de rendre compte des modalités de traduction des normes communautaires par les acteurs en présence. Mais elles sont également révélatrices à la fois des stratégies des acteurs, et des schémas cognitif et normatif - propres à chaque institution - que ceux-ci mobilisent au cours de leurs interactions.

¹ Le Département FSE « assure l'interface entre la Commission européenne et l'ensemble des bénéficiaires français du Fonds social européen. Il assure, également, la représentation de la France dans les instances concernées et négocie avec la Commission les enveloppes financières et les contenus des programmes. Il est responsable du pilotage et de la coordination générale des programmes et veille à la mise en œuvre du suivi, de l'évaluation, du contrôle et de la communication », http://www.travail.gouv.fr/ministere/ministere_f.html

² B. Jobert, P. Muller, 1987, *op. cit.*, p. 48.

L'analyse de ces controverses concourt, en cela, à rendre intelligible leur appropriation différentielle des orientations de l'Union européenne.

SECTION 1- LE PROCESSUS D'ELABORATION DU DOCUMENT UNIQUE DE PROGRAMMATION (DOCUP) ET DU COMPLEMENT DE PROGRAMMATION

Paragraphe 1 - La définition du Plan stratégique : une démarche concertée impliquant l'ensemble des acteurs

L'élaboration des documents de programmation s'est déroulée de mai 1999 à juillet 2000. On peut distinguer deux phases principales dans ce processus.

Premièrement, la définition du « Plan stratégique » intitulé « Stratégie d'intervention du Fonds social européen, 2000-2006 en France, Objectif 3 »¹ et qui a été conduite de mai à octobre 1999.

Ce Plan comporte deux parties : d'un côté, l'analyse du contexte économique et social de la France, la stratégie par axe prioritaire et la description des dispositions de mise en œuvre ; de l'autre, l'évaluation *ex ante* de la stratégie d'intervention du FSE en France de 2000 à 2006, le cadre de référence de l'objectif 3 (justifiant notamment de l'articulation de la stratégie avec la SEE) et la vérification *ex ante* de l'additionnalité². Transmis à la Commission européenne le 29 octobre 1999, ce document a fait l'objet d'une négociation³ avec la Commission conduisant à la rédaction par celle-ci de ce qu'on appelle un « *Document Unique de*

¹ Stratégie d'intervention du Fonds social européen 2000-2006 en France, Objectif 3, Plan stratégique, DGEFP, 27 octobre 1999.

² « L'article 11 du règlement (CE) 1260/99 définit le principe d'additionnalité et précise que les crédits des fonds ne peuvent se substituer aux dépenses structurelles publiques ou assimilables des Etats Membres. A cet effet, les autorités françaises conjointement avec la Commission établissent le niveau de dépenses à consacrer à la politique active du marché du travail que l'Etat membre maintient au niveau national au cours de la période de programmation. Conformément aux dispositions réglementaires, ces dépenses sont intégrées dans le DOCUP et sont considérées comme le cadre de référence tout au long de la programmation », « Fonds social européen en France, Objectif 3 2000-2006, Moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi », DGEFP, Département du FSE, janvier 2001, p. 59.

³ « Mandaté par le gouvernement français, le Ministère de l'emploi et de la solidarité a entamé les négociations avec les autorités européennes, sur la base de ce document, à compter du 11 février 2000 », M. Dumas, G. Rabanel, *Rapport d'évaluation ex ante, phase B. Fonds social européen, 2000-2006, Objectif 3, Complément de programmation*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Département FSE, Université Toulouse le Mirail, juin 2000, p. 6.

Programmation » (DOCUP)¹. La négociation du DOCUP s'est déroulée, sur la base des recommandations faites à la France par la Commission européenne², au cours de trois réunions formelles impliquant des représentants de cette dernière et de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et d'une dizaine de réunions informelles techniques. Ce document a été définitivement approuvé par la Commission européenne le 18 juillet 2000.

En outre, la rédaction du Plan a donné lieu au niveau national à de multiples réunions et mobilisé différents acteurs institutionnels dans une logique de cercles concentriques.

Dans un premier temps, un travail interne à la DGEFP a été effectué par les chargés de mission de l'ancienne programmation et les responsables des sous-directions concernés, ainsi que les représentants du Département FSE³. Parallèlement, des rencontres bilatérales ont été organisées entre le Département FSE et les principaux partenaires ministériels nationaux impliqués dans la précédente programmation et potentiellement intéressés par la nouvelle (ces partenaires sont désignés par le vocable « *acteurs centraux* » dans les documents). Dans le même temps (de mai à juin), des instances de travail par « domaine d'intervention » ont été mises en place au sein de l'administration de l'Etat. Dans ce cadre, le SDFE a été invité à co-diriger les réunions relatives au domaine 5 concernant les « *Mesures spécifiques pour améliorer l'accès et la participation des femmes au marché du travail* ».

Des représentantes de ce service ont participé, par ailleurs, aux travaux relatifs aux autres domaines d'intervention. Le Délégué adjoint à l'emploi et à la formation professionnelle écrit ainsi à l'intention de la chef de Service des droits des femmes : « *Je vous propose d'une part que la réflexion sur le thème 5 (égalité entre les hommes et les femmes sur le marché du*

¹ La procédure simplifiée du Document unique de programmation (DOCUP) a été généralisée pour l'Objectif 3 sur la période de programmation 2000-2006. Il s'agit « *d'un seul document, approuvé par la Commission et regroupant les éléments contenus dans un cadre communautaire d'appui (CCA) et dans un programme opérationnel (PO)* ». Le Plan pour le cadre communautaire d'appui (CCA) contient « *l'analyse de la situation effectuée par l'Etat membre concerné, en fonction des objectifs n° 1, 2 et 3 visés à l'article 1^{er} et des besoins prioritaires pour atteindre ces objectifs, et définition de la stratégie, des priorités d'action envisagées, de leurs objectifs spécifiques et des moyens financiers indicatifs correspondants* ». Le Programme opérationnel (PO) pour sa part correspond au « *document approuvé par la Commission visant à mettre en œuvre un cadre communautaire d'appui et comportant un ensemble cohérent d'axes prioritaires composés de mesures pluriannuelles, pour la réalisation duquel il peut être fait appel à un ou à plusieurs Fonds* ».

Sources : http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/vm20002006/vademecum_fr.htm

² « *Le cadre de la négociation est fixé par une lettre de la commission européenne à madame la ministre de l'emploi et de la solidarité en date du 9 février 2000* », M. Dumas, G. Rabanel, juin 2000, *op. cit.*, p. 6.

³ On pourra se reporter utilement à l'organigramme de la DGEFP en annexe : annexe 15.

travail) soit conduite conjointement par nos services et, d'autre part qu'un représentant de votre service participe activement aux autres thèmes dans la mesure où l'égalité des chances doit également être prise en compte de façon transversale, dans les quatre autres domaines »¹.

Une première « *instance de concertation* » a été réunie le 26 mai 1999, qui rassemblait les représentants de l'Etat, des Collectivités territoriales, des Chambres consulaires, des partenaires sociaux et des têtes de réseaux associatifs. L'ensemble de ces réunions avaient pour objet de présenter les principes de la réforme du FSE et d'impulser l'élaboration de contributions en termes de stratégie d'intervention par chaque acteur partie prenante.

De juin à juillet 1999 se sont tenues, par ailleurs, des rencontres bilatérales entre le Département FSE et les « *partenaires extérieurs* » (Association des Régions de France, Association des Départements de France, Association des Maires de France, les têtes réseaux associatifs notamment).

A l'issue de ces travaux, un premier document de synthèse (« *Note de principe et premières orientations par domaine* »²), puis un « *document d'étape du futur plan stratégique pour la France* » contenant le contexte économique et social, la stratégie générale et par domaine, ont été diffusés respectivement le 19 août 1999 et le 9 septembre 1999 aux partenaires et aux préfets de région. Une seconde instance de concertation a été réunie le 16 septembre 1999 pour la « *validation des principes de la concertation et des éléments stratégiques proposés* ». Une version quasi définitive du Plan intitulé « *Stratégie d'intervention du Fonds social européen, 2000-2006 en France Objectif 3* » a été envoyée à l'ensemble des acteurs impliqués avant la dernière réunion du 4 octobre de l'instance de concertation. Par ailleurs, deux réunions interministérielles se sont tenues sous l'égide du SGCI, le 27 septembre et le 18 octobre et une autre à Matignon, le 26 octobre 1999 sous l'égide du Cabinet du Premier ministre, pour valider le document à transmettre à la Commission. Le Service des droits des femmes a été convié à l'ensemble de ces réunions.

¹ Lettre du 6 mai 1999 relative au Fonds social européen, programmation 2000-2006.

² Les éléments en italique renvoient à la présentation du planning de la concertation contenue dans le Plan. Cf. « *Stratégie d'intervention du Fonds social européen 2000-2006 en France, Objectif 3, Plan stratégique* », DGEFP, 27 octobre 1999, p. 119.

Selon l'évaluateur *ex ante*, « cette démarche concertée a permis d'obtenir des contributions spécifiques intégrées ensuite dans des documents intermédiaires de synthèse, a autorisé la validation progressive des données de contexte, a structuré le consensus sur les orientations retenues »¹.

Paragraphe 2 - Une innovation de la nouvelle programmation : le Complément de programmation

En second lieu, le « *Complément de programmation* », qui constitue la déclinaison opérationnelle du Plan stratégique (DOCUP) et comporte les différentes actions et mesures éligibles au FSE dans le cadre du programme, a été élaboré de novembre 1999 à juillet 2000. Contrairement à la programmation 1994-99, les DOCUP ne contiennent plus le « *détail des mesures programmées* ». Les Etats membres devaient donc adopter un nouveau document, le Complément de programmation « *qui fixe notamment les bénéficiaires et l'allocation financière des diverses mesures retenues* »².

Le travail d'élaboration de ce document a été initié par une réunion, le 19 octobre 1999, des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) et des directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP). Il leur était demandé à cette occasion de mettre en place des comités de concertation au niveau régional composés, sur le modèle de l'instance nationale, des représentants de l'Etat au niveau déconcentré, des Collectivités territoriales, des partenaires sociaux, des acteurs économiques et du secteur associatif. Il s'agissait pour chaque région d'élaborer des déclinaisons régionales de la stratégie nationale d'intervention du FSE. La déconcentration de 80% des crédits FSE du programme 2000-2006 constitue un changement important par rapport à la période antérieure, où les crédits étaient gérés quasi intégralement au niveau national. Concrètement, les régions devaient faire remonter, « *sur la base d'une enveloppe financière indicative et en fonction de leurs priorités régionales, leurs principes d'utilisation de l'enveloppe régionale* ». Selon une chargée de mission du Département FSE « *L'épure financière leur appartenait* »³ mais ils devaient tenir

¹ Dumas M., Rabanel G., *Rapport d'évaluation ex ante, phase A. Stratégie d'intervention du Fonds social européen, 2000-2006 en France Objectif 3*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Département FSE, Université Toulouse le Mirail, version du 26 octobre 1999, p. 5.

² « Réforme des fonds structurels 2000-2006. Analyse comparée », Commission européenne, juin 1999, p. 15.

³ Entretien au Département FSE de la DGEFP.

compte du cadre stratégique national, tout particulièrement des dispositifs nationaux concernés au niveau déconcentré et respecter un montant par axe (par domaine)¹.

Les modalités de concertation et d'élaboration des propositions régionales étaient laissées à la discrétion de chaque région. Cependant, il a été demandé aux préfets de réunir les partenaires locaux à deux reprises dans le cadre de ces instances régionales, en novembre et en janvier. Une réunion d'étape rassemblant l'ensemble des SGAR et des DRTEFP s'est déroulée par ailleurs, le 14 décembre 1999. Au final, comme le souligne l'évaluation *ex ante*, « *la concertation en régions s'est faite de façon disparate, elle a été de qualité inégale, ceci est sans doute dû à la brièveté des délais* »², les contributions émanant des 21 régions devant être transmises le 28 janvier 2000 à la DGEFP³. Les acteurs régionaux ont été davantage impliqués dans la définition du programme que dans la période antérieure (1994-99). Cependant, leur participation effective a été fortement contrainte, d'un côté, par le cadre défini au niveau national, et de l'autre, par les délais restreints qui leur étaient impartis pour conduire localement la concertation.

Dans la continuité de la précédente phase, les travaux ont été conduits de manière concomitante au niveau national, notamment à travers les groupes instaurés par domaine d'intervention (par axe). Le Complément de programmation a été élaboré à partir de « *fiches mesures* » issues de la synthèse des travaux régionaux et du volet national. Ces « *fiches mesures* » sont composées de « *types d'action* » qui déclinent les différents dispositifs et actions éligibles au cofinancement du FSE⁴.

L'instance de concertation nationale s'est réunie les 31 mars et 11 mai 2000 pour valider les différentes versions du document. Parallèlement, chaque région (DRTEFP) a été rencontrée par le Département FSE pour ajuster les enveloppes régionales. Le Complément de

¹ Les cinq domaines d'intervention initiaux du Plan stratégique ont été transformés dans le DOCUP et le Complément de programmation en six axes.

² M. Dumas, G. Rabanel, juin 2000, *op. cit.*, p. 10.

³ Nous reviendrons de manière spécifique sur le déroulement de cette concertation en région Aquitaine dans la partie consacrée à la mise en œuvre locale du programme.

⁴ Les six « *axes* » d'intervention retenus se décomposent en onze « *mesures* », elles-mêmes composées de « *types d'action* ».

programmation a été définitivement approuvé lors de la réunion du premier Comité national de suivi¹ du 30 juin 2000, puis transmis pour information à la Commission le 6 juillet 2000.

SECTION 2 - UN PROCESSUS DE PRODUCTION ADMINISTRATIF DES DOCUMENTS DE PROGRAMMATION ELARGI AU SDFE COMME « FENETRE D'OPPORTUNITE » POUR LA PRISE EN COMPTE DE L'EGALITE DES CHANCES

Paragraphe 1 - Un processus itératif de rédaction des documents impliquant le Service des droits des femmes et de l'égalité

Nous l'avons déjà souligné, le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE), et tout particulièrement le Bureau emploi formation et égalité professionnelle (EFEP), a été présent à l'ensemble des groupes de travail de préparation du Plan stratégique. Il a par ailleurs largement été associé par le Département FSE, à la rédaction de l'axe 5 consacré aux actions spécifiques du Complément de programmation. Et malgré les délais contraints, il a pu donner aussi son avis sur les autres axes. La représentante du Service est ainsi intervenue dans le processus itératif de rédaction des documents en y introduisant des éléments susceptibles de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Une chargée de mission du Département FSE précise en ce sens : « *Le Service des droits des femmes a été tout du long plus qu'associé, il a été copilote de ce travail de 'relissage' de l'ensemble des textes pour voir à quel endroit on pouvait suivre de manière particulière la prise en compte de cette priorité* ». Ou encore : « *A l'occasion de la synthèse des contributions des différents partenaires, on a 'relissé' avec le Droit des Femmes l'ensemble des contributions pour voir comment on pouvait inscrire dans chaque axe la priorité transversale, ce qui a conduit à des points d'inflexion particuliers dans le DOCUP* »².

A la lecture des différents documents, on observe globalement une continuité entre le Plan stratégique et le Complément de programmation quant aux mesures (et types d'actions) visées par ces inflexions. On ne présentera pas ici l'intégralité des modifications apportées par le SDFE qui seront davantage étudiées, du point de vue du référentiel de la politique d'égalité entre les hommes et les femmes qui les sous-tend, dans la section suivante.

¹ L'instance de concertation a été transformée en Comité national de suivi, le Département FSE ayant demandé à chaque partenaire de nommer un représentant officiel.

² Entretien au Département FSE de la DGEFP.

En revanche, on donnera ici quelques exemples permettant d'illustrer le travail de réécriture effectué par ce Service. L'analyse comparative des différentes versions des documents que nous avons pu récupérer permet notamment de focaliser l'attention sur les éléments qui ont été retenus ou non dans le document final. On peut d'ores et déjà avancer que la plus grande partie des remarques du SDFE ont été intégrées dans les documents. C'est notamment le cas des mentions générales relatives à la double approche contenues dans le « *Plan stratégique* », comme par exemple celle-ci : « *Dans ce cadre, la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes fait l'objet d'une approche double et complémentaire :*

- *d'une part, l'intégration transversale systématique de cette dimension dans tous les programmes et mesures cofinancées,*

- *d'autre part, le renforcement des mesures spécifiques visant à corriger des inégalités récurrentes et pouvant cibler certaines catégories de femmes »¹.*

Les ajouts dans le Plan, concernant les actions au sein des domaines d'intervention, et ceux relatifs aux mesures et types d'actions dans le Complément de programmation, ont été pour la plupart acceptés. Ainsi, le SDFE a pu faire préciser dans le Plan à propos des Missions locales (Domaine 2 : « *Egalité des chances, intégration sociale* ») qu'il s'agissait « *de répondre aux demandes de jeunes - hommes et de jeunes femmes² - cumulant les difficultés scolaires, sociales, familiales et culturelles* »³. De même, il avait demandé pour l'Apprentissage qu'il soit « *indiqué que l'objectif est de permettre aux jeunes filles de passer de secteurs traditionnellement féminins vers des secteurs porteurs et non vers des secteurs masculins* »⁴. La formulation finale du Complément de programmation en tient compte : « *Des actions spécifiques pourront être menées dans le domaine de l'apprentissage (...) permettant de développer une offre de formation spécifique afin de permettre aux jeunes filles de passer de secteurs traditionnellement 'féminins' vers des secteurs porteurs* »⁵.

¹ Ce passage a été ajouté par le SDFE à une version du 14 octobre 1999 du document « *Stratégie d'intervention du FSE. Objectif 3. 2000-2006* ». Cf. Version finale : « *Fonds social européen en France, Objectif 3 2000-2006, Moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi* », DGEFP, Département du FSE, janvier 2001, p. 104.

² Le texte souligné correspond aux mentions manuscrites rajoutées par le SDFE.

³ Mention rajoutée à une version du document « *Programmation du Fonds social européen, 2000-2006. Premières orientations* » de juillet 1999. Cf. Version finale : *Stratégie d'intervention du Fonds social européen 2000-2006 en France, Objectif 3, Plan stratégique*, DGEFP, 27 octobre 1999, p. 46.

⁴ Note du SDFE relatif à la préparation du Complément de programmation adressée au Département FSE, 18 mai 2000.

⁵ « *Fonds social européen en France, Objectif 3 2000-2006, Moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi* », DGEFP, Département du FSE, janvier 2001 », p. 142.

Cependant, pour le SDFE, les modifications qu'il a apportées au contenu des documents ne relèvent pas d'une démarche d'intégration de l'égalité qui, elle, supposerait que les acteurs eux-mêmes prennent en compte la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes, de manière anticipée, au moment de l'élaboration de leurs dispositifs. « *Ce n'est pas un réflexe, les institutionnels vont penser éventuellement aux mesures spécifiques mais ils ne vont pas avoir comme réflexe d'analyser une quelconque problématique directement sous la dimension homme/femme, l'intégration c'est que ce soit dès le départ intégré (...) on démarre avec une analyse sexuée, où sont les femmes où sont les hommes qu'est-ce qui se passe pour eux* »¹.

La prégnance de cette logique de neutralité vis-à-vis du genre, portée par les acteurs qui ont participé à l'élaboration du programme, a pu contribuer aussi à faire que certaines propositions du SDFE n'aient pas été reprises dans les documents. Ceci est particulièrement vrai pour ce qui concerne le domaine de l'insertion des publics en difficulté (Domaine 2 du FSE). Ainsi, le SDFE avait proposé lors de la préparation du Plan stratégique d'introduire la dimension d'égalité entre hommes et femmes dans le texte en précisant qu'il s'agissait « *de prendre en compte avec une attention particulière les publics les plus éloignés de l'insertion – et plus particulièrement les femmes* »². Mais ce libellé n'a pas été retenu³.

En outre, le SDFE avait suggéré, à propos des Commissions Techniques Spécialisées, émanations des Comités de pilotage Régionaux où se prennent les décisions relatives au choix des projets, la rédaction suivante : « *Elles associent les cofinanceurs et sont présidées par le préfet de région ou son représentant - qui veillera à une représentation équilibrée des hommes et des femmes* »⁴. Or cette proposition a été quelque peu euphémisée puisqu'on trouve dans la version définitive du DOCUP uniquement la formule : « *Une représentation équilibrée des hommes et des femmes fera l'objet d'une attention particulière* »⁵.

Enfin, concernant le système de suivi du programme, la version du 14 octobre 1999 du Plan soulignait que « *de façon générale, en cohérence avec le domaine 5 d'intervention du FSE,*

¹ Entretien au SDFE.

² Modification apportée à la version de juillet 1999 du document « Programmation du Fonds social européen, 2000-2006. Premières orientations ».

³ La dernière version est rédigée ainsi : « *Prendre en compte avec une attention particulière les publics en marge de l'insertion* » in « Stratégie d'intervention du Fonds social européen 2000-2006 en France, Objectif 3, Plan stratégique », DGEFP, 27 octobre 1999, p. 46.

⁴ Mention ajoutée au document « Stratégie d'intervention du FSE. Objectif 3. 2000-2006 – version du 14 octobre / le cadre de référence de l'objectif 3 ».

⁵ Département du FSE, janvier 2001, *op. cit.*, p. 66.

les indicateurs de suivi de la programmation du FSE seront ainsi 'sexués' lorsque cela a un sens »¹. Alors que les Droits des Femmes avaient amendé ce texte en proposant que les indicateurs soient « systématiquement sexués », on n'en trouve guère trace dans la version finale du Plan stratégique² et le DOCUP précise seulement au niveau des indicateurs d'objectifs et de contexte (liés au PNAE) que « *chaque fois que le système statistique le permettra, ces indicateurs seront renseignés dans une approche statistique sexuée* »³.

En définitif, la participation du SDFE au processus d'élaboration du programme FSE Objectif 3 s'est traduite par une incorporation transversale de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes relativement importante au sein des documents de programmation. En dehors du domaine de l'insertion et du système de suivi, les propositions de cet acteur ont été pour l'essentiel intégrées dans les textes programmatiques. Ce dernier point n'est cependant pas négligeable car pour pouvoir évaluer la prise en compte effective de l'égalité entre hommes et femmes dans les actions, les indicateurs ventilés par sexe sont indispensables.

Paragraphe 2 - La prégnance du cadre normatif national et notamment du PNAE pour les acteurs de droit commun

Concernant le déroulement des travaux, on a pu observer par ailleurs un fort cloisonnement administratif, ce type de production étant basé sur une division des tâches tant horizontale que verticale. Ainsi, s'agissant de l'élaboration du Plan, il n'y a pas eu de réunion rassemblant l'ensemble des participants des différents groupes sur la stratégie globale à adopter. C'est pourquoi, seul le Département FSE, chargé de la synthèse des contributions, possède une vision globale du document et donc des orientations stratégiques d'intervention du FSE.

Les travaux sont appréhendés d'ailleurs par les rédacteurs de la DGEFP, sollicités par le Département FSE, principalement sous un angle technique⁴. Aussi, chaque acteur s'est

¹ « Stratégie d'intervention du FSE. Objectif 3. 2000-2006 », 14 octobre 1999, *op. cit.*

² « *De façon générale, en cohérence avec la priorité transversale relative à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, les indicateurs de suivi de la programmation du FSE seront 'sexués'* » in « Stratégie d'intervention du Fonds social européen 2000-2006 en France, Objectif 3, Plan stratégique », DGEFP, 27 octobre 1999, p. 86.

³ « Fonds social européen en France, Objectif 3 2000-2006, Moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi », DGEFP, Département du FSE, janvier 2001, p. 66. C'est la même version qui a été retenue dans la circulaire de gestion du FSE objectif 3 du 17 octobre 2000. Il est fait allusion malgré tout dans le DOCUP à la « répartition par sexe » au niveau des indicateurs dit du « *minimum commun européen* » que doivent renseigner les gestionnaires des dispositifs et les porteurs de projets.

⁴ Entretien à la DGEFP : « *Il n'y a aucune raison nécessaire, pour que non plus, on puisse s'intéresser vraiment de manière approfondie à l'ensemble du DOCUP, il n'y a aucune raison technique* ».

positionné pour la rédaction de la partie qui le concernait en fonction de ses propres dispositifs et logiques institutionnelles, sans nécessairement y intégrer les orientations spécifiques du FSE, et *a fortiori* celles relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes.

Dans cette perspective, le FSE n'intervient que comme soutien aux politiques nationales. Les normes qui guident l'action des acteurs sont issues de références nationales (circulaires, dispositifs existants) et communautaires à travers le PNAE, mais rarement des orientations émanant du FSE lui-même¹. Une de nos interlocutrices souligne de manière explicite qu'il s'agit d'une « *hiérarchie des normes* »², la norme qui prime étant le PNAE. On rejoint, ici, une conclusion de l'évaluation de la programmation précédente qui mettait l'accent sur l'instrumentalisation du FSE comme « *instrument financier* » dont les acteurs ne perçoivent pas les objectifs propres. Dans le même sens, l'évaluateur soulignait la prégnance de la logique d'abonnement des dispositifs nationaux au détriment du ciblage des actions par le FSE³. De ce fait, l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les autres axes que celui spécifiquement consacré aux femmes (axe ou domaine 5), est avant tout le fruit des remarques et ajouts effectués par le SDFE dans les documents au cours de leur élaboration.

Par exemple, au niveau de l'axe 1 concernant les actions de l'ANPE relative au Nouveau Départ (mesure 1.1 « *Le Service Personnalisé pour un 'Nouveau Départ' mis en œuvre par l'ANPE* »), la rédaction par la responsable de la DGEFP a été guidée de manière centrale par le PNAE, PNAE qui constitue la référence centrale en matière d'égalité entre les femmes et les hommes : « *L'égalité hommes/femmes, cela se raccroche pour nous au PNAE avec toujours pour tous nos programmes, de toute manière, un regard différencié hommes/femmes* »⁴. Or, nous avons souligné, par ailleurs, que l'introduction de cette dimension dans les PNAE était aussi et surtout due au SDFE. Une représentante du SDFE impliquée dans l'élaboration des PNAE nous confie ainsi : « *Le PNAE nous a beaucoup servi*

¹ On souligne à la mission de la DGEFP en charge de la tutelle de l'ANPE: « *Nos capacités d'intervention, elles sont aussi conduites annuellement par le PNAE, par nos circulaires qui instrumentent tout ceci pour les différentes composantes du SPE, elles sont fortement tenues pour nous dans le cadre des contrats de progrès de l'ANPE et de l'AFPA* ». Ou encore : « *Pour nous fondamentalement toutes nos actions sont fortement conduites par le PNAE (...) c'est vraiment le PNAE, en termes de définition de politique qui a conduit notre action au cours de ces dernières années ; (...) après le FSE, moi, je le vois plus comme un moyen qui vient appuyer nos politiques, de mon point de vue là où je suis* ».

² Entretien à la DGEFP.

³ « *Dans le cas majoritaire (aussi bien en termes de montants financiers que de nombre de bénéficiaires) les cofinancements FSE viennent abonder les dispositifs existants* » in *Evaluation du programme de l'Objectif 3 du Fonds social européen en France (1994-1999)*, Rapport de synthèse, CEE, mars 2000, p. 22.

⁴ Entretien à la Mission Marché du Travail (MMT) de la DGEFP.

comme cela, comme outil levier. Comme on prépare cela en début d'année, que c'est un processus interministériel validé par Matignon, on arrivait à faire inscrire certaines choses dans le PNAE et on travaillait à leur mise en œuvre ensuite, et parce qu'on avait le PNAE, notre partenaire ANPE ou autre, même s'il n'était pas convaincu, devait s'exécuter ».

Pour cette raison, ce qu'exprime la représentante de la DGEFP à propos de l'égalité entre les hommes et les femmes renvoie avant tout à l'obligation faite à l'Agence, dans le cadre du PNAE (et du programme de lutte contre le chômage de longue durée et contre les exclusions), de renseigner des indicateurs sexués, notamment l'entrée des femmes dans les dispositifs et leur part dans le chômage de longue durée¹. L'inscription du SPNDE dans le programme FSE ne les a pas conduit à porter une attention particulière à la question de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans ce dispositif. Et du point de vue de la Mission Marché du Travail (MMT), la prise en compte de cette question apparaît relever essentiellement du suivi *a posteriori* de ces indicateurs sexués, voire de la mise en place d'actions spécifiques destinées aux femmes comme l'ARAF². On est loin, alors, des orientations de l'Union européenne qui préconisent de porter une attention à la dimension de genre de manière systématique, et de l'amont à l'aval des actions.

Du côté de la Mission Marché de la Formation (MMF) de la DGEFP qui gère la tutelle de l'AFPA³, le cadre normatif national, notamment le PNAE, le programme de lutte contre les exclusions ainsi que le contrat de progrès de l'AFPA, a également constitué la base de travail pour la rédaction des documents de programmation. Ici encore, la référence normative n'est donc pas le FSE. Cependant, pour les responsables de cette mission, la prise en compte de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ne renvoie pas seulement au suivi des indicateurs du programme de lutte contre les exclusions (en particulier la part des femmes

¹ Elle souligne à propos du programme territorialisé de lutte contre les exclusions : « *Tout ce programme-là est suivi par des objectifs de résultats, on suit effectivement systématiquement nos publics phares de notre programme, c'est-à-dire toujours les personnes qui sont au chômage depuis plus de deux ans, mais également il y a toujours un indicateur de suivi du chômage hommes et femmes, qui se décline d'année en année, généralement c'est réduire l'écart de chômage entre les hommes et les femmes* ».

² L'ARAF, gérée par l'ANPE, est cofinancée au titre de la mesure 9.1 (axe 5) du DOCUP « *Actions pour favoriser l'articulation vie professionnelle-vie familiale* ».

³ L'AFPA est impliqué au niveau du programme FSE Objectif 3, notamment dans la mesure 1.2 : « *La réalisation des objectifs du 'Nouveau départ' passe par l'amélioration de l'orientation et la définition de projets de formation mis en œuvre par l'AFPA pour les demandeurs d'emploi* », ainsi qu'au niveau de la mesure 9.2 (axe 5) « *Actions pour mobiliser les acteurs à la mise en œuvre de l'approche intégrée de l'égalité entre hommes et femmes* » qui inclut des actions du « *Plan national de l'AFPA pour promouvoir l'égalité d'accès aux formations qualifiantes entre les hommes et les femmes* ».

dans le dispositif d'appui à la définition du projet de formation), mais surtout aux actions du « *Plan national de l'AFPA pour promouvoir l'égalité d'accès aux formations qualifiantes entre les hommes et les femmes* », qui s'inscrit dans l'approche intégrée de l'égalité¹. L'intégration transversale de l'égalité entre les hommes et les femmes est synonyme, pour nos interlocutrices, de « *généralisation* » de l'attention portée à cette dimension, par opposition aux actions spécifiques : « *Cela nous paraît traverser tout l'appareil depuis l'orientation, le schéma des formations et les investissements matériels que cela nécessite, en ce sens cela nous paraît être une approche 'intégrée' à l'AFPA (...) c'est devenu un réflexe, ce n'est plus un truc en plus à un endroit ou un autre* »².

Et à propos des actions de diversification des filières de formations qualifiantes offertes aux femmes dans le cadre du Plan national, elles soulignent que « *ce ne sont plus des actions spécifiques dans la mesure où cela couvre un champ large* »³.

Le FSE constitue pour le Service des droits des femmes, à l'enseigne des autres acteurs, principalement un « instrument financier ». Cependant, son articulation avec le PNAE et l'insistance sur la dimension d'égalité des chances en fait aussi pour ce service un instrument normatif : « *Le FSE c'est un instrument, c'est déjà beaucoup d'être un instrument financier et ce n'est rien d'autre. C'est un instrument au service de la Stratégie européenne pour l'emploi, donc des PNAE, de leurs déclinaisons nationales. Mais l'intérêt c'est que l'instrument comportait un certain nombre de règles sur l'égalité des chances qui sont venues renforcer ce qui était déjà dit dans les lignes directrices. Or, plus il y a de 'verrous' sur cet aspect-là et plus on peut espérer qu'il y ait des avancées* »⁴.

¹ « *Le Gouvernement a fait de la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes une de ses priorités Il ne s'agit plus d'un programme spécifique pour des publics spécifiques, mais de prendre réellement en compte une population qui est majoritaire dans la société française* », « Plan national de l'AFPA pour promouvoir l'égalité d'accès aux formations qualifiantes entre les hommes et les femmes », Direction de la prospective et des relations auprès des pouvoirs Publics, AFPA, 31 mars 2000.

² Entretien à la Mission Marché de la Formation (MMF) de la DGEFP.

³ Le plan vise le doublement, entre 2000 et 2006, des effectifs (de 2350 à 5000) et du taux (9,5% à 20%) de femmes parmi les stagiaires de formation regroupant six grands domaines : bâtiment, informatique, électricité/électronique, maintenance industrielle, tourisme, transport.

⁴ Entretien au SDFE.

Paragraphe 3 - L'articulation du PNAE au FSE et l'évaluation du programme précédent : des ressources légitimant l'intégration de la dimension d'égalité des chances

Le fait que le DOCUP FSE Objectif 3 ait été très fortement « calé » sur le PNAE 1999 a constitué une ressource importante pour les Droits des Femmes. Cela a légitimé tout particulièrement, d'un point de vue normatif, l'introduction dans le programme de la dimension d'égalité des chances sous un angle transversal mais aussi de mesures spécifiques. Ainsi, précise-t-on au SDFE : « *Sur l'aspect égalité hommes/femmes, cela s'est traduit par la double approche, d'un côté le renforcement des moyens spécifiques, et de l'autre la prise en compte, parce qu'intégration serait un mot trop fort, mais malgré tout un début de prise en compte de l'égalité dans les autres axes* ».

On l'a vu, le FSE s'adosse nécessairement à la politique nationale. Or, le PNAE constitue, aux dires des représentants du Cabinet du Premier ministre de l'époque, le « *document de référence* »¹ de la politique de l'emploi du gouvernement.

On peut faire l'hypothèse qu'au delà des registres normatif (les lignes directrices pour l'emploi 1999) et juridique (Traité d'Amsterdam), la légitimité politique de ce document a pu être aussi un facteur facilitant l'introduction de la dimension de l'égalité dans le DOCUP par le Service des droits des femmes, ou tout du moins constituer une justification supplémentaire pour ce dernier. Une représentante du SDFE nous confie à propos du PNAE : « *Ce qui nous servait beaucoup, c'était le discours du Premier ministre pour le 8 mars, tout ce que l'on pouvait extraire du discours, on pouvait le réintroduire partout, donc cela, c'était une aide de Matignon* ».

L'articulation concrète des orientations du FSE à la SEE et au PNAE 1999 s'est opérée, selon le Département FSE, tout au long du processus d'élaboration des documents, c'est-à-dire du cadrage général des orientations, lors de la présentation du programme aux partenaires², à la rédaction finale du Complément de programmation, les liens s'étant affinés tout

¹ Compte-rendu de la réunion interministérielle relative à la Stratégie d'intervention du FSE 2000-2006, objectif 3 du mardi 26 octobre 1999, Secrétariat général du Gouvernement.

² Pour exemple, le document de présentation de la nouvelle programmation envoyé aux partenaires en août 1999 précise : « *Le quatrième pilier est repris dans le domaine cinq qui vise l'appui financier du FSE à des actions positives en faveur des femmes, permettant de combler des inégalités constatées. Il est également repris comme une priorité transversale demandant l'intégration de la dimension égalité des chances entre les hommes et les femmes dans toutes les politiques emploi et formation aidées par le FSE* », « Nouvelle programmation du FSE 2000-2006 », Ministère de l'emploi et de la solidarité, DGEFP, 10 août 1999, p. 1.

particulièrement dans cette seconde phase du processus¹. Ceci étant, le travail final de mise en cohérence de la SEE avec les mesures retenues dans le programme FSE Objectif 3 de la France a été effectué au moment de la négociation du DOCUP avec la Commission européenne – négociation à laquelle le SDFE n’a pas participé -. Pour ce faire, les principes étaient actés en instance de « *négociation formelle* », et les détails travaillés lors des réunions techniques réunissant des représentants de la Commission, des sous-directions de la DGEFP et les chargés de missions du Département FSE concernés². Il n’est pas sûr, de ce fait, que tous les acteurs ayant travaillé à l’élaboration des documents de programmation se soient saisis de la question de l’articulation du FSE au PNAE de la même manière et au même degré (on pense en particulier aux « *partenaires extérieurs* » de la DGEFP, dont les collectivités territoriales et les autres ministères).

Concernant l’égalité des chances entre les hommes et les femmes, on trouve dans la partie du DOCUP consacrée au « *Cadre de référence* »³ de manière systématique, et dans chaque axe, la référence à la ligne 19 « *Intégrer l’égalité des chances dans les 4 piliers de Luxembourg* ». Le soutien apporté au PNAE par l’axe 5 est libellé par ailleurs de la manière suivante : « *La politique intégrée de l’égalité entre les hommes et les femmes se traduit de façon transversale, dans toutes les politiques et actions mises en œuvre dans les autres domaines du FSE, par l’interrogation sur l’effet de ces actions sur la situation respective des hommes et des femmes. Les mesures spécifiques de l’axe 5, viennent en soutien du renforcement des politiques d’égalité des chances pour les hommes et les femmes du pilier n°4* »⁴. Le SDFE a donc pu utiliser stratégiquement, au cours du processus itératif de rédaction des documents, la référence à la SEE pour intégrer de manière transversale la dimension d’égalité entre hommes et femmes dans les différents axes (domaines).

¹ « *Les documents évoluent au fur et à mesure du temps. On est au départ dans des documents de cadrage, dans des synthèses de contribution et on les articule par rapport aux domaines du règlement et aux piliers de la stratégie européenne pour l’emploi. Après, quand on rentre dans le détail, il faut faire tous les liens, il faut faire tous les fils et c’est dans cette deuxième phase que les fils sont faits, c’est-à-dire les principes avaient été actés dans le plan stratégique, le détail des liens entre les axes et les mesures, il s’est fait forcément dans la seconde partie* » déclare une représentante du Département FSE.

² Les liens entre SEE et FSE sont aussi le fait des acteurs parties prenantes de l’élaboration des documents de programmation. Ainsi, le « Département Synthèses » de la DGEFP qui coordonne la rédaction du PNAE, a rédigé aussi la partie consacrée au contexte dans le DOCUP. De même le responsable du suivi du PNAE France au sein de l’unité géographique de la DG Emploi de la Commission européenne était présent aux réunions de négociation du DOCUP.

³ « *Fonds social européen en France, Objectif 3 2000-2006, Moderniser les politiques d’éducation, de formation et d’emploi* », DGEFP, Département du FSE, janvier 2001, pp. 84 –103.

⁴ *Ibid* p. 107.

En dehors de la SEE, les Droits des Femmes se sont largement appuyés sur les résultats de l'évaluation thématique de l'égalité entre les hommes et les femmes de la période précédente pour amender, au regard de l'égalité, les dispositifs introduits dans le nouveau programme. La représentante qui suit le programme FSE Objectif 3 précise en ce sens : « *Au niveau de l'élaboration du Plan, c'est plutôt nous qui avons dû 'truffer' le document d'un certain nombre de choses en s'appuyant sur les résultats de l'évaluation précédente. Tous les dispositifs qui avaient été pointés comme ayant un impact négatif, on a d'une certaine façon assorti leur réapparition dans la nouvelle programmation à des mesures correctives* »¹.

C'est pourquoi l'on peut d'une certaine manière considérer que l'inscription de la double approche de l'égalité des chances dans les orientations du programme constitue un « *apprentissage social* »² impulsé par le SDFE³. En ce sens, le programme précédent a largement influencé la manière dont la programmation 2000-2006 a été élaborée du point de vue de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Le Département FSE a largement insisté sur les orientations communautaires en la matière lors de la présentation du nouveau programme : « *A chaque fois que l'on a présenté le nouveau règlement, on a bien entendu insisté sur cette dimension-là (...) sur ses deux aspects en termes d'actions spécifiques et en termes de priorité transversale. Sur l'ensemble des contributions, on demandait que soient proposés des éléments concernant ces aspects-là (...) la demande était clairement formulée dans les deux dimensions* ». Cependant, cette dimension ne constitue pas une préoccupation centrale pour les acteurs de droit commun et n'était donc pas d'emblée abordée lors des séances de travail. Aussi, les réunions par domaine d'intervention ont été l'occasion pour le SDFE d'intervenir et de sensibiliser les acteurs présents sur cette question. Le Département FSE précise ainsi, et de manière symptomatique, que « *le rôle du Service des droits des femmes a été absolument nodal et primordial* ».

¹ Entretien au SDFE.

² On fait référence ici au concept de « *Social Learning* » développé par le courant néo-institutionnaliste qui permet d'aborder, comme le souligne F-X Merrien, l'élaboration des politiques publiques à partir du « *processus d'apprentissage fondé sur l'évaluation des politiques passées plutôt que sur l'analyse des faits en eux-mêmes* », F-X. Merrien, *L'Etat-Providence*, Que-sais-je ?, Paris, PUF 2000, p. 69.

³ Une représentante du SDFE déclare : « *On a participé à tous les groupes de travail sur les autres thématiques, on a eu des versions successives et en utilisant les enseignements de l'évaluation de la programmation précédente, on a inscrit un certain nombre de mentions particulières quand on savait que le dispositif n'avait pas eu un effet. (...) C'était vraiment le travail de va-et-vient entre l'effet que cela a eu dans la programmation précédente du point de vue de l'égalité ; alors si ça a eu un effet négatif et si le ministère veut le maintenir dans la nouvelle programmation, alors il faut que ce soit ciblé de telle façon que cet effet négatif ne se reproduise pas* ».

Par ailleurs, le SDFE abordant le déroulement des séances confirme cet état de fait : « *Ce n'était pas vraiment un débat. C'est-à-dire qu'il a fallu intervenir. C'est plutôt nous qui intervenions au cours des débats pour essayer de donner une approche un peu 'égalité hommes/femmes', de montrer aux participants que la question pouvait être traitée avec une approche hommes/femmes et en quoi c'était intéressant ; c'est-à-dire qu'on a essayé de faire un travail un peu pédagogique dans les groupes de travail* »¹

Dans ce cadre, une note méthodologique sur l'égalité des chances intitulée « *L'approche intégrée de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans la programmation du FSE 2000-2006* », produite par le SDFE, a été distribuée aux participants des groupes de travail. Cette note précise ainsi que l'évaluation de l'impact des mesures sur l'égalité des chances doit conditionner l'éligibilité des actions au FSE : « *La mise en évidence des mesures ayant un impact négatif, neutre ou positif sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes pourra servir soit à orienter le choix des mesures vers celles ayant un effet positif (taux élevé de participation des femmes, efficacité pour l'insertion dans l'emploi ou la promotion professionnelle), soit à adapter la mesure ou l'accès à celle-ci en vue d'un effet positif* »².

D'après le SDFE, cette note n'a pas eu d'effet direct sur les contributions des acteurs, ni contribué à l'appropriation de cette question par les participants. Mais elle a vraisemblablement légitimé les modifications que ce service a introduit dans les documents. Une représentante du Bureau EFEP déclare ainsi : « *Cela nous a peut être aidé à faire que nos propositions d'amendement, ensuite sur les différentes versions écrites, les différentes rédactions, soient prises en compte. Mais les gens n'ont pas immédiatement intégré cette préoccupation* »³.

¹ Entretien au SDFE.

² « *L'approche intégrée de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans la programmation du FSE 2000-2006* », p. 3.

³ Entretien au SDFE.

SECTION 3- L'INTEGRATION TRANSVERSALE DE LA DIMENSION D'EGALITE DES CHANCES COMME INFLECHISSEMENT DU REFERENTIEL « UNIVERSALISTE » DE LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EMPLOI

Paragraphe 1- Une place importante conférée à la dimension de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les documents de programmation

Les inflexions introduites quant à l'égalité entre les hommes et les femmes dans les documents de programmation de la période actuelle, contrastent avec celles qui avaient été observées dans le programme précédent. En effet, la Commission européenne avait considéré à propos du document présenté par la France que « *le seul axe où la proposition de l'Etat est restée en deçà des attentes de la politique communautaire est celui de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dont l'importance des montants demandés est trop réduite* »¹.

Par ailleurs, J-C. Barbier et C. Rack, co-auteurs du rapport d'évaluation du Programme Objectif 3 du FSE pour la France (1994-99) spécifique à l'égalité des chances, concluaient que l'orientation normative communautaire se heurtait « *à une logique d'intervention fortement marquée par la théorie universaliste* »². Les politiques européennes d'égalité des chances s'articulent autour d'une double stratégie : action spécifique et approche intégrée (ou transversale). Or, soulignent les évaluateurs, que ce soit au niveau de la politique de l'emploi en général, que des actions cofinancées par le FSE objectif 3, le « *référentiel* » universaliste dominant se traduit par une « *volonté d'intégration dans les dispositifs de droit commun* »³ et fait obstacle à la prise en compte de la dimension d'égalité des chances. De même, en opposition aux orientations communautaires, le « *mainstreaming* » a été interprété par les acteurs impliqués dans sa mise en œuvre, comme renvoyant à « *la conception française traditionnelle de neutralité vis-à-vis des questions de sexe/genre* »⁴. Une représentante du SDFE précise ainsi : « *Avant Pékin, il y a eu vraiment un contresens absolu français sur ce qu'est l'intégration de l'égalité. Ce contresens était du déni, on considérait qu'il y avait 'intégration' puisque nous sommes en République Française et que nos dispositifs sont par définition égalitaires, et qu'alors il n'y avait plus besoin de spécifique* ».

¹ Document unique de programmation 1994-99, Objectif 3, p. 17.

² J-C. Barbier, C. Rack, mai 1999, *op. cit.*, p. 28.

³ *Ibid.*, p. 30.

⁴ J-C. Barbier, C. Rack, 1998, *op. cit.*, p. 125.

On peut volontiers faire nôtre cette analyse et considérer qu'il s'agit de « *matrices paradigmatiques concurrentes* »¹ : d'un côté, l'universalisme républicain centré sur le droit commun, et de l'autre, la norme d'égalité des chances, centrée sur l'action positive. Les principales conclusions de l'évaluation du programme précédent mettent ainsi en avant « *l'ambiguïté du DOCUP* » qui se traduit par la coexistence de deux référentiels : « *L'affirmation d'une volonté d'intégration concrète de l'égalité des chances coexiste donc avec l'affirmation non moins claire d'une conception universaliste de l'action, laissant peu de place à la prise en compte d'une perspective de genre* »².

On observe dans la période actuelle un réel changement dans la rédaction des documents où est conférée une place importante à la dimension de l'égalité des chances. La priorité transversale « *Intégrer dans toutes les politiques la dimension égalité des chances entre les hommes et les femmes* » est rappelée à plusieurs reprises dans le corps du texte, et constitue une composante des « *Orientations générales pour l'intervention du FSE* » qui guident la mise en œuvre du programme³.

La France a traduit dans son DOCUP les orientations communautaires relatives à la double approche de la manière suivante : « *L'intégration de la dimension égalité des chances entre les hommes et les femmes est un autre point fort du programme. La dimension transversale a fait l'objet d'une attention particulière. Dans ce cadre, des objectifs quantifiés quant à la proportion des femmes ont été définis dans des différentes actions relevant des quatre premiers domaines. Des actions spécifiques pour améliorer l'accès et la participation des femmes au marché de travail ont été définies de manière précise et sont conformes aux orientations majeures de la Stratégie européenne pour l'emploi* »⁴.

De même, il est précisé dans le Complément de programmation : « *L'approche intégrée de 'l'égalité des chances' entre les hommes et les femmes conduit à inscrire l'action du FSE à deux niveaux : d'une part au sein des quatre premiers axes et d'autre part, pour l'axe 5, dans le cadre de mesures spécifiques* »⁵.

¹ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 85.

² Le FRENE et TEMSIS, mai 1999, *op. cit.*, p. 21.

³ Les rédacteurs du Plan ont défini six orientations, « *les trois priorités transversales fortes de l'Union européenne* » - dont l'égalité des chances entre les hommes et les femmes - en constitue l'une d'entre elles.

⁴ Département du FSE, janvier 2001, *op. cit.*, p. 43.

⁵ *Ibid.*, p. 113.

Les actions spécifiques de l'axe 5 visent de manière générale à corriger les inégalités entre les hommes et les femmes sur le marché du travail, mais aussi, en ciblant sur des catégories particulières de femmes, à leur permettre un réel accès aux dispositifs de droit commun. Les mesures spécifiques sont ainsi conçues selon le SDFE, qui a rédigé le contenu de cet axe comme des « correctifs » : « *Cela a souvent pour but qu'il y ait, sur les actions de formation par exemple, une réelle égalité d'accès aux dispositifs de droit commun ou de faire en sorte que les dispositifs de droit commun soient amendés* »¹.

Ces actions s'adressent de manière spécifique aux femmes et aux jeunes filles et se répartissent en deux mesures (mesure 8 et 9), dont le cofinancement est géré au niveau national et régional.

La première (mesure 8) se décline en trois modalités d'action : « *Actions pour faciliter l'entrée des jeunes filles dans l'activité professionnelle ; Actions pour faciliter l'insertion dans l'emploi des femmes en recherche d'emploi ; Diversification des filières de formation et développement des carrières professionnelles des femmes* »².

Les actions éligibles au cofinancement du FSE correspondent en définitive à trois problématiques traitées traditionnellement par le Service des droits des femmes et de l'égalité et particulièrement, au niveau régional, par les déléguées régionales aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE) : « *D'une certaine façon, les trois sous-mesures qu'on retrouve aussi bien au plan national que régional, correspondent aux trois problématiques que traitent nos déléguées régionales sur le terrain* »³.

En premier lieu, elles concernent la formation initiale : ces actions s'intègrent notamment dans la Convention interministérielle conclue entre le Ministère de l'emploi, de l'Education nationale, de la recherche et de l'agriculture⁴. Elles visent la diversification des choix des filles en faisant évoluer les représentations sexuées des métiers des acteurs du système éducatif.

¹ Entretien au SDFE.

² Département du FSE, janvier 2001, *op. cit.*, pp. 151-155.

³ Entretien au SDFE.

⁴ Convention pour la promotion de l'égalité des chances entre les filles et les garçons, les femmes et les hommes dans le système éducatif.

En second lieu, elles sont centrées sur l'insertion professionnelle : ces actions touchent l'ensemble des publics féminins en recherche d'emploi. Il s'agit de donner une réelle égalité d'accès aux dispositifs de droit commun par une action spécifique de sensibilisation ou en fournissant aux femmes les pré-requis nécessaires. Deux actions, que le SDFE considère comme complémentaires, sont particulièrement visées : l'élargissement des filières de formation professionnelle ainsi que l'élévation du niveau de qualification et de professionnalisation.

Enfin, en dernier lieu, elles concernent l'égalité professionnelle au sens strict : ces actions ont pour but de sensibiliser les entreprises à cette problématique et s'appuient sur des outils spécifiques, tels que les contrats d'égalité et de mixité. L'objectif est, dans ce cadre, d'apporter un soutien à la mise en œuvre de la nouvelle loi relative à l'égalité professionnelle du 9 mai 2001, dont les résultats attendus sont l'augmentation des accords et la modification des pratiques d'embauche et de promotion. Ces actions concernent également l'élargissement de l'orientation des jeunes filles et l'aide à la création d'entreprise par les femmes.

La seconde mesure (mesure 9), intitulée « *Favoriser l'articulation vie familiale, vie professionnelle et professionnaliser les acteurs* », se décline en deux types d'actions. Le premier type concerne majoritairement la mesure « Aide à la Reprise d'Activité des Femmes » (ARAF) gérée par l'ANPE au niveau national ; elle vise la prise en charge des frais de garde d'enfant et d'aide à domicile pour les personnes dépendantes, pendant la formation, les premiers mois de reprise d'un emploi salarié ou de création d'activité. Quant au second type, il renvoie aux « *Actions pour mobiliser les acteurs à la mise en œuvre de l'approche intégrée de l'égalité entre hommes et femmes* ». Il s'agit principalement d'actions d'études, de sensibilisation et de formation des acteurs sur l'approche intégrée. Le cofinancement du FSE intervient aussi bien au niveau national que régional. Il concerne par exemple deux mesures inscrites dans le « *Plan national de l'AFPA pour promouvoir l'égalité d'accès aux formations qualifiantes entre les hommes et les femmes* » : la formation et sensibilisation des formateurs à l'élargissement des choix et la diversification des filières de formations qualifiantes.

Paragraphe 2 - Une lecture de l'égalité des chances qui reste centrée sur les actions spécifiques

Comparativement à la période précédente, le programme FSE Objectif 3 2000-2006 représente un apport financier considérable pour la mise en œuvre d'actions positives.

Cependant, les crédits FSE consacrés aux mesures spécifiques correspondent uniquement à 5% de l'enveloppe globale du programme.

De ce point de vue, il entraîne un infléchissement des politiques d'emploi dans le traitement de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes. Une représentante du SDFE souligne ainsi, à propos de la valeur ajoutée du FSE : *« La plus-value, c'est le renforcement des moyens spécifiques qui sont tout de même très importants, 200 millions [de francs] pour les actions spécifiques, sachant que le budget d'intervention du service est de 100 millions. Cela, c'est important parce que cela venait fermer un cycle, des dix années précédentes, qui avaient vu un rétrécissement des moyens financiers consacrés aux actions spécifiques »*¹.

Dans cette optique, les mesures spécifiques ne constituent plus des « exceptions »² au principe universaliste. Une représentante du Département FSE précise à propos de l'axe 5 : *« Ce sont des dispositifs qui sont mis en place en France de manière relativement limitée et l'apport communautaire permet de mieux prendre en compte cette dimension-là »*³. Par ailleurs, la différenciation de la situation du public féminin au regard de l'emploi paraît davantage légitime. Pour exemple, l'analyse du contexte socio-économique et le cadre de référence contenus dans le Plan et l'analyse cartographique du Complément de programmation font une large part à la spécificité des femmes sur le marché du travail⁴.

De manière complémentaire, la dimension transversale d'égalité des chances entre les hommes et les femmes a été explicitement mentionnée dans le DOCUP en appui des mesures spécifiques de l'axe 5. Le recensement des éléments contenus dans les documents de programmation, quant à la prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes a été conduit par le Département FSE et Racine, à l'occasion d'un point d'étape présenté au Comité national de suivi d'avril 2002⁵.

¹ Entretien au SDFE.

² « L'évaluation de l'Objectif 3 du Fonds social européen, 1994-1999. Synthèse des rapports d'évaluation. Troisième partie », Ministère de l'emploi et de la solidarité, DGEFP, Département FSE, novembre 1999, p. 11.

³ Entretien au Département du FSE de la DGEFP.

⁴ Voir : « Fonds social européen en France, Objectif 3 2000-2006, Moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi », DGEFP, Département du FSE, janvier 2001.

⁵ Voir en annexe (annexe 11) pour le détails des mesures et types d'action concernés : 1, 2.7, 4.2, 4.3, 5, 6.3, 7.1, 7.5 et 10B.

Cependant, nous l'avons signalé, les mentions relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes sont principalement le fait du SDFE. La priorité transversale d'égalité des chances a été introduite par celui-ci dans les documents selon trois modalités distinctes :

- La première modalité met en avant la différenciation des situations des hommes et des femmes en introduisant la dimension du sexe/genre dans l'énoncé des motifs. Par exemple, il est précisé pour la mesure 1.4 : « *Renforcer l'activité du réseau des Missions locales* » que les Missions locales doivent « *répondre aux demandes de jeunes hommes et jeunes femmes cumulant les difficultés* »¹. Ou encore pour la mesure 3.1 : « *Les Plans locaux pour l'Insertion et l'Emploi* », il est souligné que la démarche partenariale « *doit permettre l'accès à l'emploi des femmes et des hommes confrontés à une exclusion durable du marché de l'emploi* »².
- La seconde fait référence à un meilleur accès des femmes aux politiques de droit commun³, comme par exemple pour la mesure 1.1, « *Le Service personnalisé pour un nouveau départ mis en œuvre par l'ANPE* » : « *Les entrées dans le « Nouveau départ » doivent respecter, au minimum la part des femmes présentes parmi les jeunes chômeurs et les chômeurs adultes de longue durée et atteindre au moins 55%* »⁴. De même, l'une des finalités de la mesure 4 « *Faciliter le passage de l'école au travail* » est d'« *augmenter la part des jeunes filles dans l'apprentissage* »⁵.
- Enfin, la troisième renvoie à des mesures spécifiques (ou correctives) destinées aux femmes, dans le cadre de dispositif de droit commun, visant à corriger des inégalités de faits. C'est le cas notamment de la mesure 4.2 : « *Faciliter l'accès et la réussite des jeunes dans les formations en alternance* » pour laquelle « *il s'agit de renforcer les dispositifs d'alternance notamment en vue de diversifier les choix professionnels des jeunes filles...* »⁶. Dans le même sens, au niveau de la mesure 6.3 : « *Agir de façon globale sur l'adaptation des ressources humaines, dans le cadre de plans de formation des*

¹ « Fonds social européen en France, Objectif 3 2000-2006, Moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi », DGEFP, Département du FSE, janvier 2001, p. 45.

² *Ibid.*, p. 138.

³ Ces objectifs sont issus du PNAE et rien ne permet d'affirmer qu'ils aient été introduits de manière directe dans le DOCUP par le Service des droits des femmes. Mais nous l'avons signalé, ce dernier a porté aussi la dimension d'égalité des chances entre les hommes et les femmes au niveau de l'élaboration du PNAE.

⁴ Département du FSE, janvier 2001, *op. cit.*, p. 44.

⁵ *Ibid.*, p. 140.

⁶ *Ibid.*, p. 141.

entreprises », il est préconisé de privilégier « *les démarches de formation visant à développer les compétences des salariés les moins formés, notamment les femmes, dans les PME et les TPE* »¹.

On a observé un décalage entre le document d'étape d'avril 2002 relatif à l'égalité des chances et l'exposé présenté ci-dessus. En effet, il n'est fait référence dans ce document qu'aux deux dernières modalités. De notre point de vue, il est significatif que la « relecture » effectuée par Racine et reprise par le Département FSE ne comporte pas la première modalité. Ces derniers n'ont retenu que les mentions comportant explicitement une référence à des actions en faveur des femmes. On peut supposer que le fait de préciser uniquement, dans le texte, que l'on a affaire à des hommes et des femmes (ou des jeunes hommes et jeunes femmes) ne renvoie pas pour le Département FSE à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Cela pourrait être appréhendé alors comme relevant d'une logique universaliste neutre vis-à-vis du genre, la mesure s'adressant indifféremment aux hommes et aux femmes. Or, c'est justement la conception universaliste de certains de ses partenaires institutionnels qui est stigmatisée par le Département FSE : « *Un certain nombre de partenaires considèrent que les dispositifs qui sont mis en œuvre globalement touchent autant les hommes que les femmes. Ils n'ont pas complètement tort sur le fond, ce sont des dispositifs qui sont mis en place par catégorie de population, ils ne sont pas faits à partir d'une analyse par genre, ils sont faits globalement pour une population donnée, asexuée* »². Une représentante du Département FSE précise à propos de ces dispositifs : « *Il faut qu'ils trouvent des systèmes d'aide spécifique pour les femmes parce que de fait, elles n'entrent pas dans les dispositifs de la même manière que les hommes (...). Faire prendre en compte la spécificité des difficultés des femmes et des jeunes filles, ce n'est pas complètement acquis* ».

L'accent est donc mis sur l'égalité d'accès des femmes au droit commun et sur les mesures spécifiques permettant de promouvoir celle-ci. On comprend dès lors pourquoi la simple référence aux hommes et aux femmes dans le texte ne s'inscrit pas pour cet acteur dans le champ de l'égalité des chances.

¹ *Ibid.*, p. 148.

² Entretien au Département du FSE de la DGEFP.

SECTION 4- L'INTEGRATION DE L'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES : REPRESENTATIONS, LOGIQUES D'ACTION ET STRATEGIES DES ACTEURS

Paragraphe 1 - La traduction de l'approche intégrée par les acteurs en présence : des représentations relativement convergentes

On a pu mettre ici en exergue un point non explicite des représentations des acteurs qui renvoie à leur cadre cognitif d'action. L'approche intégrée de l'égalité des chances est perçue par chacun d'eux à travers le prisme de leurs propres schèmes cognitifs institutionnalisés. En s'appuyant sur le schéma d'analyse de P. Muller, qui distingue différents niveaux de représentation, on peut comparer de manière plus fine les conceptions portées par chacun de ces acteurs. N'ayant pas pu effectuer d'investigation auprès de l'ensemble des acteurs ayant élaboré les documents de programmation, on s'intéressera ici uniquement à deux acteurs clés, le Département FSE et le Service des droits des femmes et de l'égalité.

Il ne semble pas y avoir de divergence sur les valeurs associées à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, en particulier sur la finalité que constitue l'égalité entre les hommes et les femmes et la nécessité d'intervenir pour corriger les inégalités sur le marché du travail. D'ailleurs, nos interlocuteurs font état de l'absence de débats à ce sujet lors des réunions de préparation des documents. Le Département FSE souligne ainsi qu'à l'occasion des groupes de travail, les positionnements institutionnels des acteurs primaient sur les débats de fond : « *Ce ne sont pas des débats contradictoires, ce sont plutôt des façons de se positionner* ».

Si l'on s'intéresse de plus près aux normes, il apparaît que la perception de l'approche intégrée est relativement convergente entre le Département FSE et le Service des droits des femmes. En effet, nos interlocutrices mettent toutes deux l'accent sur la nécessaire prise en compte de la différence de situation des hommes et des femmes, qui constitue le point nodal de la conception communautaire relative au « *gender mainstreaming* ».

Cependant, les principes d'action sont quelque peu nuancés. Pour le Département FSE, ce qui est perçu comme souhaitable, nous l'avons déjà signalé, c'est principalement l'égalité d'accès des femmes aux dispositifs de droit commun. L'approche intégrée de l'égalité des chances pour une représentante du Département FSE consiste ainsi en un « *effort de conscientisation, pour faire en sorte que face à une situation donnée, les jeunes filles et les femmes bénéficient de la même manière des dispositifs qui sont mis en place pour la résoudre (...)* ». Et elle

ajoute, « *il est nécessaire de réfléchir à la manière dont elles peuvent en bénéficier de la même manière* ». L'intervention de cet acteur est sous-tendue par une norme d'action visant à faire bénéficier autant les femmes que les hommes des politiques publiques mises en place en matière d'emploi et de formation professionnelle. L'apport du FSE doit contribuer dans cette optique à toucher davantage de femmes et de jeunes filles : « *On essaie de toucher un maximum de publics féminins, cela fait partie des consignes générales, et on essaie de mieux en rendre compte* ».

Pour les actrices des Droits des Femmes, qui ne s'opposent pas à ce principe d'égalité d'accès puisqu'elles ont contribué à fixer nombre des objectifs d'entrée des femmes dans les mesures nationales, l'approche intégrée va bien au-delà. Elle consiste à « *avoir une connaissance fine des situations des hommes et des femmes en fonction de telle ou telle problématique (...) avoir une connaissance suffisamment fine pour penser une politique en tenant compte des besoins différenciés (...) l'égalité des chances, cela signifie véritablement prendre en compte ce qu'il peut y avoir comme différences de besoins, comme besoins différenciés* ».

On est plus proche ici de la conception communautaire pour laquelle la participation équilibrée des femmes aux interventions structurelles est une condition nécessaire mais pas suffisante à l'atteinte de l'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes¹.

Par ailleurs, le FSE n'est pas uniquement un moyen permettant d'obtenir plus de femmes bénéficiaires des mesures de l'emploi ; il constitue aussi un vecteur de prise en compte de la dimension d'égalité entre les femmes et les hommes par les acteurs de la politique de l'emploi. « *La valeur ajoutée pour nous, c'est malgré tout cette importance donnée à la prise en compte réelle de l'égalité hommes/femmes qui n'est plus traitée comme un simple affichage, même si on est loin d'une véritable intégration (...)* », souligne une représentante du SDFE.

¹ « *Pour élaborer les indicateurs appropriés en matière d'égalité, il ne suffit donc pas de chiffrer la participation des femmes et des hommes aux activités relevant d'un projet. Ces indicateurs seront importants au niveau des résultats des mesures ou des interventions, mais ne suffiront pas à mesurer la réduction des disparités ou l'amélioration de l'égalité entre femmes et hommes, c'est-à-dire les résultats ou l'impact du projet. Il se pourrait par exemple qu'il y ait un plus haut niveau de participation de femmes que d'hommes à certaines mesures de formation ou d'emploi, mais si les femmes suivent des cours moins longs et obtiennent des qualifications moins élevées, ces mesures ne contribueront pas forcément à améliorer l'égalité entre femmes et hommes du point de vue des résultats et de l'impact* » in « Intégration de la politique d'égalité des chances des hommes et des femmes dans les programmes et projets des fonds structurels, Document technique 3, Nouvelle période de programmation 2000-2006 : documents techniques, mars 2000, p. 20.

Les normes ne sont pas totalement congruentes et les algorithmes semblent diverger légèrement eux aussi. En effet, le SDFE insiste davantage sur l'anticipation en amont de la production de la politique publique, alors que le Département FSE se focalise sur la manière de corriger les « dérives » des politiques de droit commun. Pour le premier, l'intégration de l'égalité des chances de manière transversale suppose une attention particulière à l'impact potentiel sur la situation des hommes et des femmes dès la conception de la politique, ou pour reprendre la terminologie communautaire, une « *évaluation de l'impact selon le genre* »¹.

Pour le Département FSE, l'approche intégrée permet de faire prendre conscience aux acteurs² du caractère inégalitaire des politiques qu'ils mettent en œuvre, afin d'en corriger les effets. Le SDFE considère que cet aspect correctif est nécessaire, c'est d'ailleurs dans cette optique qu'il est intervenu sur les documents de programmation pour y introduire des éléments d'égalité entre les hommes et les femmes. Néanmoins, l'approche intégrée consiste avant tout en une posture anticipatrice. Pour le SDFE, l'intégration de l'égalité des chances va au-delà d'une correction des dispositifs existants, à travers la mise en place d'actions spécifiques, elle suppose de manière complémentaire une prise en compte des besoins différenciés des hommes et des femmes par les acteurs partie prenante des politiques, et ce sur l'ensemble du processus, de la définition à l'évaluation de l'intervention publique.

Paragraphe 2 - Des représentations aux logiques d'action : enjeux communs et logiques spécifiques

Ces différences renvoient à des enjeux et des logiques d'action spécifiques. Les enjeux généraux se rejoignent dans la mesure où les financements communautaires constituent, pour l'un et l'autre, un levier permettant une meilleure prise en compte de la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes. D'une certaine manière aussi, leur position vis-à-vis de leurs partenaires est identique car tous les deux sont dépendants des acteurs de droit commun pour faire aboutir leur enjeu commun. Cependant, cet enjeu se décline de manière différente : il s'agit pour le SDFE de faire « avancer » la problématique d'égalité entre les hommes et les femmes au niveau des politiques nationales, alors que pour le Département FSE, il s'agit de démontrer la plus-value du financement communautaire. A un autre niveau, le problème central du SDFE dans son rôle d'aiguillon, est de faire en sorte que les acteurs de droit

¹ Cf. « Guide pour l'évaluation de l'impact selon le genre », Commission européenne, 1998.

² Notre interlocutrice du Département FSE parle en ce sens d'une « *conscientisation* » des acteurs.

commun se saisissent et s'approprient la dimension d'égalité entre hommes et femmes. Alors que pour le Département FSE, le problème central est bien plutôt la consommation des crédits FSE et par incidence, la mobilisation par les acteurs de droit commun de contreparties publiques suffisantes. Ce problème a d'autant plus d'acuité pour le Département FSE que les nouveaux règlements prévoient, afin d'optimiser l'utilisation des fonds¹, une règle de « dégagements d'office »², stipulant que les crédits engagés par la Commission en année n et qui ne seraient pas consommés en année n+2 « remonteraient » à Bruxelles. La consommation des crédits FSE ne revêt pas simplement une dimension « technique » propre à l'action du Département FSE, elle découle aussi d'une logique « politique » inhérente à l'engagement de la France au plan communautaire.

Les difficultés de programmation et de réalisation, en début de période, ont d'ailleurs fait émerger sur l'agenda gouvernemental cet enjeu. Cela a conduit le Premier ministre à rappeler dans une circulaire, les exigences d'utilisation des financements communautaires : « *Nous devons mettre en œuvre tous les moyens pour que les objectifs de développement régional et de cohésion sociale poursuivis par les programmes communautaires soient atteints. (...) La règle dite du 'dégagement d'office', qui se traduit par une réduction automatique de la participation communautaire, lorsque le niveau de dépense prévu n'a pas été atteint dans le délai fixé, peut avoir de graves conséquences financières si une accélération significative n'intervient pas grâce à la prise de mesures appropriées* »³.

Les logiques d'action⁴ de ces acteurs et notamment les utilisations du FSE sont de ce fait relativement divergentes.

Le Département FSE n'est pas maître d'ouvrage ; le FSE, dans le cadre du programme Objectif 3, n'intervient qu'en cofinancement des politiques nationales déjà établies et constitue ainsi, en premier lieu, un outil « correctif » permettant d'infléchir les dispositifs

¹ « *Le nouveau système d'engagements annuels automatiques et de dégagements d'office en cas de non-utilisation, vise à simplifier les procédures et à inciter à une exécution plus efficace des programmes* », « Réforme des fonds structurels 2000-2006. Analyse comparée », Commission européenne, juin 1999, p. 27.

² Cf. Art. 31 du règlement (CE) n°1260/1999 du conseil du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels.

³ Circulaire Premier ministre du 15 juillet 2002 relative à l'amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens, p. 1.

⁴ Les logiques d'action renvoient à « *un ensemble de procédures stables, mais aussi et surtout de représentations et de critères d'appréciation qui sont considérés comme normaux, donc légitimes, au sein d'une institution* », T. Berthet, A. Smith, septembre 1998, *op. cit.*, p. 24.

existants. C'est pour cela d'ailleurs, que l'objectif d'égalité des chances entre les hommes et les femmes pour le Département FSE se confond avec la « valeur ajoutée »¹ du FSE, valeur ajoutée dont il s'agit de rendre compte à travers la mise en place d'indicateurs sexués.

La Commission européenne a d'ailleurs très fortement insisté auprès de la DGEFP sur l'obligation de mettre en place un système de suivi du programme fiable de ce point de vue, le suivi ayant été fortement critiqué par l'évaluateur de la précédente période. Une représentante du Département FSE souligne ainsi « à travers la mise en place d'indicateurs de suivi, notamment des indicateurs sexués de façon généralisée (ce qui n'était pas vrai dans la précédente programmation), il y a une véritable volonté de rendre plus visible l'apport de l'Union européenne sur ce champ ».

Pour les Droits des Femmes, le FSE permet de maximiser leurs propres crédits destinés à des mesures de « rattrapage » (axe 5), dont l'un des objectifs est d'améliorer l'accès des femmes aux politiques de droit commun, mais pas uniquement. Ces actions positives, précise le document technique produit par le SDFE, « peuvent cibler des groupes spécifiques de femmes ou d'hommes, ou viser un problème particulier ou récurrent d'inégalité » et « elles peuvent également permettre d'expérimenter des actions innovantes qui pourront ensuite être intégrées dans les dispositifs de droit commun »². De manière complémentaire, ce service voit aussi dans le FSE, y compris avec les actions positives qui sont cofinancées sur l'axe 5, un moyen d'amener, voire de contraindre les acteurs partenaires du programme, à prendre en

¹ La valeur ajoutée communautaire constitue le leitmotiv de la Commission européenne en matière d'intervention des fonds structurels depuis la réforme de 1993. La directrice en charge du FSE à la DGV, lors du premier Comité de suivi de 1994 précisait : « *Le FSE a trop longtemps été perçu comme un mécanisme financier alimentant des dispositifs nationaux sans leur apporter de valeur ajoutée. (...) L'intervention de ce fonds n'est plus comme par le passé, fondée sur la seule notion d'éligibilité des mesures, mais sur la notion d'objectifs à atteindre et de missions à accomplir (...)* ». Cf. J-C. Barbier (dir.), *La mise en œuvre du programme Objectif 3. Contributions aux réalisations, aux résultats et aux impacts du programme en France*, Rapport final version préliminaire, Centre d'Etudes de l'Emploi, 99/27, mai 1999, p. 46. La Commission présente d'ailleurs l'égalité des chances entre hommes et femmes, autant comme un objectif à atteindre que, comme un élément d'évaluation de la plus-value communautaire. Voir à ce sujet : « *Evaluer l'intégration de la politique d'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les interventions cofinancées par le FSE*, Note de discussion, Appui Technique pour l'évaluation FSE », Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, juin 2002. Cette notion a été reprise par la France dans le programme actuel en tant que « *principe de programmation* », et renvoie à quatre types d'effet attendus de l'apport du FSE : la démultiplication du nombre de bénéficiaires, le ciblage sur des catégories de bénéficiaires, l'effet de synergie et l'effet de levier. Ces effets sont spécifiés pour chaque axe dans la seconde partie du chapitre 2, « *Priorités stratégiques et mesures* » du DOCUP in « *Fonds social européen en France, Objectif 3 2000-2006, Moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi* », DGEFP, Département du FSE, janvier 2001 p. 43-53.

² Note méthodologique : « *L'approche intégrée de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans la programmation du FSE 2000-2006* », p. 1.

compte la dimension d'égalité dans leurs propres politiques. C'est pourquoi le SDFE met l'accent sur le cofinancement d'actions de sensibilisation et de formation des acteurs à la démarche intégrée. Dans ce sens, la mise en place d'indicateurs sexués au niveau du programme FSE permet une meilleure visibilité de la situation respective des hommes et des femmes, et constitue en même temps, selon le SDFE, un préalable nécessaire à la prise en compte transversale de l'égalité des chances par les acteurs du programme (et non un moyen d'observer la plus-value communautaire). Ainsi, le Service des droits des femmes a tenu à préciser dans le DOCUP : « *La dimension transversale de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, intégrée dans tous les dispositifs financés pose la question de l'élaboration d'objectifs opérationnels d'égalité des chances entre hommes et femmes, de la sélection des indicateurs de suivi et d'évaluation, et du réajustement des mesures en fonction des résultats. Cela suppose une nécessaire mobilisation de l'ensemble des acteurs et la mise en œuvre de formations adaptées au positionnement des différents acteurs* »¹.

Ces logiques d'action différentes ont pu être source de conflits entre ces deux acteurs à l'occasion de l'élaboration des documents de programmation. On présentera, dans la suite de l'exposé, deux « controverses » liées à l'intégration de l'égalité des chances qui ont donné lieu à des positionnements divergents : celle relative au chiffrage de l'approche intégrée, et l'autre concernant la prise en charge de la gestion de l'axe spécifique. Ces moments de discordance entre les protagonistes sont des prismes d'entrée facilitant la reconstruction des stratégies des uns et des autres, et en mettant à jour les justifications de l'action, ils permettent aussi d'éclairer les interactions entre leurs représentations et leurs intérêts.

Paragraphe 3 - Des « controverses » liées à l'intégration de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes : les stratégies en action

La première controverse que nous voudrions aborder porte sur le chiffrage financier de l'approche intégrée. Ainsi, les Droits des Femmes avaient inscrit dans le Plan stratégique que l'intégration

¹ Département FSE, janvier 2001, *op. cit.*, p. 37. Dans le même sens, en octobre 1999, un débat a vu le jour entre le SDFE et le Département FSE. Le SDFE a interprété de manière large le règlement FSE et a considéré qu'il était possible de financer des actions d'études et de communication relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des domaines d'intervention. Alors que le Département FSE a mis en avant, pour sa part, le fait que ce type d'action relevait uniquement de l'assistance technique. Une note du Service des droits des femmes précise que la formulation du règlement « *permet nous semble-t-il, le financement, à l'intérieur de chaque domaine, d'actions de communication et de sensibilisation et formation des acteurs* », Note du Bureau EFEP à l'attention du chef de Service des droits des femmes, 21 octobre 1999.

transversale de l'égalité des chances devait donner lieu à un chiffrage précis en termes financier par axe (ou domaine), pour s'assurer que les acteurs de droit commun prennent en compte cette dimension et mobilisent suffisamment de crédits en contrepartie du FSE. Le Plan précisait ainsi : « *En ce qui concerne le domaine 5 'Amélioration de l'accès et de la participation des femmes au marché du travail', il concerne les mesures spécifiques destinées au rattrapage des inégalités entre les hommes et les femmes sur le marché du travail et il vient compléter l'approche intégrée transversale aux quatre autres domaines. Le domaine 5 représente 5 % de l'enveloppe nationale annuelle (hors assistance technique) avec comme objectif de développer l'accès et la participation des femmes au marché du travail, de conduire des actions particulières visant à la diversification des filières de formation initiale des jeunes filles et au développement des carrières professionnelles des femmes, de professionnaliser les acteurs et d'appuyer le développement d'initiatives locales. Cette enveloppe s'ajoute aux financements des actions en faveur des femmes qui sont intégrées dans les autres domaines. Le chiffrage précis de cette approche intégrée sera fait dans le cadre du complément de programmation* »¹.

Or, au moment de l'élaboration du Complément de programmation, malgré l'insistance du Service des droits des femmes, ce chiffrage n'a pas été effectué. Le Département FSE s'y est refusé en considérant qu'on ne pouvait pas fixer *a priori* le montant FSE destiné à la dimension transversale de l'égalité des chances, mais que cela pourrait être effectué *a posteriori*, par l'évaluation et le système de suivi. Une représentante du Département FSE précise ainsi : « *Cela a été abordé plusieurs fois et on leur a toujours dit que ce n'était pas possible, c'est-à-dire qu'on verrait aux résultats ce que cela a donné mais qu'on ne pouvait pas fixer des objectifs financiers quantitatifs au démarrage (...). On a toujours répondu qu'à notre niveau, c'était non-financièrement quantifiable au départ ; cela ne veut pas dire que ça ne serait pas financé, mais pas prévu en termes de volume financier au départ* ».

Compte tenu du problème central du SDFE évoqué précédemment, cet aspect chiffrage constitue pour le Service des droits des femmes une ressource non négligeable pour « contraindre » les acteurs à mettre en œuvre réellement l'approche intégrée. C'est pourquoi le fait que cette demande n'ait pas abouti est perçu comme une « *perte majeure* ». La responsable du suivi du FSE au SDFE souligne à propos de la prise en compte de la

¹ « Stratégie d'intervention du Fonds social européen 2000-2006 en France, Objectif 3, Plan stratégique », DGEFP, 27 octobre 1999, p. 108.

dimension d'égalité des chances dans les différents documents : « *A mon avis, cela a bien été pris en compte, le décalage et la perte elle s'est située plutôt au moment de la négociation du DOCUP (...). Il y a eu des pertes entre le Plan stratégique et le DOCUP sur l'aspect chiffrage de l'approche intégrée, c'est la perte majeure pour nous, ce qui est annoncé dans le plan n'a pas été tenu* »¹.

Du côté du Département FSE, le problème central est la consommation des crédits FSE, ce qui de son point de vue suppose de ne pas « réifier » le contenu du programme. C'est pourquoi les documents ont été rédigés, en mettant en avant les objectifs à atteindre plutôt que les dispositifs cofinancés, de manière à préserver le plus possible de marges de manœuvre quant à l'éligibilité des dispositifs nationaux, dispositifs qui peuvent évoluer au cours de la période de programmation. On souligne ainsi au Département FSE : « *Ce n'est pas toujours évident de faire coïncider des politiques communautaires et des politiques nationales. Les enjeux, c'était de bien cerner les zones de recouvrement, ce qui était conjoint (...). A terme ce qui se jouait à ce moment-là, c'était l'éligibilité des futures actions, non pas en termes financier ou en termes de gestion mais en termes de nature d'action éligible* »².

Dans le même sens, imposer *a priori* un pourcentage de crédits FSE, dédiés à l'égalité des chances dans chaque axe, reviendrait à figer une partie du financement et ainsi, à réduire les marges de liberté du Département quant à la ventilation des fonds et aux possibilités de leur repositionnement sur tel ou tel dispositif. En outre, la « zone d'incertitude » majeure de cet acteur réside dans l'avancement du programme et tout particulièrement dans la réalisation des actions cofinancées par le FSE³. Il est donc fortement dépendant des cofinanceurs publics et des metteurs en œuvre au niveau national et régional. Par ailleurs, d'un point de vue institutionnel, le Département FSE a peu de poids par rapport aux autres ministères (voire même face aux sous-directions de la DGEFP) et aux « pilotes » régionaux du programme. L'évaluateur de la programmation actuelle soulignait en ce sens dans son rapport d'étape : « *Si le Département du FSE a fait des efforts particuliers en se réorganisant par pôles d'activité et en créant un pôle d'animation des politiques territoriales, on constate que son « poids politique » est sans doute trop juste pour être seul en situation d'animation et, d'une certaine*

¹ Entretien au SDFE.

² Entretien au Département du FSE de la DGEFP.

³ Ce sont les déclarations de dépenses effectivement réalisées qui conditionnent le remboursement des crédits engagés par la Commission européenne.

manière, de management. Face aux autres ministères comme face aux préfets de région, voire aux DRTEFP, le Département du FSE ne dispose que de sa capacité de conviction »¹.

Or, la problématique d'égalité entre les hommes et les femmes ne constitue pas une préoccupation centrale pour les acteurs de droit commun. En préfléchant des crédits FSE sur cette dimension, le Département FSE court le risque que peu d'actions soient positionnées et conduites réellement en la matière. Par le chiffrage de l'approche intégrée, il perd d'un côté de la souplesse dans la programmation et de l'autre, concède en partie la maîtrise de sa zone d'incertitude sur les crédits dédiés. On peut faire l'hypothèse, d'ailleurs, que le faible montant des crédits accordés initialement sur les actions spécifiques de l'axe 5 renvoie aussi à cette préoccupation².

Cette demande du SDFE a été réitérée lors des travaux concernant la révision à mi-parcours du programme en 2003³. Comme pour la rédaction des documents de programmation, ce service s'est appuyé sur les résultats de l'évaluation pour justifier sa proposition : « *La préconisation de l'évaluation à mi-parcours de prévoir un pourcentage de crédits dans chaque axe pour alimenter la diffusion et le partage de l'approche intégrée de l'égalité est tout à fait pertinente* »⁴. Compte-tenu de l'avancement du programme (l'incertitude était plus grande au démarrage de la programmation), le Département FSE ne s'est pas opposé à cette nouvelle demande, mais a conditionné son acceptation au fait que le SDFE apporte des éléments assurant la mobilisation réelle des contreparties publiques par les acteurs de droit commun, et que la mise en œuvre technique de cette proposition soit précisée, notamment en termes de suivi. Ces exigences étaient encore une fois en lien avec le problème central du Département FSE, mais renvoyaient aussi au contexte de négociation de la révision à mi-parcours, en cours avec la Commission européenne. Selon le Département, les précisions fournies par le SDFE devaient « faciliter » la négociation avec cette dernière sur la

¹ « Evaluation de l'Objectif 3, Synthèse du rapport d'étape », DGEFP, Département du FSE, Consortium de l'évaluation, novembre 2002, p. 21.

² Une note du SDFE de mai 2000 souligne à propos des modifications du plan financier : « *Il est assez surprenant qu'un montant presque identique ait été prélevé sur les axes 1, 3, 4, 5 alors que le poids de l'axe 5 (4,2%) représente à peine le quart du poids des axes 1 (20,4%), 3 (22,8%) et 4 (22,2%). Cette modalité d'ajustement est particulièrement pénalisante pour l'axe 5* ».

³ Réunion du 6 novembre 2003 préparatoire à la révision à mi-parcours à la DGEFP où l'évaluateur était convié pour présenter les résultats de l'évaluation intermédiaire de la dimension d'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

⁴ Note du SDFE relative à la préparation de la révision à mi-parcours des programmes objectif 3 et EQUAL à l'attention du Département FSE, 30 septembre 2003, p. 2.

reprogrammation en 2004, en apportant des éléments tangibles de faisabilité¹. Cette controverse renvoie aussi de notre point de vue à la prégnance de la logique égalitariste, qui confère seulement une légitimité au suivi *a posteriori* de l'égalité hommes/femmes, mais non à une action volontariste *a priori* centrée sur l'obligation de résultats².

Une seconde controverse est apparue au cours de la définition du Complément de programmation, au sujet du rôle dévolu au SDFE dans la gestion du volet national de l'axe 5.

A l'occasion d'une réunion de préparation du groupe de travail de décembre 2000, relatif à l'axe 5, le Département FSE a insisté sur le fait que, dans la mesure où les crédits de l'axe 5 étaient ceux du SDFE, il revenait à ce dernier la responsabilité de la gestion de cet axe. Une lettre du SDFE adressée à la DGEFP précise ainsi : « *Le Département FSE semble souhaiter que le SDFE ait la responsabilité de la coordination de l'axe 5 et, dans ce cadre en assume seul le pilotage et la gestion* »³. Le SDFE aurait dans ce cadre la responsabilité de l'élaboration des comptes-rendus annuels quantitatif et qualitatif. Cela suppose aussi de veiller à la conformité des actions cofinancées par le FSE par rapport aux documents de programmation, et d'effectuer la vérification du service fait (« *vérification des pièces justificatives de l'effectivité des dépenses* »⁴), au cours de la remontée des demandes de paiement intermédiaire, réalisées trois fois par an par les partenaires. Par ailleurs, la réponse de la DGEFP avalisait la demande du Département FSE en indiquant qu'il « *est demandé au SDFE, comme, pour ce qui les concernent, aux autres directions du Ministère de l'emploi et de la solidarité, d'assurer la coordination du volet national dans le champ de sa compétence* »⁵.

¹ Il aurait été tout à fait éclairant de suivre plus avant cette controverse dans le cadre de la révision à mi-parcours du programme, mais notre mandat d'évaluateur a pris fin bien avant, en décembre 2003.

² Ce que semble d'ailleurs confirmer la manière dont est rédigé le DOCUP pour la période 2004-2006 puisqu'il n'est fait mention que d'une attention portée par les services instructeurs au budget dédié à l'égalité hommes/femmes dans les projets, et plus globalement à la définition d'indicateurs de suivi de cette problématique : « *La dimension égalité des chances entre les femmes et les hommes, priorité transversale, fait partie intégrante de tout projet. Pour favoriser sa prise en compte, l'instruction s'attachera à analyser si les actions menées et, dans la mesure du possible, si les budgets alloués, répondent à cette priorité. (...) Pour favoriser la promotion de l'approche intégrée au sein des axes 1 à 4, des objectifs de progression et des indicateurs de suivis appropriés seront définis* », « DOCUP 2004-2006, Objectif n°3. Révision à mi-parcours », mars 2004, Texte approuvé par la Commission européenne. Décision CE(2004) 2021 du 7 juin 2004, p. 43.

³ Note du SDFE adressée à la DGEFP, Axe 5 du FSE objectif 3, 6 décembre 2000. Une note interne du Bureau EFEP : « Animation et suivi de l'axe 5 du FSE objectif 3 » précise de la même manière que le Département FSE a considéré que le SDFE avait « *la responsabilité exclusive de la coordination de l'axe 5 et devait par conséquent en assumer la gestion administrative et financière* ».

⁴ Note du SDFE adressée à la DGEFP, Axe 5 du FSE objectif 3, 6 décembre 2000.

⁵ Lettre de la DGEFP adressée au SDFE, Fonds social européen - Objectif 3, Axe 5, 2 janvier 2001.

Le SDFE s'est opposé à cette demande en soulignant que cela contredisait la logique d'intégration de la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes. Une représentante du SDFE explique à ce propos : « *On a voulu une clarification des compétences, de la répartition des compétences entre le Département FSE, l'autorité de gestion et nous ; on a donc refusé une proposition du Département d'être un 'phare'. Il voulait nous déléguer une partie de la gestion et de l'animation sur l'axe 5, il y a eu un refus de notre part qui a fini par être entendu, ce qui était important pour nous car on ne voulait surtout pas que l'axe 5 soit à part, traité d'une quelconque façon à part parce que c'était totalement contradictoire avec l'objectif politique d'intégration, qui veut que cela soit intégré par tout le monde à son niveau* »¹.

Lors de la réunion du groupe de travail de l'axe 5 du 6 décembre 2000, le SDFE est intervenu dans le même sens en précisant que « *L'axe 5 du DOCUP [souligné par nous] s'inscrit dans les actions spécifiques et fait partie de la démarche intégrée que l'on doit retrouver dans tous les axes. Ces propos ne sont pas de simple principe, il est important que chacun des partenaires ici présents puisse prendre toute la dimension du « mainstreaming » dans ses propres actions et considère que l'axe 5 ne peut être disjoint des autres axes. La démarche de l'égalité forme un tout* »².

Du point de vue des Droits des Femmes, l'axe 5 participe de l'approche intégrée, et les mesures de cet axe ont été élaborées dans cette optique puisqu'elles visent à mobiliser l'ensemble des partenaires du Service et que ceux-ci y apportent aussi leurs contreparties au cofinancement du FSE. D'une certaine manière, dans son argumentaire, le SDFE a opéré un glissement sémantique, l'approche intégrée devenant synonyme d'approche double (ou globale).

En effet, on trouve également dans la « littérature grise » émanant du SDFE une position plus nuancée, où les mesures spécifiques « *complètent et renforcent l'intégration transversale de l'égalité hommes/femmes* »³ et sont donc bien distinctes de l'approche intégrée.

¹ Entretien au SDFE.

² Note interne au SDFE : « Eléments de langage pour la réunion du groupe des partenaires de l'axe 5 de l'Objectif 3 du FSE ».

³ Note méthodologique : « L'approche intégrée de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans la programmation du FSE 2000-2006 », p. 1.

En outre, ce service a mis en avant différents arguments au premier chef desquels, sur le registre juridique, son absence de légitimité pour assurer les tâches de gestion auprès des partenaires de l'axe 5. Il a invoqué aussi des raisons de « *cohérence de gestion* » – qui lui paraissaient contradictoires avec le fait que le Département FSE prenne en charge uniquement les quatre premiers axes – ainsi que de « *lisibilité de la politique d'égalité des chances entre les femmes et les hommes* », qui s'opposaient au fait que l'approche intégrée soit la norme pour tous les axes sauf l'axe 5. Enfin, il a mis en avant une « *raison technique* », considérant qu'il n'avait pas les ressources humaines nécessaires à assurer ces tâches¹.

Du côté du Département FSE, confier la gestion de l'axe 5 au Service des Droits des femmes semble rationnel dans un contexte de sous-effectif et où la gestion prend souvent le pas sur la nécessaire animation du programme. Par ailleurs, en externalisant la coordination mais aussi la remontée des informations relatives aux actions cofinancées sur l'axe 5, il se ménage des marges de manœuvre quant à son problème central : la consommation des crédits et la réalisation effective des opérations. S'il reste en tant qu'autorité de gestion, responsable de l'agrégation des bilans permettant d'effectuer l'appel de fonds auprès de la Commission européenne, cette stratégie permettrait au Département FSE, d'un côté, de s'assurer de l'expertise des Droits de Femmes en matière d'égalité entre les femmes et les hommes pour la bonne marche de la programmation des actions, et de l'autre, de se « défausser » sur le SDFE dans l'hypothèse d'une mauvaise remontée des bilans (qui peut être liée, soit à une sous-réalisation des actions, soit à un défaut du système de suivi des opérateurs). Or, dans la mesure où l'axe 5 constitue une nouveauté dans le programme Objectif 3, le Département FSE ne dispose, au démarrage du programme, ni de l'expertise en matière d'égalité hommes/femmes, ni d'une connaissance approfondie de ce champ et encore moins de points de repère quant à la consommation potentielle des crédits². Il est d'ailleurs de ce point de vue symptomatique que le Département FSE ait considéré que les mesures spécifiques concernaient uniquement les crédits du SDFE. Tout ceci contribuant à multiplier les zones d'incertitudes pour cet acteur, la délégation de gestion au SDFE constitue une solution stratégique.

¹ Note du SDFE adressée à la DGEFP, Axe 5 du FSE Objectif 3, 6 décembre 2000.

² La plupart des administrateurs du programme Objectif 3 1994-1999 au sein du Département FSE, qui auraient pu avoir une mémoire de la mise en œuvre des mesures spécifiques de l'ancienne période, ne faisaient plus partie de leurs effectifs au moment de la nouvelle programmation.

Pour le SDFE, enchâsser d'un point de vue sémantique les actions positives dans le « *mainstreaming* » permet d'utiliser la norme communautaire comme une ressource face aux demandes de la DGEFP. Son refus de prendre en charge la gestion de l'axe 5 peut se lire aussi, en référence à son problème central, comme une stratégie rationnelle. Pour que les acteurs de droit commun intègrent la dimension d'égalité homme/femmes dans leur politique, il est nécessaire qu'ils prennent en charge aussi la gestion des actions positives. La taille de la structure administrative des Droits des Femmes confère un caractère rationnel à l'appropriation de la norme de « *gender mainstreaming* » par ses actrices. La faiblesse de leur effectif nécessite en effet de « faire faire », voire de « faire avec », plutôt que de « faire elles-mêmes ». C'est pourquoi, à l'occasion de cette controverse, les Droits des Femmes ont davantage mis aussi en avant leur rôle d'expert que de gestionnaire. La note de la chef de service adressée à la DGEFP résume bien ce positionnement : « *L'investissement de mon service dans ce dossier du FSE est majeur mais, si nous sommes bien évidemment gestionnaires de nos crédits, nous ne pouvons qu'être experts pour les autres dossiers et n'avons aucunement les moyens d'en être gestionnaires* »¹.

De manière connexe, et au delà des problèmes de logistique, la prise en charge des tâches de contrôle et de vérification des informations physico-financières transmises par leurs partenaires (AFPA, ANPE, DIIJ, E.N, Agriculture en particulier) mettrait le SDFE dans une position délicate vis-à-vis de ces derniers. Ce rôle pouvant rentrer en contradiction avec la démarche d'impulsion centrée sur l'expertise et la contractualisation engagée par ce service auprès des acteurs de droit commun.

L'opposition du Département FSE au chiffrage de l'approche intégrée et la demande adressée au SDFE de prendre en charge la gestion du volet national de l'axe 5, correspondent à son enjeu interne. Ces prises de position renvoient par ailleurs à une actualisation de routines cognitives institutionnelles, ce que la représentante du SDFE stigmatise comme étant de « *vieux réflexes* », où l'égalité entre hommes et femmes renvoient aux actions positives, conçues et mises en œuvre par un service dédié spécifiquement à cette problématique : le Service des droits des femmes. La prise en charge institutionnelle de la question de l'égalité entre hommes et femmes s'est faite, en France, historiquement à travers la mise en place de structures politico-

¹ Note du SDFE adressée à la DGEFP, Axe 5 du FSE Objectif 3, 6 décembre 2000.

administratives « spécifiques » centrées sur les droits des femmes. Les représentations des acteurs de droit commun relatives à cette question restent ainsi fortement marquées par le sentier institutionnel de cette problématique, dont l'élaboration de politiques publiques en direction des femmes par des instances spécifiques en constitue la caractéristique principale.

L'intégration de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes au sein des documents de programmation a été effectuée principalement par le SDFE, qui détient l'expertise sur cette question. Ce faisant, l'ensemble des acteurs du Département FSE n'a pas été amené à s'approprier la démarche d'approche intégrée de l'égalité. En outre, la logique d'action centrale de cette structure les incline à privilégier une conception de l'égalité entre les hommes et les femmes centrée sur une démarche spécifique, prise en charge par un service spécialisé au détriment de la prise en charge transversale par l'ensemble des acteurs.

D'un autre côté, l'acceptation du DOCUP par la Commission passe par un nécessaire affichage de la prise en compte de cette dimension, ce qui explique en partie que le Département du FSE, du fait de sa dépendance vis-à-vis du SDFE, ait impliqué ce dernier dans le processus qu'il pilotait. Mais l'implication des Droits des femmes dans l'élaboration des documents de programmation n'aurait pas pu être envisagée sans la reconnaissance préalable de son expertise par les autres administrations, fruit de la « normalisation » administrative de ce service, engagée depuis le début des années 90. Et la modification des structures d'opportunité discursives et institutionnelles à la fin de cette décennie, déjà évoquée au sujet du mouvement pour la parité, a pu jouer en faveur de l'administration des Droits des Femmes en légitimant leur participation, aussi bien au niveau du PNAE que du programme FSE Objectif 3 dont il est l'instrument financier.

D'ailleurs, à l'enseigne du PNAE et de la politique territorialisée de l'emploi, la traduction du « *gender mainstreaming* » par les acteurs régionaux impliqués dans la mise en œuvre locale du programme FSE Objectif 3, est fortement influencée par le cadrage discursif de la revendication paritaire, lui-même contraint, nous l'avons souligné, par la logique universaliste républicaine. Ainsi, pour les acteurs du programme en région Aquitaine, l'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes, renvoie principalement à l'attention portée, lors de l'instruction des dossiers, au sexe ratio dans les projets susceptibles d'être cofinancés par le FSE. Autrement dit, l'approche intégrée de l'égalité est synonyme de représentation paritaire des deux sexes dans les actions mises en œuvre, mais non d'une prise en compte *en amont*, dans l'ensemble des projets, des différences de situation et des inégalités entre les hommes et les femmes ainsi

que de l'impact potentiel des actions sur celles-ci. Cette approche renvoie, aussi, pour les gestionnaires du programme en région (DRTEFP), conformément aux injonctions communautaires et nationales, au suivi statistique de la répartition entre hommes et femmes des bénéficiaires des actions co-financées *en aval* de la programmation.

Par ailleurs, tout comme pour le Département FSE, le traitement de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes est perçu, par la plupart des acteurs régionaux, comme étant du ressort de l'administration en charge des Droits des Femmes, en l'occurrence la déléguée régionale aux droits des femmes et à l'égalité, et correspondant aux actions positives que cette dernière conduit.

Le processus régional de mise en œuvre du programme FSE Objectif 3 apparaît donc marqué par les modalités nationales d'élaboration décrites précédemment, et notamment par les référents normatifs et cognitifs qui se sont cristallisés au cours de la rédaction des documents de programmation (DOCUP et Complément de programmation). Même s'il est fortement déconcentré (80% des fonds), l'Objectif 3 est un programme national, géré au niveau central par le Département FSE de la DGEFP. On pourrait donc supposer que le Département FSE, qui en est le « pilote », circonscrit - sur la base de ces documents - les « espaces de sens » de leurs correspondants au sein des DRTEFP en charge de la déclinaison régionale de la programmation, et que l'ensemble des parties prenantes (y compris ces derniers) aient été socialisés à travers les consultations mises en place, au niveau national et régional, à des référents communs. C'est pourquoi on retrouve dans les représentations des acteurs régionaux quant à la double approche de l'égalité entre les femmes et les hommes, à la fois la prégnance de la logique « spécifique », et pour l'intégration transversale de l'égalité, la priorité donnée à la participation équilibrée des hommes et des femmes aux actions co-financées.

Cependant, on ne peut se satisfaire de cette hypothèse qui, pour reprendre les mots de P. Warin, surestime « *la puissance normative de quelques-uns* »¹. La manière dont les acteurs régionaux traduisent localement les orientations communautaires, en matière d'égalité hommes/femmes, n'est pas réductible à l'imposition « par en haut » - l'échelon national - d'une vision du monde univoque, actualisée et confortée lors du processus de mise en œuvre régionale. Car les normes d'action en matière d'égalité entre les hommes et les femmes

¹ P. Warin, 1995, *op. cit.*

adoptées au cours du processus de définition du programme sont relativement floues, et les acteurs ne s'accordent pas nécessairement sur leur sens. Et quand bien même, les documents ont été définis de manière partenariale, leur contenu n'est pas univoque, et s'apparente davantage à une juxtaposition de finalités propres à chaque acteur institutionnel qu'à une vision commune et partagée¹. Le fort cloisonnement observé, quant à la rédaction proprement dite, y a sans doute aussi contribué.

Par ailleurs, comme le souligne très justement S. Philippe, dans le contexte actuel de montée en puissance de « *la double dimension procédurale et délibérative* »² de l'action publique, les frontières séquentielles entre les phases de conception et de mise en œuvre se brouillent. Cette dernière constituant désormais « *une activité pleine et entière de formulation* » alors même qu'elle incorpore un plus grand nombre d'acteurs dans une logique de « *coproduction* »³. On peut considérer, alors, que la procédure d'élaboration des documents de programmation se situe à l'interface de l'énonciation et de l'exécution du programme FSE Objectif 3⁴.

En effet, ces documents sont le fruit d'un compromis ponctuel entre l'ensemble des acteurs impliqués, compromis auquel ont aussi contribué, au sein des instances de concertations, les acteurs régionaux (représentants des différents ministères, des collectivités territoriales et des partenaires sociaux) en charge de leur déclinaison locale. En outre, ces documents qui constituent une référence normative pour les acteurs de terrain ne sont pas figés une fois pour toutes : au contraire, ils évoluent quelque peu au cours de la mise en œuvre du programme.

De plus, ils demandent à être traduits de manière opérationnelle par le gestionnaire du programme (le Département FSE), qui élabore de multiples textes et circulaires⁵, constituant

¹ D'ailleurs, très peu d'acteurs ont une connaissance approfondie de l'ensemble du DOCUP.

² S. Philippe, « La mise en œuvre de l'action publique : Un moment problématique. L'exemple de la politique de santé mentale », *RFSP*, vol. 54, n°2, avril 2004, pp. 315-334.

³ « *L'action publique est largement le résultat d'une coproduction plus ou moins clairement institutionnalisée d'acteurs publics et d'acteurs privés* », P. Duran, 1999, *op. cit.*, p. 114.

⁴ Si l'on considère que la définition des règlements communautaires des fonds structurels et du FSE constitue la phase d'élaboration au niveau européen, les documents de programmation participent de la mise en œuvre du programme par les Etats membres.

⁵ Les correspondants FSE des DRTEFP participent parfois aussi à l'élaboration de ces textes nationaux, ce qui tend à confirmer le caractère « délibératif » de l'action publique, et renforce le brouillage entre les activités de construction et d'exécution. Pour exemple on peut citer les textes suivants : circulaire de gestion du FSE Objectif 3 du 17 octobre 2000, note de gestion du FSE objectif 3 pour le niveau national du 6 mars 2001, circulaire relative à l'utilisation d'une convention cadre pour la mise en œuvre du FSE Objectif 3 du 15 mai 2001.

autant de « *normes secondaires d'application* »¹, qui ne sont pas nécessairement congruentes avec le cadre normatif initial, et peuvent aussi remettre en cause le compromis défini à l'origine.

La traduction locale des orientations communautaires ne correspond pas non plus à une application pure et simple, « par le bas », du cadrage formalisé – même conjointement – au niveau national dans les différents textes et documents. Il est nécessaire de tenir compte dans l'analyse de l'autonomie des acteurs régionaux² et, à ce titre, du travail de traduction/réinterprétation qu'ils effectuent lors de l'opérationnalisation des documents de programmation. Les pilotes du programme en région (DRTEFP, SGAR et conseil régional), à l'instar du Département FSE, sont amenés à produire eux aussi des normes d'application adaptées au contexte local. Conduites par le principe de subsidiarité inhérent à l'intervention communautaire, les règles générales qui encadrent la programmation du FSE sont en effet davantage procédurales que substantielles³. Comme le dit P. Mathiot : « *De fait, le droit communautaire, en tant que droit exogène, est plus que tout autre droit, sujet à des réappropriations* »⁴. On pourrait dire aussi que l'Objectif 3 s'apparente à une « *politique constitutive* », au sens qu'en donnent Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, dans la mesure où le DOCUP « *ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel (...), [il] délègue le traitement du contenu* »⁵.

Les normes relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes ne font pas exception, et leur mise en œuvre nécessite une activité interprétative de la part des acteurs régionaux pour leur conférer une substance concrète. Dans ces conditions, les acteurs en région possèdent des marges de manœuvre importantes dans la traduction localisée de ces normes. En suivant J-C. Thoenig, on pourrait dire que l'influence du niveau central est ici au « *second degré* »⁶, il

¹ P. Lascoumes, 1990, *op. cit.*

² De nombreuses recherches en sociologie des organisations, abordant le corpus désormais classique de l'analyse des politiques publiques, ont démontré que les « *street level bureaucrats* » possèdent des marges de liberté dans la mise en œuvre des objectifs définis au niveau central. Comme le précise Patrice Duran ces travaux ont insisté globalement sur « *la disjonction qui s'opère dans l'action entre autorité et pouvoir* », P. Duran, 1999, *op. cit.*, p. 39.

³ P. Cuntigh écrit en ce sens : « *Le droit communautaire est quelque peu ductile : 'post-moderne', il est polysémique et son objet central n'est plus donné pour être l'élaboration de 'normes substantielles' mais bien l'élaboration de principes (de gestion, d'organisation de processus, etc.) contribuant à la structuration de l'espace de négociation et de jeu des acteurs et permettant que s'opère dans l'action une régulation adaptée au contexte* », P. Cuntigh, 1999, *op. cit.*, p. 11.

⁴ P. Mathiot, « Les effets de la gestion de dispositifs communautaires sur les acteurs et systèmes d'action nationaux. L'exemple de l'Objectif 3 du Fonds social européen », *Politix*, n°43, 1998, p. 82.

⁵ P. Duran, J-C. Thoenig, *De la régulation croisée à l'institutionnalisation de l'action collective. Les transformations de la gestion publique territoriale*, Ve Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 23-26 avril 1996, p. 27.

⁶ Y. Meny, J-C. Thoenig, 1989, *op. cit.*

n'agit pas directement sur le comportement, ni les représentations des acteurs en présence, il ne fait que redistribuer leurs ressources et leurs contraintes et « baliser » en même temps, d'un point de vue cognitif, le champ des possibles. Alors, la configuration du système d'acteurs régional et partant, les enjeux et stratégies propres ainsi que les logiques d'action institutionnelles spécifiques, participent aussi grandement à déterminer la manière dont chaque acteur s'approprie les orientations communautaires relatives à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

QUATRIEME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE TERRITORIALISEE DE L'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

– QUATRIEME PARTIE –

LA MISE EN ŒUVRE TERRITORIALISEE DE L'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

L'attention portée à la réception des normes communautaires d'égalité des chances par les acteurs engagés localement dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi permet de s'extirper d'une approche « *top down* » de l'intégration européenne, et de réintroduire dans l'analyse les interdépendances à l'œuvre entre les différents niveaux supranational, national et infra-national¹.

D'un point de vue analytique, l'énonciation de la politique de lutte contre le chômage et les exclusions constitue pour ainsi dire une « mise en acte » de la Stratégie européenne pour l'emploi, et permet d'observer la diffusion des orientations communautaires au sein des politiques nationales. Mais la prégnance de la variable territoriale sur ce champ, nous incline à descendre au niveau de la mise en œuvre localisée de cette politique pour saisir plus finement les modalités d'appropriation de la double approche de l'égalité des chances - actions spécifiques et « *gender mainstreaming* » -. Cette perspective plus « micro » est par ailleurs incontournable dans un contexte où l'action publique se fait plus « *constitutive* »² que substantielle, et laisse à la discrétion des acteurs de terrain l'élaboration en contexte du contenu. C'est pourquoi dans un premier temps nous nous intéresserons à la traduction locale

¹ Romain Pasquier et Julien Weisbein indiquent fort justement que « '*l'eupéanité*' d'un phénomène n'est pas une caractéristique en soi, auto-construite et détachée : elle réside dans l'interaction constante entre la dimension communautaire (comment un problème ou un thème est défini ou pris en charge au niveau de l'UE) et la dimension nationale et infra-nationale (comment des acteurs se sont structurés sur ce problème, et incorporent, dans la stratégie qu'ils mettent en œuvre pour le résoudre, la variable européenne) », R. Pasquier, J. Weisbein, « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, n°12, hiver 2004, p. 9.

² Cf. P. Duran, J-C. Thoenig, *De la régulation croisée à l'institutionnalisation de l'action collective. Les transformations de la gestion publique territoriale*, Ve Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 23-26 avril 1996.

la politique territorialisée de l'emploi en Aquitaine et à l'appropriation des orientations communautaires opérée par les acteurs locaux (**Chapitre 1**).

Afin de mettre en perspective le processus actuel de territorialisation de la politique de l'emploi, nous ferons, au préalable, un détour diachronique sur l'évolution conjointe de la problématique d'égalité entre hommes et femmes et de la variable territoriale, au double plan du système d'acteurs et des orientations normatives. Outre quelques entretiens conduits en 2003 auprès d'acteurs régionaux et départementaux du Service public de l'emploi, ce premier chapitre s'appuiera aussi sur une investigation empirique effectuée en Gironde, en 2001, dans le cadre d'une recherche intitulée « Politiques de l'emploi et territoires », commanditée par la DARES, et dirigée par T. Berthet et P. Cuntigh du Centre régional Aquitain Cervl-Cereq, ainsi que Christophe Guitton du Cereq.

Dans un second temps, nous nous focaliserons sur la mise en œuvre localisée du programme FSE Objectif 3 en région Aquitaine (**Chapitre 2**). Pour ce faire, nous centrerons notre analyse sur la procédure d'instruction/sélection des dossiers présentés au cofinancement du FSE. Ce prisme d'analyse est intéressant de plusieurs points de vue. Le moment de la sélection/instruction des projets FSE correspond à un « lieu » où convergent les différentes logiques communautaire, nationale et locale. C'est en effet à ce stade du processus de mise en œuvre que s'opère la traduction concrète des normes communautaires par les acteurs, et que ceux-ci sont amenés à mobiliser leurs référents normatifs, issus du niveau local et national. Il correspond ainsi à un espace où se confronte « *une pluralité de formes de légitimités contradictoires entre elles* »¹, correspondant aux différents niveaux communautaire, national et local. Cette phase de mise en œuvre est par ailleurs un angle d'analyse pertinent pour saisir l'articulation entre les variables organisationnelle, représentationnelle et institutionnelle. On a affaire, dans le processus d'instruction/sélection, à un système d'acteurs composés de représentants de différentes institutions qui interagissent de manière stratégique. Ces acteurs sont amenés, dans le choix des projets, à se positionner par rapport aux normes communautaires, à institutionnaliser des pratiques et des « règles du jeu », ainsi qu'à mobiliser des schèmes cognitifs et normatifs. Ici, comme le

¹ L. Boltanski (dir.), *Eclairage locaux sur les transformations des services publics. A la croisée des niveaux micro et macro-sociaux*, Rapport final de recherche pour le Commissariat Général au Plan, volet n°2 « Innovation et pratiques locales dans l'administration », Groupe de sociologie politique et morale, EHESS, février 1992, p. 8.

soulignent P. Corcuff et C. Lafaye, « *l'espace local* » se situe d'emblée « *à la croisée de processus micro-sociaux (notamment au sein d'interactions de face à face) et d'entités macro-sociales au domaine de validité plus large (institution, schèmes cognitifs, formes de légitimité, etc.)* »¹. L'étude du processus d'instruction/sélection donne à voir les « *modes de présence du macro-social dans le micro-social* »² en interrogeant la traduction des normes communautaires qu'opèrent les acteurs à travers des « *dispositifs cognitifs collectifs* »³, dans le cadre de leurs interactions stratégiques.

Les données empiriques utilisées pour cette analyse ont été recueillies au cours d'entretiens à caractère semi-directif. Ces entretiens ont été conduits dans le cadre de l'évaluation intermédiaire du programme FSE Objectif 3 2000-2006, commanditée par la DGEFP. Les nouveaux règlements des fonds structurels font obligation aux Etats membres de mettre en place des évaluations des programmes cofinancés par l'Union européenne, et notamment une évaluation à mi-parcours sur la période 2000-2003⁴. Cette dernière a conduit à la réalisation d'un rapport à la fin de l'année 2003, dont les contenus et les recommandations devaient contribuer à mieux qualifier la deuxième phase de la mise en œuvre du programme. L'évaluation intermédiaire (ou à mi-parcours) visait, selon le cahier des charges, à apprécier d'un point de vue qualitatif et quantitatif les premières réalisations, les résultats et les impacts de l'intervention. Elle devait aussi apprécier « *les processus et les mécanismes de mise en œuvre et rend[re] compte de la manière dont les objectifs ont été atteints* »⁵. Les évaluateurs ont procédé en deux étapes. Conformément à la décision du Comité technique de l'évaluation (CTE)⁶, ils ont débuté, en 2002, par une analyse de la mise en œuvre, afin de porter un regard

¹ *Ibid.*, p. 7.

² *Ibid.*, p. 13.

³ Il s'agit selon P. Corcuff et C. Lafaye, d'opérateurs de traduction qui « *fonctionnent comme des repères cognitifs servant à percevoir, décrire, justifier et agir* », *ibid.*

⁴ « *L'évaluation sera réalisée en référence aux articles 40, 41, 42 et 43 du règlement (CE) n° 1260/1999 et au règlement (CE) n° 1784/1999 portant sur le Fonds social européen. Selon l'article 42, l'évaluation à mi-parcours est effectuée sous la responsabilité de l'autorité de gestion, en collaboration avec la Commission* », « *Fonds social européen en France, Objectif 3 2000-2006, Moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi* », DGEFP, Département du FSE, janvier 2001, p. 70.

⁵ Cahier des charges, Evaluation Objectif 3 période 2000-2006, Département FSE, 25 mai 2000, p. 7.

⁶ « *En concertation avec la Commission, l'autorité de gestion met en place un Comité technique de l'évaluation. Emanation du Comité national de suivi, ce Comité restreint est composé de représentants de l'Etat membre, des experts des principaux dispositifs programmés et des représentants de la Commission. Le rôle de ce Comité technique, est de faciliter et de suivre la réalisation de l'évaluation. Il devra se réunir régulièrement. L'évaluateur participe aux réunions de ce comité technique* », *ibid.*, p. 72.

sur le démarrage du programme¹. La seconde étape de l'évaluation a porté, quant à elle, au cours l'année 2003, plus spécifiquement sur l'approfondissement de l'analyse de la mise en œuvre, ainsi que sur l'évaluation des premiers résultats et des impacts². Dans ce cadre, les « priorités transversales », et tout particulièrement l'égalité des chances entre les hommes et les femmes devaient « être évaluées de façon intégrée dans chacun des axes » du programme et faire l'objet d'une « restitution spécifique »³. Outre les entretiens menés pour l'évaluation du processus de mise en œuvre, notre participation, en tant que coordinateur de l'évaluation nationale, nous a permis d'assister à nombre de réunions impliquant l'ensemble des acteurs partie prenante du programme au niveau national et régional, et de recueillir de nombreux documents « internes ». L'observation participante « *in situ* » est précieuse ici puisque ces types de réunions⁴ constituent des « lieux » à la fois de confrontation des « référentiels » des acteurs institutionnels en présence et où se déploient les comportements stratégiques de ceux-ci⁵.

¹ Le Consortium retenu par la DGEFP a présenté au Comité national de suivi son rapport d'étape de l'évaluation consacré à l'analyse de la mise en œuvre en décembre 2002.

² Le rapport final de l'évaluation intermédiaire a été présenté en décembre 2003 au Comité national de suivi.

³ Cahier des charges, Evaluation Objectif 3 période 2000-2006, Département FSE, 25 mai 2000, p. 8.

⁴ Il s'agit principalement des réunions du Comité Technique de l'Évaluation, émanation du Comité national de suivi du programme FSE Objectif 3 et des Comités de pilotage régionaux.

⁵ « *Les débats portés par les acteurs et les ressources qu'ils constituent, participent à des luttes ou à la constitution d'alliances pour la définition d'une évaluation légitime* », F. Lantheaume, R. Normand, juin 2001, *op. cit.*, p. 1.

CHAPITRE 1 - LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES D'EMPLOI AU PRISME DE L'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Les développements précédents, consacrés à l'évolution diachronique de la question de l'emploi au féminin (deuxième partie)¹, ont montré que les changements intervenus dans les modalités d'intervention en matière d'égalité sont largement concomitants de ceux qui affectent les politiques d'emploi. La territorialisation² de ces dernières ne fait pas exception puisqu'elle s'accompagne, avec une temporalité un peu décalée, de l'émergence de la variable territoriale au sein de l'action en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes. Sans que l'on puisse en déduire une influence d'un champ sur l'autre, on peut en revanche considérer, d'un point de vue analytique, que la prise en compte de la dimension territoriale dans les questions d'emploi féminin est révélatrice des transformations à l'œuvre au sein des politiques de l'emploi. Ces transformations ressortissent alors, de notre point de vue, plus largement d'un mouvement de modernisation de l'action publique et d'une transformation du « référentiel global »³, qui « contamine » l'ensemble des segments d'intervention politique⁴. La concordance des changements observés au niveau des politiques de l'emploi et d'égalité entre les hommes et les femmes peuvent être relié à ce phénomène. On s'occupera dans ce chapitre à décrire, dans un premier temps, sous l'angle historique, les modifications intervenues au niveau du système d'acteurs local, puis celles relatives aux orientations normatives des politiques de l'emploi en lien avec la montée progressive de la dimension territoriale dans le traitement du chômage des femmes.

Et dans un second temps, afin d'appréhender au concret cette évolution générale, nous nous focaliserons sur la mise en œuvre de la politique territorialisée de l'emploi en terrain aquitain.

¹ On se réfère ici au Chapitre 2 de la deuxième partie.

² On fait référence aux différentes dimensions que recouvre la territorialisation : déconcentration et globalisation dans la gestion des ressources allouées par le niveau central, création d'outils de droit commun pour certaines zones, mise en place d'instruments spécifiques à certains territoires en difficulté, transferts de compétence aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation.

³ Il s'agit d'« une représentation globale autour de laquelle vont s'ordonner, se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles », B. Jobert, P. Muller, 1987, *op. cit.*, p. 65.

⁴ Il pourrait s'agir ainsi d'une « remise en cohérence des référentiels des politiques publiques par rapport au nouveau référentiel global », P. Muller, 1995, *op. cit.*, p. 170.

SECTION 1- LES « DROITS DES FEMMES » COMME REVELATEUR D'UN SYSTEME D'ACTEURS EN RECOMPOSITION

Nous verrons dans cette section, que sur les deux dernières décennies écoulées, la culture institutionnelle des services déconcentrés des Droits des Femmes – à l'enseigne du service central - s'est rapprochée de celle des autres administrations de l'emploi, leur permettant ainsi de s'intégrer davantage au fonctionnement « normal » du SPE au niveau local. Ces changements sont, à notre sens, tout autant la conséquence du processus de territorialisation initié dans les politiques d'emploi, que le révélateur des transformations à l'œuvre au sein de celles-ci.

Paragraphe 1 – 1981-1986 : des services déconcentrés des Droits des Femmes faiblement intégrés au système d'acteurs local

La période couvrant le premier septennat de F. Mitterrand, nous l'avons dit, est caractérisée par une forte politisation des services en charge des Droits des Femmes¹. Mais de manière concomitante, elle se distingue par une forte centralisation du dispositif institutionnel et la faiblesse de l'administration déconcentrée, fortement politisée par ailleurs.

Le chef de Service qui a pris ses fonctions en 1990 souligne à ce propos : « *C'était un réseau en grande partie hérité d'Yvette Roudy et de ses successeurs, donc on avait un réseau extraordinairement politisé, les gens étaient choisis pour leur appartenance politique, y compris cela voulait dire qu'avec un changement de ministre, les gens se faisaient 'débarquer'* ». Les déléguées régionales, placées auprès du préfet de région dès 1974 et officialisées en 1978², disposent en propre de faibles crédits³. De même, les chargées de mission départementales instituées officiellement en 1985 sous l'autorité du préfet de département n'ont pas de statut stable – elles sont le plus souvent vacataires ou détachées d'une autre administration.

¹ Une DRDFE en poste de 1986 à 1998 évoque son positionnement lors de sa prise de fonction : « *Je suis arrivée dans un contexte très politisé, c'est une époque où les délégations étaient généralement tenues par des militantes et avaient un statut assez à part de cellule politique et militante à l'intérieur des Cabinets des préfets de région* ».

² Décret du 11 septembre 1978 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Condition Féminine.

³ M. Lévy souligne à propos notamment de la loi Egalité professionnelle que les institutions spécifiques « *concentrent leurs moyens au niveau central avec l'attribution de moyens de fonctionnement au plan régional principalement consacrés à l'information du grand public* », M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 469.

Par ailleurs, les services déconcentrés des Droits des Femmes sont peu intégrés dans le système d'acteurs locaux, puisqu'ils apparaissent, essentiellement aux yeux des autres administrations déconcentrées, comme des relais « politiques » de l'instance gouvernementale, et donc sensibles aux aléas de la conjoncture politique. La « *personnalisation de l'action régionale* » et la faiblesse des services déconcentrés (ainsi que la précarité du statut des personnels) ne permettent pas de structurer des relations fonctionnelles stables avec les acteurs locaux. Il n'y a donc pas au niveau local de système de gestion de l'action publique en faveur des femmes. « *Il n'y a pas constitution de système de relations et d'intervention susceptible de réguler globalement l'ensemble des interventions publiques en direction des femmes* », souligne ainsi M. Lévy¹. Cette personnalisation ne permet pas non plus pour ces services de s'inscrire véritablement dans « *le jeu concret des rapports entre le local et le central* »².

Tandis que sur la période qui nous concerne, les politiques sociales³ sont traversées par un processus de territorialisation, sous le double aspect de la déconcentration et de la décentralisation⁴, les politiques en faveur des femmes semblent faire exception. Ainsi, M. Lévy remarque que les lois de décentralisation n'ont pas été suivies sur ce champ d'un processus de déconcentration, alors même que l'essentiel des interventions du Ministère des droits de la femme, c'est-à-dire la formation (initiale et continue), est tributaire depuis janvier 1983 des nouvelles compétences du conseil régional en matière d'apprentissage et de formation professionnelle⁵.

En outre, au milieu des années 80, si les préoccupations de l'emploi sont prégnantes sur l'agenda politique, les collaborations entre le « noyau dur » du SPE et les services déconcentrés des Droits des Femmes restent quant à elles peu développées, notamment du fait de la politisation de ces derniers. Une déléguée régionale aux droits des femmes explique

¹ M. Lévy, 1988, *op. cit.*, p. 469.

² *Ibid.*

³ Les politiques sociales incluent dans une acception large, la protection sociale et les mesures d'assistance telle que le RMI mais aussi les politiques d'emploi, de formation professionnelle, d'insertion sociale. Cf. M-T. Join-Lambert et alii., *Politiques sociales*, Paris, FNSP-Dalloz, 1997.

⁴ « *Le début des années 80 marque un mouvement de territorialisation qui affecte de manière globale les politiques sociales* », T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton (dirs.), 2001, *op. cit.*, p. 23.

⁵ « *L'article 84 de la loi du 7 janvier 1983 confie à la Région, la responsabilité d'élaborer chaque année un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue dans le respect des dispositions portant approbation du plan national* », I. Muon, « Les marches de la décentralisation » in T. Berthet (dir.), *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, L.G.D.J., 1999, p. 13.

ainsi, à propos de son service: « *C'était véritablement une structure tout à fait atypique, qui d'ailleurs avait son intérêt parce qu'elle arrivait à mener des actions un peu en dehors du champ administratif classique, mais elle avait également ses limites, moi je m'en suis rendu compte surtout en 1988, parce que de 1986 à 1988, j'ai eu beaucoup de difficultés à travailler avec le Service public de l'emploi ou la Conférence administrative régionale, puisque je restais considéré comme quelqu'un de passage, qui avait été nommé par un gouvernement chiraquien et 'sauterait' forcément avec l'arrivée d'un gouvernement de gauche. Quand ils ont vu que je me maintenais en 1988, puis 1989 etc., à ce moment-là, la vision qu'ils ont eue du service a été profondément modifiée* ».

D'ailleurs, la circulaire de 1984¹, qui institue le Service public de l'emploi, n'évoque à aucun moment les déléguées régionales et les chargées de mission départementales aux droits des femmes. Le « noyau dur » est constitué uniquement des Services extérieurs du travail et de l'emploi (SETE), de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Paragraphe 2 – 1986 -1997 : vers un renforcement et une “normalisation” des services déconcentrés des Droits des Femmes

Dans cette phase, s'amorce un processus de dépolitisation et de « normalisation » des services des Droits des Femmes. Une déléguée régionale précise ainsi : « *De l'arrivée d'Hélène Gisserot jusqu'à maintenant, il y a eu une grande tentative d'inscrire le Service des droits des femmes comme un service administratif normal* ».

En même temps, l'administration déconcentrée est développée et les personnels -tout particulièrement les chargées de mission départementales, souvent embauchées sur des contrats de vacataire- font l'objet, dès 1986 avec H. Gisserot, de vagues successives de contractualisation². Le chef du Service indique à propos de ses missions : « *Dans le renforcement de l'outil et de sa normalisation, il y avait un enjeu important qui était qu'il n'y ait pas seulement un service central mais aussi des déléguées régionales et des chargées de mission départementales (...) une des choses qui m'étaient demandées, c'était d'essayer de renforcer ce réseau* ».

¹ Circulaire DE n°11/84 du 7 mars 1984 : mise en place du Service public de l'emploi.

² Les personnels du Service des droits des femmes sont concernés par ailleurs par le mouvement général dans l'administration de titularisation des contractuels relevant des catégories B et C.

En 1988 est créé un poste de chargée de mission pour la coordination du réseau des déléguées régionales et des chargées de mission départementales. La chargée de mission en poste à ce moment-là souligne à propos de l'évolution du Service : « *On s'est retrouvés à plusieurs à vouloir rationaliser les choses (...) à appliquer pour mes collègues qui venaient d'autres administrations, ce qu'ils avaient vu, ce qu'ils connaissaient, ils l'ont appliqué tout simplement* ».

Cette normalisation du fonctionnement du Service des droits des femmes s'inscrit dans une logique visant à répondre aux « *codes de l'administration* » pour « *se faire entendre* » de celle-ci. La coordinatrice du réseau précise que de ce fait, « *le Service est devenu un peu plus crédible à l'intérieur de l'administration* ».

Parallèlement, à partir de 1991, les différents responsables politiques en charge des Droits des Femmes réaffirment régulièrement la participation des déléguées régionales et des chargées de mission départementales au SPE. Une première circulaire Cab. TEFP 03-91 du 24 juillet 1991 inaugure cette démarche. Les DR et CMD sont désormais « *associées à toutes les réunions du Service public de l'emploi comme aux commissions régionales ou départementales de l'emploi et de la formation professionnelle* ». Puis une circulaire relative aux fonctions des DR et des CMD aux Droits de Femmes du 15 décembre 1992 confirme cette participation. Ensuite, en 1993, dans une circulaire Cab. TEFP. 11/93 du 3-6-93, conjointe au Ministère des affaires sociales et au Ministère du travail, stipule que « *la nouvelle situation administrative - le rattachement des Droits des femmes au Ministère des affaires sociales - s'accompagne naturellement de la poursuite de la participation des DR et des CMD au SPE* ». Une lettre du 10 décembre 1996 du ministre délégué à l'emploi adressée aux préfets de région, de département et aux DG de l'ANPE et de l'AFPA, précise enfin que les DR et CMD aux droits des femmes « *participent systématiquement aux réunions et activités du SPE* ».

Le choix de l'intégration des services déconcentrés des Droits des femmes au SPE est lié à l'accent mis dans cette période sur la lutte contre le chômage des femmes et, corollairement, à la nécessité que les services déconcentrés du Ministère du travail prennent en compte la spécificité du chômage des femmes¹. La réaffirmation régulière dans des circulaires du SDFE,

¹ « *Il faut que les acteurs qui reçoivent les chômeurs et qui gèrent ça, à tous les niveaux prennent conscience de cette spécificité* » précise le directeur de Cabinet de M. André.

de l'exigence d'intégrer l'administration déconcentrée des Droits des Femmes au SPE régional et départemental, apparaît révélateur de leur faible implication concrète. Ce que confirme d'ailleurs l'absence de référence aux « Droits des Femmes » dans les textes de 1991¹ et de 1994², qui modifient l'organisation des services déconcentrés du Ministère du travail. La mise en place du programme de lutte contre le chômage, engagé en 1989/90 par Jean-Pierre Soisson, semble avoir été l'occasion d'initier des relations de collaboration entre les services déconcentrés des Droits des Femmes et le SPE, car les DRDF sont associées au « *Comité régional de pilotage* » du programme qui regroupe, sous l'autorité du préfet de région, les préfets de département, le directeur régional et les directeurs départementaux du travail et de l'emploi, le directeur régional de la formation professionnelle, le délégué régional de l'ANPE, ainsi que le directeur de l'Agence régionale de l'AFPA. Par ailleurs, les stages FNE/FI gérés par les DDTE « *supposent une collaboration étroite pour le montage des actions avec la chargée de mission aux droits des femmes placée auprès du préfet de département* »³. Ceci étant, les relations interinstitutionnelles des Droits des Femmes avec les acteurs du SPE sont tributaires de la structuration effective de ce dernier au niveau régional et départemental. Or, ce n'est semble-t-il qu'à partir de 1997, avec la « globalisation », que celui-ci s'incarne véritablement : « *Le sentiment global qui se dégage quant à l'évolution diachronique du SPE est celle d'une existence qui s'incarne concrètement avec la globalisation* »⁴. Par ailleurs, la coordination des institutions composant le SPE (Ministère du travail, ANPE, AFPA) a été contraint jusqu'à aujourd'hui par ce qu'on peut désigner comme « *une désynchronisation des structures territoriales* »⁵, qui se double d'une forte asymétrie de la structure d'autorité entre celles-ci.

D'un côté, ces éléments ne sont pas sans conséquence sur la cohérence de l'action du Service public de l'emploi et de l'autre, la faible intégration institutionnelle qui en découle est productrice de « zones d'incertitude » qui laissent le champ aux multiples stratégies des

¹ Circulaire Cab T.E.F.P. n° 04-91 du 8 novembre 1991 : rôle des directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

² Décret n° 94-1166 du 28 décembre 1994 relatif à l'organisation des services déconcentrés du Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

³ Cf. Circulaire D.E./D.F.P. n°89/12 du 15 décembre 1989 : Programme 1990 de formation et d'aide à la réinsertion des demandeurs d'emploi de longue durée ou en difficultés et globalisation des crédits de fonctionnement du programme. « *Cela a été quelque chose de très important pour notre reconnaissance dans le circuit* » souligne une DRDF.

⁴ T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton (dirs.), 2001, *op. cit.*, p. 76.

⁵ *Ibid.*, p. 91.

acteurs locaux impliqués¹. L'implication des Droits des Femmes dans le SPE est donc dépendante aussi de la structuration concrète du système d'acteurs local, et notamment, des coopérations entre les « trois piliers » et entre les différents niveaux territoriaux (régional, départemental et infra).

Sur cette période, on constate par ailleurs un resserrement des liens des Droits des Femmes avec les autres services de l'Etat à l'échelon local. Les circulaires successives renforcent l'intégration des services déconcentrés des Droits des Femmes au sein de l'administration préfectorale. Ceux-ci sont directement rattachés au Cabinet du préfet, et la gestion des crédits déconcentrés est assurée par le SGAR. Les DR et CMD sont associés « à l'action administrative régionale ou départementale de l'Etat dès qu'elle est susceptible de concerner la place des femmes dans notre société »². Elles sont présentes notamment (en fonction de l'ordre du jour) dans les réunions du « collègue des chefs de service » institué par le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de déconcentration.

D'après une DRDF, la mise en œuvre des fonds communautaires, qui nécessite une expertise sur les questions des femmes, a été un facteur important pour l'implication des services déconcentrés au sein des instances régionales : « Il y a eu une évolution, qui était également due probablement à l'Europe. L'inscription obligatoire dans les programmes régionaux de la mention de l'égalité des chances et des propositions en matière d'égalité des chances ont obligé les services régionaux à se rapprocher des Délégations aux droits des femmes pour y trouver des idées et bâtir des programmes en commun. Les DRDF se sont mises à participer à certains travaux des SGAR ». Cependant, la place des DRDF au sein du système d'acteurs locaux ne va pas de soi. « C'est tout de même un combat absolument permanent de 'revenir sur le métier' pour rappeler notre présence », précise l'une d'elle à ce propos.

En 1996, la responsable de la Mission études, recherche et statistiques du SDFE déclarait dans le même sens : « Au bout de vingt ans de politique institutionnelle, les droits des femmes ne sont pas partie intégrante de la politique publique de l'Etat en France. Il existe encore un

¹ « L'action quotidienne contre le chômage, qui demande la participation d'un grand nombre d'acteurs souvent en position d'associés-rivaux, est aussi indissociable de contextes interorganisationnels, relationnels voire interpersonnels toujours territorialisés et marqués par des stratégies de coopération, de résistance diffuse ou d'opposition plus manifeste entre partenaires locaux inégalement impliqués, intéressés et mobilisés », P. Garraud, 2000, *op. cit.*, p. 161.

² Circulaire du 19 février 1987 relative au rôle des déléguées régionales à la condition féminine ; Circulaire du 15 décembre 1992 relative aux fonctions des DR et des CMD aux droits de femmes.

problème de légitimité et pas seulement de visibilité de la structure chargée des droits des femmes »¹.

Comme nous le verrons plus loin², le processus de globalisation/territorialisation engagé à partir de 1997/1998 amènera un changement qualitatif quant à la reconnaissance et la légitimité des services déconcentrés des Droits des Femmes auprès des acteurs du SPE.

SECTION 2- LES PREMISSES DE LA TERRITORIALISATION : LA DECONCENTRATION/GLOBALISATION DES CREDITS “SPECIFIQUES” ET LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE DES FEMMES

Sur les deux dernières décennies, parallèlement à une plus forte intégration de l’administration des Droits des Femmes au « noyau dur » du SPE, on observe un changement dans les normes et modalités d’action publique en matière d’égalité entre les femmes et les hommes dans le champ de l’emploi. Celui-ci renvoie à une montée progressive de la dimension territoriale dans le traitement du chômage des femmes à un double niveau : la variable territoriale émerge, d’un côté, à travers une plus forte déconcentration des crédits d’intervention spécifiques et de l’autre, sous l’angle d’une attention plus marquée dans les politiques d’emploi de droit commun à la problématique des femmes -ces politiques étant elles-mêmes traversées par un processus progressif de territorialisation- et tout particulièrement à la situation des femmes sur le marché du travail local.

Paragraphe 1 – A partir de la fin des années 80, une plus forte déconcentration des crédits d’intervention des Droits des Femmes

A la fin des années 80, le renforcement des services déconcentrés des Droits des Femmes a été perçu par les acteurs en charge de ce champ d’intervention comme nécessaire pour suivre le processus général de déconcentration des crédits, initié à l’issue des Lois de décentralisation, dans un souci de meilleure adéquation des actions aux réalités locales. La déconcentration des crédits spécifiques aux Droits des Femmes, entamée de manière restreinte sous Yvette Roudy, fait l’objet à partir de ce moment d’un approfondissement continu.

¹ M. Dental, 1996-97, *op .cit.*, p. 196.

² Dans la Section 3 consacrée à la mise en oeuvre locale de la politique territorialisée de l’emploi.

Ainsi, une circulaire du 19 février 1987¹ étend la déconcentration initialement restreinte aux dotations du Contrat de Plan Etat-Région (Programme conjoint Etat-Région d'action d'insertion sociale et professionnelle en faveur des femmes seules soutiens de famille) et aux Programmes Locaux d'Insertion en faveur des Femmes isolées privées de ressources (PLIF), aux crédits de formation professionnelle, aux programmes élaborés dans le cadre des Missions locales, ainsi qu'aux subventions allouées aux Centres d'information aux droits des femmes (CIDF) - ces dernières feront l'objet d'une instruction par le niveau central jusqu'en 1991-.

Ceci s'inscrit dans un mouvement plus large de modernisation de l'appareil d'Etat initié sous le gouvernement de M. Rocard en 1988. P. Danel, le directeur de Cabinet de la secrétaire d'Etat aux Droits des Femmes était un militant rocardien. Il souligne à propos de la déconcentration et la globalisation des crédits : « *Cela rentre dans la logique globale de la modernisation de l'Etat, à laquelle on a travaillé et à laquelle le gouvernement Rocard était attaché, Rocard personnellement. Cette logique-là est mise au service de la politique qui était la nôtre* ».

Ainsi cette déconcentration est-elle complétée en 1990 de manière expérimentale par la globalisation des crédits destinés aux actions de formation et de Développement Social des Quartiers, l'aide aux Missions locales, aux centres de bilan et au suivi dans les dispositifs d'accès à l'emploi. Aussi, « *la souplesse et la rapidité d'intervention* » que procure cette globalisation « *doit permettre une gestion plus efficace* », selon Pierre Danel, le directeur de Cabinet de Michèle André².

En 1992, dans le cadre de la charte de déconcentration du 1^{er} juillet 1992, le service central des Droits des Femmes se voit attribuer « *un rôle de conception, d'animation, d'évaluation et de contrôle* »³. Et les préfets de région et de département peuvent désormais accorder respectivement aux déléguées régionales et aux chargées de mission des délégations de signature relatives à la formation professionnelle, l'emploi et l'insertion sociale et professionnelle des femmes, ainsi que pour les subventions aux CIDF. De même afin de concourir à la « *modernisation du Secrétariat*

¹ Circulaire du 19 février 1987 relative au rôle des déléguées régionales à la condition féminine.

² Lettre du Secrétariat d'Etat aux Droits des Femmes aux préfets de région, DRDF, préfets de département et chargées de mission aux droits des femmes du 15 mai 1991.

³ Circulaire du 15 décembre 1992 relative aux fonctions des déléguées régionales et des chargées de mission départementales aux droits des femmes.

d'Etat aux Droits des Femmes et à la Vie Quotidienne »¹, en 1992, les crédits de fonctionnement des délégations régionales sont globalisés.

En 1996, selon un document interne au Service relatif aux Délégations régionales aux droits des femmes, les dotations déconcentrées représentent 76% des crédits d'intervention, le niveau central conservant des « *interventions d'intérêt national* » comme l'aide au Centre national d'information des droits des femmes (CNIDF), les actions de communication. Les derniers crédits à avoir été déconcentrés ont été ceux relatifs à l'égalité professionnelle, s'agissant notamment des contrats d'égalité et des contrats pour la mixité.

D'ailleurs, la déconcentration des crédits ne va pas sans poser de problème quant aux logiques d'action des déléguées régionales aux droits des femmes centrées sur l'impulsion des actions plutôt que leur gestion : « *Il y avait des débats très vifs entre les déléguées régionales : doit-on gérer des crédits ou doit-on impulser des orientations dans la gestion des crédits des autres ?* »². La prise en charge de tâches de gestion par les DRDF a sans doute modifié leur travail concret ainsi que leur culture professionnelle, mais elle a certainement pu aussi transformer leurs rapports avec les acteurs du territoire, puisque comme le souligne l'une d'elle, « *elles se sont mises à intéresser des gens qui avaient besoin d'argent* ».

Ces débats sont toujours d'actualité puisqu'ils croisent la question du « *gender mainstreaming* ». Cette orientation, qui met l'accent sur la nécessaire prise en compte de la dimension d'égalité entre hommes et femmes par l'ensemble des acteurs institutionnels, suppose que les services spécifiquement dédiés à cette dimension assurent davantage un rôle d'administration de mission que d'administration de gestion³.

¹ Lettre du Secrétariat d'Etat aux Droits des Femmes et à la Vie Quotidienne adressée aux préfets de région et aux DRDF.

² Entretien avec une ancienne DRDF.

³ Nous l'avons évoqué dans la partie précédente (Troisième partie, Chapitre 2), cette problématique a resurgi à l'occasion de la mise en œuvre du programme FSE Objectif 3 2000-2006. Les débats renvoyaient à la question de la répartition des rôles entre l'autorité de gestion (Ministère de l'emploi) et le Service des droits des femmes et de l'égalité quant à l'instruction des projets de l'axe consacré aux femmes. Le SDFE a considéré en référence au *mainstreaming* que cela n'était pas de son ressort.

Paragraphe 2 – La décennie 90 : une montée en puissance de la variable territoriale dans le traitement de l'égalité entre les hommes et les femmes

Comme nous l'avons signalé, la logique d'intégration de la problématique des femmes dans les mesures de droit commun a été entamée à la fin des années 80. Cette période correspond de manière concomitante à la montée en puissance de la variable territoriale au sein de la politique d'intervention sur le marché du travail, à travers notamment la « petite » globalisation et la déconcentration des crédits de la politique de lutte contre le chômage en 1989/90¹. Dans cette optique, la mise en œuvre du programme de lutte contre le chômage des femmes qui y est associée² s'appuie aussi sur des modalités d'action territorialisées.

Outre la mise en place d'un groupe de pilotage au niveau régional réunissant le DRTE, le DRFP et la DRDF, ce programme suppose l'élaboration d'un « *plan d'action régional* » pour lequel on insiste sur la dynamique de collaboration entre les acteurs du SPE et les acteurs locaux. Ce plan d'action, qui suppose la mobilisation de l'ensemble des dispositifs en matière d'emploi et de formation professionnelle, s'ancre sur un diagnostic concernant « *la situation de l'emploi local des femmes* » et sur la définition d'objectifs et d'axes stratégiques qui peuvent être « *définis territorialement sur la base des bassins d'emploi* »³. A la faveur du changement de gouvernement, la reconduction du programme en 1992 met davantage l'accent sur la prise en compte des réalités locales, et plus particulièrement « *des besoins des entreprises recensées sur le bassin d'emploi* » (des difficultés de recrutement des PME/PMI notamment)⁴.

La dimension territoriale sur cette période apparaît aussi, mais de manière marginale, sous l'angle des actions de développement de l'emploi. Le programme de lutte contre le chômage

¹ Cf. Circulaire DE/DFP n°89/11 du 25 octobre 1989 et Circulaire DE/DFP n°89/12 du 15 décembre 1989. Voir à ce sujet : T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton (dirs.), 2001, *op. cit.* Ces auteurs précisent ainsi que « *l'entreprise de rationalisation de la politique de lutte contre le chômage de longue durée engagée à partir de 1989 comporte plusieurs dimensions : la limitation du nombre d'instrument (...), la globalisation de la gestion des enveloppes correspondant aux mesures retenues et la déconcentration de la gestion de la politique à partir d'une redéfinition opérationnelle des niveaux d'intervention (...)* », *ibid.*, p. 36.

² Les femmes constituent l'un des quatre groupes sur lesquels la politique de droit commun se concentre. L'instrument « spécifique » principal étant les stages FNE/FI qui incluent désormais les PLIF et sont gérés par la DDTE. Cf. Circulaire D.E./D.F.P. n°89/11 du 25 octobre 1989 : préparation du programme 1990 de formation et d'aide à la réinsertion des demandeurs d'emploi de longue durée ou en difficulté et globalisation des crédits de fonctionnement du programme.

³ Circulaire DE/DFP du 1^{er} mars 1991 : mise en œuvre du programme 1991 de lutte contre le chômage des femmes.

⁴ Circulaire DE/DFP n°92/16 du 12 mars 1992 relative à la mise en œuvre du programme 1992 de lutte contre le chômage des femmes.

des femmes fait de la création d'entreprise par les femmes une de ses priorités. En 1989, le Secrétariat aux Droits des Femmes élabore le Fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprise à l'initiative des femmes (FGIF). De même avaient été mis en place en 1986, des Programmes locaux d'insertion des Femmes (PLIF)¹ fondus dans le FNE/FI en 1989/90. Cependant, dans un bilan du « *Plan de lutte pour l'emploi des femmes* »² effectué en 1991, il est souligné que les axes d'intervention privilégiés en région sont la diversification des choix professionnels et la formation qualifiante, alors que « *le soutien au développement local n'apparaît encore qu'au troisième plan avec de grandes difficultés pour servir de relais véritable aux futures créatrices ainsi que pour imaginer les emplois de proximité de demain* ».

Ici encore, il nous semble que l'émergence de ces outils spécifiques s'inscrit dans une évolution plus large des orientations de la politique d'emploi qui aboutira, à partir 1992, à la mise en œuvre de « *politiques d'enrichissement du contenu en emploi de la croissance* »³. Paradoxalement, au moment où ces politiques de développement de l'emploi se généralisent, les dispositifs spécifiquement destinés aux femmes sont progressivement supprimés⁴, tandis que le traitement particulier du public féminin au sein de ces premières est relativement inexistant. En l'espèce, la circulaire d'Edith Cresson de février 1992, qui institue la démarche de « *traitement local de l'emploi* »⁵, n'évoque à aucun moment la spécificité du chômage et de l'emploi des femmes. On retrouve ici le constat énoncé dans le chapitre précédent quant à la structuration principale de l'intervention de la politique d'emploi autour des seuls publics prioritaires que sont les jeunes sans qualification, les chômeurs de longue durée et les entreprises en difficulté.

Nous voudrions conclure ici en mettant en exergue encore une fois les liens étroits qui ont émergés entre, d'une part, les modifications dans la structuration des services centraux et

¹ Circulaire du 26 janvier 1986 : mise en place d'un dispositif d'insertion professionnelle en faveur des femmes isolées privées de ressources : programmes locaux d'insertion. Ces programmes pris en charge par des communes volontaires sont destinés aux femmes isolées et prévoient des périodes de formation et d'activité ayant un caractère de service public ou poursuivant un objectif d'intérêt général.

² Annexe à la circulaire DE/ DFP n°92/16 du 12 mars 1992.

³ T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton (dirs.), 2001, *op. cit.*, p. 51.

⁴ Les PLIF sont supprimés en 1990 à l'occasion de la simplification des mesures en faveur des femmes isolées. Une lettre du Cabinet du ministre du Travail précise : « *Dans le cadre de la simplification des dispositifs il paraît difficilement justifiable de maintenir –avec les charges de gestion y afférents, un instrument qui ne concerne que 2000 bénéficiaires par an. Surtout le maintien de la mesure semble peu compatible avec la mise en œuvre du RMI* ».

⁵ Circulaire Premier ministre du 20 février 1992 relative au traitement local de l'emploi et du chômage.

déconcentrés des Droits des Femmes, modifications ayant entraîné une relative intégration de ceux-ci au sein du SPE national et local, et d'autre part, celles qui sont intervenues dans la manière de traiter la problématique de l'égalité entre hommes et femmes au sein des politiques de l'emploi, y compris lorsque ces dernières tendent à se territorialiser.

Il n'est pas étonnant, nous semble-t-il, que ce soit au moment où les Droits des Femmes sont davantage impliqués dans le système d'acteurs local, et tout particulièrement dans le SPE, que l'on vise d'un point de vue normatif, à intégrer la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes dans les mesures générales en faveur de l'emploi, et à ce que cette dimension soit traitée par les acteurs du SPE au plus près du terrain, en prenant en compte les réalités locales.

Dans les années 90, la démarche de territorialisation de la problématique de l'égalité entre hommes et femmes dans les politiques de l'emploi, que ce soit sous l'angle organisationnel que des modalités d'intervention, n'a été qu'ébauchée.

Mais ces développements constituent cependant les « *prémises des évolutions futures* »¹, observables à partir de la fin de la décennie 90, à la fois en termes d'intégration des services déconcentrés des Droits des Femmes au sein du SPE, de territorialisation de la politique en faveur de l'emploi des femmes et d'attention plus affirmée à la problématique des femmes dans les politiques territorialisées de l'emploi.

SECTION 3 – L'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES AU MIROIR DE LA MISE EN ŒUVRE LOCALE DE LA POLITIQUE TERRITORIALISEE DE L'EMPLOI

Il s'agit ici de saisir comment la territorialisation de la problématique d'égalité entre les hommes et les femmes est mise en œuvre concrètement par les acteurs du SPE au niveau local, mais aussi de quelle manière l'intégration de cette problématique dans les politiques territorialisées de l'emploi est traduite et interprétée localement. Pour le dire autrement, on s'intéresse à la fois à la déclinaison locale de la démarche de territorialisation, sous le double aspect du système d'acteurs local et du traitement de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes, et à la traduction/interprétation des orientations relatives à l'approche intégrée de l'égalité par les acteurs territoriaux de l'emploi.

¹ T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton (dirs.), 2001, *op. cit.*

Nous l'avons dit, ce détour par « le local » est nécessaire dans la mesure où les prescriptions nationales, décrites dans le chapitre consacré à la mise en œuvre nationale du référentiel communautaire (Troisième partie)¹, présentent une faible teneur substantielle et demandent à être réinterprétées en contexte par les acteurs engagés dans la mise en œuvre locale de la politique de l'emploi. Les investigations empiriques effectuées en région Aquitaine et notamment les entretiens conduits auprès des acteurs du SPE régional, départemental et local², relativisent, alors, la portée des changements opérés au niveau de la définition de l'action publique, sous le double aspect organisationnel et normatif. Il apparaît d'un côté, que l'implication des services déconcentrés des Droits des Femmes au sein du SPE a fortement progressé avec la territorialisation de la politique de l'emploi mais n'a pas eu la même intensité sur l'ensemble des niveaux territoriaux (régional, département et local). De l'autre, les limites observées dans la prise en compte de la variable territoriale par les acteurs du SPE infra-national ont, semble-t-il, restreint corollairement la portée de la déclinaison locale de l'intégration transversale de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Ceci étant, au-delà des limites de la territorialisation proprement dite, l'affichage récurrent de cette préoccupation et la présence de la DRDFE dans le système d'action local ont pu malgré tout contribuer, à moyen terme, à la diffusion de l'approche intégrée de l'égalité entre les hommes et les femmes auprès des acteurs du SPE. Les modalités d'appropriation de la dimension transversale de l'égalité par les différentes composantes du SPE apparaissent alors conditionnées par les logiques d'action propres à chaque institution et les stratégies mises en place par leurs représentants pour conserver la maîtrise de leur champ d'action.

Paragraphe 1 –Le SPE régional, départemental et local : une intégration des services déconcentrés des Droits de Femmes et de l'Égalité à plusieurs niveaux

Dans les textes, les services déconcentrés des Droits des Femmes et de l'Égalité font partie intégrante du SPE, et les acteurs rencontrés s'accordent à attribuer à la territorialisation de la politique de l'emploi un rôle majeur dans l'implication et la légitimité de ces services au sein

¹ On renvoie le lecteur plus précisément au Chapitre 1, Section 4.

² On désignera dans la suite du texte les différentes déclinaisons territoriales du Service public de l'emploi par les acronymes suivants : SPE-R (régional), SPE-D (départemental), SPE-L (local).

du SPE¹. Cependant, la participation effective des Droits des Femmes est variable d'un niveau territorial à un autre. Alors que ses représentantes sont absentes de l'instance décisionnaire du SPE-Régional (SPE-R)², elles participent davantage au SPE-Départemental (SPE-D)³ et plus rarement aux réunions des « équipes locales » constituées sur la base des bassins d'emploi. Le niveau départemental constitue, alors, en quelque sorte « par défaut », le territoire pertinent d'intervention des Droits des Femmes.

Ainsi, la DRDFE n'est pas du tout impliquée dans le groupe de pilotage restreint du SPE régional, la Commission technique régionale (CTR) qui regroupe chaque mois, uniquement le « noyau dur » du service public : DRTEFP, DRANPE et DRAFPA. Le SPE-R élargi, auquel elle participe, est davantage formel et ne se réunit que de manière épisodique⁴.

Les effectifs restreints des services déconcentrés des Droits des Femmes⁵ constituent un obstacle majeur à leur intégration au sein du système d'acteurs local. La plus-value de légitimité des actrices des Droits des Femmes demanderait à être actualisée concrètement par leur présence effective dans les réunions partenariales. Or, elles sont obligées de composer avec leurs agendas surchargés. Ces difficultés renvoient de manière plus générale au phénomène de « désynchronisation des structures territoriales »⁶ des différentes composantes du SPE. Si l'AFPA et l'ANPE - les Directions départementales sont remplacées en 1995 par des Directions déléguées - sont organisés au niveau régional et local, le Ministère de l'emploi est quant à lui structuré au triple niveau régional, départemental et local, et ce depuis 1993

¹ C'est davantage le processus de territorialisation à partir de 1999 que la démarche de globalisation initiée en 1997 qui marque véritablement l'intégration des Droits des Femmes au sein du SPE. Un représentant de la DRAFPA déclare ainsi à propos de la globalisation : « Les premières approches de globalisation ont surtout été les coordos du Ministère du travail et l'ANPE. L'AFPA n'était pas dedans, les ASSEDIC on n'en parle pas, les Droits des Femmes on en parle encore moins. Il y a plusieurs raisons, c'est que c'était quand même centré sur des gestions de mesures quoique l'on en dise, parce que la globalisation c'était pas une expression du terrain, c'était l'application décloisonnée, la fongibilité de mesures nationales au niveau d'enveloppes locales. Donc dès l'instant où c'était une fongibilité des mesures, ce sont les deux opérateurs des mesures qui s'en sont emparés c'est-à-dire le directeur de l'ANPE et le coordo local ».

² Il s'agit des services déconcentrés du SPE au niveau régional, dont le « noyau dur » est composé de la DRTEFP, la DRANPE et la DRAFPA.

³ Le SPE-D réunit les représentants des administrations déconcentrées du SPE au niveau départemental.

⁴ « Elle participe aux réunions du SPE large mais pas aux séances de régulation que l'on peut avoir » souligne-t-on en DRAFPA.

⁵ Ces services comptent une Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE) composée de quatre personnes, la Déléguée régionale, la DR adjointe, une secrétaire et une documentaliste, à laquelle s'ajoutent les quatre chargés de mission départementale aux droits des femmes et à l'égalité (CMDFE) des départements de la Dordogne, des Landes, du Lot et Garonne et des Pyrénées Atlantiques. Le département de la Gironde étant pris en charge par la délégation régionale, localisée à Bordeaux.

⁶ T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton (dirs.), 2001, *op. cit.*, p. 91.

avec le rattachement des Coordonnateurs Emploi Formation (CEF) aux Directions départementales¹. Les Droits des Femmes rattachés aux préfetures sont uniquement présents au niveau régional et départemental, et ne disposent pas de relais administratif local. Le secteur associatif, et tout particulièrement le réseau des Centres d'information aux droits des femmes (CIDF), qui dans la période récente s'est davantage structuré, voire « bureaucraté »², constitue d'une certaine manière un palliatif à leur faible maillage territorial³. Cependant, les CIDF ne sont pas partie prenante du SPE et des équipes locales.

Ce sont les chargées de mission départementales aux droits des femmes et à l'égalité qui sont donc sollicitées par les « équipes locales », mais elles ne peuvent pas participer aux réunions de l'ensemble des bassins d'emploi. Elles sont de ce fait peu investies dans l'élaboration des diagnostics et plans d'action du niveau local. Ceci est d'autant plus vrai pour les zones urbaines caractérisées par une forte segmentation en micro territoires, démultipliant d'autant les groupes de travail et les réunions. Par exemple, les diagnostics et les plans d'action sont construits au niveau du Bassin d'emploi de Bordeaux (BEB) à partir de « consultations » des comités techniques locaux de quatre zones distinctes. « *Au niveau de Bordeaux c'est encore plus compliqué, il n'y a non pas des diagnostics mais des consultations, on va dire, des équipes locales au niveau de chaque zone bordelaise* », déclare ainsi un représentant de la DDTEFP de Gironde. On observe de manière symptomatique que si les représentantes des Droits des Femmes ne sont pas exclues *a priori* du SPE-Local (SPE-L) de la zone de Bordeaux, celui-ci est dans les faits piloté par la DDTEFP et organisé autour du « noyau dur » du SPE. Il est constitué d'un Comité de pilotage auquel participe un coordonnateur d'équipe issu de la DDTEFP, les quatre CEF et les représentants de l'AFPA, l'ANPE et la DDASS. Ce Comité est relayé, au niveau local, par un Comité technique local pour chacune des quatre zones emploi-formation, et qui comporte le directeur d'Agence locale pour l'emploi, le CEF de la zone, le correspondant AFPA, les représentants des DDASS, Commissions locales d'insertion et des espaces jeunes (Missions locales), ainsi que les Chargés de mission du conseil régional.

¹ Ils sont considérés en DDTEFP comme « *une minidirection départementale dans chaque zone* ».

² « *On voit que toute immixtion de l'Etat dans la vie associative se traduit par l'influence -à des degrés divers- du modèle administratif sur les associations* », C. Spanou, 1991, *op. cit.*, p. 185.

³ La pratique contractuelle récente, à travers la signature d'un contrat d'objectif entre le Secrétariat aux Droits des Femmes et le CNIDF le 13 décembre 2001, conforte cette hypothèse puisque ce faisant, le réseau associatif devient partie prenante des orientations définies par la structure politico-administrative.

A contrario, la DRDFE et son adjointe sont davantage mobilisées au niveau départemental et participent plus fortement aux réunions mensuelles du SPE-D. Or, la plupart des acteurs rencontrés stigmatisent le SPE-D comme étant uniquement formel. Un représentant de l'AFPA indique en ce sens : « *La vision qu'ont les directeurs de l'AFPA de l'approche territoriale, c'est un directeur du travail qui récite des chiffres et puis un directeur de l'ANPE qui donne ses DEFM* »¹. Sans doute pour pallier le caractère peu opérationnel des réunions mensuelles du SPE-D, mais aussi pour contrebalancer sa faible présence au niveau infradépartemental, la DRDFE a sollicité auprès du directeur départemental la mise en place en Gironde d'un groupe de travail spécifique sur l'égalité professionnelle. Ce groupe copiloté par le DDTEFP et la DRDFE, a été constitué en 2003. Emanation du SPE-D, il rassemble la déléguée régionale, des coordonnateurs Emploi-Formation, des représentants de la DDASS, de la DDANPE, de centres AFPA et du conseil régional².

Nous reviendrons par la suite de manière plus précise sur le contenu des actions conduites dans ce cadre. Mais l'on peut d'ores et déjà préciser que ce groupe a été mis en place afin de définir les orientations en matière d'égalité professionnelle du SPE-D sur les deux ans à venir : « *L'objectif de ce groupe de travail consiste, autour de la thématique de l'égalité professionnelle, à fixer des orientations et à déterminer des axes de travail* » indique le compte-rendu de la première réunion tenue en octobre 2002³. Etant peu présente au niveau du SPE-L, la DRDFE n'a pas de prise sur la définition des diagnostics/plans d'action.

¹ Entretien en DRAFPA Aquitaine.

² L'action territorialisée sur les zones d'emploi contribue selon les représentants du Ministère de l'emploi à resserrer leurs liens avec les collectivités territoriales. Ce partenariat se situe surtout au niveau des groupes locaux, « au plus près du terrain » dans la mesure où y participent les représentants des collectivités locales « porteurs » des intérêts des élus. « *Les équipes qui travaillent sur le territoire sont animées par un CEF en ce qui nous concerne, mais y participe tout le SPE, et y participent aussi les représentants des élus du conseil régional, du conseil général* » souligne le DDTEFP. Une représentante de la DDTEFP précise aussi : « *Le fait de travailler sur les zones d'emploi a permis aux acteurs de la zone de repérer quelles étaient les actions du conseil général, du conseil régional et de l'Etat et de faire en sorte que pour ces actions on puisse travailler en partenariat zone par zone de façon à utiliser les moyens de chacun (...)* Je dirais plus encore au niveau des groupes locaux qu'au niveau du SPE départemental (...) ce qui est important c'est que ce travail de partenariat et de mise en commun se fasse au niveau du local ».

³ Cf. Compte rendu de la réunion Egalité professionnelle du 24 octobre 2002.

En outre, comme le signale une représentante de la Direction déléguée de l'ANPE, le SPE-D n'apporte pas de « valeur ajoutée » en la matière, puisque les travaux effectués dans les différentes zones sont simplement agrégés¹. « *On est dans un calendrier extrêmement serré (...) le niveau local élabore le diagnostic et les plans d'actions, et tout cela est présenté le même jour au niveau départemental (...) c'est en ce sens qu'il ne peut pas y avoir de valeur ajoutée* ». Ainsi, en instituant un groupe de travail sur l'égalité entre les hommes et les femmes, parallèle aux réunions du SPE-D et qui implique les pilotes des équipes locales, notamment les CEF et les représentants des ALE, la DRDFE peut escompter une meilleure prise en compte de cette problématique par les acteurs de terrain. Ce faisant, elle tend aussi à renforcer l'attention portée à la dimension transversale de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la mise en oeuvre de la politique territorialisée de l'emploi, attention qui paraît acheminer sur les contraintes organisationnelles et institutionnelles propres à la dynamique de territorialisation.

Paragraphe 2 – La territorialisation de la problématique d'égalité entre les hommes et les femmes : les limites d'une intention

Aux dires de nos interlocuteurs, et en conformité avec les orientations nationales décrites précédemment, la prise en compte de la dimension d'égalité entre hommes et femmes dans la démarche de territorialisation semble désormais aller de soi. Dans cette optique, le directeur départemental adjoint du travail de la Gironde considère que les objectifs d'entrée des femmes dans les dispositifs - et depuis 2001 de baisse du chômage de longue durée - font l'objet d'une attention particulière : « *On a fixé mesure par mesure des objectifs d'entrée de femmes (...) on suit ces indicateurs régulièrement avec des messages forts et répétés de tenter de corriger. Dans les évolutions de ces indicateurs-là, de suivi de l'entrée des hommes et des femmes par mesure, on a engagé un mouvement de correction. Cela a bougé de quelques pourcents (...) cela participe à l'atteinte de cet indicateur qu'on recherchait d'avoir une part de femmes dans la demande d'emploi à la baisse. Pour qu'il y ait une véritable égalité, il faudrait qu'on revienne au poids des femmes dans la population active* ». Par ailleurs, l'injonction normative

¹ Au-delà des aspects de calendrier, c'est aussi la légitimité des services déconcentrés du Ministère de l'emploi qui est en jeu dans l'agrégation des travaux des équipes locales, c'est pourquoi le directeur départemental ne les remet pas en cause : « *Il y a 6 diagnostics et 6 plans d'action qui sont faits, le directeur départemental les valide, parce qu'il ne les valide pas il faudrait qu'il dise pourquoi (...) les CEF sont l'échelon infra-départemental de la Direction départementale, il n'y a aucune raison que l'on mette ce qu'ils font en doute* », entretien en DDTEFP Gironde.

liée à ces objectifs de résultats paraît constituer un levier important pour les Droits des Femmes pour « faire avancer » la problématique d'égalité hommes/femmes au niveau du processus de territorialisation. La DRDFE indique en ce sens : « *Dans le cadre de la mise en œuvre des plans locaux, ils sont obligés d'y penser, à un moment donné quand les synthèses sont faites au niveau départemental ils sont obligés d'y penser, parce que cela correspond à une obligation, ce n'est pas laissé au libre-arbitre. Effectivement, dans ce sens là c'est un levier* ». De même, le DRANPE souligne que la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes est prise en compte dans les diagnostics locaux, que ce soit au niveau de l'analyse du chômage ou à celle de l'emploi : « *Cela était parfois difficile à traduire en termes de dimension de projet, mais au moins la problématique était identifiée, pas simplement sur la population de demandeurs d'emploi, mais aussi sur la population active, sur le poids dans les secteurs d'activité hommes/femmes* ».

Mais à y regarder de plus près, on observe en réalité que l'attention portée à l'égalité entre hommes et femmes reste relativement modeste dans la mise en œuvre locale de la politique territorialisée de l'emploi. Selon les textes ministériels, les objectifs de résultats nationaux doivent être traduits à l'échelon régional et départemental, et le suivi effectué aux « *différents niveaux du pilotage du dispositif, dans le cadre des groupes opérationnels locaux et des réunions mensuelles du Service public de l'emploi départemental et régional* »¹. Or, les objectifs relatifs à l'égalité hommes/femmes sont rarement déclinés localement² et ne sont pas présentés de manière systématique aux réunions du SPE : « *On n'en parle pas forcément tous les mois, de temps en temps on sort une série, on en discute, on en parle* »³.

¹ Circulaire DGEFP n°98-21 du 15 juin 1998 relative à la déconcentration et globalisation des programmes de lutte contre le chômage de longue durée et d'insertion des publics en difficulté, p. 6.

² Par exemple, l'ensemble des objectifs de résultats sont chiffrés et déclinés par bassin d'emploi dans les documents relatifs au programme globalisé 2000 et 2001 de la Gironde à l'exception de ceux concernant l'entrée des femmes dans les dispositifs et la part des femmes dans le chômage de longue durée (ce dernier est juste évoqué mais pas chiffré). Cf. SPE de la Gironde, Programme globalisé 2000 de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et contre les exclusions, DDTEFP de la Gironde et SPE de la Gironde, Programme globalisé 2001, DDTEFP de la Gironde. Sans doute parce que le niveau régional constitue l'interface entre le local et le national, on trouve davantage traces des objectifs en matière d'égalité entre les hommes et les femmes à ce niveau : les axes de travail pour 2000 du SPER évoquent « *l'augmentation de la part des femmes dans le CIE – en passant de 40% en 1999 à 45% en 2000* » in Service public régional de l'emploi d'Aquitaine, Programme Aquitain de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion, 2000, p. 42. Les orientations de la DRANPE pour 2001 précisent que le pourcentage de femmes parmi les bénéficiaires du Nouveau Départ « *est fixé à 59%* » et que « *la réduction du chômage de longue durée des femmes devra être de même niveau (en %) que celle des hommes* » in Orientations 2001, ANPE, Direction régionale Aquitaine p. 33. Et il nous semble que l'absence de déclinaison départementale et locale des objectifs relatifs à l'égalité entre les hommes et les femmes tient aussi à la structuration des pouvoirs entre les différents niveaux territoriaux.

³ Entretien en DDTEFP.

Il nous semble que les modalités de structuration de l'autorité et les stratégies développées par les acteurs au sein du système d'action territorial permettent d'éclairer en partie ce constat. En effet, si les préfets de région et de département sont censés jouer un rôle de coordination de l'action locale en matière d'emploi¹, comme l'indiquait un représentant de la DRANPE Aquitaine à Philippe Garraud, « *les instances qu'ils président sont consultatives* ». Et cet auteur de souligner plus globalement : « *Il est tout à fait exceptionnel qu'ils manifestent leur pouvoir vis-à-vis des services extérieurs de l'Etat (...) sur le mode de l'injonction hiérarchique ou de manière autoritaire. Dans les faits, les directeurs des administrations déconcentrées conservent une très large autonomie* »². L'autorité préfectorale n'intervient pas davantage pour infléchir la manière dont l'égalité entre les hommes et les femmes est traitée par les acteurs du SPE.

De même, l'animation territorialisée de la politique de l'emploi est dévolue, sous l'autorité du préfet, aux services déconcentrés du Ministère de l'emploi. Cependant, ils ont peu d'emprise sur la mise en œuvre effective des objectifs par les opérateurs que sont l'ANPE et l'AFPA³. La forte asymétrie de la structure d'autorité des différentes composantes du SPE⁴ ménage d'importantes marges de manœuvre à chacune d'elles⁵, et produit des difficultés à la fois de coordination horizontale et de « pilotage » de l'action territorialisée. La démarche engagée en 1997 par le Ministère de l'emploi n'a pas fondamentalement modifié cet état de fait. Ainsi, « *l'AFPA est structurée selon une logique territoriale et organisationnelle qui (...) répond avant tout à une*

¹ « *La mise en oeuvre du programme doit être organisée, sous l'autorité du préfet, dans le cadre d'une coopération étroite des trois composantes du service public de l'emploi animée par les responsables des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelles* », Circulaire DGEFP n°98-21 du 15 juin 1998, p. 6.

² P. Garraud, 2000, *op. cit.*, p. 177.

³ Le directeur départemental adjoint du Travail met en avant la responsabilité de chaque institution dans la mise en oeuvre des orientations fixées par le SPE, marquant de manière implicite la faiblesse de la hiérarchie entre ces différentes institutions : « *Il y a une approche globale du SPE, il y a des orientations, après chacun les relaye dans sa propre institution, ce qui se dit au sein du SPE, j'imagine que c'est transcrit au sein de l'Agence auprès de l'ensemble des conseillers* ».

⁴ Les auteurs de l'étude « Politiques d'emploi et territoires » écrivent ainsi : « *La désynchronisation des niveaux territoriaux des institutions du SPE se double d'une nette différenciation de la structure d'autorité interne aux organismes et plus largement dans l'animation territoriale des politiques d'emploi* », T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton (dirs.), 2001, *op. cit.*, p. 91. Philippe Garraud indique dans le même sens que « *chaque organisation dispose de sa propre structuration interne et territoriale et d'une hiérarchie spécifique* », P. Garraud, 2000, *op. cit.*, p. 94.

⁵ On peut ici reprendre à notre compte ce que Philippe Garraud suggère au sujet du système d'action locale de la politique de lutte contre le chômage : « *Les zones d'incertitudes sont nombreuses, permettant aux stratégies institutionnelles mais aussi locales, voire personnelles, de se déployer en fonction d'enjeux internes aux dispositifs de lutte contre le chômage* », P. Garraud, 2000, *op. cit.*, p. 95.

logique de mise en œuvre nationale »¹. Si celle-ci doit viser l'augmentation du pourcentage de femmes dans son dispositif de formation, les actions de formation relèvent de la commande publique, et le suivi de cet objectif est effectué au niveau national, il échappe donc à la dynamique territoriale : « *Sur les stages de formation que nous assurons, financés par l'Etat au niveau national, la région n'a pas de regard là-dessus (...) le DRTEFP ne peut pas vous dire que dans nos formations PAS [Programme d'Activités Subventionnées], il faudrait que l'on ait tant de pourcents de femmes, c'est au niveau national que cela est posé* »².

Au-delà des aspects de définition et de suivi localisés des objectifs de résultats, ces derniers font l'objet d'une implémentation différentielle selon les acteurs du SPE. Les incertitudes, quant à la détermination du « qui gouverne » au niveau local, ne permettent pas d'en infléchir les effets. Pour exemple, la large autonomie de l'ANPE³ lui permet, en suivant sa propre logique d'action, de s'abstenir d'apporter une attention soutenue à l'accès des femmes aux mesures de droit commun. D'ailleurs, l'entrée des femmes dans ses dispositifs à hauteur de leur part dans le chômage ne constitue plus tout à fait une priorité pour l'Agence depuis la mise en place, en juillet 2001, du Plan d'aide au retour à l'emploi – Projet d'Action Personnalisé (PARE -PAP) et du Projet d'Action Personnalisée pour un Nouveau Départ (PAP-ND).

¹ T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton (dirs.), 2001, *op. cit.*, p. 92.

² Entretien en DRAFPA.

³ « *Quoique formellement placée sous la tutelle du Ministère du travail, l'ANPE semble bénéficier d'une marge d'autonomie relativement importante* », T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton (dirs.), 2001, *op. cit.*, p. 92. Cette autonomie a pu être source de conflits en Gironde entre l'ANPE et les services déconcentrés du Ministère de l'emploi. Les acteurs au niveau départemental font état d'une amélioration, à partir de 1998, des rapports entre ces deux institutions, en lien avec un changement de direction et le lancement de la démarche de globalisation. Un CEF souligne : « *Il y avait une guéguerre à cette époque- là entre l'ANPE et la DDTE, c'était une histoire de personne tout bêtement. Des changements de personne ont fait que beaucoup de choses se sont résolues, que la communication a commencé à repasser. (...) Ce n'est qu'en 98 que les choses ont commencé un peu à de nouveau rentrer dans de la cohérence* ». La responsable de la territorialisation en DDTEFP précise à propos de la globalisation : « *Cela nous a permis de travailler de façon de plus en plus active et collégiale avec l'ANPE* ».

L'action des conseillers est en effet tournée désormais vers l'accompagnement de tous les demandeurs d'emploi, et ne concerne plus uniquement les publics éligibles au programme Nouveau Départ (Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'Emploi)¹. L'ANPE est alors fortement contrainte par la mise en oeuvre des objectifs de l'ASSEDIC visant la réinsertion rapide des chômeurs indemnisés : « *On a des objectifs importants à tenir justement dans le cadre de cette nouvelle convention d'assurance chômage* »².

A la complexité des relations interinstitutionnelles s'ajoute l'absence de hiérarchie entre les niveaux territoriaux (régional, départemental et local) du SPE, qui rend difficile la coordination verticale et partant, obère la prise en compte du « local ». Un représentant de la DRAFPA déclare à ce propos : « *La liaison entre le SPE-L et le SPE-R, enfin le SPE-D n'existe pas ; (...) c'est vraiment une chambre d'enregistrement, le SPE-R n'a aucune autorité sur les autres. Donc toutes ces interfaces entre le niveau local, départemental et régional n'ont pas été travaillées au niveau national. On a balancé le SPE-L en disant : 'Soyez créatif prenez-vous en charge, partenarisez', et puis après, c'est suspendu dans le vide. La relation, le pouvoir et l'implication de ce qui peut se faire en SPE-L n'a pas été réfléchi* ».

Les circulaires administratives restent assez floues quant aux rapports d'autorité entre SPE-R, SPE-D et SPE-L, ce qui contribue, à bien des égards, à favoriser la logique programmatique descendante, car la répartition des crédits constitue l'une des rares ressources mobilisables par chaque niveau, pour asseoir son autorité sur le niveau immédiatement inférieur³. Ces stratégies, combinées à une faible régulation du SPE par l'autorité préfectorale, ont d'ailleurs

¹ Le programme Nouveau Départ a été mis en place à la suite du Sommet extraordinaire de Luxembourg en 1997 et en conformité avec les lignes directrices 1 et 2 de la SEE qui stipulaient en 1998 que « *les États membres feront en sorte d'offrir un nouveau départ à tout jeune avant qu'il n'atteigne six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle ; d'offrir également un nouveau départ aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage, par un des moyens précités ou, plus généralement, par un accompagnement individuel d'orientation professionnelle* », Les lignes directrices pour l'emploi en 1998. Résolution du Conseil du 15 décembre 1997. Le SPNDE concerne sur le volet « Préventif », les jeunes à 6 mois de chômage et les adultes à 12 mois de chômage, sur le volet « Curatif » les jeunes CLD (plus de 12 mois) hors RMI, les adultes chômeurs de très longue durée (plus de 24 mois) hors RMI et les RMIstes. Voir à ce sujet : « Le Service Personnalisé pour un Nouveau Départ vers l'Emploi : Programme français d'accompagnement des chômeurs », *Premières synthèses*, DARES, mai 2001 - n° 18.1.

² Entretien en DRANPE.

³ Mais le niveau territorial inférieur peut utiliser aussi le recours à l'arbitrage du préfet (ou sous-préfet) pour contrer les velléités du niveau supérieur. Un de nos interlocuteurs en DRAFPA donne ainsi l'exemple d'une stratégie de ce type utilisée par les SPE-L face au directeur départemental : « *Ce sont des astuces qu'on utilise quand il y a des problèmes entre des pilotes de SPE-L et le directeur départemental qui va tout verrouiller. Le directeur départemental devient le hiérarchique des SPE-L, ce n'est pas possible. C'est une stratégie – on va dire – on va passer par le sous-préfet qui est quand même le patron du directeur départemental* ».

pu être source de conflits entre les différents niveaux territoriaux, conduisant chaque niveau à instrumentaliser l'intervention de la Préfecture pour faire valoir ses prérogatives¹.

Le DDTEFP de la Gironde déclare de manière symptomatique que la globalisation/territorialisation procure des marges de manœuvre en matière d'orientation de l'action, mais non en termes budgétaires : « *Les marges de manœuvre sont assez importantes en termes d'actions, elles le sont moins en termes financiers* ». Rien d'étonnant alors à ce que la plupart des acteurs rencontrés considère que le processus de globalisation/territorialisation, et tout particulièrement la remontée des besoins locaux, se heurte à la logique descendante de programmation nationale des crédits et de sa déclinaison régionale et départementale. Un CEF de la DDTEFP de Gironde déclare ainsi : « *L'impact de la globalisation sur les zones a été ressenti de manière affaiblie, puisqu'en fait les décisions d'affectation sur une mesure ou sur une autre se prennent au niveau départemental* »². La responsable de la territorialisation au sein de la DDTEFP souligne aussi : « *On part des besoins des territoires, on monte des diagnostics, on monte des plans d'action qui doivent pallier aux difficultés existant sur les territoires, et c'est à partir de ces plans d'action que l'on fait des demandes en matière de mesures, en matière d'aide financière pour pouvoir mettre en œuvre ces plans d'action. Alors (...) ce n'est pas encore parfait puisque ce n'est pas encore une remontée totale et complète et une redescente complète de ce que l'on a demandé, mais c'est quand même bien mieux* ».

Ceci se traduit par la persistance de la logique de gestion centrée sur les dispositifs et une implémentation quelque peu cloisonnée, en « *tuyau d'orgue* » comme l'indiquent nos interlocuteurs, au détriment de la logique de projet que la démarche de territorialisation était censée promouvoir³. Un CEF de la DDTEFP de Gironde indique en ce sens : « *On en est*

¹ Le DRAFPA déclare ainsi : « *La globalisation a eu pour intérêt de provoquer des conflits entre région et départements (...) les départements revendiquant leur part d'autonomie dans cette histoire (...) parfois même les préfets de département sont intervenus, tel ou tel directeur départemental du travail n'hésitant pas, le petit malin, à faire intervenir son préfet parce qu'il n'était pas d'accord avec un arbitrage* ».

² Entretien avec un CEF de Gironde. Il précise au sujet du travail effectué au sein des équipes locales : « *Il y a un travail de réflexion, la part de cette réflexion dans la décision finale est infime* ».

³ Les responsables de l'animation méthodologique de la démarche de territorialisation au niveau national précisaient que « *l'enjeu est alors de promouvoir à tous les niveaux du SPE un nouveau type d'action, souvent qualifié de 'logique de projets', en lieu et place d'une pratique de gestion de programme cloisonnés, orientés vers des objectifs nationaux d'entrée dans chaque mesure* ». Cf. B. Simonin, « La globalisation des aides publiques dans six régions expérimentales », Bilan de la politique de l'emploi en 1997, *Dossier de la Dares*, n°1-2, décembre 1998, La Documentation française cité dans O. Mazel, A. Bossard, P. Vazard, « Accentuation, en 1999, de la démarche de territorialisation des politiques d'emploi, Bilan de la politique de l'emploi en 1999 », *Dossier de la Dares*, n° 5/6, janvier 2001, La Documentation française, p. 23.

encore par moment à faire des suivis par mesure, on confond les moyens avec les objectifs souvent ». Même si la dimension d'égalité entre hommes et femmes est de plus en plus présente dans le processus d'élaboration des diagnostics et des plans d'action¹, la démarche intégrée requiert une approche « par la demande » plutôt que « par l'offre ». Elle est donc difficilement conciliable avec une programmation descendante de mesures.

Paragraphe 3 - La traduction locale de l'approche intégrée de l'égalité : sédimentation des référents normatifs et appropriation stratégique au sein du SPE

On s'intéresse ici non plus seulement à la traduction locale de la territorialisation mais plus largement à la manière dont les acteurs du SPE se sont saisis des orientations communautaires dans la mise en œuvre territorialisée de la politique de l'emploi. Si l'on distingue d'un point de vue analytique ces deux aspects, ils sont en revanche intimement liés, et même interdépendants, dans la réalité, puisque les prescriptions en matière de territorialisation de la problématique d'égalité entre les hommes et les femmes, contenues dans les différentes circulaires, « encadrent » les représentations et les comportements des acteurs concernés. Il s'agit cependant d'aller au-delà de l'analyse des écarts entre les textes et leur application pour saisir, de manière plus globale, comment les principales composantes du SPE se sont saisies de l'approche transversale de l'égalité entre les hommes et les femmes véhiculée par l'Union européenne. On se démarque ici d'une perspective centrée exclusivement sur la mise en évidence des décalages entre « décision » et « exécution », puisque l'on s'intéresse aux « espaces de sens » des acteurs locaux, en focalisant notre attention sur la manière dont ils traduisent et réinterprètent l'orientation communautaire de « *gender mainstreaming* ».

De nos observations, il ressort que les acteurs de la politique territorialisée de l'emploi légitiment le plus souvent leur action sur un double registre : l'intervention en faveur de

¹ La prise en compte de cette dimension semble monter en puissance dans les diagnostics locaux à mesure que se structure davantage les équipes locales. Une représentante de la DRAFPA précise « *peu à peu les équipes se sont connues et on a vu arriver dans les années 98/99 des demandes d'études pour regarder un peu plus pourquoi les femmes étaient en difficulté ici, dans tel bassin d'emploi, telle population (...) au titre de l'appui SPE, qui est contractualisé au niveau national, décliné régionalement et qui permet au SPE d'utiliser l'expertise de l'AFPA pour faire des analyses, des études, des observations* ».

l'égalité entre les hommes et les femmes renvoie soit à des opportunités stratégiques¹, soit à une conformité normative par rapport aux circulaires nationales². Ces deux registres peuvent être utilisés de manière simultanée, mais la prédominance de l'un ou l'autre n'est pas sans effet sur la pénétration du référentiel communautaire d'égalité des chances entre les hommes et les femmes et son appropriation par les acteurs du SPE.

Cette assertion conforte, à notre sens, l'idée d'une nature ambivalente des règles et des normes qui orientent l'action publique, à la fois comme contraintes et ressources potentielles pour les acteurs en présence. On observe, en effet, que c'est principalement lorsque les acteurs s'approprient de manière stratégique les orientations nationales et communautaires - celles-ci constituant pour eux des ressources -, qu'ils modifient leur perception et le traitement qu'ils opèrent de la question de l'égalité entre hommes et femmes. A l'inverse, le cadre réglementaire et normatif, lorsqu'il est appréhendé seulement comme une contrainte, apparaît peu favorable aux modifications des représentations et des pratiques. De manière corollaire, la mise en acte des règles et des normes s'appuie nécessairement sur le cadre préexistant et les pratiques des acteurs locaux³. Ceci est d'autant plus vrai concernant l'égalité entre hommes et femmes, que l'on a davantage affaire à des normes procédurales que substantielles⁴. Ainsi, la traduction locale de l'approche intégrée par les acteurs du SPE infra-national apparaît conditionnée par les logiques d'action, les « règles institutionnalisées »⁵ propres à chaque institution. La nécessaire délibération autour des textes que suppose la mise en œuvre territorialisée de la politique s'ancre sur les stratégies que les acteurs développent, à partir de

¹ Ce sont le plus souvent les opportunités financières liées aux programmes et dispositifs en faveur des femmes ou les possibilités de répondre aux pénuries de main d'œuvre dans les secteurs traditionnellement masculins par l'embauche de femmes, qui sont mis en avant par les acteurs rencontrés. Mais les opportunités stratégiques ne sont pas réductibles à ces « raisons » explicites. Il est possible d'avancer par ailleurs dans la compréhension des motifs « rationnels » et des justifications de l'action en décryptant les stratégies implicites que les acteurs mettent en œuvre, en lien avec leurs logiques institutionnelles propres.

² Les acteurs du SPE évoquent aussi bien les objectifs qui leur sont assignés que le diagnostic qui les sous-tend, faisant état de l'écart entre la part des femmes dans la population active et leur part dans le chômage. Les documents du SPE-R et D relatifs au programme globalisé reprennent quasiment à l'identique le texte des circulaires nationales : « Une attention particulière devra être portée à la réduction des inégalités entre hommes et femmes. En effet, alors qu'elles constituent 45,6% de la population active, les femmes représentent 56,8% des chômeurs de longue durée » in SPE de la Gironde, Programme globalisé 2001, DDTEFP de la Gironde, p. 3.

³ Plus généralement, comme l'écrit P. Garraud « Les politiques de lutte contre le chômage et la mise en oeuvre de leurs mesures sont confrontés aux pratiques spécifiques et parfois singulières des différentes catégories d'acteurs locaux (ANPE, organismes de formation, employeurs, demandeurs d'emploi) qui se définissent et se structurent en fonction de contraintes et d'objectifs concrets propres », P. Garraud, 2000, *op. cit.*, p. 169.

⁴ P. Lascoumes, 1990, *op. cit.*

⁵ Il s'agit de « tous ces ensembles stables de comportements, de significations et d'usages qui, parce qu'ils s'institutionnalisent et acquièrent un certain degré d'objectivité, « pèsent » sur l'orientation individuelle des acteurs ainsi que sur les formes de l'action collective », O. Nay, 1997, *op. cit.*, p. 15.

leur propre logique d'intervention, et qui leur permettent à la fois de résoudre les problèmes spécifiques qu'ils ont à traiter et de conserver la maîtrise de leur champ d'action.

La logique institutionnelle de l'ANPE, centrée sur l'intermédiation entre offre et demande d'emploi, semble incompatible avec une approche « spécifique » de différenciation des sexes, ce qui fait de l'intégration de la dimension d'égalité hommes/femmes dans le droit commun, en quelque sorte, une nécessité stratégique : « *Dans le cadre du SPE-R, la déclinaison propre, spécifique du métier de l'ANPE, des métiers de l'ANPE dans l'intermédiation un peu active, très rapidement à l'Agence, on s'est rendu compte que vouloir spécifier l'approche des publics est apparu non pas comme une erreur, mais comme une difficulté majeure, et donc après, on a considéré que ce n'était pas comme cela qu'il fallait traiter le problème* »¹. L'impératif du placement des demandeurs d'emploi - traduit notamment par des objectifs assignés aux ALE de recueil et de satisfaction des offres d'emploi² - constitue un enjeu fort qui structure l'action des agents de l'ANPE. Comme l'indiquaient F. Dupuy et J-C. Thoenig, « *l'incertitude cruciale pour l'ANPE est l'accès aux entreprises et le recueil des offres* »³. La différenciation hommes-femmes s'apparente dans ce cadre à une contrainte pour l'Agence puisqu'elle ne peut infléchir les comportements des employeurs potentiels, employeurs dont dépend la réalisation de son enjeu⁴. « *Ne rêvons pas, on n'a pas la possibilité, on n'a pas suffisamment d'influence sur les entreprises pour les obliger à embaucher autant de femmes que d'hommes, à appliquer les mêmes salaires etc.* », précise un représentant de la DRANPE. Et quand bien même l'ANPE est amenée à favoriser l'embauche de femmes lorsque des contraintes territoriales liées à la pénurie de main-d'oeuvre dans certains secteurs d'emploi émergent, ce n'est pas la dimension d'égalité entre hommes et femmes et la situation spécifique de ces dernières qui guide son action⁵. Dans le même ordre d'idée, la priorité

¹ Directeur régional de l'ANPE Aquitaine.

² Cf. les trois contrats de progrès de l'ANPE signés avec l'Etat depuis 1990. Voir à ce sujet aussi : M. Muller, *Le pointage ou le placement. Histoire de l'ANPE*, Paris, L'Harmattan, 1991.

³ F. Dupuy, J-C. Thoenig, « L'action administrative : le cas de la gestion de l'emploi », *Sociologie de l'administration française*, Paris, A. Colin, 1983, p. 137.

⁴ P. Garraud indique que les conseillers de l'ANPE opèrent parfois une forte sélection des publics bénéficiant des actions de formation en privilégiant les plus employables : « *Il n'est pas exceptionnel de voir les publics les plus en difficulté faire l'objet d'une sélection parfois rigoureuse de la part de l'ANPE (...) conduisant à privilégier les demandeurs d'emploi dont l'employabilité paraît la plus grande (...) dans l'espoir de voir le taux de placement à l'issue des stages croître et donc témoigner de l'efficacité de l'opérateur concerné et de son institution* », P. Garraud, 2000, *op. cit.*, p. 169.

⁵ « *Dès que l'on est en tension dans un secteur d'activité, dès qu'on est en tension sur le marché du travail, on élargit essentiellement les horizons de recherche, ce n'est pas forcément la problématique hommes/femmes, inégalités etc qui est la clef d'entrée* », entretien en DRANPE Aquitaine.

donnée à l'accès des femmes aux dispositifs les plus proches de l'emploi, tels que le Contrat initiative emploi (CIE), apparaît aussi contraignante pour l'ANPE car ces derniers supposent l'embauche du demandeur d'emploi par une entreprise. En outre, nous l'avons déjà évoqué, la mise en œuvre du PARE suppose une gestion des flux des demandeurs d'emploi par l'ANPE, qui s'avère peu compatible avec les orientations initiales du PNAE, et notamment avec une action volontariste favorisant l'entrée des femmes dans les dispositifs de droit commun. L'ANPE doit viser, pour le compte de l'ASSEDIC, le retour rapide à l'emploi des chômeurs indemnisés. Elle n'est donc plus en capacité de cibler son action sur les publics du « Nouveau Départ » tels que les chômeurs de longue durée, ni davantage de tenir compte, dans l'accès des femmes à ses prestations, de leur part dans le chômage de longue durée¹. Il n'est pas étonnant, dans cette perspective, que l'intégration transversale de l'égalité entre hommes et femmes soit synonyme, pour les agents de l'ANPE, de « *non-discrimination* » en raison du sexe.

En référence au modèle républicain, les représentations des acteurs correspondent à une approche de l'égalité entre hommes et femmes centrée sur « l'égalité devant la loi » qui s'oppose à « l'égalité par la loi », et n'autorise pas de discrimination positive en direction du public féminin. Un représentant de la DRANPE déclare en ce sens : « *Il est clair que toutes les actions mises en place par les agents de l'Agence sont ouvertes également aux hommes et aux femmes, il y a toujours une vigilance et sans avoir à instaurer des quotas, on fait rentrer dans les actions de formation autant d'hommes que de femmes, c'est devenu culturel pratiquement, c'est dans la déontologie de l'établissement (...) pour nos agents, c'est rentré dans leur culture au même niveau que la non-discrimination en ce qui concerne l'origine ethnique* ».

On retrouve ici le constat déjà ancien d'une étude conduite auprès des acteurs du SPE, et notamment de l'ANPE, qui montrait la prégnance à la fin des années 90 de la « règle de

¹ « On a une obligation commune au niveau de la relation avec l'ANPE, c'est-à-dire que l'ANPE est censé avoir des objectifs en nombre de femmes à recevoir, donc nous, après, on décline puisque cela passe d'abord par eux. Mais visiblement pour l'ANPE ce n'est pas aujourd'hui un objectif prioritaire parce que ce n'est pas un objectif sur lequel les directeurs des Agences locales sont jugés » déclare une représentante de la DRAFPA. Et elle rajoute : « Le PARE/PAP a balayé tout ce qui étaient les préoccupations du PNAE (...). Le PARE et le PAP sont en logique complètement opposés au PNAE puisqu'il s'agit d'aller vite (...) il faut ne pas traiter le chômage de longue durée, il faut traiter tout de suite (...). L'ANPE ne peut pas faire autrement, son partenaire principal c'est l'ASSEDIC et l'ASSEDIC son seul souci, c'est la remise à l'emploi immédiate, pour faire durer le moins longtemps les indemnités de chômage, c'est complètement en contradiction avec la gestion des demandeurs d'emploi de plus de deux ans ».

neutralité »¹ dans la mise en œuvre locale de la politique de l'emploi. Par ailleurs, malgré la montée en légitimité de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes au niveau national d'énonciation de la politique, pour les acteurs locaux du SPE, comme l'évoquaient ces observateurs, « *la référence récurrente n'est pas celle d'une différenciation hommes-femmes comme déterminant de l'action mais celle d'une différenciation exclus-inclus* »². Et lorsque la dimension hommes-femmes est envisagée, c'est principalement sous l'angle des actions spécifiques en direction des femmes, en tant qu'elles appartiennent en propre à une « catégorie ». Ainsi, l'idée que les femmes constitue la « moitié de l'humanité » et que le genre est une dimension qui traverse l'ensemble des publics visés par l'intervention publique ne semble pas avoir véritablement pénétré localement le champ de l'emploi.

Force est de constater, au sein du SPE - ANPE et Ministère du travail tout particulièrement -, la persistance d'une perception des inégalités où le genre n'a pas de statut prioritaire par rapport aux « handicaps » sociaux (exclus, immigrés, handicapés...). Le programme Aquitain de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion, en 2000, évoque ainsi la notion « *d'approche intégrée* » en référence à des publics cibles, sans priorité donnée à la dimension hommes/femmes : « *Il convient de prendre en compte les besoins, les situations des hommes, des femmes, de personnes issues ou non de l'immigration, de personnes valides ou non valides, de personnes dans les ZUS...* »³.

Alors que les schèmes cognitifs et normatifs institutionnalisés, qui guident l'action de la plupart des acteurs intervenant dans le champ de l'emploi restent relativement stables, certains acteurs, en se saisissant d'un point de vue stratégique des normes et instruments communautaires, ont été conduits cependant à modifier quelque peu leurs représentations relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes.

¹ « *Sur le terrain, une enquête menée en 1996-97 auprès de ceux qui mettent en oeuvre localement les mesures pour l'emploi : DDTEFP, Agence Locales pour l'Emploi, Missions Locales...montre que, à ce niveau-là aussi, la 'règle de neutralité' qui s'impose en bonne part dans le système réglementaire et de fonctionnement, est souvent renforcé par les pratiques des acteurs* », Le FRENE et TEMSIS, mai 1999, *op. cit.*, p. 17 (en référence à C. Donnard, M-F. Lefilleul, *Place des femmes dans les dispositifs de la politique de l'emploi. Positions et logiques des acteurs de l'intermédiation*, rapport réalisé par le Cabinet le FRENE pour la DARES et le Services des Droits des Femmes, 1998). A la différence des résultats de cette enquête, c'est davantage ici la mise en oeuvre de la politique, et tout particulièrement l'intervention de l'ANPE, plutôt que sa définition qui s'avère neutre vis-à-vis du sexe.

² Le FRENE et TEMSIS, mai 1999, *op. cit.*, p. 82.

³ Service public régional de l'emploi d'Aquitaine, Programme Aquitain de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion, 2000, p. 40.

C'est le cas notamment des représentants de l'AFPA, mais aussi de la DDTEFP de la Gironde. Nous l'avons déjà évoqué, un groupe de travail sur l'égalité professionnelle a été mis en place à la demande de la DRDFE au niveau départemental. Celui-ci a pu ainsi être un vecteur de diffusion de la matrice cognitive et normative issue du niveau communautaire¹. Les orientations définies par le groupe « Egalité professionnelle » font de la thématique de la diversification des choix professionnels « *le point essentiel* »² sur lequel doit porter l'intervention du SPE. Cependant, contrairement aux périodes antérieures et compte tenu de leur faible efficacité, les actions en direction des femmes et pour les femmes uniquement ne sont plus l'axe principal de l'intervention. Il s'agit ici de mettre en œuvre « *une politique globale* » qui permette d'agir sur l'ensemble des acteurs impliqués, et qui vise aussi bien les hommes que les femmes. Ainsi, il est souligné dans le document de synthèse des travaux du groupe départemental que les actions mises en place jusqu'ici sont « *trop stéréotypées et d'une efficacité toute relative* » ; c'est pourquoi il est nécessaire « *de sortir de ces actions spécifiques (un peu 'ghetto') pour conduire une politique globale de promotion du principe de mixité professionnelle* »³. Il est précisé par ailleurs : « *Il importe donc dans chacune de nos actions d'information et de promotion de métiers, d'adopter une approche mixte, tant en ce qui concerne l'accès de femmes à des métiers traditionnellement masculins qu'à l'inverse l'intégration d'hommes dans des métiers traditionnellement féminins* »⁴. Au-delà des normes d'action publique, ce sont aussi les instruments utilisés qui sont modifiés, puisqu'il s'agit de mener « *des actions mixtes qui permettent d'agir sur l'ensemble des acteurs (employeurs/formateurs, salariés H/F, demandeurs d'emploi H/F...) plutôt que sur les seules femmes concernées* »⁵. Dans cette perspective, un projet a été mis en place par l'AFPA au niveau régional. Partant du constat des « *limites des approches traditionnelles* » s'appuyant sur « *l'action directe sur les représentations professionnelles des femmes* »⁶, ce projet

¹ A la lecture des différents comptes-rendus de réunions il s'avère que ce sont les représentants de la DDTEFP et de l'AFPA qui sont les plus impliqués (les plus nombreux et les plus assidus), la DDASS et dans une moindre mesure l'ANPE étant plus faiblement mobilisés.

² Orientations du Service public de l'Emploi Départemental de Gironde sur « Egalité professionnelle », mai 2003, p. 4.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Les axes de travail retenus sont au nombre de trois et correspondent *in fine* à trois types d'acteurs : sensibilisation des 'personnes-relais' (Inspection du travail, Education nationale, prescripteurs professionnels), l'approche des entreprises (chefs d'entreprises, organisations syndicales, salariés), approche des demandeurs d'emploi (demandeurs d'emploi hommes et femmes).

⁶ Cf. Intervention de Guy Constantin, psychologue au service d'orientation de l'AFPA de Bayonne auprès du Comité régional de pilotage de l'Objectif 3 à Bayonne, le vendredi 7 mars 2003.

s'adresse désormais en même temps aux stagiaires de la formation, aux formateurs et aux chefs d'entreprise. Les actions menées tendent ainsi notamment à « *faire prendre conscience aux hommes des stéréotypes qu'ils mettent en œuvre* »¹.

On peut considérer que les changements décrits modifient quelque peu les modalités d'intervention et les routines institutionnelles des acteurs du SPE (l'AFPA et la DDTEFP en particulier). Ceci étant, on a ici davantage affaire à une réactualisation, un « recyclage » de recettes antérieures, plutôt qu'à un changement radical des référents normatifs et cognitifs en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. Les valeurs qui sous-tendent l'action publique, la visée égalitaire en matière professionnelle, restent inchangées. Dans le plan d'action du SPE-D relatif à l'égalité professionnelle, l'accent est mis sur la « *diversification des choix professionnels des femmes* » et sur la « *mixité professionnelle* », notions qui renvoient à des modes d'actions publiques présents dans le champ de l'emploi féminin depuis le début des années 80. En outre, la mise en place d'actions de sensibilisation sur l'égalité entre hommes et femmes en direction des prescripteurs et des entreprises ne constitue pas une réelle innovation puisque cela se pratiquait déjà antérieurement.

Et l'intervention des Droits des Femmes a toujours été centrée sur l'interministérialité et donc sur la nécessaire implication de l'ensemble des acteurs de droit commun².

La diffusion de normes communautaires liées à l'approche intégrée au sein du SPE - notamment l'idée que tous les acteurs de droit commun sont concernés par l'égalité entre hommes et femmes et que les actions ne s'adressent pas uniquement aux femmes - ne supplante pas les référents normatifs et les outils qui leur préexistent au niveau local, mais au contraire s'appuie sur ces derniers. On observe ici, d'ailleurs, peu de « *contamination langagière* »³ car c'est la notion « d'égalité » ou de « mixité » qui reste prédominante. La DRDFE Aquitaine souligne explicitement : « *Pour se faire comprendre, il faut parler simple.*

¹ Compte-rendu de la réunion « Actions sur l'Égalité professionnelle » du 9 décembre 2002, SPED Gironde.

² Philippe Séguin, alors ministre des Affaires sociales et de l'Emploi ne déclarait-il pas, en 1988, à l'occasion des Assises nationales « Femmes An 2000 », que la politique de la condition féminine « *est l'affaire de tous, élus administrations, acteurs économiques et sociaux, médias, associations* » in « Les femmes an 2000. Quel projet pour les femmes dans la société du troisième millénaire ? », Délégation à la condition féminine, Ministère des affaires sociales et de l'emploi, *Documents Affaires sociales*, Paris, La Documentation française, 1988, p. 196.

³ Cf. J-C. Barbier, N. Samba Sylla, *La stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*, Rapport de recherche, CEE, novembre 2002.

Au lieu d'employer des grands mots etc., moi, je fais de l'approche intégrée et de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes en travaillant sur la mixité ».

On ne peut pas parler non plus, à ce stade, de socialisation *stricto sensu* des acteurs aux orientations communautaires de « *gender mainstreaming* ». Il s'agit bien plus, de notre point de vue, du résultat de l'action de « conscientisation » effectuée par la DRDFE auprès des acteurs du SPE¹. Son action a contribué à diffuser la conception constructiviste des inégalités et des différences entre hommes et femmes, conception qui est au cœur de l'action publique nationale en faveur des Droits des Femmes, et qui est portée aussi par les organisations internationales (ONU notamment) et l'Union européenne².

Le changement de perspective opéré en Gironde, et qui consacre d'une certaine manière le passage d'une approche spécifique « traditionnelle » à une approche plus transversale de l'égalité entre les hommes et les femmes, a été rendu possible par la congruence de cette orientation avec les enjeux spécifiques des acteurs parties prenantes. La logique d'action de l'AFPA est centrée sur l'offre et la mise en œuvre de formations qualifiantes³. Le remplissage de ses stages, et depuis peu, le placement en emploi des stagiaires à l'issue de leur formation, constituent des enjeux centraux pour ses intervenants (psychologues et formateurs). Par ailleurs, selon les directives nationales, l'Association doit viser l'augmentation de l'entrée des femmes dans ses formations axées sur les métiers traditionnellement masculins⁴. Or, l'AFPA

¹ Les actions de l'AFPA sont cofinancées par le FSE Objectif 3 ce qui laisse à penser que les contraintes réglementaires inhérentes aux financements communautaires en matière d'égalité des chances ont constitué un levier pour la DRDFE.

² « *Le terme genre fait allusion aux attributs socialement acquis et culturellement spécifiques qui distinguent les hommes des femmes, alors que le terme sexe ne renvoie qu'à des distinctions biologiques* », Communication de la Commission sur l'intégration des questions de genre dans la coopération au développement, COM (95) 423 final, 18 septembre 1995.

³ Le DRAFPA Aquitaine souligne que de ce fait l'AFPA et l'ANPE ont des logiques d'action divergentes : « *L'AFPA et l'ANPE de toute façon sont sur des registres différents. L'ANPE est sur le registre de la régulation du chômage, de la diminution du chômage et de l'adaptation à l'emploi, l'AFPA reste quand même également sur la structuration de la qualification qui est une opération à moyen terme par rapport au court terme de l'ANPE* ».

⁴ « *La préoccupation du rééquilibrage de l'accès aux formations entre femmes et hommes doit être intégrée dans les critères d'évolution du dispositif de formation* », précise la note du 8 décembre 1999 de la DGAFPA concernant la circulaire relative à la mise en œuvre du programme 2000 de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et contre les exclusions. En 2000 a été mis en place un plan national pour la promotion de l'égalité d'accès aux formations qualifiantes entre les hommes et les femmes. Dans ce cadre, l'AFPA vise sur 7 ans le « *doublage des effectifs et du taux de femmes parmi les stagiaires* » dans six domaines professionnels. Le Plan prévoit d'impliquer les directeurs régionaux qui « *devront arrêter des plans d'actions régionaux sur la base d'objectifs quantifiés de progression de la part des femmes accédant aux formations qualifiantes visées par l'opération, pour chacun des centres AFPA concernés de la région* », Plan national de l'AFPA pour promouvoir l'égalité d'accès aux formations qualifiantes entre les femmes et les hommes, Direction de la prospective et des relations auprès des Pouvoirs publics, AFPA, mars 2000, p. 4.

est dépendante, pour la réalisation de ces enjeux, de l'ensemble des acteurs impliqués de l'amont à l'aval de la formation (les prescripteurs, les formateurs et les employeurs mais aussi les stagiaires). Et les tentatives de l'AFPA d'intégrer des femmes dans des métiers masculins n'ont débouché jusqu'à présent que sur de faibles résultats. L'approche intégrée, sous l'angle de la « mixité professionnelle », en ce qu'elle permet de mobiliser tous les acteurs concernés par le parcours des stagiaires, constitue une ressource pour l'Association. Elle lui permet d'un point de vue stratégique, à un premier niveau, de répondre plus efficacement aux exigences d'accès des femmes à son dispositif, tout en s'assurant d'une meilleure intégration professionnelle de celles-ci (et donc d'augmenter leur taux de placement). Mais à un autre niveau, l'AFPA tend par ce biais à favoriser le remplissage de ses stages en créant une demande formative auprès du public féminin dans les secteurs - industriel notamment - qui sont au cœur de son dispositif¹, ainsi qu'en valorisant ses prestations et formations auprès des autres acteurs impliqués, y compris le SPE. L'implication de l'AFPA au sein du SPE départemental et régional² s'inscrit totalement dans cette dernière stratégie puisque le directeur régional de l'AFPA signale ouvertement : « *Je dirais que nous, si vous voulez, on se situe dans cette affaire-là en tant que consommateur ou offreur de formations* ». On pourrait ajouter un autre niveau dans la stratégie de l'AFPA, connexe à celui-ci, et qui renvoie à la nécessité pour l'Association, comme corollaire du processus de déconcentration interne engagé depuis le début des années 90, de diversifier ses sources de financements. La commande publique ne couvre plus la totalité de son budget, c'est pourquoi l'AFPA est amenée à solliciter des crédits communautaires, notamment du Fond Social Européen : « *De mon point de vue, ce qui a décidé l'AFPA à vraiment s'impliquer dans ces politiques, c'est que c'était une opportunité de diversification de ses financements. C'est parce qu'il était*

¹ Il s'agit explicitement dans les orientations du SPE-D de « *créer une demande d'emploi industrielle au féminin qui n'existe pas et accompagner cette demande* » in Orientations du Service public de l'Emploi Départemental de Gironde sur « *Egalité professionnelle* », mai 2003, p. 7. Les secteurs à dominante « masculine » rencontrent régulièrement des difficultés de recrutement. L'AFPA considère qu'il s'agit d'une opportunité d'y insérer des femmes. Le DRAFPA indique en ce sens : « *On considère cela comme une chance pour favoriser l'accès des femmes à des emplois* ». L'Association vise par là implicitement à développer la demande formative féminine pour ces métiers en tension et à assurer ainsi le remplissage de ses stages.

² *A contrario*, l'enjeu du recrutement des stagiaires explique aussi la faible implication de l'AFPA au niveau du SPE local puisque les centres AFPA ne recrutent pas uniquement localement : « *Un centre n'a pas pour vocation à servir exclusivement un seul bassin d'emploi (...) je crois davantage pour ma part dans ces domaines sous l'impulsion nationale à des politiques régionales et départementales* » déclare le DRAFPA.

possible de mobiliser du FSE en plus de la commande publique que l'on s'est intéressé à ces questions-là »¹, souligne une représentante de la DRAFPA Aquitaine.

En prise directe avec l'autorité préfectorale à qui elle doit rendre des comptes, la DDTEFP est fortement soumise aux pressions politiques récurrentes liées à l'indicateur statistique du chômage. Sa logique d'action, davantage tournée aujourd'hui vers la traduction au niveau local de la politique de l'emploi que vers l'application du droit du travail², est aussi de ce fait marquée par ce que P. Garraud appelle « *l'exigence de rendement quantitatif rapide* »³. Son problème central consiste alors à faire correspondre sur le territoire départemental, l'offre et la demande de main d'œuvre⁴.

Du fait des injonctions nationales en matière de baisse du chômage de longue durée des femmes, ainsi que du niveau élevé du chômage des femmes en Gironde⁵, la DDTEFP est amenée à porter une attention particulière à l'insertion du public féminin sur le marché local du travail⁶. Dans la réalisation de cet enjeu, elle est dépendante des opérateurs que sont l'AFPA et l'ANPE dont elle assure la tutelle. Mais dans le contexte de territorialisation, son action est aussi conditionnée par celle de l'ensemble des acteurs impliqués dans les équipes locales. Or, nous l'avons dit, ces deux organismes tendent à préserver leurs marges

¹ A l'opposé, la manne financière apportée par la nouvelle convention d'assurance chômage n'incline pas l'ANPE à rechercher d'autres financements : « *L'UNEDIC a mis beaucoup d'argent aussi dans l'escarcelle de l'ANPE, donc on était cette année pour une année de démarrage dans une situation d'embellie par rapport aux actions de formation en direction des demandeurs d'emploi (...) le financement ces dernières années, pour nous, le réflexe pour monter quelque chose on va peut-être passer par le FSE n'est pas à l'ordre du jour* » précise-t-on en DRANPE.

² Si historiquement le cœur de métier des DDTEFP, à travers le corps des Inspecteurs du Travail consistait à contrôler l'application et le respect de la réglementation du travail, à mesure que le chômage se massifiait, le champ de l'emploi, et en son sein les activités de régulation du marché du travail, sont devenus prédominants.

³ P. Garraud, 2000, *op. cit.*, p. 85.

⁴ On souligne en DDTEFP : « *Nos politiques sont toujours le croisement des compromis à trouver entre les besoins de l'économie, des entreprises et les besoins des publics, avec toutes les inadéquations que l'on connaît traditionnellement entre les souhaits des entreprises et la réalité de ce que sont en capacité de faire ou de ne pas faire les publics* ».

⁵ Le programme globalisé 2001 de la Gironde vise, conformément aux directives nationales, à « *obtenir une baisse du nombre de chômeur de longue durée plus importante pour les femmes que pour les hommes* ». Par ailleurs il est précisé que « *le chômage des femmes diminue à un rythme moins élevé que celui des hommes (-20,4% contre -22,8% en un an)* ». Cf. SPE de la Gironde, Programme globalisé 2001, DDTEFP de la Gironde.

⁶ « *Il y a prise en compte de la question de la place des femmes quand de fait la demande d'emploi des femmes constitue la caractéristique majeure ou l'une des caractéristiques majeures du bassin d'emploi, du département, d'une entreprise. Le contexte impose alors aux acteurs une réalité qui détermine leur logique d'action et les pousse à la recherche et à la programmation d'actions correctives du déséquilibre existant* » soulignent les évaluateurs de la thématique de l'égalité des chances dans le programme FSE Objectif 3 1994-99 in Le FRENE et TEMSIS, *La dimension égalité des chances dans les actions cofinancées par les FSE-Objectif 3. Les représentations des acteurs dans la programmation et la mise en œuvre des actions*, Synthèse, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Département du Fonds social européen, février 1999, p. 14.

d'autonomie vis-à-vis de la DDTEFP, et l'absence de hiérarchie entre les niveaux territoriaux du SPE rend, en outre, problématique la maîtrise par cette dernière de son champ d'action au niveau infra-départemental. L'adhésion de la DDTEFP dans le cadre du groupe du SPE-D aux normes transversales d'égalité entre les hommes et les femmes répond à une double stratégie. Premièrement, par la mise en place d'orientations communes impliquant certains acteurs du SPE-L - et portant sur la sensibilisation des « *personnes relais* » -, elle tend à infléchir les comportements des acteurs locaux et ainsi, suppléer à ses problèmes de coordination de l'action territorialisée en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes. Elle rejoint en cela la stratégie de la DRDFE, pour qui la mise en place du groupe de travail relatif à l'égalité professionnelle, permet de pallier sa faible implication dans les équipes locales, en ayant un regard « départemental » sur les actions que ces dernières conduisent. Et deuxièmement, « *l'approche mixte* » préconisée par le SPE-D vise la mobilisation de l'ensemble des acteurs du champ de l'emploi (y compris les entreprises) et s'adresse aussi bien aux hommes qu'aux femmes (actifs ou non). Elle permet à la DDTEFP, par ce biais, de mieux articuler l'offre et la demande de main-d'œuvre puisqu'il s'agit de traiter simultanément, sous l'angle de la diversification des choix professionnels, ces deux facteurs constitutifs du marché du travail, et d'agir sur un public beaucoup plus large que les seules femmes au chômage.

Au final, les représentations portées par les acteurs du SPE renvoient à une sédimentation de référents cognitifs et normatifs en matière d'égalité entre hommes et femmes. On parle de sédimentation dans le sens où la pénétration au niveau local de schèmes discursifs issus du niveau communautaire ne se traduit en aucune manière par la socialisation de l'ensemble des acteurs impliqués dans le champ de l'emploi. Et lorsque les acteurs territoriaux modifient leurs représentations, c'est d'abord à partir du substrat existant, n'entraînant pas non plus la disparition des référents antérieurs. En ce sens, l'enchevêtrement des politiques infra-nationales, nationales et européennes conduit à une hybridation des schémas cognitifs et normatifs utilisés par les acteurs locaux du SPE.

Qui plus est, la référence explicite aux normes communautaires d'égalité des chances par les acteurs semble s'estomper à mesure que l'on descend du niveau national d'élaboration des politiques au niveau territorial de leur mise en œuvre. Ainsi, pour les acteurs de terrain, la dimension européenne paraît être subsumée par le cadre prescriptif national de la politique

territorialisée de l'emploi¹. L'influence des orientations communautaires sur le niveau local n'opère donc pas de manière directe puisque celles-ci sont « travaillées » au niveau national avant d'être re-traduites localement. Et chaque acteur mobilise, dans la mise en œuvre locale de la politique, des ressources cognitives et normatives fournies par sa propre institution, mais aussi celles disponibles plus largement au niveau du système politique national². L'approche intégrée visant à la prise en compte de la situation respective des hommes et femmes dans toutes les politiques a pu ainsi être interprétée par la DDTEFP comme étant synonyme de parité : « *Le Service des droits des femmes a évolué dans sa façon de voir les choses. Je crois qu'elles ont compris que la logique d'action pour des femmes et conduite par des femmes appartenait un petit peu au passé et c'était plus dans une approche finalement de la parité (...) qu'on continuerait à avancer, à faire de nouveaux progrès* »³.

Pour toutes ces raisons, le champ de l'emploi est traversé par différentes matrices normatives en matière d'égalité entre hommes et femmes qui se sont « *construites sur une base agrégative* »⁴. La perception des acteurs s'ancre en premier lieu sur une logique de non-discrimination vis-à-vis du sexe et pour laquelle la différenciation entre hommes et femmes ne constitue pas un « *déterminant de l'action* »⁵. En second lieu, elle renvoie à une logique correctrice centrée sur des actions spécifiques en direction de la « catégorie » des femmes. Et enfin, elle s'appuie sur une logique transversale pour laquelle les actions visant à rétablir l'égalité entre hommes et femmes doivent mobiliser l'ensemble des acteurs, et s'adressent aux deux sexes et non plus uniquement aux femmes.

Ces trois types de logiques d'action ont marqué historiquement le champ de l'emploi et imprègnent encore les représentations des acteurs impliqués dans la politique territorialisée de l'emploi. Impulsée par l'Europe, la réémergence de la logique transversale d'égalité entre hommes et femmes se nourrit également des répertoires d'action déjà présents au

¹ « *On est dans les orientations nationales, elles reprennent largement les orientations européennes (...) le PNAE ce n'est pas mon canevas de travail ; dans notre canevas de travail, nous, on a une circulaire nationale, on a après tout un travail qui se fait en région de répartition de moyens, je ne fais pas au PNAE un sort particulier* » indique le directeur départemental adjoint du Travail de la Gironde.

² Le DRAFFA indique d'ailleurs en substance : « *Ce sont les politiques nationales, c'est l'évolution de la société qui fait évoluer le regard qu'on porte sur l'égalité entre les hommes et les femmes, ce n'est pas du tout, me semble-t-il, tel que cela a été fait jusqu'à présent dans les travaux locaux mis en oeuvre au titre de telle ou telle politique* ».

³ Entretien en DDTEFP de Gironde.

⁴ T. Berthet, C. Barbosa, « Espace régional et territorialisation des politiques de formation » in T. Berthet (dir.), *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, L.G.D.J., 1999, p. 134.

⁵ Le FRENE et TEMSIS, mai 1999, *op. cit.*, p. 75.

niveau national. Et les évolutions récentes constatées aussi bien au niveau de l'élaboration que de la mise en œuvre de la politique territorialisée sont tout autant le fruit, nous semble-t-il, des changements intervenus au sein du système politique national - le cadrage discursif lié à la problématique de la parité et le processus de territorialisation - que de l'influence communautaire.

Comme nous allons le voir maintenant, la programmation du FSE Objectif 3 qui s'appuie nécessairement sur la politique nationale confirme aussi ces analyses. De même, les transformations des « espaces de sens » des acteurs concernés, à l'enseigne de ce que l'on a pu observer ici, s'effectuent sur la base du cadre cognitif et normatif institutionnalisé propre à chacun d'eux, et apparaissent en même temps conditionnées par la structuration des systèmes d'acteurs et les stratégies qui se développent au sein de ceux-ci.

Les orientations et instruments véhiculés par l'Union européenne sont utilisés principalement par les acteurs en charge des Droits des Femmes comme des ressources permettant de légitimer l'action en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, mais ne modifient pas substantiellement les schèmes de perception qui fondent leur action. Ces acteurs, dont l'activité de « recyclage » des référents nationaux a permis d'introduire plus fortement la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes dans la politique de l'emploi, et notamment dans les PNAE, ont aussi été le vecteur principal de la prise en compte de cette dimension dans le programme FSE Objectif 3. Force est de remarquer que, si par ce biais, l'action publique relative à l'emploi est devenue davantage perméable à la différenciation entre hommes et femmes, le référentiel universaliste qui en constitue le cœur n'en a pas été pour autant radicalement transformé. La définition et la mise en œuvre du programme FSE Objectif 3, adossées au cadre national, ne font pas exception.

CHAPITRE 2 - LA PROGRAMMATION DU FSE OBJECTIF 3 2000-2006 EN REGION AQUITAINE

Pour ce chapitre, nous nous appuyerons sur l'investigation empirique réalisée dans le cadre de l'évaluation du programme commanditée par la DGEFP, qui s'est déroulée de juillet à septembre 2002. Nous focaliserons notre attention sur la région Aquitaine¹, sans s'interdire de faire référence à d'autres sites régionaux lorsque cela permettra d'éclairer l'analyse par un détour comparatif.

Nous nous intéresserons, principalement – mais pas exclusivement- à la procédure d'instruction/sélection des projets FSE mise en place par les acteurs régionaux car elle donne à voir le processus d'interprétation des règles et des normes « en action ». Cette phase de la mise en œuvre du programme FSE Objectif 3, où convergent les niveaux local, national et communautaire, permet de rendre compte, en condensé, de l'articulation entre les variables institutionnelles, stratégiques et cognitives. Elle constitue le lieu nodal où s'opère la traduction locale des orientations communautaires, en fonction à la fois des stratégies des acteurs régionaux engagés par ce biais dans des interactions répétées, et des schèmes de perception institutionnalisés qu'ils mobilisent à ces occasions².

L'interprétation des normes cristallise les « enjeux de pouvoir » des acteurs en présence, en même temps qu'elle participe de « jeux de règles »³, autrement dit d'un usage des règles par chaque acteur à partir des intérêts, enjeux et logiques d'action qui lui sont propres. Au cours de ces interactions stratégiques, des « règles du jeu »⁴ sont amenées à se structurer, tout

¹ Une vingtaine d'entretiens semi-directifs ont été conduits auprès d'acteurs régionaux impliqués dans la mise en œuvre du FSE Objectif 3 en Aquitaine, à partir d'une liste fournie par la DRTEFP. La quasi totalité des entretiens ont été effectués en face à face. Ceux-ci ont eu une durée oscillant entre une heure et trois heures. Une monographie régionale a été réalisé dans ce cadre afin d'alimenter l'évaluation nationale.

² Ici, comme le souligne O. Nay, « *Les prescriptions juridiques font l'objet d'interprétations et d'usages multiples dans leur exécution en fonction des situations d'interaction, des intérêts des acteurs et des règles institutionnalisées dans les sites institutionnels* », O. Nay, 1997, *op. cit.*, p. 334.

³ P. Cuntigh, 1999, *op. cit.*

⁴ C'est-à-dire « *un ensemble de mécanismes qui définissent la pertinence des 'problèmes' et des enjeux autour desquels les acteurs intéressés peuvent se mobiliser, et qui partant organisent, médiatisent et régulent à la fois les interdépendances 'objectives' entre participants et les processus d'échange qui s'ensuivent* », E. Friedberg, 1993, *op. cit.*, p. 166.

comme certaines normes communes d'application (en matière de sélection des projets notamment) peuvent émerger et s'institutionnaliser¹.

Nous nous arrêterons aussi, pour les besoins de l'analyse, sur la phase de « *programmation initiale* »² correspondant, ici, à l'élaboration de la contribution régionale au Complément de programmation nationale par les acteurs aquitains. Ce moment qui participe à la fois de la définition de la politique nationale et de sa mise en œuvre régionale³ constitue, en effet, un moment privilégié de réception/traduction par les acteurs impliqués de la matrice normative et cognitive communautaire. On présentera, en outre, la manière dont les acteurs régionaux ont traduit ces orientations dans le pilotage du programme, et qui peut être envisagée comme la conséquence du compromis initial dégagé lors de la concertation autour du Complément de programmation. Avant d'aborder directement la question de la traduction des référents communautaires par les acteurs régionaux, nous décrirons tout d'abord la structuration du système d'acteurs caractéristique de la programmation actuelle. Ceci permettra d'éclairer par la suite, les modalités d'appropriation des normes d'égalité entre les hommes et les femmes par les acteurs, notamment dans le processus d'instruction/sélection. La configuration des acteurs impliqués permet, en effet, de rendre compte des stratégies que ceux-ci développent dans la mise en œuvre du programme, et qui conditionnent, en partie, les modes de réception et de traduction de la matrice cognitive et normative d'égalité des chances.

SECTION 1- LE FSE OBJECTIF 3 2000-2006 EN AQUITAINE : UN SYSTEME D'ACTEURS DE TROISIEME GENERATION ?

Paragraphe 1 - La mise en place d'un Comité de pilotage régional et le co-pilotage Etat-Région : un nouveau régime de coopération entre l'Etat et la Région⁴

Sur la période 1994-1999, malgré l'absence de base juridique, le Département FSE avait incité les régions à mettre en place des « comités de programmation » pour la mise en œuvre de l'Objectif 3. L'évaluation du programme avait fait ressortir une diversité de configurations

¹ A l'enseigne des règles institutionnelles, elles apparaissent comme le « *produit d'ajustements mutuels et de compromis durables* » entre les acteurs impliqués. Cf. O. Nay, 1997, p. 21.

² P. Cuntigh, 1999, *op. cit.*, p. 49.

³ Cette phase a donné lieu à la mise en place d'instances de concertations régionales qui ont été ensuite « installées » en Comités de pilotage régionaux lors du lancement du programme en région.

⁴ On utilisera dans la suite de notre propos le terme « Région » pour désigner la collectivité territoriale.

régionales « *allant du comité à compétence générale à l'éclatement en comités sectoriels* »¹. En Aquitaine, seul un Comité régional de programmation pour l'examen des PLIE et des PDI fonctionnait². Au conseil régional, on précise ainsi que lors de l'ancienne programmation, la DRTEFP constituait une « *boîte aux lettres* » ce qui ne permettait pas aux acteurs locaux d'avoir une lisibilité d'ensemble sur ce qui se faisait. Sur la période actuelle, et en adéquation avec les recommandations de l'évaluateur, le DOCUP institue des Comités de pilotage régionaux (CPR), coprésidés par l'Etat et la Région³.

Nos interlocuteurs considèrent qu'il s'agit d'un changement majeur par rapport au programme antérieur puisque l'ensemble des acteurs régionaux concernés - représentants de l'Etat déconcentré, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux, des acteurs économiques et du secteur associatif - participent à ces Comités qui se réunissent une à deux fois par an. « *Dans la programmation précédente nous n'avons aucun groupe de travail collectif autour de l'Objectif 3, le changement est radical* » indique la responsable du service FSE du conseil régional. En outre, la coprésidence Etat-Région se traduit, contrairement à la phase précédente, par une association étroite du conseil régional au pilotage du programme⁴. Ainsi, le CPR qui revêt un rôle stratégique pour la mise en œuvre du FSE Objectif 3⁵ est fortement marqué par la coprésidence puisque de fait, la conseillère régionale déléguée à la formation professionnelle et le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), représentants respectivement le président de Région et le préfet de région, sont la plupart du temps présents

¹ « La mise en œuvre du programme Objectif 3 : contribution aux réalisations, aux résultats et à l'impact du programme en France », CEE, mai 1999, p. 86.

² Cf. P. Cuntigh, « Le Fonds social européen Objectif 3 axe 2 mesure 7 en Aquitaine. Contribution à l'évaluation nationale », juin 1999.

³ « *Des Comités de pilotage régionaux du FSE sont créés. Leur composition est identique à celle du Comité national de suivi. Ils associent les représentants des services déconcentrés de l'Etat, de la Région, des autres collectivités territoriales, des partenaires sociaux, des acteurs économiques et du secteur associatif (...) Ils sont coprésidés par le préfet de région ou son représentant et le président du conseil régional ou son représentant* » in « Fonds social européen en France, Objectif 3 2000-2006, Moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi », DGEFP, Département du FSE, janvier 2001, p. 64.

⁴ On parle en région Aquitaine d'une « *association à toutes les phases du processus* » se traduisant par « *la participation aux réunions, des échanges préalables d'informations, une transmission des données, l'arrêt de l'ordre du jour ensemble, la relecture du compte rendu etc.* ».

⁵ Le rôle de ce Comité est notamment selon le règlement intérieur adopté en Aquitaine : « *d'assurer le suivi de la programmation régionale qui aura été établie sur la base des priorités stratégiques contribuant à la réalisation des objectifs fixés par les lignes directrices pour l'emploi ; d'examiner les résultats de sa mise en œuvre et d'approuver le bilan de réalisation régional pour transmission au Comité national de suivi ; de proposer au Comité de suivi national toute adaptation ou révision de l'intervention de nature à permettre d'atteindre les objectifs visés à l'article 1 du règlement ou à améliorer la gestion de l'intervention, y compris sa gestion financière* ». Ce règlement intérieur est issu d'un texte produit par le Département FSE en juin 2000 pour l'ensemble des régions.

lors de la réunion de cette instance. La préparation des CPR s'effectue « en commun » et donne lieu à des réunions préalables impliquant les responsables des services des deux institutions¹. De même, l'ordre du jour de ces comités est élaboré conjointement et les comptes-rendus des séances sont cosignés. La préparation logistique du CPR est en revanche du ressort de l'autorité de gestion, en l'occurrence le service FSE de la DRTEFP, qui en assure le secrétariat, mais la Région a aussi pris en charge occasionnellement l'organisation d'un Comité sur la période 2000-2003². Au niveau opérationnel, ceci se décline par des interactions relativement denses et régulières, ainsi qu'une collaboration s'accompagnant d'échanges d'informations entre les services compétents de la DRTEFP et de la collectivité régionale³.

On assiste donc à un resserrement des relations partenariales entre l'Etat, notamment la DRTEFP et la Région. Leurs rapports ne font plus figure de « *guerre de tranchée* » comme cela a pu être le cas dans la période antérieure⁴. Si l'on pouvait généraliser les propos d'Olivier Nay sur la seconde génération des fonds structurels : « *Les tensions particulièrement vives observées en Aquitaine sont assez symptomatiques des difficultés à établir un travail de co-administration* »⁵. Aujourd'hui, les tensions liées à la mise en œuvre du FSE se sont apaisées, notamment parce que les représentants de l'Etat en région semblent avoir entériné les prérogatives du conseil régional en la matière. La Région est *co-pilote* du programme FSE Objectif 3 dans la mesure où elle participe à la définition des orientations, à la programmation ainsi qu'au suivi et à l'évaluation. Cependant, elle n'en est pas le *co-gestionnaire* puisqu'il

¹ Pour la Région, il s'agit d'une Directrice adjointe dont le service est rattaché à la Direction générale adjointe formation professionnelle et apprentissage et pour la DRTEFP, d'un directeur adjoint du Travail dont le département est rattaché directement au directeur régional. Le titulaire de ce poste a changé au cours de la programmation, l'ancien responsable ayant été nommé chargé de mission - en charge de l'emploi, de la formation professionnelle, de l'égalité des chances et de l'économie sociale et solidaire - au sein du SGAR. C'est donc ce dernier qui participe le plus souvent aux réunions « techniques », pour le compte du SGAR, bien qu'il n'ait pas le FSE dans ses attributions. Au SGAR, les fonds communautaires relèvent du coordinateur de la Mission aux affaires européennes qui participe, quant à lui davantage aux réunions formelles, notamment de la CTS.

² Le CPR du 7 mars 2003 qui s'est tenu à Bayonne. Ceci est la traduction d'une règle informelle de fonctionnement du partenariat évoquée à plusieurs reprises par les acteurs : l'organisation matérielle des réunions est « tournante », chacun - SGAR, DRTEFP et Région - en prenant la responsabilité à tour de rôle.

³ Ceci n'est valable que pour les chefs de service, représentants de chaque institution mais pas nécessairement pour les techniciens qui jouent plutôt le jeu de l'évitement avec les services du conseil régional. Les chargés de mission de la DRTEFP soulignent d'ailleurs : « *C'est le chef de service qui est le fédérateur des contacts avec le conseil régional* » ou encore : « *C'est une position que l'on a pris, on préfère ne pas avoir ce genre de contact direct qui viendrait polluer l'unité de service* ».

⁴ La représentante de la Région Aquitaine considère qu'elle entretient « *d'excellentes relations* » avec la DRTEFP.

⁵ O. Nay, « Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France », *RFSP*, vol. 51, n°3, juin 2001, p. 473. Cet auteur s'intéresse exclusivement à l'Objectif 2 et 5b mais le constat relatif aux tensions entre Etat et Région est valable aussi pour l'ancienne génération du FSE Objectif 3.

s'agit d'un programme national et que la gestion proprement dite est de la responsabilité exclusive de l'Etat. Le préfet de région administre les crédits déconcentrés et en délègue la gestion opérationnelle à la DRTEFP.

En outre, les Commissions Techniques Spécialisées (CTS) - émanation du CPR - où sont rendus les avis relatifs à la sélection des projets, sont présidées par le préfet de région. En Aquitaine, c'est généralement le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), représentant la préfecture de région, qui mène les débats dans cette instance de programmation¹. Le correspondant FSE de la DRTEFP souligne à cet égard que l'Etat a un rôle central de service instructeur et qu'il reste le garant de l'intérêt général dans la mesure où cette instance est constituée de partenaires considérés comme étant « juge et partie ». « *On est gardien du Temple* », précise-t-il.

En contrepoint, on considère au conseil régional qu'alors même que la Loi quinquennale de 1993 avait décentralisé largement le champ de la formation professionnelle, le FSE a permis le « *retour de l'Etat* ». De ce point de vue, la mise en place des CTS² pilotées par le préfet, et qui s'interposent entre le Comité de pilotage régional et les porteurs de projet, constitue pour la Région un recul dans la reconnaissance de son rôle d'animateur et de financeur du programme³.

Malgré les rivalités interinstitutionnelles, le relatif bon fonctionnement du partenariat Etat-Région semble alors essentiellement lié, selon la responsable du service FSE du conseil régional, à la personne du SGAR⁴ qui prend en compte de manière bienveillante ses avis en CTS. On le voit, la position centrale dévolue au représentant du préfet ne correspond pas ici à une mise sous tutelle des collectivités, mais confirme davantage « *le rôle d'intermédiation de*

¹ Au départ ont été mises en place trois CTS thématiques : Insertion professionnelle, Entreprise, Initiatives locales et égalité d'accès à l'emploi, celles-ci ont été regroupées à partir de juillet 2001 en une CTS unique, les différents thèmes étant abordés dans la même réunion.

² Lors des négociations relatives au DOCUP ces Comités techniques intermédiaires n'avaient pas été envisagés.

³ Le responsable du FSE en DRTEFP met en avant, pour sa part, la difficulté à gérer l'ambiguïté du positionnement du conseil régional dans le programme : « *Globalement, vous avez vu que l'on a des relations qui sont correctes en Aquitaine, correctes mais attentives (...) Quelquefois il faut que l'on rappelle que, quand même, il y a un patron et même si c'est un partenaire, c'est un partenaire qui doit rendre des comptes, c'est un petit peu difficile. Et notamment l'évolution où l'on emploie le terme 'partenariat' à toutes les sauces peut maintenir l'équivoque. C'est vrai qu'il est quand même paradoxal que le coprésident du comité de pilotage, doive rendre des comptes au président de la CTS, ceci se fait avec une certaine intelligence mais c'est vrai que cela n'est pas simple à gérer* ».

⁴ « *Le partenariat est inféodé à la personne [du SGAR]* » ou encore « *il n'y a pas de difficulté relationnelle mais institutionnelle* » souligne la représentante du conseil régional.

l'Etat »¹ entre les différentes parties prenantes². Ce dernier fournit, d'un point de vue fonctionnel, « *un cadre d'ajustement mutuel* »³ aux acteurs locaux, placés en situation de concurrence et dont les intérêts divergent. On peut considérer, dans cette optique, que la centralité du SGAR dans la programmation de l'Objectif 3, à l'enseigne des programmes communautaires régionalisés (Objectif 2 par exemple), « *fonctionne comme une règle d'intégration* »⁴ du système d'acteurs régionaux. Il assure ainsi la mise en cohérence « horizontale » des intérêts locaux, et en constitue le « porte-parole » auprès du niveau national. En région, on souligne en ce sens que le SGAR était intervenu auprès de la DGEFP, lors de l'élaboration des documents de programmation, pour que celle-ci prenne en compte les propositions régionales, y compris celles de la collectivité régionale⁵.

Paragraphe 2 - L'Etat déconcentré : vers une intégration verticale des services

Alors que la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 (dite Loi ATR), avait conforté le rôle pivot du préfet de région, et de ses représentants quant à la mise en œuvre des fonds communautaires, la programmation du FSE Objectif 3 au niveau régional était restée sur la période 1994-99, de la responsabilité quasi exclusive des services déconcentrés du Ministère de l'emploi⁶. Le caractère national de cet objectif, mais aussi les fortes résistances de la DRTEFP, avaient permis à cette dernière de conserver son « *autonomie fonctionnelle* » face aux velléités de coordination « horizontale » du préfet⁷.

¹ « *L'éclatement et la fragmentation des pouvoirs locaux rendent nécessaire l'intermédiation de l'Etat* », P. Duran, « Le partenariat dans la gestion des fonds structurels : la situation française », *Pôle Sud*, n°8, mai 1998, p. 135.

² Comme l'indique Olivier Nay, « *Local governance seems to justify the return of state as an arbitrator and coordinator* », O. Nay « European community policy in France : the states bounces back », *European Integration*, 2002, vol. 24, n°3, pp. 245-260, p. 250.

³ P. Duran, mai 1998, *op. cit.*, p. 125.

⁴ *Ibid.*, p. 126.

⁵ La directrice du Service FSE du conseil régional Aquitaine est correspondante de l'ARF auprès du Département FSE de la DGEFP et possède donc aussi un accès direct au milieu décisionnel national. Cette position lui confère un ascendant sur les acteurs régionaux, et notamment sur la DRTEFP puisqu'elle lui permet de court-circuiter le niveau régional mais aussi d'être informé rapidement des évolutions et d'accéder à un niveau d'information parfois supérieur à celui disponible en région. Elle déclare ainsi : « *Je ne prends pas mes informations au local, donc la région est très informée sur l'Objectif 3 (...) On a beaucoup de communications, d'informations, d'éléments relatifs au programme qui viennent du niveau national par le groupement des régions au niveau ARF* ».

⁶ P. Cuntigh écrit fort justement à propos de la période précédente : « *L'objectif 3 étant de niveau national, la responsabilité globale reste celle du Ministère du travail et de la DGEFP : ceci participe à notre sens de la position marginale du SGAR sur cet objectif* », P. Cuntigh, 1999, *op. cit.*, p. 53.

⁷ Comme le suggère O. Nay, en Aquitaine à l'enseigne d'autres régions, la DRTEFP a pu « *déployer des stratégies d'opposition passive pour préserver [son] autonomie fonctionnelle contre l'intégration nodale autour du préfet* », O. Nay, 2001, *op. cit.*, p. 469.

A contrario, la mise en œuvre de la nouvelle programmation 2000-2006 a vu le SGAR s'impliquer davantage qu'auparavant dans le FSE Objectif 3. Un représentant de la DRTEFP déclare ainsi : « *Sur la programmation précédente, si vous voulez le SGAR ne s'intéressait au FSE que pour la partie 2 et 5b (...) il y a vraiment eu une évolution très marquante* ». La forte déconcentration des crédits FSE, sur la nouvelle période, a sans doute constitué une « *fenêtre d'opportunité* » pour le représentant de la Préfecture.

Mais le changement de personnels à la tête de la DRTEFP et du Secrétariat Général entre l'élaboration du programme et sa mise en œuvre a été concomitante de cette modification, et n'y est certainement pas étranger¹. On souligne en DRTEFP : « *Il se trouve qu'une fois que la négociation a été terminée et que l'on a été après à la mise en œuvre, et le SGAR et le DRTEFP ont changé. Et là on a assisté à une inversion un petit peu du processus, c'est-à-dire que le SGAR a souhaité s'impliquer dans la présidence et encore une fois pas uniquement sur l'aspect honorifique, c'était une présidence active, et le DRTEFP l'a tout à fait admis, si tant est qu'il ait eu le choix, cela ne s'est pas posé en problème (...)* ». Dans cette optique, en 2001, un chargé de mission a été nommé au sein du SGAR pour suivre spécifiquement l'Objectif 3, ce qui permet au secrétaire général d'avoir une prise directe sur le dossier « Objectif 3 » sans passer nécessairement par la DRTEFP, comme c'était le cas dans la période précédente². Le chargé de mission pour les affaires européennes du SGAR précise ainsi : « *J'ai réorganisé la mission aux affaires européennes (...) en nommant, en recrutant quelqu'un, un agent qui s'occupe de l'ensemble de l'Objectif 3, en termes de suivi (...) et en appui à la DRTEFP. On suit un petit peu ce qui se passe sur l'Objectif 3, notamment pour assurer la cohérence avec l'Objectif 2 et même également avec les PIC* ».

Par ailleurs, le SGAR est présent de manière active dans l'ensemble des instances de pilotage et de programmation, confirmant par là même, la « *reprise en main* »³ de l'Objectif 3 par la préfecture de région. Il est ainsi fortement impliqué dans la sélection des dossiers : « *Quand le SGAR va présider une CTS ou un comité de pilotage (...) cela veut dire que la veille ou l'avant-veille il y a eu une réunion préparatoire (...) vraiment, on va quelquefois sur le fond*

¹ Le responsable de la mission aux affaires européennes du SGAR a changé aussi en 2000.

² Entretien en DRTEFP : « *Quand ils avaient besoin d'informations sur le FSE, ils n'avaient l'information qu'en appelant la DRTEFP* ».

³ Entretien en DRTEFP.

des dossiers, l'objectif étant que la DR indique effectivement quels peuvent être les dossiers litigieux et à ce moment-là voir avec lui quelle stratégie il semble bon d'adopter »¹.

Eu égard à ce qu'on a évoqué au sujet du nouveau régime de coopération Etat/Région, on peut avancer, comme le fait Patrice Duran, que « *l'administration du territoire procède de l'action conjointe des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat, placés sous l'autorité du préfet* »².

Le nouveau positionnement de la préfecture dans le dispositif s'est traduit, selon le chef du service FSE de la DRTEFP, par une répartition stricte des rôles entre les différents segments de l'Etat déconcentré impliqués dans la mise en œuvre du FSE : le SGAR en tant que représentant du préfet de région pilote le programme, et la DRTEFP le gère de manière opérationnelle : « *Maintenant on a une organisation qui est relativement claire où toute la gestion est de fait, mais sans que cela soit mis en cause, le fait de la DRTEFP, et tout le suivi un peu politique, c'est bien le fait du SGAR* »³.

De manière concomitante, à l'occasion du changement de direction, la DRTEFP s'est davantage structurée, en mettant en place une instance coordonnant l'ensemble des actions cofinancées au titre du FSE⁴. En effet, jusqu'à la fin de l'année 2000, elle ne disposait pas d'un service spécifique et lors de la phase précédente, la gestion du FSE était éclatée sur deux services : « Insertion » d'un côté et « Entreprise » de l'autre. Aujourd'hui, le « Service FSE » de la DRTEFP est constitué de trois pôles : un pôle s'occupant de l'Objectif 2, un autre centré sur l'Objectif 3 et le PIC Equal et enfin un pôle dédié à l'informatique⁵. De même, pour cette nouvelle programmation, l'organisation a été modifiée. L'ensemble du programme Objectif 3 a été réparti sur trois chargés de mission s'occupant chacun d'un champ particulier, l'insertion sociale, les entreprises ainsi que les initiatives locales et l'égalité des chances.

¹ Entretien en DRTEFP

² P. Duran, 1998, *op. cit.*, p. 117.

³ Entretien en DRTEFP.

⁴ Le nouveau directeur régional est issu de la région Midi-Pyrénées où existait déjà une mission FSE.

⁵ La responsable de ce pôle s'occupe du suivi des actions cofinancées au titre du FSE à partir du « logiciel FSE » élaboré par le Département FSE de la DGEFP et de l'application « Présage » conçue par la DATAR.

Alors qu'auparavant l'instruction administrative, la gestion financière et le suivi étaient séparés, chaque chargé de mission suit désormais les dossiers sur l'ensemble du processus de mise en œuvre des actions¹.

On peut considérer à ce stade de l'analyse que s'est opérée, d'une certaine manière, une intégration « verticale » des services déconcentrés de l'Etat. La nouvelle structuration de la DRTEFP répondant fonctionnellement à l'obligation qui lui est faite de rendre des comptes au préfet de région sur le FSE. Cependant, ces modifications correspondent, de notre point de vue, tout autant à un souci de rationalisation des procédures de gestion (en lien avec le contrôle préfectoral) qu'à une nécessité pour la DRTEFP d'optimiser sa propre maîtrise de la programmation afin de conserver des marges de manœuvre vis-à-vis du préfet et de son représentant. Et si la « nodalité »² du SGAR au niveau de l'Objectif 3, se traduit par une collaboration plus affirmée que dans la programmation précédente, entre les équipes préfectorales et celles de la DRTEFP³, leurs relations ne sont pas tout à fait exemptes de conflictualité. On a pu observer notamment des frictions autour du processus d'instruction/sélection des projets, processus qui cristallise les enjeux de pouvoir des acteurs en présence, et *a fortiori* entre les segments de l'Etat déconcentré. Ont ainsi été évoquées, lors de nos entretiens, des divergences de point de vue quant à la sélection de certains dossiers en CTS entre le SGAR et les techniciens du service FSE de la DRTEFP en charge de l'instruction⁴.

¹ « Dans la programmation précédente, on était sur un système de division taylorienne des tâches. Il y avait une personne qui s'occupait de la programmation, qui ensuite passait le relais à une autre personne qui s'occupait du conventionnement et des finances et qui passait le relais à une troisième personne qui s'occupait du suivi physico-financier. (...) Depuis la nouvelle programmation, le travail est beaucoup plus intégré avec beaucoup plus de responsabilisation sur un même chef de file » souligne un chargé de mission de la DRTEFP.

² Cf. C. Hood, *The tools of government*, Macmillan, 1983, cité par Patrice Duran, P. Duran, 1998, *op. cit.*, p. 125.

³ Le fait que l'ancien responsable du FSE au sein de la DRTEFP ait été nommé au SGAR y contribue largement. Sa position de « marginal-sécant » lui permet, en quelque sorte, de prendre de la distance par rapport aux routines institutionnelles et de jouer un rôle de médiateur dans les relations interinstitutionnelles.

⁴ Un chargé de mission de la DRTEFP critique ouvertement la « tutelle » du SGAR sur son service : « Je trouve qu'il y a une mainmise un peu forte du SGAR actuellement sur les politiques européennes, et donc nous, on la ressent, il y a vraiment une espèce de tutelle ». Un autre précise à propos d'une CTS : « Un dossier qui était défendu par la DRTEFP, par le DRTEFP même en l'occurrence a été malmené par le SGAR en personne en séance. Pour pouvoir se dépêtrer de la situation entre un SGAR, qui rejetait un dossier et un DR qui le présentait, a été improvisée une séance de vote, qui est pour ou contre le dossier (...) le dossier pour le coup a été rejeté et en faisant l'analyse après-coup, on s'est rendu compte que le DR avait voté à l'opposé du chargé de mission DRTEFP ».

Mais il nous semble que « *les jeux de concurrence entre segments territoriaux de l'Etat* »¹ qui se développent à l'occasion de la mise en œuvre du FSE Objectif 3 n'empêchent pas, en région Aquitaine, qu'une certaine forme d'intégration des services déconcentrés régionaux et départementaux se mette en place². En effet, au delà de la coopération entre le SGAR et la DRTEFP déjà évoquée, la « départementalisation » de l'instruction des projets engagée sur la nouvelle période de programmation a pu produire aussi un resserrement des relations entre cette dernière et les DDTEFP. Le programme actuel n'est plus géré uniquement au niveau de la direction régionale car les services départementaux sont impliqués aussi bien dans l'accueil des porteurs de projet que l'instruction et le suivi des dossiers. Chaque directeur départemental a ainsi mis en place un référent FSE dans son service pour effectuer ces tâches. En déléguant une partie de l'instruction, la DRTEFP tend à renforcer « *l'intégration verticale* »³ pour faire face aux prérogatives préfectorales. Elle vise, ce faisant, à externaliser des charges administratives chronophages sur le niveau départemental, ce qui doit lui permettre de récupérer des marges de manœuvre pour se consacrer davantage à ses missions d'impulsion et de coordination. Par ce biais, elle accroît aussi la maîtrise de son champ d'action au niveau infra-régional et local puisqu'un maillage territorial plus fin démultiplie les opportunités de « capter » des potentiels porteurs de projet⁴.

En contrepartie, les DDTEFP récupèrent, elles, des ressources financières importantes qui sont autant de leviers stratégiques dans leurs interactions avec les acteurs locaux. Ceci étant, la départementalisation achoppe actuellement sur la faiblesse de l'organisation interne des services

¹ O. Nay, 2001, *op. cit.*, p. 470.

² Il s'agit avant tout d'une intégration fonctionnelle qui n'est pas sans lien avec la ligne hiérarchique mais qui ne s'y réduit pas. D'un côté, l'autorité du préfet de région sur la DRTEFP n'a pas toujours été effective et reste fortement encore concurrencée par la hiérarchie « sectorielle » du Ministère de l'emploi. Et de l'autre, comme le souligne P. Duran « *il n'y a toujours pas en France de hiérarchie entre département et région au sein de l'administration de l'Etat* », P. Duran, 1998, *op. cit.*, p. 127. En outre, il nous semble que les tensions ou les rapports conflictuels entre les acteurs impliqués peuvent aussi contribuer à l'intégration du système d'action.

³ O. Nay, 2001, *op. cit.*, p. 469.

⁴ « *L'organisation départementale nous paraît la bonne, pas que pour des raisons d'économie en termes de travail pour nous, mais pour des raisons de proximité, pour des raisons de connaissance du terrain que nous n'avons pas, que nous n'avons plus la possibilité d'avoir parce que l'on ne peut pas aller sur le terrain, donc cela nous paraît la bonne démarche* » indique le chef du service FSE de la DRTEFP.

départementaux en matière de fonds structurels¹, ce qui ne permet pas à la DRTEFP d'en tirer encore véritablement parti². Et si l'on observe une tendance intégrative au plan vertical, cela ne suppose pas la disparition des tensions entre « logiques départementales » et « logiques régionales »³. Certaines DDTEFP ont pu notamment dans le montage des projets « jouer le jeu départemental »⁴ et conforter ainsi leurs liens « horizontaux » avec leur conseil général⁵.

Paragraphe 3- L'Objectif 3, une opportunité supplémentaire pour la DRDFE de participer au partenariat local

Nous l'avons signalé, la place de la DRDFE a été confortée au sein du SPE régional depuis la fin des années 90 à la faveur de la territorialisation de la politique de l'emploi. Elle a pu ainsi en tirer un supplément de légitimité auprès des acteurs locaux impliqués de manière générale dans la conduite des politiques de l'emploi, acteurs qui sont pour la plupart aussi investis sur le FSE. Cependant, si les actions cofinancées au titre de l'Objectif 3 concernent toutes les composantes du SPE Régional - y compris la DRANPE et la DRAFPA⁶ - c'est la DRTEFP qui

¹ La responsable de l'instruction des dossiers Objectif 3 de la DDTEFP Dordogne (qui est aussi chargée de mission départementale aux droits des femmes et à l'égalité) met ainsi en exergue la faible prise en compte du FSE dans l'organisation des tâches au sein de son service, qui ne permet pas de répondre de manière exhaustive aux besoins d'accompagnement des porteurs dans le montage des dossiers : « *Disons que les porteurs de projet ont beaucoup de mal avec les dossiers (...) C'est un problème d'organisation interne parce qu'il faudrait que quelqu'un consacre un peu plus de temps à l'instruction du dossier, parce que moi je n'ai pas beaucoup de temps à consacrer à cela. Il faudrait avoir ce rôle pédagogique d'expliquer (...) le problème c'est qu'effectivement on n'a pas bien pris en compte la place du FSE dans le service, j'ai l'impression que je le fais entre deux portes* ».

² On souligne en DRTEFP : « *Le problème c'est que, vous le savez on a essayé de départementaliser au maximum les dossiers, et qu'actuellement cela a tendance à nous susciter plus de boulot que si on était en relation directe (...) les collègues départementaux nous font remonter des dossiers qu'ils disent complets qui ne sont pas complets, qu'ils disent avoir instruit, l'instruction est à reprendre* ».

³ Comme le dit P. Duran, « *Les services déconcentrés de l'Etat en département ont tendance à s'aligner sur les positions de leurs collectivités départementales de référence* », P. Duran, 1998, *op. cit.*, p. 127.

⁴ *Ibid.*

⁵ Pour exemple, le représentant du conseil général du Lot et Garonne, dont le Programme Départemental d'Insertion est cofinancé par le FSE, met en exergue que la proximité de la DDTEFP s'est traduite par le renforcement de ses relations partenariales avec celle-ci, dans la mesure où son interlocuteur FSE au sein des services départementaux jouit d'une « *autonomie importante* ».

⁶ Les DR ANPE et AFPA ne font pas partie de la liste des membres du CPR et de la CTS (voir liste en annexe : annexe 13). L'ANPE est totalement absente en région car le financement FSE est géré au niveau national et déconcentré ensuite dans les DRANPE à travers les circuits internes de l'Agence. La DRANPE n'a d'ailleurs pas de lisibilité sur le financement FSE : « *On sait que l'établissement est financé en partie par le FSE mais point. Cela s'arrête là pour nous, la DG délègue une enveloppe, ce n'est pas dissocié, on n'a pas deux enveloppes séparées, on a une seule enveloppe* ». Bien que les circulaires FSE préconisent que les CTS effectuent un suivi de ces crédits dits « nationaux à gestion déconcentrée », cela n'a jamais été effectif en Aquitaine. La gestion du FSE à l'AFPA est, quant à elle, mixte puisque qu'une partie est nationale et abonde la commande publique, et une autre est constituée de crédits déconcentrés en DRTEFP. Ceci étant le DRAFPA a participé à un seul CPR en 2003, et uniquement parce que ce comité a été l'occasion d'une visite sur un site de l'AFPA où est mise en œuvre une action cofinancée au titre de l'axe 5.

gère pour le compte du Ministère de l'emploi le programme. Contrairement à ce qui se passe pour la politique territorialisée de l'emploi, ce n'est donc pas d'abord en tant que membre du SPER, mais bien davantage au titre du « *partenariat* »¹ spécifique au FSE que la DRDFE participe aux différentes instances de mise en œuvre de l'Objectif 3.

Ainsi, à l'enseigne du niveau national, l'injonction communautaire en matière d'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans les fonds structurels rend incontournable la présence de celle-ci dans les comités de pilotage et de programmation de l'Objectif 3. « *Ce que l'on peut dire sur les fonds structurels en général, c'est que pour nous cela a un effet levier en matière d'égalité des chances, cela crée une certaine forme d'obligation, on devient un interlocuteur, que l'on aurait peut-être pas été si il n'y avait pas eu l'Europe* » déclare explicitement une représentante de la DRDFE Aquitaine. L'implication nouvelle du SGAR légitime, par ailleurs, d'autant plus la participation de la DRDFE au niveau de l'Objectif 3 que cette dernière lui est directement rattachée d'un point de vue hiérarchique.

La DRDFE² assiste donc systématiquement aux réunions du CPR et de la CTS, et est également conviée aux réunions techniques qui se tiennent, en amont, pour la préparation du Comité de pilotage³.

De ce point de vue, la forte déconcentration des crédits sur cet objectif, en induisant la mise en place de lieux de concertations régionales *ad hoc*, a constitué une opportunité supplémentaire d'être partie prenante du partenariat local pour les services déconcentrés des Droits des Femmes. Selon la déléguée adjointe aux droits des femmes, leur implication à ce

¹ Le partenariat constitue un des « *Principes guidant la programmation du FSE* ». Le Docup précise ainsi : « *L'Etat et en région, ses services déconcentrés, les régions, les autres collectivités territoriales, les partenaires sociaux, en tant que décideurs directs, les acteurs économiques, le secteur associatif, comme porteurs d'initiatives, ont tous un rôle déterminant dans la conduite et la mise en œuvre des actions les plus significatives que le FSE doit soutenir. La programmation du FSE doit intégrer cette multiplicité des acteurs comme une source d'enrichissement de la stratégie pour l'emploi, en jouant sur les complémentarités, et les effets de synergie. C'est pourquoi le partenariat est un élément essentiel du programme de l'objectif 3, tant dans son contenu que dans les modalités de sa mise en œuvre* », « Fonds social européen en France, Objectif 3 2000-2006, Moderniser les politiques d'éducation, de formation et d'emploi », DGEFP, Département du FSE, janvier 2001, p. 36.

² En Aquitaine, la Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité est représentée dans ces instances soit par la déléguée régionale soit par la déléguée adjointe.

³ Le rapport d'activité 2001 de la DRDFE Aquitaine précise : « *La délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité est membre du comité de pilotage régional coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional et des trois commissions techniques spécialisées* », DRDFE Aquitaine, Rapport d'activité, p. 35. La déléguée régionale soulignait aussi lors d'un entretien : « *On participe à la réunion préparatoire au Comité de pilotage régional* ».

niveau a contribué à resserrer les liens avec certains acteurs engagés sur l'Objectif 3, et tout particulièrement avec le conseil régional.

La déconcentration de l'enveloppe financière de l'axe 5 relative aux actions destinées spécifiquement aux femmes a induit, aussi, une collaboration plus étroite de la DRDFE avec la DRTEFP pour l'instruction des projets positionnés sur cet axe. En effet, sur la période 1994-99, les actions positives relevaient du « volet national » et étaient gérées au niveau central par le SDFE. Aussi, la déléguée régionale n'avait de relations de travail avec les acteurs du SPE que pour le montage de ses propres projets « femmes » et lorsque ces derniers étaient cofinanceurs des actions. Elle est désormais associée par la DRTEFP à l'instruction de l'ensemble des projets cofinancés au titre du FSE Objectif 3 qui sont consacrés à l'égalité entre les hommes et les femmes. Par ailleurs, comme les autres partenaires, la DRDFE peut émettre un avis lors des CTS sur les projets relevant des autres axes. La mise en place d'un chargé de mission au sein du service FSE en charge de cette question a contribué aussi à resserrer les liens entre ces deux services.

Contrairement à certaines régions, en Aquitaine, la DRDFE n'a pas souhaité prendre à son compte l'instruction proprement dite des dossiers de l'Axe 5. Elle a mis en avant le fait qu'elle ne disposait pas des moyens humains suffisants¹ mais aussi, suivant en cela l'argumentation de son service central, que cette tâche était du ressort de l'autorité de gestion, et que l'intégration de la dimension d'égalité entre hommes et femmes nécessitait que les acteurs de droit commun prennent en charge la gestion des actions spécifiques.

L'évaluation à mi-parcours avait fait ressortir deux types de configuration régionale quant au positionnement de la DRDFE dans le système d'acteurs construit autour de la mise en œuvre de l'Objectif 3.

« Lorsque le partenariat entre DRTEFP et Région fonctionne bien, le SGAR est souvent en retrait sur le programme, la DRDFE est la plupart du temps impliquée dans l'instruction des dossiers de l'axe 5. Lorsque le SGAR est investi sur l'Objectif 3, il existe soit une forte intégration des services de l'Etat (SGAR et DRTEFP) soit un fort partenariat entre SGAR et conseil régional, et les relations DRTEFP et conseil régional sont le plus souvent assez

¹ Rappelons-le, la Délégation est composée de quatre personnes, la DR, la DR adjointe, une secrétaire et une documentaliste.

distendues- on observe aussi dans quelques régions des relations étroites entre SGAR, DRTEFP et Région. Dans ce second cas, on relève que la DRDFE est très peu impliquée sur l'instruction de l'axe 5, elle est uniquement consultée pour avis »¹.

La région Aquitaine correspond à ce second type où l'on observe des relations entre les représentants de la Région, du SGAR et de la DRTEFP renvoyant, en quelque sorte, à une « *intégration vertueuse* »². Tout se passe comme si la forte présence du SGAR dans le co-pilotage du programme conduisait la DRDFE à privilégier la stratégie d'implication des acteurs de droit commun sur la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes, et donc l'inclinait à ne pas prendre en charge l'instruction des projets de l'axe 5 dédié aux femmes.

A contrario, dans d'autres régions où le SGAR est en position de retrait³, la DRDFE participe activement à l'instruction des projets spécifiques au détriment de la démarche d'intégration de l'égalité. Sans doute, dans ce dernier cas, la logique « sectorielle » par opposition à la coordination horizontale de la préfecture, et la dynamique d'appartenance de la DRDFE au SPE-R sont-elles plus prégnantes.

Ceci étant, la déconcentration des crédits, engagée sur la période actuelle, s'est accompagnée d'une forte augmentation des financements FSE et d'un élargissement des cofinanceurs sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes puisque l'axe consacré à cette problématique ne concerne plus uniquement les crédits « Droits des Femmes ». Cela a permis, corollairement, à la DRDFE Aquitaine d'élargir le champ de ses relations partenariales que ce soit sur une base financière - lorsqu'elle cofinance les actions - ou sur la base de son expertise et de l'appui technique qu'elle apporte aux porteurs de projet.

¹ Rapport d'évaluation à mi-parcours, Evaluation de l'Objectif 3, Consortium d'évaluation, 30 décembre 2003, p. 366.

² O. Nay, 2001, *op. cit.*, p. 471.

³ En Limousin et Poitou-Charentes par exemple.

SECTION 2- LA TRADUCTION LOCALISEE DU REFERENTIEL D'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES DANS LE PROGRAMME FSE OBJECTIF 3 EN AQUITAINE

Paragraphe 1- Programmation initiale et pilotage en Aquitaine : une préoccupation marginale de l'égalité entre hommes et femmes en termes « spécifique »

La programmation initiale a été conduite dans un contexte d'action différent de la mise en œuvre proprement dite puisque le SGAR n'était pas, à ce stade, très fortement impliqué. Cela n'a pas été sans conséquence sur la manière dont la dimension d'égalité entre les femmes et les hommes a été intégrée dans la contribution régionale au Complément de programmation.

La concertation des partenaires régionaux a ainsi été menée sous la coprésidence de la DRTEFP et du conseil régional de septembre 1999 à janvier 2000. Elle a fait l'objet de trois réunions (24 septembre, 12 et 18 janvier) et de rencontres bilatérales de la DRTEFP avec les principaux acteurs du programme. Un document de synthèse intitulé « *Stratégie d'intervention du Fonds social européen, 2000-2006 - Objectif 3* »¹ conçu par le Département FSE a été utilisé par la DRTEFP Aquitaine pour présenter le nouveau programme aux acteurs régionaux. Ce document reprend les orientations de la programmation définies au niveau national dont l'une est consacrée à la « *prise en compte des trois priorités fortes de l'Union européenne* », comprenant en particulier « *l'intégration dans toutes les politiques de la dimension égalité des chances entre les hommes et les femmes* ».

Ceci étant, on observe que la notion d'approche intégrée n'apparaît à aucun moment dans les productions régionales liées au Complément de programmation. Le compte-rendu de la réunion de concertation du 18 janvier 2000 conduite en région met en effet en avant trois priorités quant à la sélection des propositions des partenaires :

« - *priorités aux propositions qui s'inscrivent dans les compétences propres des maîtres d'ouvrage afin d'éviter les doubles affichages et de susciter les partenariats avec les cofinanceurs ;*

¹ « Stratégie d'intervention du Fonds social européen, 2000-2006 - Objectif 3 », Ministère de l'emploi et de la solidarité.

- *priorités aux propositions qui s'inscrivent dans la continuité des politiques en faveur du développement de l'emploi et de la formation dans un souci d'impact significatif et de concentration ;*

- *priorités aux actions ciblées sur les publics les plus vulnérables (chômeurs, jeunes et femmes) ainsi que sur la création d'entreprise »¹.*

La question de l'égalité entre les hommes et les femmes est traitée ici uniquement sous l'angle du ciblage du public féminin et des actions spécifiques. Si la DRDFE a contribué à l'élaboration du document régional, en particulier en rédigeant la partie consacrée à la « *situation des femmes* »² en Aquitaine, elle précise au sujet de la concertation : « *Je peux dire que cela a été abordé, pris en compte je ne pense pas, parce que je pense que les débats ont été parasités par d'autres sujets* »³. On peut supposer que, dans un contexte de relative méfiance entre la DRTEFP et la Région et en l'absence de la Préfecture qui aurait pu assurer un « *rôle de régulation politique* »⁴, la concertation s'est focalisée sur les prérogatives des « *grands* » acteurs régionaux (Régions et Départements en particulier), reléguant au second rang la préoccupation de l'égalité hommes/femmes⁵. D'ailleurs, la représentante de la Région a souligné à propos du DOCUP, lors du CPR de lancement du programme en 2000, que « *le document a bien été établi en collaboration étroite avec les services du conseil régional et que par conséquent, les priorités de la collectivité sont bien présentes* »⁶.

En outre, on souligne en DRTEFP que leurs marges de manœuvre étaient restreintes⁷, en raison des prénégociations nationales ayant eu lieu en amont entre les représentants des conseils régionaux⁸ et du Ministère de l'emploi et de la nécessité de reconduire les financements de certains opérateurs émergeant déjà sur le programme précédent.

¹ Cf. Concertation FSE Objectif 3 (2000-2006). Compte-rendu de réunion du 18 janvier 2000, DRTEFP Aquitaine.

² Complément de programmation au titre de l'Objectif 3 2000-2006. Région Aquitaine, DRTEFP, janvier 2000.

³ Entretien à la DRDFE.

⁴ P. Duran, 1998, *op. cit.*, p. 126.

⁵ Alors que la plupart des domaines ont fait l'objet de discussions entre les partenaires quant à la répartition des crédits FSE, il est précisé dans le compte-rendu de la réunion du 18 janvier que « *la répartition financière du domaine 5 n'appelle pas d'observation particulière* ».

⁶ Compte-rendu de la réunion du Comité régional de pilotage de l'Objectif 3 du FSE, le 18 septembre 2000.

⁷ Le chef de la cellule FSE de la DRTEFP parle en ce sens « *d'un exercice avec des dés pipés* ».

⁸ La représentante du conseil régional d'Aquitaine était d'ailleurs impliquée au niveau national.

Le responsable du FSE de la DRTEFP précise à propos de ces derniers : « *La part de négociation régionale est limitée (...) on ne part pas d'une situation vierge (...) on doit déjà assurer leur survie. On ne peut pas faire abstraction d'un passé* ».

Les négociations ont tourné principalement autour de la répartition des enveloppes financières des partenaires impliqués. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que l'égalité entre les hommes et les femmes n'ait été abordée qu'à travers les seules actions spécifiques - correspondant au domaine 5 du programme - et soutenues par la DRDFE. Comme nous l'avons souligné au sujet des controverses entre le Département FSE et le SDFE, la dimension transversale de l'égalité des chances n'a pas fait l'objet d'un chiffrage financier et ne constituait donc pas un enjeu de la négociation au niveau régional.

A la lecture de la contribution régionale au Complément de programmation¹, on s'aperçoit qu'en dehors des mesures spécifiques, la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes est relativement peu présente. Si on retrouve dans le texte les trois modalités d'intégration de la priorité transversale impulsées au niveau national par le SDFE², les acteurs régionaux ne s'en sont pas saisis de manière systématique.

C'est principalement sous l'angle de l'accès des jeunes filles et des femmes aux dispositifs de droit commun que l'égalité entre les hommes et les femmes a été intégrée dans le document. Au sein du Domaine 1 « *Politiques actives du marché du travail* », pour les actions de formations qualifiantes du conseil régional, il est précisé ainsi : « *Cette mesure favorisera les jeunes filles et les femmes³ avec un objectif de 55% du public touché* »⁴. De même, dans le Domaine 3 « *Education et Formation tout au long de la vie* », il est souligné concernant l'Apprentissage qu'il « *convient de favoriser également l'égalité des chances, qui devra se traduire par une amélioration de l'accès des jeunes filles et des femmes aux filières d'apprentissage* »⁵.

¹ L'élaboration de celui-ci s'est appuyée sur le document « Stratégie d'intervention du FSE 2000-2006, Objectif 3 » élaboré en amont au niveau national, et reprend les cinq domaines d'intervention de l'Union européenne.

² Cf. Titre second, chapitre 1, section 3, paragraphe 2. Voir aussi annexe 13 : « Identification des mesures de l'Objectif 3 affichant une attention spécifique à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes et/ou en faveur des femmes ».

³ Souligné par nous.

⁴ Complément de programmation au titre de l'Objectif 3 2000-2006. Région Aquitaine, DRTEFP, janvier 2000, p. 11.

⁵ *Ibid.*, p. 29.

En second lieu, une attention particulière au public féminin est préconisée dans les mesures relatives aux plans de formation en entreprise relevant du Domaine 4 « *Adaptation des travailleurs, esprit d'entreprise, recherche, innovation, technologie* »¹ et aux formations en alternance financées par la Région au sein du Domaine 3².

Enfin, dans les actions de l'administration pénitentiaire du Domaine 2 « *Egalité des Chances - Intégration Sociale* », il est fait référence à la dimension du sexe/genre au sujet du public de la manière suivante : « *Détenus, hommes ou femmes* »³.

A travers ce bref aperçu des modalités d'intégration de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes dans le document régional, il ressort que ce sont majoritairement les dispositifs de la compétence du conseil régional qui sont concernés. En contrepoint, cette priorité transversale est relativement peu reprise dans les actions cofinancées par l'Etat et les autres collectivités locales. Pour exemple, le contenu du texte traitant de l'Axe 2 « *Faire converger les efforts de l'Etat et des collectivités en faveur des publics en difficulté au regard de l'insertion* » (Domaine 2) reste totalement neutre vis-à-vis du genre. Les publics cibles des actions relevant de la « Politique de la ville » sont « *les habitants des quartiers en difficulté* »⁴. Ou encore, les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi cofinancés au titre de l'Axe 3 « *Appuyer les Initiatives locales pour l'Insertion et contre les exclusions* » visent « *les personnes en grande difficulté d'insertion, et plus particulièrement les demandeurs d'emploi de longue durée* »⁵. Ici encore, s'il n'y a pas de prise en compte *a priori* de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les dispositifs de droit commun en revanche, le suivi statistique *a posteriori* du sexe des bénéficiaires est parfois envisagé⁶.

A l'issue de l'élaboration de ce document, le premier CPR s'est tenu le 11 juillet 2000 dans une formation assez restreinte⁷ et a eu pour objet essentiel d'installer le comité. Un second comité a été réuni le 18 septembre 2000 pour lancer officiellement le programme en

¹ Les actions visent « *les salariés les plus vulnérables en particulier les personnels les moins qualifiés, le personnel féminin et les personnels occupant des fonctions sensibles emmenées à évoluer* », *ibid.*, p. 45.

² Il est précisé au sujet du public : « *Jeunes de moins de 25 ans suivant des formations en alternance avec une attention particulière pour les jeunes filles* », *ibid.*, p. 33.

³ *Ibid.*, p. 18.

⁴ *Ibid.*, p. 23.

⁵ *Ibid.*, p. 24.

⁶ Il est précisé alors dans le document que pour la mesure concernée les « *Caractéristiques (âge, sexe, niveau scolaire...)* » font partie des « *Indicateurs de suivi* ». C'est notamment le cas pour les PLIE.

⁷ Le compte-rendu souligne que les membres ont été « *principalement choisis parmi les représentants des instances concernées au COREF* ».

Aquitaine¹. Le CPR s'est réuni ensuite une fois par an en mars, à l'exception de l'année 2003 où les partenaires se sont rencontrés une seconde fois pour la révision à mi-parcours.

Force est de constater que la présence du représentant de la Préfecture, à partir de l'année 2000, a été un atout non négligeable pour les Droits des Femmes.

Le SGAR a pu constituer, pour la DRDFE, un recours hiérarchique de poids dans la prise en compte de cette problématique au niveau de l'Objectif 3². Cependant, cela n'a pas infléchi la prégnance de la logique spécifique dans le management du programme. « *Pour l'instant, à mon sens on reste un peu trop focalisé sur l'axe 5, sur les actions spécifiques* » souligne la déléguée adjointe aux droits des femmes. La DRDFE avait demandé, à l'occasion du premier CPR de septembre 2000, que le terme « d'égalité de chances » soit ajouté au titre de toutes les Commissions Techniques Spécialisées, afin de rendre compte de l'intégration transversale de cette dimension³. Elle avait critiqué, par ailleurs, la répartition opérée entre les axes du DOCUP dans les différentes CTS. La troisième commission regroupant les questions d'égalité des chances et d'initiatives locales constituait, selon elle, un « *fourre-tout* » à laquelle personne ne voulait participer : « *Cela avait généré à l'époque un mécontentement public de notre part (...) l'égalité des chances avait un axe plus spécifique (...) mais cela n'intéressait personne (...) certains organismes, certaines associations même, les partenaires sociaux ou même des institutionnels étaient émus de ne pas apparaître dans certaines CTS, mais il y a eu un service de l'Etat qui a répondu qu'il ne voyait pas ce qu'il irait faire dans l'axe 5 sur l'égalité des chances, cela ne le concernait pas (...)* »⁴. Or, malgré les interventions de la DRDFE et bien que les trois CTS thématiques aient été regroupées en 2001, les intitulés des sous-commissions sont restés les mêmes sur l'ensemble de la période.

De manière symptomatique, la plupart de nos interlocuteurs appréhendent la priorité d'égalité entre les hommes et les femmes seulement à travers l'axe dédié aux femmes et le rôle de la DRDFE en la matière.

¹ Le DOCUP a été adopté le 18 juillet 2000.

² Le SGAR a notamment insisté, lors d'une réunion de la CTS dénommée « *Initiatives locales et égalité d'accès à l'emploi* » sur « *l'importance de l'intitulé exact de la commission qui doit prendre en compte l'égalité d'accès à l'emploi entre les femmes et les hommes* ». Cf. Compte-rendu de la CTS du 27 avril 2001.

³ Cf. Compte-rendu du CPR du 18 septembre 2000.

⁴ Entretien en DRDFE.

Le responsable du service FSE de la DRTEFP souligne explicitement que l'égalité des chances est « *une thématique que l'on a bien intégrée pour deux ou trois raisons ; la première c'est qu'il y a quand même une présence d'une délégation dédiée à cela, qui, si jamais on l'oubliait, ne manquerait pas de nous le rappeler, et c'est bien c'est son rôle. Deuxième élément, le document est ainsi bâti que, non seulement c'est rappelé dans chacun des axes, mais il y a aussi un axe dédié, cela nous contraint à avoir cette réflexion-là* ».

Cependant, on a pu observer une montée en puissance de la mise sur agenda politique régional de cette thématique, en particulier, sous l'impulsion de la Commission européenne. En effet, en amont du Comité de pilotage régional de mars 2002, à la demande du représentant de la Commission, une réunion d'information avait été organisée par la DRTEFP (à laquelle a participé la DRDFE) sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Si cela ne s'était pas traduit *ipso facto* par un débat en séance plénière, par la suite une action de l'AFPA cofinancée au titre de l'axe 5 a été présentée à l'occasion des deux CPR de 2003¹.

Mais ici encore, les acteurs régionaux – en l'occurrence la DRTEFP – ont traduit les exigences communautaires en référence aux actions positives centrées sur les femmes. En matière de pilotage, la seule exception notable dans l'appropriation de l'approche intégrée émane du conseil régional. La représentante avait mis en avant le caractère transversal de l'égalité des chances lors de l'ouverture de la réunion du CPR de 2001 : « *Elle insiste sur l'importance des fonds concernés et sur les préoccupations transversales, l'égalité des chances qui, certes fait l'objet d'un axe particulier (Axe 5) mais qui doit être un thème commun à l'ensemble des axes* »². Cette prise de position du conseil régional apparaît d'autant moins neutre que le CPR de 2001 marque la véritable « mise en route » de la programmation et que c'est le seul comité auquel le préfet de région ait participé.

¹ Il s'agit d'un projet du Centre régional d'orientation professionnelle de l'AFPA visant à « *favoriser la réussite des femmes en formation et leur intégration dans l'emploi dans des métiers traditionnellement masculins* » et qui a été présenté au CPR du 7 mars 2003. La même année, une visite dans un centre AFPA a été organisée pour l'ensemble des partenaires, le 16 octobre 2003, avant la tenue du CPR le lendemain.

² Cf. Compte-rendu du CPR de l'Objectif 3 du 30 mars 2001.

Enfin, on constate que cette « *priorité transversale* » n'a pas fait l'objet d'un suivi particulier, dans le cadre du pilotage du programme, en dehors de l'évocation d'un sexe ratio global à l'occasion du CPR de 2002¹.

Paragraphe 2 - Au cœur du processus de mise en œuvre du programme : l'instruction/sélection des projets cofinancés

Avant d'analyser le fonctionnement concret du processus d'instruction/sélection² dans le cadre de la Commission Technique Spécialisée, on décrira succinctement dans ce paragraphe les procédures mises en place en Aquitaine. On peut en suivant le trajet d'un dossier définir, d'un point de vue diachronique, trois phases distinctes correspondant à des « idéaux-types »³ : l'instruction, la sélection et le conventionnement. Ces différentes phases représentées dans le graphique ci-après⁴ seront abordées successivement.

L'instruction des dossiers - première partie du graphique - est gérée suivant le champ territorial du projet soit en Direction régionale, soit en Direction départementale. En DRTEFP, cette tâche est assurée par les différents chargés de mission. Par ailleurs, le service FSE de la DRTEFP délègue à certaines administrations déconcentrées, comme la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ), la gestion des dossiers - la réception des demandes de

¹ Les modalités de suivi du programme confirment aussi l'appropriation différenciée de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes par la collectivité régionale et l'Etat. Pour la réunion d'octobre 2003, consacrée à la révision à mi-parcours, chaque partenaire a établi un bilan de ses actions sur le plan quantitatif et qualitatif. A la lecture de ce document, il s'avère qu'à l'exception de la fiche consacrée aux plans de formation en entreprise rédigée par le service FSE de la DRTEFP, seules les fiches de conseil régional relatives à ses dispositifs de formation professionnelle (Chèques Qualification, Alternance, Nouveau Services Emploi Jeunes) font référence au pourcentage de femmes bénéficiaires. Or, le document utilisé par les porteurs pour effectuer le bilan quantitatif et qualitatif de leur action et qui conditionne le versement du FSE, demande que soit précisée la part des femmes et des hommes. Ces bilans sont agrégés par la DRTEFP qui saisit aussi les données sexuées dans le logiciel FSE.

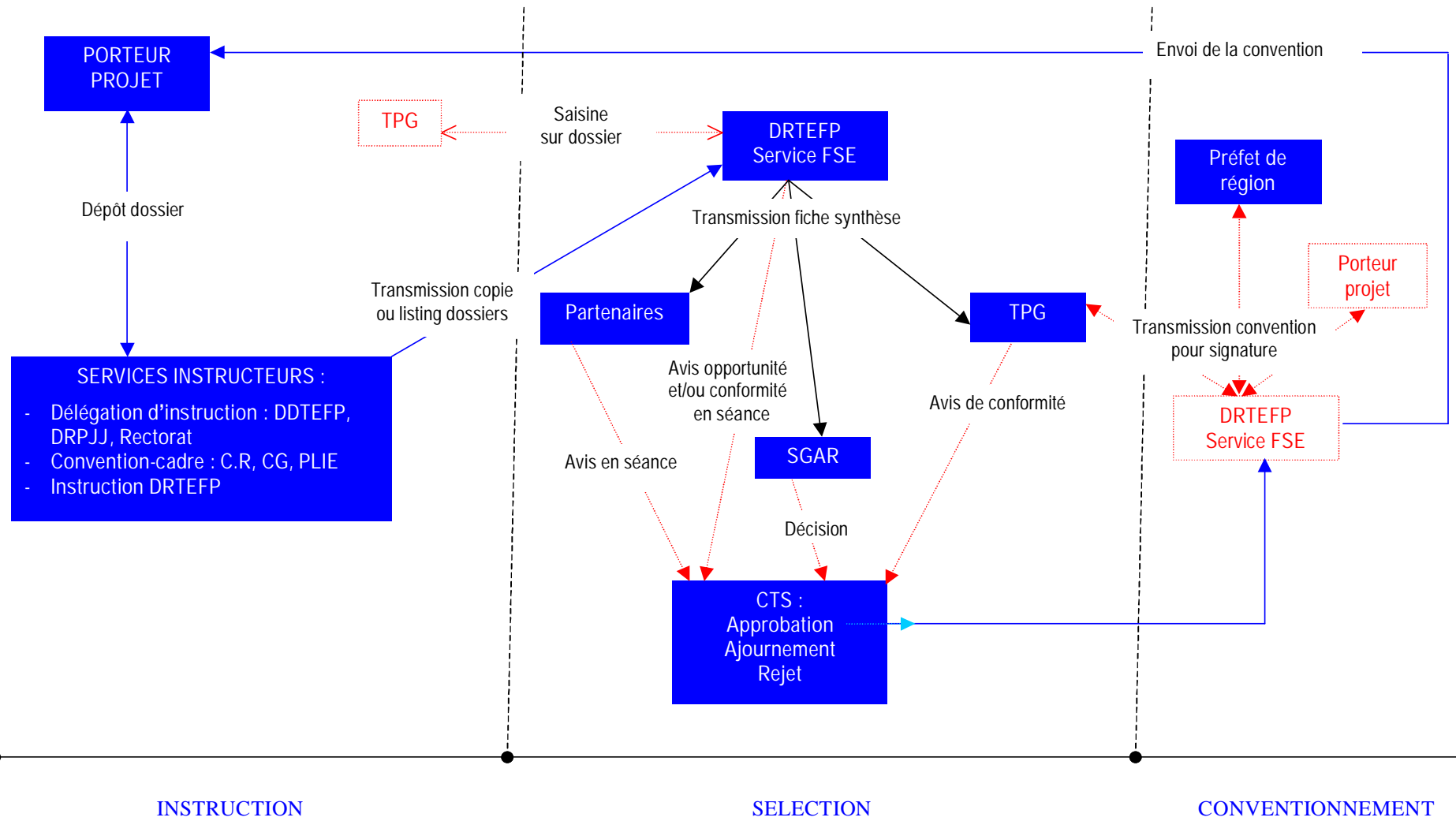
² Bien que la CTS corresponde au moment « officiel » où les dossiers sont sélectionnés, on parle plus volontiers du processus d'instruction/sélection car les différentes phases d'instruction et de sélection ne sont pas totalement étanches. L'examen d'un dossier en CTS relève parfois du registre de l'instruction, notamment quand il est ajourné, et l'instruction d'un projet, en sens inverse, peut constituer une véritable présélection puisque tous les projets ne font pas l'objet d'un examen en réunion.

³ On veut signifier que ces trois phases constituent des « cas limites » et ne sont pas aussi distinctes dans la réalité. Pour reprendre les mots de Max Weber : « *L'idéaltype est un tableau de pensée, il n'est pas la réalité historique, ni surtout la réalité authentique* », M. Weber, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1965, p. 185. De plus, elles ne rendent pas totalement compte de la « vie » d'un projet. Certains projets peuvent être mis en œuvre avant que la procédure ne débute, d'autres peuvent être sélectionnés mais n'être conventionnés que lorsqu'ils sont terminés.

⁴ Ce graphique a été élaboré dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours en région Aquitaine et validé par les copilotes du programme. Voir : M. Lexton, *Rapport régional Aquitaine, Evaluation intermédiaire de l'Objectif 3, annexe au rapport à mi-parcours*, DGEFP, Consortium de l'évaluation, octobre 2003.

concours, la réalisation de l'instruction et la vérification du service fait - et tend à ne conserver qu'un rôle de coordination et d'animation. Suite au blocage de la programmation en début de période, des conventions cadres ont été signées avec les principaux opérateurs tels que le conseil régional et les OPCA. En effet, le démarrage de la nouvelle programmation 2000-2006 s'est caractérisé par un changement radical dans la logique de financement. Le FSE n'intervenait qu'en remboursement des dépenses réalisées et n'était plus avancé aux porteurs de projet comme dans la précédente phase. En outre, il n'était possible à l'autorité de gestion que de programmer à hauteur des crédits disponibles en caisse.

Schéma du processus d'instruction/sélection des dossiers FSE Objectif 3 en région Aquitaine



Un conflit d'interprétation sur la notion de « *bénéficiaire final* »¹ - entraînant des divergences sur la définition des dépenses effectivement réalisées - entre l'Etat français et la Commission, avait conduit à un arrêt des remboursements opérés par cette dernière, limitant par là même l'enveloppe financière du niveau national et par contrecoup, des acteurs régionaux². Le rapport national d'exécution pour l'année 2001 précise ainsi : « *La conjonction d'une faible arrivée de fonds en remboursement des dépenses et de cette règle de la comptabilité publique française a limité les possibilités de programmation et de conventionnement réalisés par les services* »³. Compte-tenu de ces difficultés, le Département FSE a mis en place une procédure de convention cadre permettant aux « *grands partenaires* » (conseil régional notamment) d'effectuer l'avance des fonds. En contrepartie, ces derniers sont assurés d'obtenir « *au titre de chaque année une subvention du FSE d'un montant convenu* », mais ils doivent prendre en charge aussi les missions d'appui et de sélection, la gestion financière, le suivi qualitatif et la vérification du service fait⁴.

Dans les faits, les signataires de ces conventions cadres prennent en charge l'instruction de leurs projets et transmettent ensuite soit une copie soit, comme le conseil régional⁵, une liste des actions retenues à la DRTEFP.

¹ Selon l'Article 32 du règlement des fonds structurels, « *les paiements intermédiaires et les paiements de solde se réfèrent aux dépenses effectivement payées, qui doivent correspondre à des paiements exécutés par les bénéficiaires finals et justifiés par des factures acquittées ou des pièces comptables de valeur probante équivalente* ». Et l'Article 9 définit la notion de « *bénéficiaire final* » de la manière suivante : « *Les organismes et les entreprises, publics ou privés, responsables de la commande des opérations. Dans le cas des régimes d'aides au sens de l'article 87 du traité et dans le cas d'octrois d'aides par des organismes désignés par les Etats membres, les bénéficiaires finals sont les organismes qui octroient les aides* » in Règlement (CE) n°1260/1999 du conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels. En résumé, pour la Commission, le bénéficiaire final d'une action de formation cofinancée par la Région est l'organisme de formation, alors que pour la France, c'est le conseil régional. Par incidence, ce sont les mandaterments de la collectivité aux opérateurs qui correspondent aux dépenses réalisées et non pas les factures des organismes de formation comme le considère la Commission.

² Un courrier de la ministre de l'Emploi adressé à la Commissaire pour l'Emploi de la Commission européenne précise : « *A ce jour, la programmation de l'objectif 3 se trouve complètement bloquée en raison de l'absence d'arrivée des crédits du Fonds social européen par suite d'une divergence avec les services de la Commission sur l'interprétation des règlements en ce qui concerne la notion de 'bénéficiaires final', dont les dépenses doivent servir de base aux appels de fonds* », in Lettre de la ministre de l'Emploi adressée à la Commissaire pour l'Emploi du 6 juillet 2001.

³ Cf. FSE 2000-2006. Programme Objectif 3. Rapport annuel d'exécution, année 2001, France, 30 juin 2002, p. 190.

⁴ Circulaire DGEFP 2001/15 du 15 mai 2001 relative à l'utilisation d'une convention cadre pour la mise en œuvre du FSE Objectif 3 – Programmation 2000-2006.

⁵ La convention cadre avec la Région Aquitaine a été signée officiellement en février 2002 mais est effective depuis 2001 et une convention bilatérale avait déjà été signée en 2000.

En région, l'instruction des dossiers (à l'exception des appels à projets spécifiques au FSE) est effectuée par le service FSE en collaboration avec les différents services concernés comme celui de l'Apprentissage ou de la Formation professionnelle, et qui dépendent de la même Direction générale adjointe.

Le Trésorier payeur général (TPG), pour sa part, n'est sollicité qu'en cas de besoin par les services instructeurs de la DRTEFP lorsqu'un dossier apparaît litigieux.

Avant la tenue des CTS et dans un délai de quinze jours, la DRTEFP envoie à l'ensemble des partenaires une convocation, accompagnée d'un tableau récapitulatif et d'une fiche synthétique décrivant le projet. Le SGAR n'intervient pas dans l'instruction mais uniquement en aval du processus pour la sélection des dossiers. Il est destinataire des « fiches synthèse » comme l'ensemble des partenaires mais aucune copie des dossiers à instruire ne lui est transmise.

La sélection proprement dite, quant à elle - seconde partie du graphique - est mise en œuvre au sein des Commissions Techniques Spécialisées. Au départ, les copilotes avaient installé des CTS thématiques afin de traiter des dossiers assez homogènes. Cependant, le nombre important de dossiers à chaque session a nécessité la tenue d'une commission mixte - regroupant l'ensemble des partenaires des CTS thématiques - permettant de les examiner en continu. Le regroupement des CTS contribue par ailleurs, selon la DRTEFP, à améliorer la lisibilité de la procédure puisque le calendrier est fixé en début d'année.

Nous l'avons déjà signalé, les CTS sont présidées et animées activement par le SGAR. Initialement, celles-ci devaient être composées d'un nombre restreint de partenaires et essentiellement des cofinanceurs. Suite à la demande conjointe des partenaires sociaux (syndicats de salariés et patronaux) d'être partie prenante de cette instance, les copilotes ont décidé d'y inviter les administrateurs des OPCA interprofessionnels pour les représenter¹.

La CTS constitue un lieu de décision centrale du programme puisque c'est là que se joue concrètement l'attribution du FSE. Comme le souligne le chef du service FSE de la DRTEFP, *« les partenaires ont très vite pigé l'organisation du système et vu que, finalement, l'essentiel en termes de décision se passait en CTS et non pas en comité de pilotage »*. Nous détaillerons les modalités de fonctionnement de cette instance dans le paragraphe suivant, mais nous

¹ Voir la liste en annexe : annexe 13.

pouvons d'ores et déjà signaler que celui-ci n'est pas formalisé. Un chargé de mission de la DRTEFP précise ainsi que « *le règlement intérieur de la CTS n'existe pas, tout est implicite* ». Ceci étant, les réunions débouchent sur trois types de décisions relatives aux projets présentés : ils sont suivant les cas approuvés, ajournés ou définitivement rejetés. Les partenaires (y incluant le conseil régional) peuvent donner leur avis en séance mais c'est le représentant du préfet qui prend les décisions.

Enfin, lorsque le projet est approuvé en séance, son conventionnement – dernière partie du graphique – intervient en deux étapes : la convention est envoyée dans un délais de quinze jours au porteur pour signature. Le porteur doit la retourner au service FSE pour que ce dernier puisse la transmettre ensuite au TPG. Elle est en suivant signée par le DRTEFP¹ ou le préfet de région, et en bout de course renvoyée au porteur.

Paragraphe 3 - La sélection des dossiers en CTS : « le travail du consensus »²

De manière générale, ce type d'instance impliquant les principaux partenaires du programme Objectif 3 (services de l'Etat, conseils régionaux et conseils généraux) tend à se dérouler sur un mode consensuel³, et ce pour au moins trois raisons intimement liées : le processus d'instruction/sélection mis en place, la forte teneur technique des débats et enfin le type de structuration du système d'acteurs.

Il n'existe pas à proprement parler, en Aquitaine, de réunions de pré-programmation (ou de pré-CTS). Aussi, les ajustements entre l'Etat et la Région en particulier, s'effectuent le plus souvent en amont dans le cadre de relations informelles de proximité. D'ailleurs, les dossiers cofinancés par le conseil régional s'inscrivent dans une « convention-cadre » et ne font pas l'objet, par conséquent, d'une sélection en CTS. Ils sont uniquement présentés aux partenaires pour information. En outre, les services instructeurs accompagnent fortement au préalable les opérateurs dans le montage des dossiers et ne sont présentés en CTS que les projets aboutis.

¹ Depuis le début de l'année 2003, le DRTEFP peut signer toutes les conventions, quel'en soit leur montant.

² On paraphrase ici à escient l'expression « *le travail du compromis* » de Marc Abélès et Irène Bellier utilisée dans leur article « La Commission européenne : du compromis culturel à la politique du compromis », *RFSP*, vol. 46, n°3, juin 1996, p. 445. On utilise le vocable de consensus au lieu de compromis qui nous semble plus adéquat pour qualifier le fonctionnement des CTS. En effet, afin d'éviter les conflits, les participants tendent davantage à s'accorder sur une « solution commune » relative à des questions soulevées ponctuellement qu'à s'engager véritablement dans une négociation d'où sortirait un compromis entre intérêts divergents.

³ « *En règle générale on essaie d'aboutir au consensus lorsque l'on a quelques divergences* », souligne un représentant du SGAR.

Dans ce contexte, « *les dossiers qui arrivent en comité de programmation ont été généralement bien filtrés* »¹.

De plus, par souci « *d'efficacité* »², ne sont abordés en séance que ceux qui posent question. Certains interlocuteurs en région ont pu évoquer, aussi, à propos des fiches « synthèse » transmises par les services instructeurs, le faible niveau d'information et les délais insuffisants qui ne leur permettent pas d'appréhender de manière fine les dossiers.

Le niveau de technicité des débats peut, de même, empêcher certains acteurs d'intervenir en séance sur des projets qui ne relèvent pas de leur propre champ et pour lesquels ils ne possèdent pas l'expertise nécessaire. Ceci a pu contribuer à ce que les partenaires ne participent aux CTS que lorsqu'ils sont concernés par un dossier en particulier. Par ailleurs, le consensus émerge d'autant plus aisément qu'en dehors des projets eux-mêmes, les débats portent davantage sur des aspects « techniques »³ de la programmation – l'état d'avancement financier et les modes opératoires de sélection des projets notamment - que sur la définition en commun de priorités à donner à l'intervention du FSE⁴. Des échanges sur le « fond » pourraient faire émerger des divergences plus profondes entre les partenaires sur la conduite à tenir pour résoudre les problèmes relatifs aux champs de l'emploi et de la formation professionnelle. L'absence de discussion sur les orientations générales est d'ailleurs une critique récurrente des partenaires sociaux qui mettent en avant le décalage entre leur mandat « politique », et leur implication dans une instance où prendre part aux débats suppose une forte expertise technique en matière de FSE, qu'ils ne détiennent pas forcément.

Le caractère consensuel du partenariat tient aussi au fait que la plupart des parties prenantes sont amenées à la fois à donner leur avis sur les projets et soutenir leurs propres actions. Ils ont donc tendance à ne pas intervenir de manière négative sur les dossiers des partenaires pour ne pas voir critiquer les leurs.

¹ P. Duran, 1998, *op. cit.*, p. 131.

² Entretien en DRDFE.

³ Le chef du service FSE de la DRTEFP évoque d'ailleurs : « *On a bien retenu dans le terme de commission technique spécialisée le terme de technique* ».

⁴ « *En CTS on n'aborde pas ou peu de stratégie du FSE (...) la CTS n'est pas, me semble-t-il, un lieu de débat d'abord et de décision stratégique en matière de FSE ; c'est parfois l'occasion de faire passer des choses via les dossiers, faire prendre des décisions mais il n'y a pas de politique générale là-dedans* », souligne un chargé de mission de la DRTEFP.

Mais la centralité du SGAR dans le dispositif constitue une caractéristique essentielle du système d'acteurs qui contribue aussi à pacifier les interactions entre « associés-rivaux » porteurs d'intérêts divergents¹. Nous l'avons dit, en Aquitaine, c'est le SGAR qui mène activement les débats en CTS et prend *in fine* les décisions². La « neutralité »³ de ses prises de position lui permet d'obtenir l'assentiment des participants et ainsi de dégager aisément le consensus.

Cependant, la forte implication du représentant du préfet en CTS, mais aussi le caractère « neutre »⁴ de ses interventions – il n'épargne pas les services de l'Etat de ses critiques -, sont mal vécus par les services instructeurs de la DRTEFP. Des tensions sourdes se font jour qui renvoient, nous semble-t-il, à des divergences d'interprétation des normes et des règles de mise en œuvre du programme. Ces divergences portent, en effet, simultanément sur l'orientation à donner à l'intervention du FSE, la manière dont devrait fonctionner la commission ainsi que sur ce que devrait être le rôle des services instructeurs : « *Il y en a d'autres, c'est moins sur les conflits visibles en séance que sur des interprétations de priorité à donner à certains dispositifs (...) Moi j'ai un dossier en tête où le SGAR interpelle le service instructeur, donc nous, sur le fait que l'on donne un avis favorable sur un dossier qui lui paraît relativement fumeux (...) on est dans une confusion sur le rôle de l'instructeur (...) l'instructeur il apprécie d'abord la conformité, l'opportunité étant quand même essentiellement liée au fait que des partenaires décident de bosser ensemble (...). Je pense que là-dessus, on a intérêt avec le SGAR à se caler sur ce qu'est le rôle des services instructeurs (...) celui de la CTS, le fonctionnement de la CTS, et petit à petit la définition du*

¹ On pense en particulier au clivage entre le conseil régional et certains Conseils généraux. Bien que parties prenantes de l'Objectif 3, ces derniers ont été marginalisés dans le dispositif en début de période car les Programmes Départementaux d'Insertion qu'ils mettent en œuvre ne répondaient pas pour la plupart aux critères d'éligibilité du FSE. En effet, le principe d'additionnalité supposait que les Conseils généraux inscrivent à leur budget et consomment dans l'année au moins 17% des crédits d'insertion versés par l'Etat en n -1. Seul à l'heure actuelle le PDI du Département du Lot-et-Garonne émerge au FSE Objectif 3. La mise en place du RMA devrait se traduire par un assouplissement de ces règles et donc favoriser l'implication des Conseils généraux dans le programme. Le Projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 avril 2004, prévoit d'ailleurs dans son article 35 que les Conseils généraux puissent assurer à titre expérimental la « *fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement* » lorsque les actions relèvent du Fonds social européen. Voir : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/ta/ta0276.asp>

² « *On a un one man show du président de toute séance, c'est un peu sur ce mode que c'est organisé* » déclare un chargé de mission de la DRTEFP.

³ Ce que P. Duran écrit à ce propos peut aisément être appliqué au contexte aquitain : « *Il est clair que si le préfet est ressenti généralement comme une personnalité plus neutre, tout le monde a intérêt à ce que celui-ci soit neutre, et au fond joue le jeu de sa neutralité* », P. Duran, 1998, *op. cit.*, p. 126.

⁴ La neutralité du SGAR le conduit à privilégier les solutions qui conviennent à la plupart des acteurs mais aussi à prendre de la distance par rapport à la filière étatique et aux services instructeurs de la DRTEFP.

rôle du service instructeur. Je pense que les CTS se succédant, les années passant, on a intérêt à clarifier » déclare un chargé de mission.

Mais ces divergences mettent en jeu, aussi, et de manière concomitante, les rapports de force entre les acteurs en présence, leurs logiques d'action spécifiques ainsi que les schèmes cognitifs et normatifs propres à chaque institution. L'observation du processus de sélection des dossiers en CTS révèle les résistances des services instructeurs de la DRTEFP vis-à-vis de l'emprise préfectorale sur la programmation, les interventions du SGAR, en séance, tendant à remettre en cause leur autonomie en matière d'instruction des projets. Cela permet aussi de rendre intelligible les stratégies que ces services ont mis en œuvre pour préserver la maîtrise de leur champ d'action. Les discussions en CTS s'appuyaient, au démarrage du programme, principalement sur l'avis accompagnant la « fiche de synthèse » produite par le service FSE de la DRTEFP. Les partenaires se focalisant sur ce document, les chargés de mission ont décidé, ultérieurement, de n'énoncer leur avis qu'en séance (ce qui limite d'autant les opportunités pour les acteurs d'intervenir). Le fait qu'ils insistent sur la nécessaire clarification du fonctionnement de cette instance peut s'entendre de même comme une demande de solution à ce qu'ils vivent comme un empiétement du représentant de la préfecture sur leurs prérogatives. Par ailleurs, la DRTEFP conserve encore à travers le logiciel FSE une certaine exclusivité du suivi de la programmation de l'Objectif 3. Le chargé de mission aux affaires européennes du SGAR souligne en substance : « *On garde un rôle de coordination de l'ensemble et d'impulsion des grandes priorités, mais sinon le suivi, c'est la DRTEFP qui conserve cette mission. (...) C'était l'habitude par le passé, donc on n'a pas voulu rompre cet état de fait. On peut dire que le SGAR ne s'est pas réapproprié l'Objectif 3 parce que l'on n'avait pas les moyens en termes de suivi, puisque l'on n'a pas les logiciels FSE qu'il faut* »¹. Le responsable du service FSE de la DRTEFP précise que sur l'Objectif 3 les transmissions d'informations au SGAR se font essentiellement à l'occasion des réunions des comités de pilotage et de programmation².

¹ Comme l'évoque O. Nay, « *la rétention des informations techniques liées à leur secteur d'activités* » constitue toujours une manière pour la DRTEFP de préserver son autonomie face à la nouvelle implication de la préfecture sur l'Objectif 3, O. Nay, 2001, *op. cit.*, p. 470.

² « *Il faut distinguer deux paquets, le 2 et le 3, sur l'Objectif 3, les transmissions se font à l'occasion des grands messes (...) des grandes réunions tout au moins, cela peut autrement se présenter quand il peut y avoir un dossier litigieux mais cela reste à ce niveau là, sur l'Objectif 2, c'est quasi quotidien, Présage est implanté à la DRTEFP, les dossiers sont saisis* ».

Les divergences évoquées sont également la marque de l'opposition entre les logiques d'action de ces deux services déconcentrés de l'Etat. Ainsi, le SGAR entend garantir la pertinence et le bien fondé des interventions communautaires sur le territoire régional¹, alors que les services instructeurs visent, eux, principalement à assurer la « réglementarité » des projets au regard des documents de programmation. C'est pourquoi ils considèrent qu'ils n'ont pas à juger de l'opportunité de tel ou tel dossier. *A contrario*, le chargé de mission pour les affaires européennes du SGAR indique : « *Il faut faire attention, on est dans un domaine très mouvant, il faut vraiment s'interroger, peut-être plus que ce que l'on fait, sur le sens des projets que l'on programme, et notamment sur l'impact que cela va avoir sur les bénéficiaires ultimes* »².

Enfin, et bien que celles-ci ne s'expriment jamais ouvertement en réunion, on peut lire en creux, les différences de point de vue sur les orientations normatives de la programmation. Un chargé de mission de la DRTEFP souligne ainsi à propos des positions du SGAR sur les dossiers : « *On pourrait avoir des positionnements différents ça n'est pas toujours facile de les exprimer, il n'y a pas de lieu qui permettrait de les exprimer ou de les préparer* ».

La prégnance du registre consensuel dans les CTS pourrait laisser penser, comme le suggère P. Duran, que l'on a affaire à « *un partenariat en demi-teinte* »³. Pour autant, il ne s'agit pas uniquement d'une instance « d'enregistrement » puisque certains dossiers présentés initialement avec l'avis favorable de la DRTEFP ont été rejetés en séance par le SGAR⁴. « *En rentrant en séance, vous ne savez jamais quels seront les dossiers qui seront rejetés ou acceptés à l'issue* », déclare un représentant de la DRTEFP. Les ajustements élaborés en amont des réunions ne sont donc pas totalement figés.

¹ A la lecture des comptes rendus des CTS, c'est l'argumentaire de la valeur ajoutée du FSE qui apparaît justifier le plus souvent les positionnements du SGAR à l'égard des projets.

² Bien que cette terminologie ait pu faire l'objet d'interprétations divergentes au cours de la nouvelle programmation, on considère ici que les « *bénéficiaires ultimes* » désignent les personnes qui bénéficient des actions cofinancées, par opposition aux « *bénéficiaires finals* » correspondant aux organismes qui mettent en œuvre ces actions et sont destinataires des crédits FSE.

³ P. Duran, 1998, *op. cit.*, p. 131.

⁴ « *Imbert [le SGAR] nous fait pratiquement le coup à chaque fois* » souligne le responsable FSE de la DRTEFP. Un représentant du SGAR précise aussi : « *Ce n'est pas qu'une chambre d'enregistrement, on peut arriver à avoir des avis opposés à l'avis du service instructeur, donc de la DRTEFP, et donc parfois demander un ajournement d'un dossier pour le représenter avec quelques explications complémentaires. Il y a des arbitrages qui se font même au niveau de la CTS* ».

Et les débats débouchent aussi, d'une certaine manière, sur la définition « *d'enjeux communs* »¹. Parce qu'elles se déroulent sur un mode consensuel, les CTS ont participé notamment à la constitution d'une doctrine commune sur les modes opératoires de sélection de certains projets. Ainsi, à partir des questions soulevées par les services instructeurs et des échanges qui en ont résulté, se sont élaborées et institutionnalisées des règles « secondaires » d'attribution du FSE. Par exemple, des critères de sélection ont été définis quant au cofinancement FSE des plans de formation en entreprise, gérés par les OPCA (Axe 4 mesure 6). Conformément au principe de valeur ajoutée du FSE, les partenaires se sont accordés sur la nécessité que les actions « *dépassent de façon qualitative ou quantitative la pratique habituelle de l'entreprise sur le domaine de la formation* »².

De même, pour des raisons tenant au décalage entre la demande de financement et l'enveloppe disponible³, un règlement définissant les « *principes d'attribution de la subvention du FSE aux PLIE* » (Axe 2 mesure 3), formalisé par la DRTEFP, a été discuté puis approuvé en CTS⁴. La prise en compte de « *l'hypothèse de création* » de nouveaux PLIE en Aquitaine sur la période de programmation, a conduit les partenaires à mettre en place un fond de réserve, et à définir des indicateurs de contexte et d'activité permettant de calculer le montant de la subvention FSE attribué au PLIE déjà en activité.

Paragraphe 4 - L'approche intégrée dans le processus d'instruction/sélection : la parité entre les hommes et les femmes comme actualisation d'un schème cognitif commun

Comme le montrent les exemples présentés ci-dessus, les CTS constitue un lieu central de traduction par les acteurs régionaux des documents de programmation et des règles générales de mise en œuvre de l'Objectif 3. A l'enseigne des autres orientations du programme, les normes relatives à l'approche intégrée de l'égalité entre les hommes et les femmes ont aussi fait l'objet d'une réception et d'une interprétation spécifique par les acteurs impliqués dans cette instance. Au-delà de l'instance elle-même, c'est la manière dont la dimension transversale de l'égalité des chances a été traduite par les acteurs régionaux dans le processus d'instruction/sélection des projets que nous voudrions aborder maintenant.

¹ P. Duran, 1998, *op. cit.*, p. 124.

² Cf. Compte-rendu du CPR du 22 mars 2002.

³ Le responsable FSE de la DRTEFP déclare : « *Pour les PLIE on présentait une difficulté d'avoir trop de demande et pas assez de crédits, raison pour laquelle on a mis en œuvre un règlement d'attribution* ».

⁴ CTS du 27 avril 2001 et 12 avril 2002.

Globalement, la transversalité de l'égalité des chances n'apparaît pas légitime aux acteurs dans la mesure où des actions spécifiques centrées sur les femmes sont conduites dans l'axe 5. « *Le montage du Docup là-dessus est assez décevant. On ne peut pas faire à la fois une priorité transversale et une mesure d'intervention (...) le transversal me paraît complètement incantatoire* », précise le chargé de mission responsable de l'égalité entre les hommes et les femmes. Par ailleurs, l'approche intégrée suppose que les acteurs de droit commun prennent en charge cette question, or la plupart du temps ceux-ci imputent ce rôle à la DRDFE.

L'observation de la mise en œuvre de l'instruction est révélatrice de ce point de vue. En effet, en 2000 et 2001, le dossier de demande de concours comportait une section relative à l'égalité des chances que les porteurs devaient remplir. Il était indiqué en substance dans le document : « *Expliquer en quoi le projet ou l'action de formation proposée facilite la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le marché du travail* »¹. Or, cette mention a été supprimée en 2002.

L'éligibilité et le positionnement des projets lors de l'instruction, sur telle ou telle mesure ou axe, constituent un enjeu central pour les partenaires impliqués sur l'Objectif 3 car ils renvoient à la préservation du compromis établi lors de la définition du programme, et partant, de leur champ de compétence. Mais le positionnement des projets participe en même temps de la traduction « en acte » des normes et valeurs contenues dans les documents de programmation. Ces deux aspects sont indissociables dans le travail quotidien des services instructeurs de la DRTEFP qui, tout en mobilisant des schèmes interprétatifs institutionnalisés - en rapport avec leur propre logique d'action - doivent tenir compte aussi des prérogatives des uns et des autres dans le programme. Cela a pu entraîner parfois des tensions entre la DRTEFP et la DRDFE autour de l'interprétation des normes d'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Ainsi, en 2000, la mesure 9 concernant la formation des acteurs à l'approche intégrée avait fait l'objet d'un « *repositionnement de certains dossiers* »² qui ne relevaient pas strictement de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes par la DRTEFP. Le positionnement de ces dossiers les avait conduit corollairement à interpréter le texte du DOCUP de manière extensive. La DRDFE évoque à ce propos : « *Il y a eu une confusion énorme sur le libellé*

¹ Demande de concours FSE Objectif 3 – 2000-2006. Programmation année 2001, p. 7.

² Cf. Bilan 2000 et plan de financement 2001, DRTEFP Aquitaine.

même de la mesure, on avait confondu professionnalisation des acteurs et professionnalisation des acteurs sur la question de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, l'approche intégrée (...) il y avait une confusion dans le décryptage même de la mesure, c'est pour cela que l'on avait demandé un repositionnement ». Au final, ces projets sont restés sur l'axe spécifique mais la DRDFE a conditionné ce positionnement à la prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes par les porteurs. Elle donne l'exemple d'un projet du CIJA : « *Le dossier CIJA est positionné sur la mesure 9, mais il a été positionné là parce qu'en fait, il ne pouvait pas être positionné ailleurs. Donc, nous, on a dit d'accord positionnement du CIJA sur la mesure 9 à une condition, c'est que dans le cadre du plan de formation des agent du CIJA, la question de l'égalité des chances et droits des femmes soit traitée en tant que telle (...) c'est la condition que l'on a exigée pour qu'il reste positionné sur la mesure 9* ».

Ici encore, il nous semble qu'il s'agit moins d'un défaut de compréhension de la part des services instructeurs sur le sens à donner à la mesure 9, que l'absence de légitimité de la norme relative à l'approche intégrée¹. De toute évidence, on y reviendra ultérieurement, la rationalité des services instructeurs renvoie aussi à l'opportunité financière, offerte par la faible consommation des crédits sur cette mesure, et à la nécessité de répondre au mieux à la demande des porteurs de projets² pour l'avancement de la programmation.

Si l'on regarde de plus près la manière dont la question de l'égalité entre les hommes et les femmes est traitée au sein des CTS, on est frappé de la même façon par le décalage entre les injonctions communautaires et leur actualisation.

En 2000, lors de la première réunion de la CTS « *Initiatives locales et égalité d'accès à l'emploi* », la DRDFE avait rappelé aux participants les exigences en matière d'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes : « *Ce thème ne doit pas se limiter au seul axe 5 mais doit bien être une préoccupation de l'ensemble du programme* »³. Cependant, en dehors des CTS consacrées spécifiquement à l'égalité des chances, cette priorité transversale est peu

¹ « *J'ai l'impression qu'il faut convaincre sans arrêt, ce n'est jamais acquis* » souligne la DRDFE adjointe à propos de la prise en compte de la dimension d'égalité entre hommes et femmes par ses partenaires.

² « *Quand on a un dossier qui ne rentre pas dans la grille, on ne va pas le rejeter sur ce seul motif, la première démarche est de voir si on ne peut pas le réintégrer ailleurs* » souligne de manière générale le chef de la cellule FSE de la DRTEFP.

³ Compte-rendu de la CTS « *Initiatives locales et égalité d'accès à l'emploi* » du FSE Objectif 3, 3 novembre 2000.

abordée : « *Il n'y a pas forcément débat là-dessus lorsque chacun des acteurs présente ses dossiers. Cela peut apparaître mais en tout cas, ce n'est pas quelque chose qui fait l'objet systématiquement d'une prise en compte à chaque présentation de dossier* »¹. L'évaluation de l'impact selon le genre préconisée par l'Union européenne ne constitue donc pas non plus un instrument de sélection des dossiers cofinancés par le FSE. C'est essentiellement la DRDFE, présente dans tous les CTS, qui questionne sur la pertinence des dossiers au regard de cette problématique. Elle souligne à cet égard : « *On ne parle que des dossiers qui font débat (...) Sur les autres axes [que l'axe 5] on ne peut que poser des questions et susciter le débat. Cela se fait ou cela ne se fait pas, cela dépend* ».

Lorsque l'égalité des chances est abordée en séance, dans la plupart des cas, l'attention est portée par les partenaires uniquement sur la répartition entre les sexes au niveau des projets : « *Sur les premières CTS en 2001, sur les dossiers 'entreprises' il y avait une réflexion, alors là on était vraiment sur quelque chose de caricatural, c'était de savoir si on avait une parité entre les salariés hommes et femmes qui suivaient le plan de formation* »².

Ainsi, on retrouve dans les représentations des acteurs la prégnance de la logique paritaire, l'égalité entre les hommes et les femmes étant synonyme de la présence équilibrée des deux sexes dans les actions. La traduction qu'ils opèrent de l'approche intégrée correspond ainsi, nous semble-t-il, à une actualisation des schèmes cognitifs issus des débats paritaires et de leur inscription dans le cadre universaliste. A l'enseigne de ce qu'on a pu évoquer au sujet de la traduction des normes communautaires dans la Stratégie européenne pour l'emploi et au niveau de la politique territorialisée de l'emploi, c'est le registre de l'égalité d'accès des femmes aux dispositifs, sur son versant quantitatif, qui sert de repère cognitif pour les acteurs dans le processus d'instruction/sélection des projets. Plus largement, il constitue d'une certaine manière un « *opérateur de traduction* »³ que les acteurs de droit commun activent pour mettre en œuvre la norme d'approche intégrée. C'est pourquoi la notion de parité apparaît davantage légitime aux yeux des acteurs que l'instrument communautaire relatif au « *gender mainstreaming* » lui-même.

¹ Entretien en Région Aquitaine.

² Entretien en DRDFE.

³ Cf. L. Boltanski (dir.), *Eclairages locaux sur les transformations des services publics. A la croisée des niveaux micro et macro-sociaux*, Rapport final de recherche pour le Commissariat Général au Plan, volet n°2 « Innovation et pratiques locales dans l'administration », Groupe de sociologie politique et morale, EHESS, février 1992.

Comme nous l'avons évoqué dans le paragraphe précédent, le fonctionnement des CTS est largement conditionné par le travail de consensus à l'œuvre. Il nous semble que cela détermine également le contenu des échanges entre les acteurs, et contribue d'autant à la mobilisation par ces derniers de schèmes cognitifs et normatifs préconstitués, comme celui de la parité, puisqu'ils leur permettent de s'accorder sur une position commune.

Si l'on a pu repérer des modalités communes de traduction localisée des normes communautaires, la mise en œuvre du programme n'est pas réductible à l'instance de sélection des projets. Par ailleurs, comme on l'a esquissé au sujet du positionnement des projets, la manière dont les acteurs traduisent les orientations relatives à l'égalité des chances n'est pas uniquement liée à leurs représentations, mais est intimement corrélée à leurs logiques d'action et aux stratégies qu'ils mettent en place. Ces « *formes de légitimité* »¹ pour reprendre l'expression de Boltanski, que sont les normes supranationales, peuvent constituer pour les uns ou les autres soit des ressources soit des contraintes. C'est pourquoi, elles font l'objet d'une appropriation différenciée par les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'Objectif 3. Aussi, nous décrirons, dans la dernière section, les usages qu'en font les principaux protagonistes du programme, en tentant d'articuler de manière plus approfondie les différentes dimensions cognitive, stratégique et institutionnelle.

SECTION 3- L'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UNE NORME D'ACTION DONT L'EXECUTION EST A GEOMETRIE VARIABLE

On a souligné à propos de la sélection des projets que l'attention portée à la dimension transversale de l'égalité entre les hommes et les femmes était principalement le fait des interventions de la DRDFE. Il est apparu, par ailleurs, que dans ce cadre, les acteurs de droit commun se référaient le plus souvent à une conception « paritaire » de l'égalité pour traduire l'approche intégrée. Mais cela n'exclue pas que les différents acteurs, au-delà du processus d'instruction/sélection et des modalités d'échanges consensuel des CTS, se saisissent différemment des injonctions communautaires en matière d'égalité des chances.

¹ *Ibid.*

Comme le suggère P. Muller, un référentiel d'action publique ne renvoie pas uniquement à du discours mais aussi à des « *idées en action* »¹. On peut donc appréhender la traduction/interprétation qu'en font les acteurs à travers leurs « actes » de mise en œuvre. Sous cet angle, on observe que ce sont essentiellement les acteurs que l'on peut qualifier « d'entrants » - dans la mesure où ils ont acquis avec la nouvelle période de programmation une place prépondérante dans le système d'acteurs - qui se sont mobilisés sur la question de l'égalité entre les hommes et les femmes. On a pu déceler par ailleurs, en s'intéressant de manière plus fine aux représentations portées par les principaux protagonistes du programme, une interprétation différenciée de la double approche : actions spécifiques et approche intégrée. Pour les représentants du Ministère de l'emploi², l'approche transversale de l'égalité entre les femmes et les hommes est perçue comme étant éminemment contradictoire avec la mise en œuvre d'actions spécifiques en direction des femmes – ces dernières relevant de la compétence de la DRDFE. La dimension transversale est peu légitime, pour eux, compte tenu de l'existence d'un axe dédié spécifiquement à l'égalité entre les hommes et les femmes dans le programme.

Ces deux approches (spécifique et transversale) sont, du côté de la Région, considérées comme complémentaires et font l'objet d'une application au sein de ses propres actions, en particulier au niveau de la mesure consacrée à l'Apprentissage. La position du SGAR apparaît intermédiaire puisqu'en tant que garant de la bonne application des programmes

¹ P. Muller, 1995, *op. cit.*, p. 161.

² On parle ici uniquement du niveau régional, l'investigation n'ayant pas été assez poussée dans les services départementaux du Ministère de l'emploi. Des entretiens en Dordogne ont fait ressortir, cependant, des modalités différentes d'appropriation des normes communautaires en lien avec la logique d'action propre au niveau départemental. Contrairement à la DRTEFP, l'entrée principale de l'intervention en DDTEFP semble être le projet (l'action) et non le FSE, ce dernier constituant uniquement un appui financier supplémentaire. De ce fait, le travail d'instruction d'un côté, tend à assouplir les règles d'éligibilité pour que les actions puissent bénéficier du FSE, et s'ancre de l'autre, davantage sur le cadre cognitif et normatif inhérent à la politique nationale de l'emploi que sur les orientations proprement communautaires. On met ainsi en exergue en DDTEFP une différence d'approche entre les niveaux régional et départemental : « *Eux ce sont d'excellents juristes, techniciens sur ces mesures et nous on est plus dans le cadre de l'action* ». La norme transversale de l'égalité entre les hommes et les femmes, liée au FSE, n'est pas critiquée par les acteurs départementaux puisqu'elle est perçue comme étant peu contraignante. Et pour cause, en dehors de l'axe spécifique (Axe 5), l'égalité hommes/femmes ne suscite pas d'attention particulière dans l'instruction des dossiers. Mais cette dimension va de soi, pour eux, dans la mesure où elle est constitutive des actions « ordinaires » qu'ils mettent en œuvre. Une représentante de la DDTEFP Dordogne déclare ainsi : « *L'égalité professionnelle, la lutte contre le chômage des femmes à la Direction du travail de la Dordogne c'est inclus dans l'action de la Direction du travail* ». Les acteurs mobilisent alors des schèmes perceptifs qui traversent l'ensemble du secteur de la politique de l'emploi, et qui fait de l'approche intégrée un synonyme de parité ou de répartition équilibrée des femmes et des hommes dans les actions. La même représentante souligne au sujet des actions cofinancées dans le cadre du PDI (mesure 3) concernant les associations d'insertion : « *On ne se pose presque plus les questions parce qu'il y a beaucoup plus de femmes que d'hommes dans ce type de structure* ».

communautaires, il met en avant la nécessaire prise en compte transversale de l'égalité entre les hommes et les femmes, mais considère qu'elle est du ressort de la DRDFE.

On a mis à jour, ce faisant, les interrelations entre les stratégies que ces acteurs développent au sein du système d'action spécifique à l'Objectif 3, et la traduction qu'ils opèrent des normes communautaires. Il est apparu que le type de traduction était conditionné très largement par les « enjeux internes »¹ inhérents à la mise en œuvre du programme FSE Objectif 3 en région, et qui renvoient aux chances de gains et de pertes escomptées par les différents acteurs impliqués localement. Pour cette raison, on parlera « d'appropriation stratégique » pour rendre compte de l'usage des prescriptions normatives issues du niveau communautaire par les copilotes du programme, à partir de leurs logiques d'action et intérêts propres. Alors que pour les acteurs « entrants » tels que le SGAR et le conseil régional, comme nous le montrerons maintenant, les orientations communautaires constituent une ressource leur conférant une légitimité supplémentaire, il n'en va pas de même pour la DRTEFP pour qui elles sont davantage une contrainte, au regard de ses faibles marges de manœuvre en matière de programmation. S'agissant de la DRDFE, la norme transversale d'égalité entre les hommes et les femmes constitue un levier important pour contraindre les acteurs de droit commun à tenir compte de cette dimension dans leurs dispositifs. Elle contribue aussi, d'une certaine manière, à pallier la faiblesse organisationnelle et institutionnelle des services déconcentrés des Droits des Femmes puisque ce sont les autres acteurs qui doivent se saisir de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cependant, cela demande qu'ils possèdent déjà une expertise suffisante en la matière, ou bien que la DRDFE les accompagne ou leur transmette des outils méthodologiques. Or, en se dessaisissant de son expertise, la DRDFE court le risque de perdre la maîtrise de son champ d'action. C'est pourquoi elle tend à ne pas la diffuser auprès des partenaires. Par ailleurs, la faible traduction de l'approche intégrée dans l'ensemble du processus de mise en œuvre du programme a conduit celle-ci à mettre en place une stratégie, que l'on peut qualifier de « repli » sur les actions spécifiques.

¹ P. Garraud, 1996, *op. cit.*, p. 215.

Paragraphe 1- Les orientations communautaires comme source de légitimité pour les acteurs « entrants » : le conseil régional et le SGAR

L'investissement important des Régions sur les fonds structurels, et le FSE en particulier, peut s'expliquer historiquement par deux raisons principales : financière tout d'abord, dans la mesure où cela constitue un apport de crédits non négligeable dans une période de désengagement de l'Etat, et politique ensuite, puisque comme le souligne P. Duran, les fonds communautaires permettent au conseil régional d'afficher sa « *présence comme cofinancier de premier plan* »¹.

Au sein de la Région Aquitaine, la programmation du FSE dépend à la fois de la Délégation régionale Europe et de la Direction générale adjointe formation professionnelle et apprentissage (DGFPA). La première s'occupe principalement de l'Objectif 2 alors que l'Objectif 3 est pris en charge par la seconde. Pour la responsable du service FSE de la DGFPA, le positionnement des questions européennes à un haut niveau hiérarchique dans l'organigramme – une Délégation régionale - correspond à une volonté politique du conseil régional d'Aquitaine de mettre en œuvre le FSE de manière visible. Cependant, la répartition de l'Objectif 2 et 3 entre ces deux instances est symptomatique aussi du faible intérêt porté par l'institution régionale à un objectif non régionalisé comme l'Objectif 3, et pour lequel, malgré la forte déconcentration de la nouvelle génération, elle ne maîtrise que partiellement la définition des orientations stratégiques et des enveloppes financières². Pour la directrice adjointe, il s'agit à l'évidence d'un choix par défaut. Elle souligne ainsi qu'au sein du conseil régional « *l'Objectif 3 personne n'en veut* ». Dans ce contexte, le service FSE qui gère cet Objectif a tout intérêt à valoriser, en interne, l'apport du FSE à la politique régionale de formation professionnelle et d'apprentissage³. Mais plus largement, la visibilité « politique » du FSE Objectif 3, et *a fortiori* l'optimisation de sa consommation d'un point de vue qualitatif et quantitatif, constituent des enjeux de poids pour la Région Aquitaine dans la perspective

¹ P. Duran, 1998, *op. cit.*, p. 123.

² Cela ne sous-entend pas que la Région se désintéresse totalement de l'Objectif 3 puisqu'il constitue pour elle une manne financière importante, preuve s'il en est, le service FSE de la DGFPA a été renforcé en 1994 à l'occasion de la Loi quinquennale. En Région, on fait le constat d'une faible marge de manœuvre en soulignant que la maquette financière est fixée au niveau national et que les transferts d'une mesure sur une autre doivent avoir l'aval du Ministère de l'emploi.

³ Les fonds structurels sont le plus souvent perçus par les services comme une contrainte, notamment du fait du renforcement des contrôles depuis 1998 avec la mise en œuvre de la circulaire Premier ministre du 12 mai 1998 relative au renforcement du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens.

décentralisatrice récente. Dans un souci de « *transparence* » et de « *lisibilité* » de l'utilisation de ce fonds, au cours de la période précédente, ce service avait mis en œuvre dès 1995 un appel à projet spécifique « FSE » pour la mesure 7 relative à l'Apprentissage¹. Par ce biais, la priorité était donnée à une intervention du FSE Objectif 3 visant le développement qualitatif de l'apprentissage, et comme vecteur d'innovation : « *Le FSE intervient en Aquitaine sur des actions proprement complémentaires à celles qui s'inscrivent dans le 'fonctionnement normal' des CFA* »².

Dans le programme actuel, la gestion de l'Objectif 3 par la Région Aquitaine à partir d'une convention cadre, que l'on peut qualifier de « *gestion par programmation* »³, est conduite dans la même optique. Mais le contexte de décentralisation renforce la nécessité pour celle-ci d'apparaître comme un « bon élève » en matière de FSE. Preuve s'il en est, la remise en cause du caractère exemplaire de son intervention lors du rapport intermédiaire de l'évaluation à mi-parcours en novembre 2002 - en plein débat parlementaire sur la décentralisation⁴ - avait fait l'objet d'une vive protestation de la part du conseil régional d'Aquitaine auprès du Ministère de l'emploi⁵. L'Objectif 3 étant un programme national, il n'est pour l'instant pas concerné, dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation, par l'expérimentation du transfert de la

¹ On peut citer ici les propos recueillis au sein de la DGFPA par l'évaluateur de cette mesure en Aquitaine : « *Nous avons toujours eu en Aquitaine une volonté de transparence et de lisibilité dans la mise en œuvre de la mesure 7* » ou bien encore « *nous intervenons avec une progressivité importante dans le financement du fonctionnement de l'apprentissage et nous appelons le FSE pour initier des actions complémentaires '100% FSE' parfaitement identifiables et parfaitement identifiées* », P. Cuntigh, « Le Fonds social européen Objectif 3 axe 2 mesure 7 en Aquitaine. Contribution à l'évaluation nationale », juin 1999, p. 16.

² *Ibid.*, p. 27.

³ Les évaluateurs du programme précédent précisent que dans ce cas : « *La formule permet une lecture aisée de l'intervention communautaire : les régions construisent leur programmation en début d'exercice, procèdent aux conventionnements des CFA en les informant de l'allocation de crédits FSE et établissent leur demande de solde annuelle sur la base des actions effectivement réalisées. Quelques unes d'entre elles construisent d'ailleurs leur programmation sur la base d'appels à projet lancés auprès des CFA. Retenus, ces derniers sont alors informés du concours communautaire* », T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton, A. Kokosowski, J. Pillemont, *Evaluation de l'Objectif 3 du FSE dans le domaine de l'apprentissage*. Rapport final de synthèse, septembre 1999, p. 39.

⁴ Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République a été déposé à l'Assemblée nationale le 7 novembre et a été débattu tout au long du mois de novembre 2002.

⁵ La synthèse du rapport d'évaluation précisait : « *Il semble qu'une partie des conseils régionaux, signataires de conventions cadres, ne communiquent pas ou alors de manière extrêmement discrète sur l'origine européenne d'une partie des fonds qu'ils allouent aux organismes qu'ils financent* », Evaluation de l'Objectif 3, Synthèse du rapport d'étape, Consortium de l'évaluation, 15 novembre 2002. Une lettre envoyée par le président de la Région Aquitaine (comme plusieurs autres Régions) à la DGEFP soulignait que « *le contenu de ce rapport ne me semble pas refléter la réalité d'une mise en œuvre respectueuse des engagements auxquels la Région a souscrit (...). L'ensemble des dispositifs développés par la Région a été adapté pour rendre visible l'intervention du FSE à toute les étapes de la piste d'audit, de l'émission de l'appel à projet jusqu'à la vérification physique et financière des opérations réalisées* » in Lettre du président du conseil régional d'Aquitaine adressée à la déléguée à l'emploi et à la formation professionnelle, le 15 novembre 2002.

gestion des fonds structurels aux collectivités territoriales¹. Il n'en demeure pas moins que l'exemplarité de l'utilisation de cet Objectif au regard des règles communautaires (notamment d'additionnalité et de valeur ajoutée) et des exigences nationales de consommation des crédits, constituent pour la Région un atout pour conforter sa position en tant que co-pilote du programme, mais aussi pour revendiquer à terme une éventuelle « co-gestion ». La Région Aquitaine est d'ailleurs déjà impliquée dans la gestion directe d'une partie du FSE Objectif 2 dans le cadre d'une « *subvention globale* »².

De ce point de vue, la mise en avant de la « valeur ajoutée » du financement FSE, et tout particulièrement l'affichage d'une prise en compte des orientations communautaires d'égalité entre les hommes et les femmes dans ses dispositifs, lui confère une légitimité supplémentaire à utiliser, voire à gérer les fonds structurels. Ici, comme le suggère P. Cuntigh, « *l'interprétation de la règle communautaire devient en soi une ressource stratégique propre à renforcer la légitimité des acteurs de la scène* »³.

Il nous semble que la Région Aquitaine, en mettant en évidence la conformité de ses actions aux normes d'égalité des chances, se positionne comme le « garant » de l'application de celles-ci, et tend à conforter ainsi sa place de maître d'ouvrage aussi bien que de maître d'œuvre du programme Objectif 3.

¹ La question de la décentralisation des programmes nationaux ne semble pas totalement tranchée. En effet, alors que le texte du projet de loi relatif aux responsabilités locales, adopté par le Sénat en novembre 2003, précisait dans son article 35 que « *les programmes nationaux (Objectif 3, Equal, Leader +) n'entrent pas dans le cadre de la décentralisation et sont donc exclus du champ d'application de ce projet d'article de loi* », cette mention n'apparaît plus dans les versions ultérieures. Le texte modifié par l'Assemblée nationale, en avril 2004, stipule uniquement : « *A titre expérimental, et dans le cadre d'une convention, l'Etat peut confier aux Régions (...) la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programmes relevant, pour la période 2000-2006, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne* », Projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 14 avril 2004, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/ta/ta0276.asp>

² Le recours à la subvention globale a été élargi récemment et permet à l'Etat de déléguer la gestion d'une partie des fonds communautaires à des organismes intermédiaires tels que les Conseils régionaux. La circulaire de simplification de la gestion des fonds structurels d'août 2002 a en outre supprimé le plafond de 25% et a encouragé l'augmentation des subventions au bénéfice des collectivités locales. Cf. Circulaire interministérielle du 19 août 2002 relative à la simplification de la gestion des fonds structurels. Il est précisé sur le site Internet de la Région Aquitaine qu'au titre de l'Objectif 2, « *l'Aquitaine bénéficie de la seconde dotation communautaire pour la France métropolitaine derrière la région Nord-Pas-de-Calais* ». Par ailleurs, les velléités de la Région de prendre à son compte la gestion du FSE apparaît en filigrane dans la présentation qui est faite de la subvention globale : « *Ce nouveau dispositif de gestion déléguée des crédits communautaires préfigure l'intervention des Régions pour l'après 2006* ». Voir à ce sujet : <http://aquitaine.fr>. Le président de la Région Aquitaine déclarait par ailleurs dans le Monde du 5 mars 2004 au sujet des fonds structurels : « *L'Etat est peut-être un peu trop hésitant pour nous donner plus de pouvoir qu'aux communes et aux départements* », « *Trouver sa place dans une Europe qui s'ouvre à l'Est* », *Le Monde*, vendredi 5 mars 2004, p. 14.

³ P. Cuntigh, 1999, *op. cit.*, p. 61.

On observe, en ce sens, que la priorité transversale d'égalité entre hommes et femmes fait l'objet d'une attention toute particulière par la DGFPA, notamment dans la mesure du DOCUP concernant l'Apprentissage (Mesure 4 « *Faciliter le passage de l'école au travail* »)¹. Cette attention contraste fortement avec la faible appropriation de cette norme d'action par les autres acteurs du programme. Au-delà des aspects stratégiques évoqués précédemment, le fait que la Directrice adjointe, anciennement responsable au Centre national d'information des droits des femmes (CNIDF), soit sensibilisée à l'égalité des chances a pu contribuer aussi à la prise en compte de cette dimension par l'institution régionale². Ainsi, des relations de travail se sont établies avec la DRDFE sur le dispositif « Apprentissage », pour lequel le conseil régional a impulsé un projet collectif expérimental, en 2003, destiné au « *Développement de la mixité* ». Pour la DRDFE, cette action constitue une exception à l'absence d'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le programme : « *Il n'y a pas un vrai travail transversal de prise en compte de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Cela viendra peut-être parce que nous prenons des initiatives et notamment dans le domaine de l'apprentissage, qui est de la compétence du conseil régional, et où l'on a une bonne écoute* ».

Le projet de la Région est conçu, d'abord, comme une action positive visant à « *diversifier les choix professionnels des jeunes filles* » et « *à lever les obstacles d'accès à l'emploi en particulier dans les secteurs ou professions non encore marqués par le genre* »³. Cependant, la responsable de ce projet au sein du service FSE de la DGFPA considère qu'il ne s'agit pas d'une action spécifique ordinaire car l'« *idée transversale* »⁴ est présente. Les actions de sensibilisation à la mixité qui sont menées ne concernent pas uniquement les jeunes filles, mais l'ensemble des acteurs impliqués de l'amont à l'aval dans le parcours d'insertion de celles-ci, y compris les familles et les entreprises. En outre, les jeunes filles sont accueillies dans des formations de « *droit commun* » visant tous les niveaux de qualification et non pas

¹ « *Nous intégrons nous au sein de nos propres activités, nos propres mesures, nos orientations 'égalité des chances' et particulièrement dans le cadre de l'Apprentissage* » précise-t-on en Région.

² P. Cuntigh soulignait déjà dans la période précédente que « *le conseil régional Aquitaine compte parmi ses agents de fervents défenseurs de cet objectif* », P. Cuntigh, juin 1999, *op. cit.*, p. 30.

³ Cahier des charges, actions collectives des CFA aquitains, année 2003, FSE objectif 3 - axe 3 – mesure 4 – DOCUP 2000-2006, conseil régional d'Aquitaine, Service FSE, p. 4. Selon le cahier des charges produit par la Région à destination des CFA, « *il est question de traiter différemment l'orientation du public féminin en assurant des prestations spécifiques et en incluant différents partenaires à divers niveaux d'intervention et intégrant également un accompagnement et un suivi tout au long du parcours professionnel du jeune, de l'orientation à l'insertion socio-professionnelle* ».

⁴ Entretien à la DGFPA de la Région Aquitaine.

dans des formations mises en place spécifiquement pour elles, et ce au sein de filières « classiques », comme l'agriculture, l'industrie ou l'artisanat. Enfin, cette « expérimentation pilote »¹ en matière d'égalité des chances, conduite sur tout le territoire aquitain, s'intègre dans un projet collectif plus global – regroupant une dizaine de CFA – cofinancé par le FSE et lancé en 2001 par la Région pour développer l'individualisation des parcours des apprentis. Il s'agit, aux dires de notre interlocutrice du conseil régional, de contribuer à « *l'appropriation de la thématique mixité* » par le collectif de CFA engagé dans cette démarche d'individualisation. Mais selon elle, cette expérience doit aussi faire l'objet d'une modélisation permettant le « *transfert méthodologique* »² dans d'autres CFA, voire dans d'autres dispositifs.

Au-delà de la logique transversale inhérente à l'approche intégrée, la Région Aquitaine s'est saisie aussi de l'instrument communautaire propre au « *gender mainstreaming* » consistant à évaluer l'impact du projet par rapport à la dimension de « genre ». Le cahier des charges précise ainsi : « *L'approche 'genre' suppose dès le départ de considérer et d'analyser les situations respectives des femmes et des hommes dans certains secteurs professionnels, et plus spécifiquement sur le territoire, en tenant compte d'une phase de sensibilisation à l'élargissement des choix professionnels et également, d'une identification des résistances pour mobiliser un ensemble d'acteurs partageant la volonté de faire évoluer cette situation* »³.

Par ailleurs, la responsable du service FSE de la Région met explicitement en exergue le changement de référent normatif lié à l'utilisation de la notion de « genre » : « *L'égalité des chances entre les hommes et les femmes je trouve que c'est une notion révolue (...) cela ne tient compte que de la différence biologique et je pense que c'est un débat qui n'a plus cours et qui est complètement périmé. Je pense que la notion de 'genre' resitue cette différence biologique dans un environnement (...) la question du genre en tant que telle englobant la*

¹ Cf. Projet n°5 « Développement de la mixité : expérimentation pilote égalité des chances » in Cahier des charges, actions collectives des CFA aquitains, année 2003.

² « *La formalisation de cette expérience devra faire émerger les modalités d'un transfert méthodologique, l'analyse des freins et les raisons de réussite commune ou spécifiques au regard des spécificités d'un territoire* », *ibid.*

³ *Ibid.* On le voit ici la dimension territoriale est partie prenante de l'intégration de la dimension de genre dans le projet. Le territoire constitue aussi bien le point d'ancrage du diagnostic initial effectué par les CFA au regard de la problématique d'égalité entre les hommes et les femmes (notre interlocutrice parle ainsi de « *diagnostic territorial* ») que des réponses apportées, qui doivent tenir en compte des spécificités locales, et notamment des besoins des entreprises implantées localement. Ceci étant, il existe peu de liens entre le projet cofinancé par le FSE et la démarche de territorialisation engagée au sein de la Région à travers la mise en place, en 1999, de chargés de mission Formation Emploi dont le service est rattaché aussi à la DGFPFA.

totalité de la problématique égalité des chances, donc les différences purement biologiques et les différences que cela a généré au sein de la société ».

La forte appropriation de l'approche intégrée et la mise en œuvre de ce projet pilote par la Région Aquitaine s'inscrivent, d'une certaine manière, en rupture avec les normes qui guidaient les actions antérieures en matière d'égalité entre les hommes et les femmes dans le domaine de l'Apprentissage. Dans la période précédente, seules quelques actions spécifiques en direction du public féminin avaient été menées mais sans grand résultat¹. Par ailleurs, bien que la mention d'égalité entre les hommes et les femmes fût présente depuis 1996 dans les cahiers des charges des CFA, peu de projets individuels avaient émergé. Le cahier des charges du projet expérimental précise en ce sens : « *Malgré les efforts réalisés, les projets en faveur de l'égalité des chances hommes/femmes sont trop ponctuels* ». En définitive, c'est bien comme le suggère B. Jobert, l'« *échec avéré des modèles de référence antérieurs* »² qui a amené les représentants de la Région à lancer ce nouveau programme, et *in fine* à adhérer aux orientations communautaires³. Ces dernières constituent pour eux, de notre point de vue, tout autant des ressources stratégiques que cognitives et normatives dans un contexte de recomposition du système local d'action publique inhérent à la mise en œuvre du programme FSE Objectif 3. La double approche de l'égalité des chances préconisée par l'Union européenne, au même titre que d'autres normes d'actions communautaires, semble être pour le conseil régional tout à la fois une source de légitimité confortant sa position centrale dans le dispositif de gestion du FSE, et une solution à l'« *usure des recettes* » anciennes en matière de recrutement des jeunes filles dans des secteurs non traditionnellement féminins⁴.

¹ Un représentant de la DGFPFA précisait à l'évaluateur de la période 1994-99 : « *Concrètement, notre effort s'est concentré sur la promotion, avec notamment l'organisation de journées portes ouvertes spécialement destinées aux publics féminins, mais les résultats ne sont pas encore significatifs en terme de recrutement* », P. Cuntigh, juin 1999, *op. cit.*, p. 30.

² B. Jobert, 1994, *op. cit.*, p. 18.

³ « *C'est nous qui invitons la déléguée aux Droits des Femmes à travailler avec nous dans le cadre d'un projet que l'on souhaite mettre en place, parce que l'on se rend compte que toutes les injonctions que nous pouvons donner aux opérateurs, notamment CFA (...) sont relativement inopérantes, c'est-à-dire que sur les appels à projet ils ne répondent pas là-dessus (...) Il faut être clair cela reste de l'ordre de l'injonction et il y a très peu de rendu et ce que l'on va mettre en place c'est un programme spécifique* » déclare la responsable du service FSE de la Région Aquitaine.

⁴ On pourrait aussi interpréter cette appropriation stratégique à l'aune de la logique d'action spécifique de la DGFPFA qui correspond, comme le suggèrent T. Berthet et A. Smith, « *à la mise en adéquation des formations aux 'besoins locaux' des acteurs économiques* » et « *aux impératifs du 'développement économique global'* », T. Berthet, A. Smith, septembre 1998, *op. cit.*, p. 31. La mise en œuvre de l'approche intégrée à travers le projet « Développement de la mixité » lui permet de répondre en même temps aux problèmes de remplissage des formations par apprentissage, de ruptures anticipées des contrats d'apprentissage, et aux difficultés de recrutement des entreprises locales.

En référence aux recherches de E. Bourgeois et J. Nizet, on peut parler de « *stratégie de légitimation* »¹ dans la mesure où la conformité affichée des actions de la Région aux normes communautaires - dont le principe général d'égalité entre les hommes et les femmes est accepté par tous - lui confère une légitimité supplémentaire auprès des acteurs du programme².

Il existe bien dans cette optique une relation circulaire entre « *prise de pouvoir* » et « *prise de parole* »³, puisque c'est au moment où la Région devient copilote et affirme sa place centrale au sein du programme, qu'elle se fait le héraut de la double approche de l'égalité des chances. Les difficultés financières en début de période ont rendu la DRTEFP fortement dépendante de la Région dans l'avancement de la programmation puisque c'est elle qui devait préfinancer une grande partie des actions, à travers la procédure de la « *convention cadre* »⁴. De plus, en lui permettant d'assurer pour son propre compte l'instruction et la sélection des projets, cette procédure a constitué un moyen pour le conseil régional de « détourner le regard de l'Etat » sur son intervention au titre du FSE. Ce faisant, elle affirme « *son droit à définir les conditions d'éligibilité des dossiers* » et d'une certaine manière, tend aussi à « *imposer sa légitimité à énoncer les priorités de l'action publique et politique* »⁵.

S'il n'y a pas de compromis entre les différents acteurs de l'Objectif 3 autour des orientations communautaires, on a pu repérer toutefois que ce sont les acteurs « entrants » qui s'en sont saisis davantage que les autres : tout d'abord, comme nous l'avons vu, le conseil régional et à un degré moindre le SGAR. L'intérêt commun porté par ces deux acteurs à l'égalité des chances entre hommes et femmes est symptomatique de leurs stratégies collusives plus

¹ E. Bourgeois et J. Nizet indiquent qu'« *un comportement, une opinion, une décision...sont légitimes pour un acteur si elles sont perçues par lui comme étant en conformité avec des normes sociales qu'il considère comme positives* », E. Bourgeois, J. Nizet, 1995, *op. cit.*, p. 35. Et ils précisent que « *le comportement de A dans une stratégie de légitimation consiste à mettre la décision en correspondance avec une norme de B* », *ibid.*, p. 38. En reformulant cette définition de manière plus opératoire pour notre objet de recherche, on considère ici que la « *stratégie de légitimation* » consiste, pour un acteur A, à faire apparaître ses décisions en correspondance avec des normes sociales considérées comme positives par un acteur (ou un ensemble d'acteurs) B.

² Comme l'indiquent ces auteurs des « *reports de légitimité* » peuvent se produire entre trois aspects d'une décision : la légitimité du contenu d'une décision ou de la procédure mise en place peut se reporter sur le décideur lui-même, et inversement la légitimité acquise par un décideur peut « contaminer » le contenu ou la procédure, E. Bourgeois, J. Nizet, 1995, *op. cit.*, p. 40.

³ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 52.

⁴ « *Il faut bien comprendre que la Région Aquitaine a accepté de faire une avance extrêmement lourde, aujourd'hui il faut savoir que nous ne sommes toujours pas payés d'une quelconque remontée de dépenses (...)* nous avons la totalité de la trésorerie sur le dos depuis deux ans maintenant » soulignait la représentante du conseil régional en 2002.

⁵ T. Berthet, A. Smith., septembre 1998, *op. cit.*, p. 35.

globales sur le pilotage du programme¹. Mais il est aussi révélateur, sans que cela soit contradictoire, d'une concurrence dont l'interprétation des normes et surtout leur application concrète - et la légitimité qui en découle - constituent l'enjeu. Le positionnement de la Région en tant que copilote l'incline à faire « front commun » avec le SGAR sur la question de l'égalité entre les hommes et les femmes. Néanmoins, cela ne l'empêche pas, dans son rôle d'opérateur du programme, de porter un jugement critique et de s'investir, comme nous l'avons vu plus haut, dans la traduction effective de cette norme. La Directrice adjointe en charge du FSE au conseil régional déclare ainsi : « *Le SGAR revient régulièrement dessus, c'est quelque chose qui lui importe, mais on ne peut pas dire que cela se traduise réellement dans les faits, l'éclairage 'mainstreaming' permanent n'est visiblement pas rentré dans les mœurs, même si c'est rappelé à chaque comité (...) Là, vous m'interrogez en tant que partenaire, pilote et coprésident du programme, je vous réponds oui, on fait tout à ce niveau-là, mais moi, je vous réponds aussi en tant qu'opérateur, les résultats ne sont pas du tout à la hauteur des préoccupations* ».

Du côté du SGAR, il trouve lui, en tant que garant de la bonne application du programme, une ressource dans la norme transversale d'égalité des chances puisqu'elle permet de renforcer sa légitimité à assurer la coordination interministérielle des services. En effet, l'approche intégrée constitue un moyen pour le SGAR d'avoir un « droit de regard » sous l'angle de l'égalité entre les hommes et les femmes sur ce que font l'ensemble des services déconcentrés dans le cadre du FSE Objectif 3. Un chargé de mission de la DRTEFP souligne ainsi : « *Le SGAR, sur la dernière CTS, a dit qu'il allait rencontrer la déléguée aux Droits des Femmes sur cet enjeu de l'égalité des chances ou de l'égalité hommes/femmes (...) afin de relancer un*

¹ Un représentant du SGAR souligne ainsi que le partenariat Etat/Région en matière de suivi global du programme fonctionne plutôt bien dans la mesure où la Région endosse, au même titre que l'Etat, la responsabilité de la réussite ou de l'échec du programme. Il précise que la Région ne se contente pas de se dire : « *C'est l'Etat qui gère, donc nous on veut bien participer à la programmation, à la sélection, éventuellement à la promotion pour se faire mousser soi-même, et puis ensuite le rendu compte c'est l'affaire de l'Etat* ». Et il ajoute : « *Le conseil régional joue très bien le jeu, de par le fait que c'est une habitude chez eux que de gérer ce genre de problématique, mais ensuite parce que je pense qu'ils y ont un intérêt tout particulier, notamment dans les masses financières qu'ils mobilisent. Ils ont tout intérêt à ce que les masses financières mobilisées le soient de manière efficace, aussi bien pour leurs contreparties que pour celles apportées par le FSE (...) Ils ont tout intérêt à ce que cela réussisse, il n'y a pas simplement une relecture a posteriori par l'Etat pour savoir si cela a bien ou mal marché* ».

peu cette politique, à partir de la rentrée, avec les différentes directions, les différents ministères etc.... »¹.

L'appréhension des normes communautaires par notre interlocuteur du SGAR en charge des questions européennes, très proche des textes de la Commission, renvoie ainsi explicitement à la prise en compte de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble du processus de mise en œuvre du FSE : *« Je ne suis pas persuadé que cela soit intégré de partout, et dans tous les cas compris comme tels, mais c'est dans ce sens qu'il faudrait aller, tout au long de la chaîne depuis la décision de programmation jusqu'à la décision d'attribution de l'aide aux bénéficiaires ultimes ».*

Nous l'avons indiqué, la logique d'action des services du SGAR consiste à assurer, au niveau de l'instruction, la pertinence du choix des actions cofinancées par le FSE sur le territoire aquitain. Mais il s'agit, pour eux, plus largement de garantir la bonne utilisation des fonds communautaires, et notamment l'atteinte des objectifs visés². Les prescriptions européennes en matière d'égalité des chances entre hommes et femmes sont réinterprétées à l'aune de cette logique d'action, ce qui conduit le représentant du SGAR à insister sur la nécessaire prise en compte de cette priorité dans la mise en œuvre des projets. Il déclare ainsi qu'il s'agit de *« veiller dans la mise en œuvre du projet à ce que cette problématique ne soit pas qu'une question d'affichage, que l'arbitrage ne se fasse pas seulement au niveau de ceux qui sélectionnent les projets, mais que cela se fasse aussi par les bénéficiaires finaux par rapport à leurs bénéficiaires ultimes (...) que la mise en œuvre s'approprie également la défense de cette thématique ».* En outre, l'égalité des chances est conçue par cet acteur, en référence au modèle égalitariste républicain, comme renvoyant à l'égalité d'accès des femmes et des hommes aux actions de droit commun cofinancées par le FSE : *« L'égalité des chances entre les hommes et les femmes, cela va être effectivement lorsque l'on monte un projet, vérifier que les populations auxquelles cela s'adresse, les bénéficiaires ultimes sont bien répartis en termes de sexe ratio, cela va être aussi lorsque l'on met le dispositif en place, vérifier que l'on ne privilégie pas plutôt tel type de formation professionnelle que telle autre, alors même que*

¹ Le compte-rendu de la CTS d'avril 2002 précise ainsi que le SGAR a envisagé *« de faire un point général sur cette question »* avec la DRDFE. Cf. Compte-rendu de la CTS Objectif 3 du 12 avril 2002, p. 2.

² Comme l'indiquent T. Berthet et A. Smith, les agents du SGAR ne sont pas uniquement centrés sur *« l'interprétation stricte des règles écrites »* mais aussi sur les résultats du programme. Pour le SGAR, *« les principes d'action du FSE doivent quand même être en phase avec les objectifs substantiels du programme »*, T. Berthet, A. Smith, septembre 1998, *op. cit.*, p. 31.

l'on sait que la représentation des femmes n'est manifestement pas équilibrée dans ce type de formation ». On pourrait y voir simplement une déclinaison du principe d'égalité des citoyens devant la loi, dont l'Etat en région est le garant¹. Mais cette interprétation de la norme communautaire rentre aussi en cohérence avec la propre logique d'action du SGAR, centrée sur les résultats du programme², puisque la répartition entre hommes et femmes dans les actions constitue un élément tangible d'évaluation et permet de rendre compte à court terme de l'atteinte des objectifs.

Si le secrétaire général dans son rôle de « *'gardien' des orientations globales du DOCUP* »³ a pu se mobiliser sur la norme d'intégration de l'égalité entre hommes et femmes à l'occasion d'une CTS, il en délègue totalement l'application à la DRDFE, qui lui est administrativement rattachée. Le chargé de mission « Europe » du SGAR déclare en ce sens : « *On a une déléguée aux Droits des Femmes et sa représentante qui sont assez mobilisées sur la question (...). Elles savent sur certains dossiers faire valoir la position de la thématique de l'égalité des chances* ». Et de manière tout à fait révélatrice, l'absence d'intervention des Droits des Femmes en CTS est synonyme, pour lui, d'intégration de cette dimension : « *Ce n'est pas une thématique qui pose question (...) Au gré des CTS cela n'a pas été soulevé à un tel grand nombre de reprises que cela par la Délégation aux droits des femmes. Je pense que c'est une problématique qui commence à être intégrée, enfin en tout cas dans le domaine du social* ».

Paragraphe 2 – Le service FSE de la DRTEFP : une traduction de l'égalité entre hommes et femmes sous contrainte

Pour ce qui est de la DRTEFP, comme nous allons le voir maintenant, les normes communautaires, sous le double aspect de l'approche intégrée et des actions spécifiques,

¹ Malgré les prérogatives du préfet de région en matière d'aménagement du territoire, la dimension territoriale est peu présente dans le discours de notre interlocuteur du SGAR en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. La Loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire (Loi Pasqua) stipule dans son article premier que cette politique « *a pour but d'assurer, à chaque citoyen, l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire* ». Cette loi consacre d'une certaine manière le passage d'une logique « égalitaire » à une logique « équitaire » de l'intervention publique, en autorisant la « *discrimination positive* » territoriale. Or, le cadre normatif de l'action du représentant du SGAR renvoie uniquement au principe d'égalité au sens strict, et non pas à une logique d'action positive, qu'elle soit en faveur d'une population d'un territoire ou tout simplement du public féminin.

² Comme le suggère J-C Thoenig « *La légitimité de l'Etat se bâtit ex post sur l'impératif de résultats, au moins autant qu'ex ante sur l'adhésion à la légalité de ses actes* », J-C. Thoenig, « Vues rétrospectives sur l'Etat et le juridique » in F. Chazel, J. Commaille (dirs.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, L.G.D.J., 1991, p. 173.

³ T. Berthet, A. Smith, septembre 1998, *op. cit.*, p. 27.

apparaissent davantage être une contrainte qu'une ressource. C'est pourquoi, contrairement au SGAR et au conseil régional, cet acteur ne s'en est pas saisi de manière stratégique. Plus exactement, ses faibles marges de manœuvre en matière de programmation l'ont amené à mettre en place une stratégie de mise en œuvre « minimale » de cette priorité transversale.

A l'enseigne du Département du FSE au niveau national, le problème central de la cellule FSE de la DRTEFP, en tant qu'autorité de gestion, est la consommation des crédits communautaires. Ce problème est d'autant plus prégnant que la première année du programme s'est caractérisée, comme dans l'ensemble des régions, par une sous-consommation importante des fonds communautaires¹. Les blocages financiers ont ainsi fortement marqué le pilotage du programme en début de période. Nous l'avons déjà évoqué les difficultés rencontrées par les acteurs régionaux ont été engendrées par la conjugaison de deux éléments réglementaires : la logique de « *remboursement sur la base des dépenses encourues* »² inhérente aux nouveaux règlements des fonds structurels, et la règle « *franco-française* »³ d'imputation budgétaire sur la trésorerie effectivement disponible. Ces deux éléments, en se conjuguant, ont bloqué partiellement la programmation puisque la trésorerie disponible dépendait des remboursements, et que ceux-ci ont tardé à arriver, du fait des divergences d'interprétation entre la France et la Commission concernant la définition de la notion de « bénéficiaire final ». Comme l'indique le rapport national d'exécution pour l'année 2000 : « *Le problème le plus grave qui provoque le blocage de la programmation provient d'une divergence entre la France et les services de la Commission européenne sur l'interprétation des règlements en ce qui concerne la notion de bénéficiaire final. Cette divergence provoque un retard important dans la mise en œuvre de l'Objectif 3. En effet le remboursement des dépenses déclarées le 6 février 2001 n'a pas pu être obtenu* »⁴.

Ce n'est qu'à partir de la fin de l'année 2001 et surtout au début de 2002 que ces difficultés se sont aplanies, notamment par des dispositions visant le « décrochage » entre l'engagement

¹ A titre indicatif en Aquitaine le taux de programmation (FSE programmé / maquette initiale) pour l'année 2000 a été seulement de 31,4% et le taux de réalisation (FSE réalisé / maquette initiale) de 25,9%. Cf. M. Lexton, *Rapport régional Aquitaine, Evaluation intermédiaire de l'Objectif 3, annexe au rapport à mi-parcours*, Consortium de l'évaluation, DGEFP, octobre 2003. La faible consommation en 2000 est à corrélérer au fait que l'année 2000 se trouve à cheval sur deux programmes. Comme le précise le compte-rendu du C.P.R. du 30 mars 2001 : « *2000 a été une année de transition encore abondamment financée par des crédits de l'ancien programme* ».

² Cf. Compte-rendu du CPR de l'Objectif 3 du 30 mars 2001.

³ Le représentant de la Commission au CPR de mars 2001 déclarait que cette « *difficulté est franco-française* ».

⁴ Cf. FSE 2000-2006. Programme Objectif 3. Rapport annuel d'exécution, année 2000, France, 30 juin 2001, p. 69.

juridique et l'engagement financier¹, ainsi que par la stabilisation de la notion de bénéficiaire final². L'année 2002 a donné lieu à la mise en place de multiples mesures d'amélioration et de simplification du dispositif³ visant à relancer la programmation. Dans ce cadre, l'exigence de maximisation de l'utilisation des fonds en région a été renforcée d'un point de vue politique. La circulaire Premier ministre de juillet 2002 adressée aux préfets de région, stipule ainsi : « *Les nouvelles dispositions communautaires imposent un rythme rapide de réalisation des opérations notamment en raison de la règle du 'dégagement d'office'. C'est pourquoi, je vous demande de prendre toutes les mesures de nature à faire émerger les projets, à les instruire rapidement et à programmer des opérations dont la réalisation peut débiter à bref délai, conditions de la réussite des programmes* »⁴. Un représentant du SGAR Aquitaine souligne par ailleurs : « *Sur l'Objectif 3, sur l'Objectif 2, il y a systématiquement un rappel sur les risques de dégagement d'office. La politique du préfet de région est de dire effectivement (...) dès qu'un dossier est prêt on le passe, dans cette optique de se dire, on a des contraintes en termes de visée négative de dépenses, il faut mettre le paquet* ».

Si on considère que l'avancement de la programmation correspond au problème central de la DRTEFP, l'émergence de projets et la mobilisation des contreparties financières au FSE correspondent à sa « *zone d'incertitude* » principale. Au regard de cette dernière, la DRTEFP

¹ « Une dérogation a été décidée à la règle de l'engagement juridique égal à l'engagement comptable, règle qui n'autorisait à passer des conventions que dans la limite des crédits disponibles. Les conventions peuvent désormais être passées à 100 % sur la base des seules contreparties nationales. Cette dérogation a fait l'objet d'une circulaire en date du 7 février 2002 » in FSE 2000-2006. Programme Objectif 3. Rapport annuel d'exécution, année 2001, France, 30 juin 2002, p. 191.

² A l'occasion de la rencontre du 8 octobre 2001 de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité avec la Commissaire européenne en charge de l'emploi et des affaires sociales, un communiqué de presse de l'Agence Europe précisait : « *La rencontre de ce jour (...) a pour objet de s'assurer que, dès lors que les engagements sont pris par les autorités compétentes, la Commission n'a pas d'objection à des remontées de dépenses intermédiaires présentant des garanties suffisantes (dépenses certifiées, attestation sur l'honneur, etc.)*. Cette rencontre a clôturé les débats entre la Commission et la France, et on pouvait lire dans le Complément de programmation modifié en juin 2002 qu'« *en règle générale, ce sont l'Etat et les Collectivités territoriales qui sont les bénéficiaires finals* », Complément de programmation, FSE 2000-2006, Objectif 3 en France, « Soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation de formation et d'emploi », Ministère de l'emploi, Commission européenne, juin 2002, p. 107.

³ Sans rentrer dans le détail des mesures, on peut noter qu'elles ont fait l'objet d'une production assez importante de circulaires : Circulaire Premier ministre du 15 juillet 2002 relative à l'amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens ; Lettre du Premier ministre du 7 août 2002 relative à l'amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des fonds structurels européens ; Circulaire interministérielle du 19 août 2002 relative à la simplification de la gestion des fonds structurels européens ; Circulaire interministérielle du 27 novembre 2002 relative à la simplification de la gestion des fonds structurels européens.

⁴ Cf. Circulaire Premier ministre du 15 juillet 2002 relative à l'amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les Fonds structurels européens, p. 3.

est aussi dépendante que le Département FSE des acteurs de droit commun qui doivent mobiliser leurs crédits en cofinancement des actions. Mais cette dépendance est accentuée par les faibles marges de manœuvre dont elle dispose en matière de programmation au niveau régional. Les latitudes d'action de cet acteur sont réduites dans la mesure où les crédits FSE déconcentrés ont été « préfléchés », lors de la négociation des documents de programmation, sur la plupart des grands opérateurs régionaux, comme le conseil régional. En outre, la DRTEFP a peu de visibilité sur l'utilisation des crédits du volet « *national à gestion déconcentrée* », qui restent « pilotés » par les ministères concernés (y compris le Ministère de l'emploi) au niveau central.

C'est pourquoi les chargés de mission considèrent que la programmation s'effectue dans une « *logique de guichet* ». Sur une mesure donnée, ils ne peuvent pas répondre comme ils le souhaiteraient aux sollicitations d'acteurs locaux qui n'ont pas été préemptés. Les possibilités d'adaptation locale du programme s'en trouvent alors relativement marginales. Dans le même sens, le chef de la cellule FSE de la DRTEFP nuance la logique de déconcentration et de régionalisation caractérisant cette nouvelle programmation. Il déclare ainsi : « *80 % de la maquette est un exercice imposé* ». De ce point de vue, les représentants de la DRTEFP soulignent que seuls les Axes 4, 5 et 6, dont les actions ne relèvent pas entièrement de maîtres d'ouvrage désignés préalablement, leur offrent des possibilités de programmation régionalisée. Dans un premier temps, le faible avancement de l'Axe 5 dédié aux actions spécifiques en faveur des femmes, leur a permis de se ménager des marges de manœuvre en matière de programmation. Ce qui explique pourquoi, en début de programme, les services instructeurs ont positionné certains dossiers sur cet axe (au titre de la mesure 9 notamment), alors qu'ils ne relevaient pas au sens strict de l'égalité entre les hommes et les femmes¹. Nous l'avons dit, le positionnement de ces projets a été contesté par la DRDFE. Cette dernière a insisté auprès de la DRTEFP sur la nécessité d'intégrer les projets, en priorité, dans les mesures de « droit commun » afin d'éviter les effets d'aubaine sur l'axe spécifique.

¹ Certainement du fait de ces repositionnements, l'Aquitaine, avec près de 174 000 euros de FSE réalisés sur la période 2000-2002, est la région qui a le plus utilisée la mesure 9.

La DRTEFP ne devrait donc plus désormais disposer de la possibilité de faire émarger n'importe quel porteur de projet sur l'Axe 5¹.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que l'implication du SGAR dans la sélection des dossiers soit perçue par la cellule FSE de manière très négative. En effet, malgré la forte pression politique relative à la consommation des crédits FSE, les interventions du SGAR restent fortement marquées par sa logique d'action axée sur l'efficacité² du programme. Ce faisant, le service FSE de la DRTEFP ne possède plus le monopole de l'instruction des projets³ puisque le SGAR peut à tout moment remettre en cause leur expertise d'un dossier, à l'aune de ses propres critères de pertinence et d'efficacité. La main-mise du représentant du Préfet sur l'Objectif 3 réduit ainsi d'autant la maîtrise par la DRTEFP de son champ d'action, dans un contexte où ses marges de liberté en termes de positionnement et de choix des projets sont déjà peu importantes. Nous l'avons dit, elles sont limitées par le fait que le programme abonde financièrement les dispositifs de la plupart des acteurs régionaux, mais aussi parce que le nombre de projets déposés en début de période a été relativement restreint, et ne permettait pas à la DRTEFP d'opérer un véritable choix.

L'appropriation de la double approche de l'égalité entre les hommes et les femmes par les services de la DRTEFP apparaît fortement déterminée par ce contexte d'action et les stratégies des acteurs qui s'y développent.

En effet, la prise en compte transversale de l'égalité ne constitue pas une ressource pour la DRTEFP ; bien au contraire, elle s'apparente à une contrainte supplémentaire dans

¹ « On a une politique là-dessus, je dirais assez basique, c'est-à-dire que ce n'est pas parce qu'il y a des femmes qu'on le mettra sur l'Axe 5 (...) quand on a un projet, y compris sur l'Axe 5, on essaie de voir si on ne peut pas le positionner sur le droit commun, et ce n'est qu'à défaut que l'on va sur l'Axe 5 et un défaut positif, c'est-à-dire si vraiment ce n'est pas un effet d'aubaine » déclarait le chef du service FSE de la DRTEFP en 2002.

² Dans le cadre du programme national d'assistance technique objectif 2, la DATAR a réalisé un mémento sur l'évaluation des fonds structurels à destination de l'ensemble des parties prenantes des programmes communautaires. Sans préjuger de l'influence de ce type de document sur la pratique des acteurs, il n'en demeure pas moins un révélateur de l'intérêt porté par la DATAR et ses correspondants régionaux au sein des SGAR à la démarche d'évaluation, dont l'efficacité des programmes constitue l'enjeu central. Selon ce document, l'évaluation est « conçue pour renforcer l'efficacité des programmes » et « L'efficacité mesure la manière dont les objectifs fixés initialement sont atteints » in Mémento sur l'évaluation des programmes financés par les Fonds structurels européens, DATAR, octobre 1998.

³ On peut considérer avec T. Berthet et A. Smith que la DRTEFP conserve malgré tout « comme ressource principale la maîtrise de l'instruction technique de toute demande de financement FSE » et reste d'une certaine manière « le seul partenaire ayant une vision de l'ensemble des dossiers FSE », puisque même si les partenaires sont destinataires de l'ensemble des fiches synthèses à l'occasion des CTS, ces fiches ne sont pas exhaustives. Cf. T. Berthet, A. Smith, septembre 1998, *op. cit.*, p. 26.

l'instruction/sélection des dossiers. Elle est une contrainte, tout d'abord, parce que si elle devait constituer un critère de sélection des dossiers, elle deviendrait du même coup une « clé d'entrée » pour le SGAR, pour s'immiscer davantage dans le travail des services instructeur.

Qui plus est, la logique d'action de la DRTEFP est centrée sur la « règlementarité »¹ des projets. Or l'égalité des chances est une norme « molle » qui, pour être opérationnalisée, demande une certaine expertise que les services instructeurs ne possèdent pas. Ils sont donc largement dépendants de la DRDFE dans ce domaine, et intégrer la dimension d'égalité dans l'instruction des dossiers de manière systématique reviendrait à accentuer cette dépendance. La stratégie « rationnelle » du service FSE de la DRTEFP a été de supprimer la mention d'égalité entre les femmes et les hommes dans le dossier de candidature en 2001 et de ne pas utiliser cette dimension comme un critère pertinent dans l'instruction/sélection des projets.

Dès lors, on comprend aussi pourquoi l'orientation communautaire relative à l'approche intégrée est considérée par les chargés de mission de la DRTEFP comme étant peu légitime, contradictoire avec la mise en place de mesures spécifiques et peu opérationnalisable.

Concernant l'axe spécifique, la DRTEFP est dans une position similaire puisqu'elle n'en maîtrise pas totalement la programmation. Au sujet du plan de financement régional qui doit être défini chaque année n-1 pour l'année n, le responsable FSE de la DRTEFP souligne qu'il s'agit « *d'un exercice totalement artificiel* ». Il évoque plus précisément les difficultés à effectuer cet exercice sur l'Axe 5 relatif aux actions spécifiques en direction des femmes. Et la DRDFE signale à ce propos : « *Au niveau de la DRTEFP c'est très difficile d'avoir, au début de l'année, le plan régional de financement pour l'axe 5, puisqu'en fait c'est au fur et à mesure, comme on travaille par projet, c'est au fur et à mesure que l'on monte les projets que les plans de financement se montent et que l'on sollicite le FSE (...). Cela a été acquis, cela a été dit une bonne fois pour toutes qu'au niveau de l'axe 5, le plan régional ne pouvait être annoncé en tant que tel, parce qu'il était mouvant* ».

Nous l'avons signalé, la DRTEFP n'a pas la maîtrise technique des questions d'égalité entre les hommes et les femmes et se trouve, de ce fait, en situation de dépendance vis-à-vis du service déconcentré des Droits des Femmes pour faire aboutir son problème central :

¹ A l'enseigne de ce que T. Berthet et A. Smith ont observé à propos de l'Objectif 2, « *du côté de la DRTEFP, la logique dominante est réglementaire* », T. Berthet, A. Smith, septembre 1998, *op. cit.*, p. 34.

l'avancement de la programmation, et particulièrement de l'axe spécifique. C'est pourquoi la DRDFE est consultée pour avis sur l'ensemble des dossiers relevant du champ de l'égalité des chances.

Afin de pallier ce manque d'expertise et pour réduire aussi les charges administratives importantes que le traitement des dossiers génère, la DRTEFP a tenté de déléguer la gestion de l'Axe 5 à la DRDFE. Cela lui aurait permis d'un point de vue stratégique, de se ménager des marges de liberté pour consacrer davantage de temps à l'impulsion des projets (et favoriser ainsi la consommation des crédits FSE) et au travail sur le « fond » des dossiers dans les autres axes¹. Cette délégation lui assurerait aussi à travers l'expertise des Droits des Femmes le bon déroulement de la programmation sur cet axe, tout en lui permettant de se défausser sur elles en cas de sous-consommation des crédits. Mais la DRDFE s'y est refusée, arguant, comme l'a fait le SDFE au niveau national, qu'une telle délégation contredisait la logique d'intégration transversale de la dimension d'égalité entre hommes et femmes. Les services instructeurs de la DRTEFP n'ont pas pu de ce fait récupérer la maîtrise de la zone d'incertitude relative à la consommation du FSE dédié à l'égalité des chances.

De manière paradoxale, les blocages financiers, en entraînant une faible consommation des crédits sur les deux premières années, ont redonné des marges de manœuvre financières aux copilotes en 2003, puisqu'ils pouvaient compter alors sur les reliquats des années antérieures. Ainsi, les acteurs régionaux se sont engagés, cette année-là, dans un pilotage plus stratégique par un redéploiement des crédits sur les mesures - et les « types d'action » à l'intérieur de celles-ci - les plus consommatrices, et se sont focalisés davantage sur le suivi des actions à partir de données physiques et qualitatives.

¹ Le fort développement des charges administratives liées à la gestion du FSE constitue une contrainte majeure pour les services car il les empêche d'effectuer des visites sur site pour l'instruction ou le suivi des dossiers. L'importance prise dans leur travail quotidien par les tâches administratives obère leur connaissance qualitative des projets cofinancés et a pu être vécue par certains représentants de la DRTEFP comme un « *changement de métier* ». L'ancien chef du service FSE de la DRTEFP au moment de son intégration au SGAR déclarait ainsi : « *Tout ce dont on parle c'est du boulot, et du boulot qui s'accumule de plus en plus, qui fait que les collègues n'ont absolument pas le temps d'aller sur le terrain, les dossiers on ne les connaît maintenant uniquement que par le dossier carton (...) ce n'est pas un choix volontaire c'est un choix subi (...) en fait, on a fait des économies partout où on pouvait en termes de temps (...) cela est totalement frustrant (...) c'est une espèce d'énorme usine à gaz que l'on a montée, en fait on s'intéresse plus à la forme qu'au fond (...) on nage dans l'artificiel on ne sait pas ce que sont les dossiers* ».

Nous l'avons déjà évoqué, c'est notamment à l'occasion du CPR de mars 2003 qu'une action spécifique relevant de l'axe 5 a été présentée aux partenaires¹. Mais cet axe, du fait de ses faibles résultats en termes de programmation, n'a pas été visé par le redéploiement des reliquats. Il s'est agi uniquement, selon le document produit à l'occasion de ce CPR, de « *consolider les engagements* »² en matière d'égalité des chances. Dans le même sens, la concertation régionale autour de la révision à mi-parcours du programme³ a seulement débouché sur une reconduction de l'enveloppe financière de l'axe spécifique pour la seconde moitié du programme : « *En termes financiers il est proposé de maintenir le niveau de la mesure 8 et 9* »⁴.

C'est bien évidemment, ici, le souci d'optimiser la consommation des fonds qui a présidé au choix de ne pas augmenter les montants FSE sur cet axe, axe dont les résultats sur les trois premières années sont jugés comme étant « *relativement faibles* »⁵. Mais ce choix est rendu nécessaire par le fait que les services de la DRTEFP ne disposent que d'une faible expertise sur ce champ, et n'ont pas non plus la maîtrise de la zone d'incertitude liée à la mobilisation des contreparties au FSE et au montage des projets sur cet axe. Dans ce contexte, la stratégie de la DRTEFP semble relativement constante puisqu'après avoir tenté de déléguer la gestion de cet axe à la DRDFE, elle a fait la proposition, pour la révision à mi-parcours, de mettre en place « *une délégation de gestion à une structure [qui] permettrait une meilleure opérationnalité* »⁶. D'après le document produit à l'occasion de cette révision, cela constituerait une solution au déficit d'animation dont l'origine est le manque de moyens humains de la DRDFE.

¹ Voir partie consacrée au pilotage du programme (Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 1).

² Document remis aux participants du CPR du 7 mars 2003, Comité de pilotage régional Objectif 3, DRTEFP Aquitaine – Région Aquitaine. Ceci étant, le montant FSE sur cet axe a été revu à la baisse puisque le plan de financement de la mesure 8 et 9 pour 2003 ne correspond qu'à 69% de la maquette initiale 2003.

³ En vue de la révision à mi-parcours du programme national FSE Objectif 3, les copilotes aquitains ont invité les partenaires régionaux à participer à des travaux préparatoires en septembre 2003, avant la tenue du CPR consacré à cette question le 17 octobre 2003. La lettre d'invitation cosignée par le préfet de région et le président du conseil régional Aquitaine précise ainsi : « *Au titre de la concertation régionale sur la révision, nous vous invitons à participer à trois séances de travail qui auront pour objectif de recueillir vos suggestions et contributions visant à définir des propositions pour la deuxième partie de la programmation (2004/2006)* » in Lettre du préfet de région et du président du conseil régional Aquitaine du 1^{er} août 2003 adressée aux membres du Comité régional de pilotage, Objectif 3 2000-2006 relative à la révision à mi-parcours. Ces travaux ont donné lieu à la rédaction d'un document de synthèse présenté au CPR d'octobre.

⁴ Cf. Comité régional de pilotage, 17 octobre 2003. Révision à mi-parcours. Objectif 3. Equal, préfecture de la région Aquitaine, Région Aquitaine, p. 22.

⁵ *Ibid*, p. 21.

⁶ *Ibid*, p. 22.

Il est précisé ainsi : « *La question de l'animation est posée. L'équipe restreinte de la DRDFE ne permet pas de couvrir tous les besoins* »¹. De notre point de vue, cette argumentation avalise l'hypothèse de la forte dépendance de la DRTEFP vis-à-vis de la DRDFE puisqu'on peut y lire, en creux, que seule cette dernière assure dans les faits l'animation des mesures spécifiques, et possède l'expertise nécessaire. La délégation de gestion à une autre structure que les Droits des Femmes s'apparente alors à une stratégie de la DRTEFP lui permettant d'en réduire les effets.

Cette analyse, pour être totalement valide, nécessite que l'on se penche maintenant de manière plus fine sur les modalités d'appropriation des orientations communautaires par la DRDFE et sur les stratégies qu'elle a développées dans ses relations avec les acteurs évoqués précédemment.

Paragraphe 3 – L'appropriation de la double approche par la DRDFE : entre effet de levier et stratégie de repli

Des développements précédents, il ressort que la manière dont les copilotes du programme se sont saisis des normes d'égalité des chances issues du niveau communautaire est liée aux stratégies qu'ils ont mises en place, stratégies elles-mêmes déterminées par la structuration du système d'action construit autour du programme Objectif 3. On ne peut donc pas faire l'impasse sur la mise à plat de la stratégie de la DRDFE pour appréhender la régulation du système dans son ensemble et les interactions à l'œuvre au sein de celui-ci.

Nous montrerons en particulier que les tensions interinstitutionnelles, qui ont émergé occasionnellement entre la DRDFE et la DRTEFP, s'expliquent non seulement par la dépendance de cette dernière, mais encore par la stratégie que la DRDFE a développée pour conserver le monopole de l'expertise sur l'égalité entre les hommes et les femmes. Cette analyse « systémique » nous permettra de manière concomitante d'éclairer le type d'appropriation des normes et instruments communautaires en matière d'égalité des chances opéré par cet acteur.

Pour les services déconcentrés des Droits des Femmes, comme pour leurs homologues nationaux, le FSE constitue à l'évidence une ressource financière supplémentaire importante.

¹ *Ibid.*

Mais l'inscription des normes relatives à la double approche de l'égalité dans les règlements des fonds structurels et dans le DOCUP en fait aussi, sinon davantage, un levier normatif pour contraindre les acteurs à prendre en compte cette dimension et infléchir ainsi les dispositifs de droit commun. La déléguée régionale adjointe aux droits des femmes souligne en ce sens : « *On utilise beaucoup l'argumentaire européen pour impulser sur l'égalité des chances, le financier intervient après, en dernier lieu en fait* ».

Dans cette optique, elle insiste régulièrement auprès des partenaires sur la nécessité de conduire les deux approches, transversale et spécifique, simultanément. Dans le texte de présentation de l'axe spécifique distribué aux participants du CPR de mars 2003, il est ainsi précisé que le principe d'égalité des chances entre hommes et femmes « *fait l'objet de mesures spécifiques en faveur des femmes au sein d'un axe prioritaire, l'axe 5 ainsi que des actions transversales à l'ensemble des autres axes* »¹. Le fait que le FSE soit adossé aux politiques nationales, et donc au PNAE où sont inscrites les orientations communautaires en matière d'égalité des chances entre les hommes, renforce la légitimité de ces dernières dans le programme Objectif 3. Ceci étant, on a repéré au cours de nos investigations une très faible appropriation par les acteurs régionaux de cette politique nationale dont le FSE est l'instrument financier. Ce constat est à rapprocher sans doute des modalités d'élaboration fortement centralisées du PNAE, élaboration qui associe peu les acteurs régionaux et par voie de conséquence ne peut faciliter son appropriation par ceux-ci. Cependant, en dehors des orientations affichées, la faible lisibilité du PNAE aux différents moments de la mise en œuvre du programme FSE, ne permet pas non plus aux acteurs de l'appréhender véritablement. En dehors des acteurs concernés directement - le SPE au sens large - pour la plupart de nos interlocuteurs, le PNAE n'a pas de signification ou renvoie aux opérateurs du Ministère de l'emploi (l'ANPE principalement). Aussi, aucun d'entre eux n'a été en mesure de désigner l'articulation des actions qu'ils conduisaient au titre du FSE avec les lignes directrices du PNAE. En région, ce document « politique » national se présente alors davantage comme un document de cadrage général, dont le DOCUP tient compte², plutôt

¹ Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité / Objectif 3 - axe 5 mesure 8 et 9 / Comité de pilotage du 7 mars 2003, p. 1.

² Un représentant de la DRTEFP déclare à propos de l'articulation du PNAE au FSE : « *A la limite cela s'imbrique plutôt bien parce que le DOCUP est ainsi rédigé, notre 'bible' nous fixe bien le cadre* ».

qu'une référence normative irriguant l'ensemble de la mise en œuvre du programme¹. Le PNAE n'est approprié localement, de ce fait, que par certains acteurs de l'Objectif 3, pour lesquels il constitue le fil conducteur de leurs interventions : les services déconcentrés des Droits des Femmes et à l'Égalité, de l'ANPE, de l'AFPA et du Ministère de l'emploi.

Malgré le fort affichage des normes d'égalité des chances entre les femmes et les hommes au niveau de l'Objectif 3, force est de remarquer que l'intégration de cette priorité dans l'ensemble des actions est impulsée essentiellement par la DRDFE au moment des Commissions Techniques Spécialisées. Les services instructeurs (en particulier de la DRTEFP) sont peu enclins à prendre en considération cette thématique dans l'instruction/sélection des projets. Aussi, la DRDFE a-t-elle rappelé, lors de la concertation régionale consacrée à la révision à mi-parcours, « *que l'égalité des genres ne doit pas être l'affaire de la seule délégation* »².

La prise en charge par les autres acteurs de la thématique d'égalité entre hommes et femmes constitue l'enjeu central de la DRDFE puisque c'est de cela dont dépend sa capacité d'action en la matière.

C'est pourquoi, au-delà de leur participation aux instances de pilotage et de programmation de l'Objectif 3, les Droits des Femmes tendent aussi à sensibiliser, sur la prise en compte transversale de l'égalité, l'ensemble des acteurs avec lesquels elles travaillent. C'est notamment à l'occasion du montage d'un projet sur l'Axe 5 que des relations peuvent se nouer, mais pas exclusivement, puisque le réseau partenarial de la DRDFE n'est pas réductible à l'Objectif 3. Ceci étant, le FSE et paradoxalement les actions spécifiques, s'avèrent pour cette dernière un vecteur important de diffusion de la norme d'intégration de l'égalité des chances entre hommes et femmes. Une représentante du service déconcentré des Droits des Femmes déclare ainsi : « *On utilise l'Objectif 2 ou l'Objectif 3 comme des leviers, chaque porteur de projet qui peut être rencontré, on lui pose la question* »³.

¹ Les copilotes du programme se réfèrent d'ailleurs davantage à la Stratégie Européenne pour l'Emploi qu'à sa déclinaison nationale qu'est le PNAE.

² Comité régional de pilotage, 17 octobre 2003. Révision à mi-parcours. Objectif 3. Equal, préfecture de la région Aquitaine, Région Aquitaine, p. 22.

³ Entretien en DRDFE.

Ainsi, selon la DRDFE, l'Axe 5 consacré aux actions positives en faveur des femmes participe aussi de la logique d'intégration de l'égalité des chances puisque la mise en œuvre de projets dédiés aux femmes suppose, comme dans les autres axes, que les opérateurs de droit commun portent une attention particulière à cette priorité. D'ailleurs, les mesures 8 et 9 du DOCUP ne concernent pas uniquement les crédits du Service des droits des femmes. La DRDFE est par conséquent impliquée dans les actions spécifiques, aussi bien en tant que « partenaire » que cofinancier. Ce faisant, le FSE permet à la DRDFE, comme elle l'indique dans le bilan des actions de l'Axe 5, de « *créer des partenariats associant des institutionnels (services publics) et des acteurs du monde socio-économique (branche professionnelle, entreprise, organisme de formation, OPCA)* »¹.

C'est en particulier le cas du projet relatif à la diversification des choix professionnels des jeunes filles dans l'Apprentissage qui a favorisé le développement des relations de travail de la DRDFE avec les services compétents de la Région Aquitaine. Il est conduit par le conseil régional en collaboration avec la DRDFE, sans que cette dernière intervienne en cofinancement. Initialement positionné sur la mesure 4 : « *Faciliter le passage de l'école au travail* » lors de son lancement, en 2003, le projet pilote de la Région émerge désormais sur la mesure 8 : « *Développer l'accès et la participation des femmes au marché du travail* » de l'Axe 5. Du point de vue de la Région, les motifs de ce changement de positionnement sont doubles : il s'agit, tout d'abord, d'un apport supplémentaire de crédits FSE qui lui permet de conserver l'intégralité de son enveloppe « gagée » sur la mesure 4. Ensuite, ce positionnement sur l'axe spécifique donne plus de visibilité à l'intervention de l'institution régionale en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. On peut y voir, du côté de la DRDFE, la confirmation de la démarche d'intégration de l'égalité à travers la mise en œuvre d'actions positives. D'ailleurs, pour la déléguée régionale, « l'égalité des chances » est quasiment synonyme d'approche intégrée : « *Dans chaque politique, chaque action, on examine la situation des femmes par rapport à l'opération et ensuite on essaie de voir comment on va travailler et en quoi cette action aura un impact sur la situation des femmes au regard de l'emploi (...). Il s'agit chaque fois d'avoir un diagnostic sur la situation, de savoir précisément où sont les femmes, et ensuite de voir comment l'action aura un impact normalement positif sur la situation des femmes, et surtout de faire en sorte qu'il n'y ait pas*

¹ Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité / Objectif 3 - axe 5 mesure 8 et 9 / Comité de pilotage du 7 mars 2003, p. 3.

un impact négatif »¹. Cette définition, qui reprend la logique procédurale de la Commission européenne, peut donc s'appliquer aussi bien à des mesures ordinaires qu'à des actions spécifiques en faveur des femmes. Selon la DRDFE, ces actions sont conçues avant tout comme des actions « exemplaires », permettant de faire la démonstration auprès des acteurs, de la pertinence de la prise en compte de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes. Par ailleurs, ces actions contribuent en retour à renforcer la crédibilité du service. La DRDFE déclare à ce sujet : « *Je pense qu'il ne serait pas productif de faire du martèlement et de la formation pure et dure sur l'égalité, cela ne servirait à rien (...) On a déjà fait la démonstration qu'on pouvait réaliser un certain nombre de choses, avec des partenaires socio-économiques, des partenaires extérieurs qui avaient la volonté aussi de faire, qui pensaient que c'était important de travailler sur ce sujet (...) et qu'en plus cela donnait des résultats positifs. Donc, de ce fait, on a une certaine crédibilité par rapport à ce qu'on a fait jusqu'à présent* ».

Pour les Droits des Femmes, les projets qui émergent sur l'axe spécifique ont « *valeur d'exemple* »² et doivent, de ce fait, nécessairement apporter une plus-value par rapport aux actions de droit commun. C'est pourquoi les représentantes des Droits des Femmes ont insisté sur la priorité à donner, lors de la programmation, au positionnement des projets sur les autres axes du DOCUP, lorsqu'il s'avère que ceux-ci n'ont pas de « valeur ajoutée » au regard des mesures générales.

En ce sens, le FSE permet de cofinancer des actions pour des femmes qui ne peuvent bénéficier des dispositifs de droit commun. Le bilan des actions de l'Axe 5 présenté par la DRDFE au CPR de 2003 précise explicitement : « *Le FSE permet notamment de construire des actions pour des bénéficiaires ultimes n'entrant pas prioritairement sur les dispositifs de droit commun* »³. L'enjeu commun de la « valeur ajoutée » du FSE explique aussi en partie les relations étroites que la DRDFE a nouées avec les services du conseil régional à l'occasion de la mise en place du projet pilote relatif à l'Apprentissage.

Compte tenu de son problème central, qui est la prise en charge d'actions en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes par l'ensemble des acteurs, et du faible intérêt porté

¹ Entretien en DRDFE Aquitaine.

² Entretien en DRDFE Aquitaine.

³ Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité / Objectif 3 - axe 5 mesure 8 et 9 / Comité de pilotage du 7 mars 2003.

à cette dimension dans l’instruction/sélection des projets par les partenaires du programme, la mise en avant par la DRDFE de l’intégration de l’égalité par le prisme des mesures spécifiques, constitue, de notre point de vue, une stratégie « rationnelle ». Cette stratégie qui s’apparente à un « repli » de celle-ci sur ses prérogatives initiales, s’avère fortement liée au contexte d’action dans lequel elle s’inscrit. C’est ce contexte qui définit ses chances de gain et de perte ainsi que ses ressources et ses contraintes dont dépendent ses relations avec les autres acteurs. En effet, l’intégration transversale de l’égalité entre hommes et femmes au cours du processus d’instruction/sélection s’avère relativement ardue, notamment parce que la configuration du système d’acteurs incline les parties prenantes des CTS à dégager un consensus neutre vis-à-vis de cette question, et dissuade également la DRTEFP de la prendre en compte dans le traitement des dossiers. La DRDFE a donc tout intérêt à se mobiliser sur les actions spécifiques pour diffuser l’approche intégrée - en mettant l’accent sur le caractère exemplaire de ces actions - puisqu’elle fait davantage autorité sur ce champ dont elle a une maîtrise quasi exclusive. On pourrait ajouter que, par ce biais, elle trouve à s’appuyer sur des « règles institutionnalisées », correspondant à la fois à des schèmes cognitifs et normatifs, des usages et routines, qu’en même temps elle conforte et renforce en les actualisant dans ses relations inter-institutionnelles. Dans cette perspective, les services de la DRTEFP restent dépendants d’elle quant à la programmation des mesures du DOCUP dédiées aux femmes. Tout se passe comme si elle possédait, alors, les ressources suffisantes pour contrebalancer les risques liés au contrôle de l’éligibilité des actions par la DRTEFP. C’est pourquoi, au grand dam des représentants de la DRTEFP, elle n’a pas eu besoin, ni voulu prendre à son compte l’instruction des dossiers relatifs à l’axe spécifique¹.

Nous avons dans un premier temps supposé que c’était la forte présence du SGAR dans l’Objectif 3 qui l’inclinait à refuser cette charge pour se consacrer à la démarche transversale, démarche pour laquelle elle devait pouvoir compter sur l’appui hiérarchique de la Préfecture de région. Force est de constater qu’au contraire, c’est bien l’implication de celui-ci dans le

¹ Un chargé de mission de la DRTEFP souligne son incompréhension par rapport au refus de la DRDFE de prendre en charge la gestion de l’Axe 5 : « Sur la politique d’égalité des chances, on pourrait penser quand même qu’une Délégation comme les Droits des Femmes qui n’a pas beaucoup d’argent, qui n’a pas beaucoup, donc, de légitimité ‘politique’, qui a une légitimité ‘idéologique’ et encore très fragile, aurait pu s’emparer de cela pour exister (...). Quand on leur a dit que nous souhaitons qu’elle soit service instructeur de dossiers en première ligne, et que nous nous fassions uniquement l’interlocuteur en CTS, après avoir dit oui dans un premier temps, elles ont dit non. Moi je pense qu’elles ont un peu raté une occasion, d’une certaine manière, de gonfler artificiellement le budget de la DRDFE en utilisant les contreparties FSE comme une part de leur budget ».

processus de sélection qui, en contraignant les services instructeurs de la DRTEFP, oblige d'un côté, la DRDFE à se replier sur les mesures spécifiques et de l'autre, la conduit à ne pas en assurer la gestion afin de se ménager des marges de manœuvre dans la réalisation de son propre enjeu. La gestion de l'Axe 5 n'est pas matériellement impossible pour les représentantes des Droits des Femmes ; cependant le temps consacré à cette tâche réduirait d'autant leur capacité à impulser et appuyer la mise en œuvre de projets, ainsi qu'à développer leur partenariat. Or, c'est sur la base de ces projets que la DRDFE entend promouvoir la prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes par les acteurs de droit commun.

Mais cette stratégie que l'on a qualifiée de « repli », se double d'un refus de la DRDFE de transmettre aux partenaires du programme, y compris à la DRTEFP, des outils méthodologiques permettant d'intégrer de manière transversale l'égalité des chances. De son point de vue, la mise en œuvre d'actions exemplaires suffit à faire la démonstration de ce qu'il est possible d'entreprendre en la matière¹. La DRDFE déclare ainsi : « *C'est par la démonstration, en disant vous voyez, quand on veut on peut (...) c'est ma position, je me refuse à faire des grandes déclarations et des grands systèmes méthodologiques, pour dire aux gens : il faut faire ceci, il faut faire cela, l'égalité c'est ceci, l'égalité c'est cela, non je fais la démonstration concrète avec des gens convaincus* ». Il s'agit là encore d'une attitude tout à fait opératoire d'un point de vue stratégique, puisqu'en ne diffusant pas son expertise, elle rend *de facto* les partenaires dépendants d'elle et conserve la maîtrise totale de son champ d'action. D'ailleurs, la déléguée régionale précise qu'elle ne collabore qu'avec des acteurs « *convaincus* » ou qui ont la « *volonté de faire* », ce qui est une autre manière de dire que ces acteurs et elle ont un enjeu commun et sont donc interdépendants.

¹ La DRDFE avait la possibilité de conduire des actions au titre de la mesure 9 de l'Axe 5 visant à « *mobiliser les acteurs à la mise en œuvre de l'approche intégrée de l'égalité entre hommes et femmes* » mais jusqu'à présent, peu de projets ont été cofinancés pour des raisons qui tiennent, selon elle, à « *la mobilisation réduite des partenaires cofinanceurs potentiels* ». La sensibilisation et la formation des acteurs à l'égalité des chances sont donc menées avant tout « *chemin faisant* » au sein des projets qui émergent sur la mesure 8 : « *Développer l'accès et la participation des femmes au marché du travail* », et non à travers la mise en place d'actions consacrées tout particulièrement à la démarche intégrée. D'ailleurs, sur les neuf projets de la mesure 9 mis en œuvre entre 2000 et 2002, aucun ne concerne *stricto sensu* la formation ou la diffusion d'outils méthodologiques relatives à la démarche transversale d'intégration de l'égalité entre hommes et femmes. Cf. Partie rédigée par la DRDFE dans le document remis aux participants du CPR du 7 mars 2003, Comité de pilotage régional Objectif 3, DRTEFP Aquitaine – Région Aquitaine.

Mais compte tenu des faibles effectifs de la Délégation, ses représentantes ne peuvent pas s'investir sur tous les dossiers, ce qui explique aussi qu'elles tendent à ne travailler qu'avec les acteurs qui se mobilisent sur cette question.

Plus largement, l'évaluation nationale à mi-parcours du programme Objectif 3 avait relevé, selon les régions, deux types d'attitudes différentes des DRDFE par rapport à la diffusion de l'approche intégrée, démontrant par là les relations de causalité existant entre ces attitudes et les configurations d'acteurs régionales. La première de ces attitudes, comme dans le cas de l'Aquitaine, consiste de la part des DRDFE à ne pas diffuser de méthodologie en matière d'approche intégrée, et la seconde, au contraire, à former les acteurs et leur transmettre des outils *ad hoc*¹. Le rapport d'évaluation précisait que les réticences des Droits des Femmes à partager leur expertise avec les autres acteurs s'expliquaient en partie par « *la faiblesse historique des services déconcentrés des Droits des Femmes et de l'Égalité en termes de budget et de poids institutionnel, ainsi que leur dépendance structurelle vis-à-vis des acteurs qui mettent en œuvre les politiques de droit commun* »². Ce constat s'applique assez bien au contexte aquitain, à condition de préciser que c'est justement cette stratégie de rétention qui permet aux services déconcentrés des Droits des Femmes d'utiliser le FSE comme un moyen de rééquilibrer les rapports de force qui lui sont initialement peu favorables.

Au total, en Aquitaine, la double stratégie de repli sur l'axe spécifique et de rétention en matière de méthodologie de l'approche intégrée permet à la DRDFE de garder le monopole de l'expertise relative à l'égalité entre les hommes et les femmes, et de se rendre ainsi incontournable au sein du partenariat de l'Objectif 3³.

¹ « Deux attitudes sont repérables, d'un côté on assiste de la part des DRDFE à un repli sur leur expertise, de l'autre au contraire à un partage de l'expertise à travers la diffusion d'outils méthodologiques » in *Rapport d'évaluation à mi-parcours, Évaluation de l'Objectif 3*, Consortium d'évaluation, 30 décembre 2003, p. 368. Les régions Rhône-Alpes et Ile-de-France, souvent présentées comme des régions pourvoyeuses de « bonnes pratiques » en matière de *gender mainstreaming*, sont assez représentatives de la seconde attitude. Par exemple, en Rhône-Alpes a été produite une « *Fiche de cotation* » à destination de l'ensemble des acteurs régionaux permettant d'évaluer l'impact d'un projet au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cf. « Boîte à outils de l'évaluation des politiques régionales. La Fiche de cotation d'un projet au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes », *Eureval-C3E*, janvier 2002.

² Consortium d'évaluation, décembre 2003, *op. cit.*

³ De manière symptomatique, un de nos interlocuteurs du Département FSE de la DGEFP critiquait le fait, qu'en région, les DRDFE se considéraient comme les dépositaires et les garantes uniques de la valeur d'égalité entre les hommes et les femmes, tout en précisant que l'axe spécifique constituait, pour elles, un « pré-carré » où elles avaient une latitude assez large. La prise de position de cet acteur est assez révélatrice, de notre point de vue, de la dépendance de l'autorité de gestion vis-à-vis des Droits des Femmes dans l'actualisation des normes d'égalité entre les femmes et les hommes dans le programme.

Ce faisant, l'obligation qui est faite aux acteurs régionaux d'appliquer les orientations normatives communautaires et nationales en matière d'égalité entre hommes et femmes, nécessite l'implication de la DRDFE dans l'ensemble du processus de mise en œuvre du programme, que ce soit au niveau du pilotage, de l'instruction/sélection des dossiers ou du montage de projets.

Dans ce contexte, il est vraisemblable d'imputer les tensions « sourdes » qui émergent entre la déléguée régionale et le responsable du service FSE de la DRTEFP à l'interdépendance de ces deux acteurs : la DRDFE détient le monopole de l'expertise en matière d'égalité entre hommes et femmes mais elle dépend, tout de même, des sollicitations de la DRTEFP quant à la prise en compte transversale de cette dimension dans l'instruction des dossiers qui n'émargent pas sur l'Axe 5. Les conflits, s'ils sont rarement ouverts¹, se donnent à voir à travers la crispation de chacun des protagonistes sur la logique institutionnelle de l'autre. En effet, le chef du service FSE de la DRTEFP critique, en aparté, le caractère « *idéologique* » et « *engagé* » du discours de la DRDFE qui, selon lui, ne permet pas d'avancer sur la question de l'égalité entre les hommes et les femmes². Il précise par ailleurs qu'il est plus facile de travailler avec la déléguée régionale adjointe qui, elle, se positionne sur un « *niveau technique* »³. Côté DRDFE, sans explicitement désigner la DRTEFP, on stigmatise de manière générale le fait que « *les acteurs ne voient pas la nécessité de prendre en compte l'égalité des chances* » et qu'ils « *considèrent que c'est le rôle de la DRDFE* ». Les protagonistes mobilisent ici, ce que l'on pourrait appeler avec A. Smith, des « *perceptions institutionnalisées* »⁴.

¹ T. Berthet et A. Smith soulignent très justement à ce propos que « *les jeux de pouvoirs* » ont « *une nature euphémisée, donnant lieu à des stratégies de pression et d'évitement qui s'expriment rarement dans les instances formelles du partenariat et plus dans les échanges quotidiens* », T. Berthet, A. Smith, septembre 1998, *op. cit.*, p. 35.

² On déclare en DRTEFP que les relations avec la DRDFE sont parfois difficiles car ses interventions se traduisent par « *des débats qui relèvent de la caricature et dont l'égalité des chances ne sort pas nécessairement grandie* ». Le responsable du Service FSE donne l'exemple suivant : « *Elle fait ce genre de réflexion à propos de l'Axe 5 : 'Sur telle opération on nous demande effectivement de payer à 100% mais en fait il n'y a que la moitié de femmes'. A la limite pour moi, ce n'est pas le quantitatif qui est important, c'est de voir si la thématique est intéressante et si effectivement le fait d'avoir cinq femmes sur dix dans une action dans laquelle il y avait zéro femme avant, constitue un progrès phénoménal. C'est plutôt cela qu'il faut lire* ». Ici encore, il nous semble que le positionnement et l'éligibilité des projets sur l'Axe 5 dédié aux femmes, sont source de conflits entre la DRTEFP et la DRDFE dans la mesure où cela met en jeu les prérogatives de ces deux acteurs, mais aussi et surtout, la capacité de chacun d'eux à résoudre leur problème central : la consommation des crédits FSE pour la DRTEFP et la prise en compte de l'égalité hommes/femmes par l'ensemble des acteurs pour la DRDFE.

³ Entretien en DRTEFP.

⁴ A. Smith, 2000, *op. cit.*, p. 240.

Ces schèmes de perception qui renvoient aux logiques d'action des acteurs, correspondent aussi à l'image que se fait chaque partenaire de son « associé-rival ». Elles informent leurs interactions mais cristallisent et alimentent en même temps les tensions interinstitutionnelles. Ainsi, d'un côté, la DRTEFP oppose la logique d'action militante et revendicative attachée aux « Droits des Femmes » à la sienne, ancrée sur une pratique administrative et technique ; et de l'autre, la déléguée régionale perçoit quant à elle, la tendance de ses partenaires à se défaire sur elle pour la prise en compte de l'égalité entre hommes et femmes, comme étant incompatible avec sa mission d'impulsion et son rôle d'aiguillon en la matière.

On peut considérer d'une certaine manière que l'on a affaire ici, plus globalement, à un « effet système » qui a des conséquences, tant sur la mise en œuvre des orientations communautaires relative à la double approche de l'égalité que sur les représentations qu'ont les acteurs de celles-ci. En effet, aux vues de la faible traduction de l'approche intégrée par les services instructeurs et du faible poids institutionnel de la DRDFE, cette dernière est amenée à se replier sur les actions positives de l'Axe 5. Afin de garder la maîtrise de son champ d'action et de conforter sa place au sein du partenariat, elle joue, par ailleurs, le jeu de la rétention en matière de méthodologie.

Si dans le contexte d'action décrit plus haut, ces stratégies sont rationnelles, elles ont pour effet d'accentuer la dépendance des services de la DRTEFP par rapport à la DRDFE, et de rendre plus conflictuelles les relations partenariales de ces deux acteurs. Le positionnement stratégique de la DRDFE est alors perçu par la DRTEFP, davantage comme renvoyant aux prérogatives traditionnelles de cette dernière en matière d'actions spécifiques que sous l'angle de l'approche transversale. De même, la DRTEFP a de « *bonnes raisons* »¹ de ne pas prendre en compte la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des dossiers, et son attitude défavorable à l'approche intégrée est interprétée par la DRDFE comme correspondant à l'éternelle « neutralité » vis-à-vis du genre des acteurs de droit commun.

¹ R. Boudon, 1992, *op. cit.*

Ces perceptions, qui sont le produit de l'« *encodage institutionnel* »¹ propre à chaque partenaire, confortent la manière dont chacun s'est approprié la double approche de l'égalité entre hommes et femmes. En effet, d'un côté, pour la DRTEFP, l'égalité des chances reste synonyme d'actions spécifiques et renvoie à la compétence de la DRDFE – l'approche intégrée est peu légitime – et de l'autre, la DRDFE y voit la confirmation qu'elle ne peut tabler que sur ses propres actions spécifiques pour diffuser l'approche intégrée – la prise en compte transversale dans les autres axes se heurtant aux routines et représentations des acteurs du programme, y compris les services instructeurs² –.

Au final, la combinaison des comportements des acteurs pris dans des relations d'interdépendances se traduit de manière contre-intuitive par une moindre intégration transversale de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les projets cofinancés par le FSE. Par ailleurs, les stratégies que les acteurs développent, en fonction de leur logique d'action spécifique, conditionnent fortement la manière dont ils s'approprient la double approche de l'égalité entre hommes et femmes. Mais leurs interactions stratégiques et les tensions interinstitutionnelles qu'elles génèrent, contribuent à renforcer et à « réifier » dans une certaine mesure les représentations qu'ont chacune des parties prenantes de la relation, à la fois des logiques d'intervention de leur partenaire et des normes européennes d'égalité des chances.

¹ Mary Douglas suggère que « *l'inertie et l'encodage institutionnels permettent une économie d'énergie* » pour les individus in M. Douglas, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999, p. 81. Mais plus largement on prend au sérieux ici, l'idée qu'elle développe à la suite de Durkheim et Fleck d'une base sociale de la cognition, et tout particulièrement du « *contrôle institutionnel de la pensée* ». Les catégories cognitives utilisées par les acteurs dans leurs interrelations leur sont fournies par leur « institution ». Ainsi précise-t-elle « *un groupe social engendre sa propre vision du monde et développe un style de pensée qui nourrit des schémas d'interaction* », *ibid.*, p. 54. Les rapports inter institutionnels des services déconcentrés des Droits des Femmes et du Ministère de l'emploi, et partant, leurs perceptions réciproques sont marqués historiquement par l'élaboration de ces catégories consécutive à l'institutionnalisation de chacun des champs d'intervention publique. Le secteur des Droits des Femmes s'est notamment construit, au début des années 70, dans une logique « spécifique » de ciblage du public féminin, en opposition aux mesures générales. Cette logique institutionnelle qui fonde initialement l'identité des actrices des Droits des Femmes continue à imprimer sa marque à la fois aux relations qu'elles entretiennent avec les acteurs de droit commun et aux représentations de ces derniers.

² Elle déclare sans équivoque : « *Les habitudes et les représentations ne se modifient pas d'un coup de baguette magique* ».

Et ces représentations ne sont pas sans effet, en retour, sur les rapports qu'entretiennent ces « associés rivaux »¹.

Cette analyse permet d'éclairer, nous semble-t-il, les relations entre les trois variables que sont les intérêts, les idées et les institutions. En guise de conclusion, nous voudrions revenir sur l'ensemble des éléments présentés dans cette dernière section pour en tirer des enseignements plus larges sur les interrelations entre ces trois variables. En premier lieu, nous l'avons indiqué, la structuration du système d'acteurs et les stratégies qui en découlent, conduisent les acteurs du programme à se saisir différemment des orientations communautaires. Si le conseil régional se mobilise sur la double approche de l'égalité, que la DRTEFP n'y apporte que très peu d'attention et enfin que la DRDFE s'investit sur les actions spécifiques, c'est d'abord parce que cela répond, pour chacun d'eux, à une manière de conforter la maîtrise de leur champ d'action spécifique : soit respectivement le copilotage du programme FSE Objectif 3 (et la programmation de ses propres actions en matière de formation professionnelle) pour la Région, la gestion de ce dernier pour la DRTEFP et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes pour la DRDFE.

En second lieu, ces stratégies s'appuient sur l'appréhension qu'ils ont, en contexte, de leurs « intérêts » et qui découle aussi de leurs propres logiques institutionnelles. Il n'est pas dans l'intérêt de la DRTEFP de prendre en compte l'égalité entre hommes et femmes au cours de l'instruction/sélection, car sa logique d'action est centrée sur la « règlementarité » des projets, et que l'expertise nécessaire lui faisant défaut, elle court le risque tout à la fois de renforcer sa dépendance vis-à-vis de la DRDFE et d'accentuer l'emprise du SGAR sur son travail. A *contrario*, c'est parce que l'intervention du SGAR vise l'efficacité du programme à travers la coordination horizontale des partenaires qu'il a de bonnes raisons de se saisir de l'approche intégrée. Celle-ci lui fournit une ressource supplémentaire pour s'impliquer dans la mise en œuvre des actions des services déconcentrés et constitue aussi d'une certaine manière, sous

¹ Bien qu'on observe ici une situation micro-sociale et non macro-sociale comme le fait Mary Douglas, on pourrait avancer en reprenant ses mots que les deux processus à l'œuvre, l'un social, l'autre intellectuel, se renforcent mutuellement, M. Douglas, 1999, *op. cit.*, p. 82. D'un côté, les représentants de ces deux services donnent du sens à leurs interactions à travers la mobilisation de schèmes cognitifs s'appuyant sur des oppositions hiérarchisées telles que idéologique/technique, spécifique/droit commun, prise en compte du genre/neutralité vis-à-vis du genre. De l'autre, ces représentations sociales antagoniques constituent pour eux une « *préparation à l'action* », elles guident leurs comportements stratégiques et conditionnent ainsi leurs rapports interinstitutionnels.

l'angle de l'équilibre entre hommes et femmes dans les actions, un moyen pour évaluer l'atteinte des objectifs du programme¹.

Enfin, chaque institution fournit à ses représentants un cadre cognitif et normatif qui conditionne leurs intérêts et les stratégies qu'ils développent dans leurs interactions avec les autres acteurs-institutions. Mais ce cadre d'action est susceptible d'être modifié lorsque des changements interviennent dans la configuration du système d'acteurs et, que de manière concomitante, les acteurs se saisissent de nouvelles capacités cognitives (ici les instruments communautaires relatifs à l'égalité des chances) qui soutiennent ces changements.

On a observé ainsi, dans le cas du conseil régional, que l'appropriation stratégique qu'il a opérée de la double approche de l'égalité des chances correspondait en même temps à une montée en puissance de sa position au sein du dispositif, au détriment en particulier de celle de la DRTEFP. A l'opposé, comme nous l'avons vu, dans un contexte où la modification des rapports de force joue plutôt en sa défaveur, la DRTEFP ne s'est pas saisie des orientations communautaires qui constituaient pour elle une contrainte, et a conforté alors sa logique d'action initiale en matière d'égalité entre les hommes et les femmes.

¹ Ceci étant la DRTEFP, en conservant le contrôle du système de suivi, tend à limiter la potentialité de cette ressource. Les données statistiques sexuées, si elles sont disponibles dans le logiciel FSE, sont très peu exploitées par la DRTEFP et font rarement l'objet d'une utilisation en comités de programmation et de pilotage.

CONCLUSION GENERALE

CONCLUSION GENERALE

Sans s'attarder trop longuement sur les résultats de notre recherche, on insistera ici dans un premier temps, sur les principaux constats découlant de l'observation des trois niveaux institutionnels, communautaire, national et local, correspondant aussi à des moments différents - quoique fortement imbriqués - du processus politique (*policy process*) dans le secteur public de l'emploi. On reviendra alors de manière synthétique sur ce qui constitue le cœur de notre problématique, à savoir les modalités d'articulation des questions d'emploi et d'égalité entre les hommes et les femmes sur ces différentes échelles de gouvernement. Nous discuterons, dans un second temps, des dynamiques de changement à l'œuvre en se focalisant, à l'appui de notre cadre analytique centré sur l'interaction des variables institutionnelle, cognitive et stratégique, sur les processus d'eupéanisation des politiques de l'emploi. Ceci nous permettra tout particulièrement de conclure sur la validité de l'hypothèse d'appropriation stratégique des normes communautaires par les acteurs nationaux et locaux qui constitue la trame de notre travail. En dernier lieu, nous aborderons succinctement les perspectives de recherches qui nous paraissent pertinentes à développer pour approfondir la présente étude, sous le double point de vue des terrains et du cadre d'analyse.

Les trois étages territoriaux de la prise en compte des différences de sexes dans les politiques de l'emploi

Sous l'angle de la prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques de l'emploi, les différents niveaux territoriaux (ou institutionnels) divergent sensiblement. En effet, on a pu observer une forte saillance de cette dimension dans

l'élaboration - et dans une certaine mesure dans la mise en œuvre¹ - des politiques au niveau communautaire, saillance qui s'est accentuée depuis 1997 avec la mise en place du processus de Luxembourg et de la Stratégie européenne pour l'emploi. D'un point de vue diachronique, la question de l'égalité entre les hommes et les femmes a été ainsi d'autant plus fortement corrélée à celle de l'emploi que cette dernière s'ancrait davantage sur l'agenda communautaire. La modification du référentiel communautaire d'égalité des chances liée à l'émergence, au début des années 90, de la norme de « *gender mainstreaming* », et plus largement de la double approche de l'égalité - consistant d'un côté à mettre en œuvre des actions positives en direction des femmes et de l'autre, à tenir compte transversalement de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques - a joué un rôle important dans ce phénomène. Cette modification a favorisé l'institutionnalisation de la question de l'égalité entre hommes et femmes dans le champ de l'emploi, dans la mesure où le nouveau référentiel s'est adapté dans le même temps à l'enjeu prioritaire de la politique communautaire de l'emploi d'enrichissement du contenu de la croissance en emploi - l'augmentation du taux d'emploi des femmes constituant un vecteur essentiel de l'accroissement du taux d'emploi global. Ces changements s'inscrivent par ailleurs dans un mouvement plus large affectant l'ensemble de la politique sociale de l'Union, dont la matrice normative tend à s'aligner sur le « *référentiel de marché* », en passant d'une logique réparatrice de correction des externalités négatives du marché unique à une logique d'accompagnement de l'intégration par les marchés.

En France, l'attention portée à l'égalité entre hommes et femmes au sein des politiques de l'emploi, initialement fort marginale, demeure aujourd'hui quelque peu périphérique. Si la préoccupation de l'emploi des femmes, conçue comme relevant de la mise en œuvre de mesures spécifiques en direction d'un public particulier, est assez ancienne (le milieu des années 70), elle n'a jamais été comparable quantitativement - en termes de nombre de bénéficiaires et de budget - à l'ensemble de la politique de l'emploi. Alors qu'au début des années 90, a émergé une tentative d'intégration de la problématique des différences de sexes dans les programmes de droit commun, elle s'est traduite par une suppression progressive des actions spécifiques destinées aux femmes, et a conforté *in fine* la logique de « neutralité » des

¹ Il ne s'agit pas ici de la mise en œuvre des politiques de l'emploi proprement dite qui, bien entendu, s'opère au niveau des Etats membres, mais bien plutôt de la traduction par les acteurs supranationaux (au premier chef la Commission européenne) en normes d'application, en opérations et procédures concrètes des orientations de la politique.

politiques de l'emploi vis-à-vis du genre. *A contrario*, nos observations empiriques sur le niveau national d'énonciation (PNAE, DOCUP Objectif 3 et politique territorialisée) confortent l'idée d'une montée en puissance - sous l'angle discursif - de la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes dans le champ de l'emploi, sans commune mesure avec les décennies précédentes. Si le lancement du processus de Luxembourg et la mise en avant du « *gender mainstreaming* » ont joué sans conteste un rôle, ces développements sont tout autant attribuables à la procédure de territorialisation de l'action publique de l'emploi, initiée par la France quasiment au même moment.

En dehors de l'amplification observable des actions positives en faveur des femmes (et de leur légitimité retrouvée), l'incorporation transverse de cette dimension dans le droit commun est effectuée essentiellement à travers la mise en place d'indicateurs sexués et d'objectifs quantifiés, concernant en particulier l'égalité d'accès des femmes aux dispositifs et la réduction du taux de chômage féminin de longue durée. La politique générale de l'emploi et les représentations des acteurs restent, ce faisant, ancrées sur une conception n'autorisant pas de discrimination *a priori* entre les sexes mais qui s'accommode d'un suivi *a posteriori* des inégalités entre les genres. En ce sens, la déclinaison de la norme de « *gender mainstreaming* », véhiculée par les instruments communautaires (SEE et FSE), dans la définition nationale de la politique de l'emploi modifie peu la matrice normative « universaliste » initiale.

De même, on observe qu'en dépit de cette évolution, la question des différences entre hommes et femmes sur le marché du travail ne pénètre encore que marginalement le niveau territorial de mise en œuvre. En Aquitaine, que ce soit dans le cadre de la programmation du FSE Objectif 3 au niveau régional ou bien de la traduction locale de la politique territorialisée de l'emploi, la différenciation des sexes s'apparente encore à une catégorie d'action « secondaire ». Par ailleurs, les schèmes normatif et cognitif en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, à l'échelle infra-nationale, renvoient de manière prévalente aux débats paritaires ; et la parité, c'est-à-dire l'accès « à part égale » aux dispositifs, constitue le mode de traduction privilégiée de l'approche transversale de l'égalité. Ceci est particulièrement observable dans le processus de programmation des actions cofinancées par le FSE au niveau régional, où la dimension d'égalité entre hommes et femmes ne constitue pas pour les acteurs impliqués un critère *a priori*, et encore moins systématique, de sélection des dossiers, sauf à considérer occasionnellement la part des femmes dans les projets. Dans le programme FSE Objectif 3 comme dans la mise en œuvre localisée du programme de lutte contre le chômage,

les femmes sont d'abord considérées par les metteurs en œuvre comme un groupe particulier, un public cible faisant l'objet de mesures spécifiques, et ce sont les catégories historiques de la politique de l'emploi qui prédominent (jeunes, chômeurs de longue durée...), la différenciation hommes/femmes ne constituant pas réellement une catégorie « pratique » de l'action pour les acteurs de droit commun.

L'ensemble de ces observations confirme l'importance des référents normatifs présents au sein du système domestique national et local - l'égalité entre hommes et femmes est synonyme d'action en faveur du groupe cible des « femmes » et de parité ou d'égal accès - dans la traduction des orientations communautaires. Mais cela conforte aussi, en conséquence, l'idée d'une sédimentation dans le champ de l'emploi de différents « référentiels » d'égalité entre hommes et femmes. Et l'on trouve ici par ailleurs une illustration éclatante de la permanence des schèmes cognitifs et normatifs institutionnalisés qui guident l'action des acteurs locaux (et nationaux)¹.

Globalement donc, sur l'ensemble de nos terrains d'investigation, de niveau national et régional, la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes n'a encore été intégrée à la politique de l'emploi que de manière périphérique. Ceci étant, l'énonciation de la politique publique n'est plus totalement neutre au regard du sexe comme cela a pu être le cas dans la décennie précédente, et les services administratifs des Droits des Femmes sont davantage qu'auparavant associés au système d'acteurs qui élaborent la politique de l'emploi. En outre, on a également observé, au plan de sa mise en œuvre en région, des changements non négligeables, à la fois dans le traitement de la dimension d'égalité hommes-femmes par certains acteurs institutionnels (tout particulièrement la Région Aquitaine dans le cadre du programme FSE Objectif 3), et dans l'implication des services déconcentrés compétents en la matière, au sein du système d'acteurs locaux (Service public de l'emploi et Comité régional de suivi de l'Objectif 3).

Il est nécessaire de revenir maintenant tant sur la continuité du référentiel national de la politique de l'emploi que sur les changements mineurs observés, et d'en examiner les facteurs explicatifs.

¹ On rend compte des facteurs qui permettent d'expliquer cette permanence dans le paragraphe conclusif ci-après traitant de l'eupéanisation.

Une européanisation des politiques de l'emploi sous l'angle de l'égalité entre hommes et femmes, à double détente

Nous avons, tout au long de notre propos, développé une hypothèse centrale consistant à considérer que les trois variables institutionnelle, cognitive et stratégique devaient être combinées pour éclairer véritablement les processus politiques, et ce, quel que soit le niveau territorial considéré. Nous avons pu montrer qu'elle était heuristique pour appréhender aussi bien, d'un point de vue diachronique, la transformation de l'action publique communautaire en matière d'égalité des chances dans le secteur de l'emploi et l'institutionnalisation en France de la problématique d'égalité entre hommes et femmes dans ce même secteur, que d'un point de vue plus synchronique, la réception en France du référentiel d'égalité des chances par les acteurs nationaux et régionaux de la politique de l'emploi.

Le traitement de l'articulation de ces différentes variables a été différent pour chaque processus observé mais comment pourrait-il en être autrement ? La construction d'un référentiel, l'institutionnalisation d'un champ d'intervention publique ou la mise en œuvre d'une politique ne peuvent s'analyser de la même manière. En revanche, une constante s'est dégagée de notre travail, à savoir la pertinence de traiter ces facteurs de manière simultanée. Une autre constante, qui là, relève d'un parti pris théorique, peut être mise en lumière. Ces variables sont interdépendantes et il est illusoire de vouloir en déterminer une plus « directrice » que les autres, qui serait prédominante pour tel ou tel objet de recherche (élaboration ou mise en œuvre d'une politique par exemple) ou bien encore sur tel ou tel niveau de gouvernement (communautaire ou national)¹. Notre recherche met donc la dimension stratégique au cœur des interactions entre les trois « I », d'abord en raison de son « *efficacité scientifique* »² et non pas dans une perspective théorique globalisante. Autrement dit, à notre sens, prêter une attention aux intérêts des acteurs, insérés dans des contextes institutionnels particuliers, permet de rendre compte de façon relativement satisfaisante aussi

¹ Comme l'indique Y. Surel, l'approche constructiviste (cognitive et normative) de l'intégration européenne a tendance à « *considérer que les processus de production de sens et de construction cognitive et normative sont au principe de la construction européenne, au sens où ils surdéterminent les conflits d'intérêts et les logiques institutionnelles* », Y. Surel, 2000, *op .cit.*, p. 5.

² R. Boudon écrit au sujet de la « *rationalité axiologique* » qu'il intègre dans son « *modèle rationnel général* » (MRG), « *la seule question qui compte (...) est de savoir si cette interprétation de la rationalité axiologie, qui insère cette notion dans le cadre du MRG a une efficacité scientifique : si elle permet d'expliquer de façon satisfaisante les croyances collectives de caractère normatif* », R. Boudon, *Raison, bonnes raisons*, Paris, PUF, 2003, p. 100.

bien de la persistance que des changements d'idées. De là découle l'importance accordée dans l'analyse de l'évolution récente du référentiel communautaire au concept de « cadrage stratégique » (*strategic framing*) et de la réception nationale et régionale de ce référentiel à l'hypothèse d'appropriation stratégique¹.

Ces deux angles d'analyse permettent de caractériser le processus d'eupéanisation à l'œuvre - au double sens qu'en donne C. Radaelli² - dans les politiques de l'emploi. L'eupéanisation renvoie d'un côté à la production et l'institutionnalisation à l'échelle européenne de cadres cognitifs et normatifs communs et partagés, et de l'autre à la réception et la pénétration de ceux-ci au sein des systèmes nationaux de politiques publiques. L'observation de ces deux aspects a mis en évidence l'importance des processus de recyclage des référents préexistants. Ceci étant, les résultats, comme nous allons le voir, sont considérablement divergents.

On a observé une forte « eupéanisation » de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le secteur de l'emploi au niveau communautaire pour deux raisons. La première tient à l'importance de l'Europe comme lieu de production de politiques publiques en matière d'égalité entre hommes et femmes, mais aussi d'emploi³. La seconde tient au fait que la nouvelle matrice d'égalité des chances a été incorporée par la coalition favorable à la cause des femmes à partir d'un *cadrage stratégique* - et s'est progressivement institutionnalisée - dans la Stratégie européenne pour l'emploi et les Fonds structurels.

A contrario, l'eupéanisation de la politique nationale de l'emploi apparaît en demi-teinte. A l'enseigne des auteurs néo-institutionnalistes mettant l'accent sur la force de « l'empreinte des origines »⁴ et sur les contraintes liées à la « dépendance au sentier » sur les processus de changement, on a mis en évidence la prégnance du référentiel égalitariste français de la politique d'emploi dans la traduction des orientations communautaires de « *gender mainstreaming* », en même temps que le caractère marginal des changements dont ce

¹ Pour mémoire les trois hypothèses complémentaires qui ont structuré notre travail sont les suivantes : Hypothèse 1 : les acteurs de la politique de l'emploi traduisent le référentiel communautaire en fonction de leurs intérêts propres, intérêts qui sont eux-mêmes dépendants de leur logique d'action institutionnelle et du système d'action publique auquel ils participent. Hypothèse 2 : la socialisation de ces acteurs au référentiel communautaire est dépendante de leur *appropriation stratégique* de celui-ci. Hypothèse 3 : les acteurs adhèrent à cette nouvelle matrice cognitive et normative, lorsqu'elle leur permet de (re)légitimer stratégiquement leur institution.

² C. M. Radaelli, 2001, *op. cit.*

³ En ce sens, l'Union est bien le « *lieu stratégique où sont formulés les problèmes et où est définie la palette des solutions qui constitue l'objet même du débat politique* », P. Muller, 1990, *op. cit.*, p. 109.

⁴ F-X. Merrien, « Etats-Providence : l'empreinte des origines », *Revue française des Affaires sociales*, 3, juillet-septembre 1990.

référentiel a été la cible. Les « valeurs » et les « normes » véhiculées par l'Union qui renvoient respectivement à l'égalité des chances comme facteur de croissance économique et à la nécessaire contribution des femmes au développement de l'emploi (à travers l'augmentation de leur taux d'emploi), pénètrent peu le système politique national de l'emploi. En ce sens, le secteur de l'emploi demeure peu perméable aux argumentaires néolibéraux¹. De plus, les référents de l'action publique relative à l'égalité entre les hommes et les femmes sur le marché du travail restent largement encadrés par les principes d'égalité propres à la tradition « franco-républicaine ». Ces principes de justice sociale justifient la mise en œuvre de mesures spécifiques « correctrices » en vue d'égaliser les conditions des hommes et des femmes, mais n'autorisent pas le traitement préférentiel des femmes permettant d'obtenir une égalité des résultats.

Quant à l'approche intégrée, seul ce qui relève de l'instrumentation (les statistiques sexuées, les indicateurs et objectifs quantifiés) a fait l'objet d'une véritable incorporation dans la matrice normative initiale. La prise en compte du genre dès l'amont des processus politiques ne constitue pas, de ce point de vue, un « algorithme » allant de soi dans l'intervention publique en matière d'emploi.

Conformément à nos hypothèses de départ, on a pu expliquer cette inertie des schèmes cognitifs et normatifs par le fait que les stratégies des acteurs et leur appréhension en contexte de leurs intérêts, conditionnaient leur appropriation des normes supranationales. Ainsi, concernant l'énonciation du programme FSE Objectif 3, le Département FSE de la DGEFP traduit le « *gender mainstreaming* », dans une logique corrective, d'abord en termes d'amélioration de l'accès des femmes aux dispositifs de droit commun - y compris par la mise en place de mesures spécifiques. Parce que cela lui permet de démontrer la valeur ajoutée du cofinancement du FSE, il met l'accent sur le suivi *a posteriori* des indicateurs sexués, et notamment du sexe ratio dans les mesures mises en œuvre. Mais il se détourne stratégiquement d'une action volontariste *a priori* qui contraindrait les acteurs de droit commun à prendre en compte l'égalité entre hommes et femmes de manière transversale (par exemple en préfléchant des crédits sur cette dimension au niveau des axes du programme ou

¹ Ce constat fait écho, d'une certaine manière, aux conclusions de Pierre Mathiot concernant la période 1981-1993, et qui mettaient en exergue la prégnance de la « *dimension sociale* » dans les référents normatifs des acteurs de la politique de l'emploi ; cette dernière se donnant alors « *à voir comme un espace de résistance face au néo-libéralisme* », P. Mathiot, 2001, *op. cit.*, p. 309.

en en faisant un critère de sélection des projets). En effet, une telle action serait incompatible avec son problème central qu'est la consommation effective des crédits FSE, et dont la réalisation dépend d'une mobilisation suffisante de contreparties financières par ces mêmes acteurs¹.

En sens inverse, la structure politico-administrative en charge des Droits des Femmes s'est très fortement appropriée les normes communautaires, et les référents de la politique d'égalité entre hommes et femmes (au sens strict) en portent la marque. L'adhésion du Service des droits des femmes et de l'égalité à la double approche de l'égalité des chances lui a permis de légitimer la relance, au niveau national, de cette politique, et ainsi de s'assurer de la pérennité - et du renforcement - de sa propre structure institutionnelle. Les prescriptions de l'Union véhiculées par la SEE et le FSE ont contribué, par ailleurs, à l'intégration du SDFE dans le système décisionnaire de la politique de l'emploi.

Partant, les changements « périphériques » du référentiel national peuvent être attribués de manière large à la stratégie des acteurs gouvernementaux (notamment l'impulsion politique de L. Jospin sur la parité et l'impact de ses débats) mais aussi plus spécifiquement à celle des acteurs de ce service. Ces derniers ont pu utiliser, dans le cadre de l'élaboration des politiques, les orientations communautaires - et nationales - comme ressource de légitimation de l'action en faveur de l'emploi des femmes. On peut parler de ce point de vue « *d'eupéanisation interactive* » au sens où le processus d'adaptation se produit « *en réaction à une variable nationale tout en se servant de l'Europe comme paramètre de changement* »². L'impact du niveau communautaire sur le national n'est pas simplement direct. Les acteurs nationaux favorables à la cause des femmes (notamment le Service des droits des femmes, les groupes féministes et les experts) participent en effet aux arènes des politiques communautaires et s'appuient en retour sur celles-ci pour impulser des changements sur le système domestique.

L'eupéanisation de l'espace régional (et local) est, elle aussi, à « double détente » mais se différencie quelque peu du niveau national, confortant par là l'idée que les différentes échelles de la gouvernance multi-niveaux ne sont pas neutres. On observe globalement une très faible emprise des référents communautaires sur le système régional et local de la politique de

¹ Pour le détail de la démonstration on renvoie le lecteur à la partie consacrée à l'élaboration du DOCUP FSE Objectif 3 : Troisième partie, Chapitre 2, Section 4.

² R. Sanchez Salgano, C. Woll, 2004, *op. cit.*, p. 5.

l'emploi. Sans doute le fait que l'observation se soit portée sur des politiques nationales déclinées localement n'y est pas étranger puisque, alors, l'Europe est en quelque sorte « médiatisée » par le niveau national. Mais on a pu montrer aussi que la traduction des orientations communautaires par les acteurs du SPE au niveau local était conditionnée par leurs logiques d'action spécifiques et les stratégies qui en découlent. Par exemple, on a vu que la différenciation entre hommes et femmes constituait pour l'ANPE une contrainte dans son travail d'intermédiation entre l'offre et la demande. C'est pourquoi l'approche intégrée de l'égalité est conçue avant tout par les acteurs de l'Agence comme étant synonyme de non-discrimination au regard du sexe, et que d'un point de vue stratégique, ils n'accordent pas d'attention particulière à l'accès des femmes à leurs dispositifs¹.

Ceci étant, des changements sont observables quant aux systèmes d'acteurs locaux car les services déconcentrés des Droits des Femmes² sont davantage impliqués. Cependant, cette modification est autant le fruit des injonctions du niveau communautaire que du processus de territorialisation impulsé par le niveau central. En outre, on a mis à jour, en particulier dans le cadre du programme FSE Objectif 3, une *appropriation stratégique* de la norme de « *gender mainstreaming* » par certains acteurs territoriaux - le conseil régional d'Aquitaine notamment - qui tranche avec la faible appropriation des référents communautaires par les autres acteurs de droit commun. Se confirme alors, pour reprendre l'expression de Sophie Rouault « *la force des liens faibles* », l'Europe fournit aux acteurs locaux, à travers les fonds structurels, non seulement des ressources financières mais aussi « *un supplément de sens et de légitimité de leur action* »³, confortant par ce biais la reconfiguration territoriale des systèmes d'acteurs.

L'extension des domaines de recherche : vers des analyses micro-sociologique et comparative

Si notre investigation a permis de rendre compte, à un niveau assez général, de la pénétration du référentiel communautaire d'égalité des chances entre les hommes et les femmes au sein du système d'action publique de l'emploi, nous n'avons pas été en mesure de l'observer d'un point de vue plus « micro » à partir de la mise en œuvre de dispositifs spécifiques ou sous

¹ Cf. Quatrième partie, Chapitre 1, Section 3.

² Déléguee régionale aux droits des femmes et à l'égalité.

³ S. Rouault, 2002, *op. cit.*, p. 47.

l'angle des trajectoires individuelles des acteurs nationaux et locaux, ni sur un plan de comparaison entre pays européens.

Cette recherche pourrait donc être développée dans deux directions complémentaires, permettant alors d'affiner la compréhension des mécanismes d'européanisation de l'action publique en matière d'emploi.

D'un côté, il serait fructueux d'approfondir l'analyse au niveau national, en s'intéressant davantage à la mise en œuvre localisée de dispositifs ou mesures (PARE, TRACE, etc.). Ceci permettrait d'observer la prise en compte transversale « en acte » de l'égalité entre hommes et femmes par les acteurs de droit commun, ainsi que les changements introduits par ce biais dans la substance même de l'intervention publique. Dans un contexte de décentralisation, l'observation pourrait gagner à se centrer plus spécifiquement sur les politiques territoriales mises en œuvre par les collectivités locales (le RMI/RMA du côté des Départements ou les dispositifs de formation professionnelle pour les Régions). De plus, l'intérêt porté de manière approfondie à la variable individuelle, et notamment à la biographie des acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'emploi, permettrait d'en tester la pertinence quant à l'analyse des processus d'européanisation.

De l'autre, il serait intéressant de prolonger cette perspective nationale par une analyse comparative, au niveau européen, des modes d'appropriation des orientations communautaires. Ceci permettrait de tester l'hypothèse du « sentier de dépendance » dans différentes configurations nationales, caractérisées par des « *régimes de politiques d'emploi* »¹ propres et renvoyant aussi à des « *conventions de genre* » spécifiques². L'attention portée au processus de mise en œuvre dans une perspective de comparaison internationale contribuerait, par ailleurs, à renouveler l'approche néo-institutionnaliste essentiellement focalisée sur le développement des États providence et l'élaboration des politiques sociales.

¹ J. Gautié, « Quel avenir pour les politiques de l'emploi » in J-C. Barbier, J. Gautié, (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Centre d'Etudes de l'Emploi, Paris, PUF, 1998.

² Il s'agit de « *modes de relations implicites ou institutionnalisés entre les hommes et les femmes* », M-T. Letablier, M. Lurol, « Les femmes entre travail et famille dans les pays de l'Union européenne », *La Lettre*, 63, juillet 2000, Centre d'Etudes de l'Emploi, p. 5.

Ces deux orientations de recherche pourraient enfin être combinées en analysant l'appropriation des référents communautaires d'égalité entre les hommes et les femmes, à travers la mise en œuvre localisée de dispositifs impulsés par l'Union européenne, dans deux ou trois Etats membres. On pense en particulier au programme « Nouveau Départ » issu du processus de Luxembourg de 1997 et qui a fait l'objet d'une mise en œuvre différenciée en fonction des contextes nationaux.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

OUVRAGES

- **ALBISTUR M., ARMOGATHE D.**, *Histoire du féminisme français*, Paris, Editions des femmes, 1977.
- **ALCOUFFE A., FOURCADE B., PLASSARD J-M., TAHAR G.**, (coord.), *Efficacité versus équité en économie sociale*, XX^e Journées de l'A.E.S., Paris, L'Harmattan, 2000.
- **ALSTON P.** (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- **BALME R., CHABANET D., WRIGHT V.** (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- **BARBIER J-C., GAUTIE J.** (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Centre d'Etudes de l'Emploi, Paris, PUF, 1998.
- **BEHNING U., PASCUAL A. S.** (dir.), *L'approche intégrée du genre dans la Stratégie européenne pour l'emploi*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- **BERTHET T.** (dir.), *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, L.G.D.J., 1999.
- **BOUDON R.**, *Raison, bonnes raisons*, Paris, PUF, 2003.
- **BOUDON R.** (dir.), *Traité de sociologie*, Paris, PUF, 1992.
- **BOUILLOUD J-P.**, *Sociologie et société. Epistémologie de la réception*, Paris, PUF, 1997.
- **BOURGEOIS E., NIZET J.**, *Pression et légitimation*, Paris, PUF, 1995.
- **CALLON M.** (dir.), *La science et ses réseaux, genèse et circulation des faits scientifiques*, Paris, La Découverte, 1989.
- **HAZEL F., COMMAILLE J.** (dirs.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, L.G.D.J., 1991.
- **COMMAILLE J., JOBERT B.**, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., 1998.
- **CORCUFF P.**, *Les nouvelles sociologies. Constructions de la réalité*, Paris, Nathan, 1995.
- **COSER L. A.**, *Les fonctions du conflit social*, Paris, PUF, 1982.
- **CROZIER M., FRIEDBERG E.**, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.
- **C.U.R.A.P. P.**, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.

- **C.U.R.A.P.P.**, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000.
- **DE LA PORTE C., POCHET P.**, *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels, PIE-Peter Lange, 2002.
- **DESROSIERES A., THEVENOT L.**, *Les catégories socioprofessionnelles*, Paris, La Découverte, 1988.
- **DOUGLAS M.**, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999.
- **DUPUY F., THOENIG J-C.**, *Sociologie de l'administration française*, Paris, A. Colin, 1983.
- **DURAN P.**, *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J., 1999.
- **ECHOLS A.**, *Daring to Be Bad: Radical Feminism in America, 1967-75*, University of Minnesota Press, 1989.
- **EPHESIA**, *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 1995.
- **FAURE A., POLLET G., WARIN P.**, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- **FAURE A.**, *Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- **FRIEDBERG E.**, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993.
- **GARDEY D., LAUFER J.**, *Entretien avec Yvette Roudy, Parcours*, Paris, Editions du Club Zéro, 2002.
- **GARRAUD P.**, *Le chômage et l'action publique. Le « bricolage institutionnalisé »*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- **GASPARD F., SERVAN-SCHREIBER C., LE GALL A.**, *Au pouvoir citoyennes ! Liberté, égalité, parité*, Paris, Seuil, 1992.
- **GAUTIER A., HEINEN J.** (dir.), *Le sexe des politiques sociales*, Paris, côté-femmes éditions, 1993.
- **GIDDENS A.**, *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987.
- **GRAWITZ M., LECA J.**, *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985.
- **GUADILLA N-G.**, *Libération des femmes : le M.L.F.*, Paris, PUF, 1981.
- **GUSFIELD J.**, *Drinking-Driving and Symbolic Order: the Culture of Public Problems*, Chicago, University of Chicago Press, 1981.
- **HOGWOOD B.W., GUNN L.A.**, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- **HOOD C.**, *The tools of government*, Macmillan, 1983.
- **HUBERT A.**, *L'Europe et les femmes. Identités en mouvement*, Paris, Editions Apogée, 1998.

- **JOBERT B., MULLER P.**, *L'état en action*, Paris, PUF, 1987.
- **JOBERT B.** (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recette dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- **JOIN-LAMBERT M-T. et alii.**, *Politiques sociales*, Paris, FNSP-Dalloz, 1998.
- **LACASSE F., THOENIG J-C.**, *L'Action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- **LAMARQUE G.**, *Le lobbying*, Que-sais-je ?, Paris, PUF, 1994.
- **LAMBERT T.** (dir.), *Egalité et Equité. Antagonisme ou complémentarité ?*, Paris, Economica, 1999.
- **LASCOURMES P.**, *L'éco-pouvoir*, Paris, La Découverte, 1994.
- **LAUFER J., MARRY C., MARUANI M.** (dir.), *Masculin-féminin : Questions pour les sciences de l'homme*, Paris, PUF, 2001.
- **LEIBFRIED S., PIERSON P.** (ed.), *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentations*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- **LEQUESNE C., SMITH A.** (dir.), *Interpréter l'Europe*, Culture et Conflits, n°28, Paris, L'Harmattan, 1997.
- **LIPSKI M.**, *Street Level Bureaucracy*, New York, Russel Sage, 1980.
- **MABILEAU A.**, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994.
- **MABILEAU A.**, *A la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- **MALLET A.**, *Introduction à l'Europe sociale*, Rennes, Ed. de l'ENSP, 1997.
- **MANN P.**, *L'action collective. Mobilisation et organisation des minorités actives*, Paris, A. Colin, 1991.
- **MARTIN J.** (dir.), *La Parité. Enjeux et mise en œuvre*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1998.
- **MARUANI M.** (dir.), *Les nouvelles frontières de l'inégalité. Hommes et femmes sur le marché du travail*, Paris, La Découverte/ Mage, 1998.
- **MARUANI M.**, *Travail et emploi des femmes*, Paris, La Découverte, 2000.
- **MATHIOT P.**, *Acteurs et politiques de l'emploi en France (1981-1993)*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- **MAZUR A.G.**, *Gender Bias and the State, Symbolic Reform at Work in Fifth Republic France*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1995.
- **MENY Y., THOENIG J-C.**, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.
- **MENY Y., MULLER P., QUERMONE J-L.**, *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- **MERRIEN F-X.**, *L'Etat-Providence*, Que-sais-je ?, Paris, PUF, 2000.

- **MOSSUZ-LAVAU J.**, *Femmes/Hommes, Pour la Parité*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- **MULLER P.**, *Les politiques publiques, Que sais-je ?*, Paris, PUF, 1990.
- **MULLER P., SUREL Y.**, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.
- **NAY O.**, *La Région, une institution*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- **NEVEU E.**, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 2002.
- **NEGRIER E., JOUVE B.**, *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- **OGIEN A.**, *L'esprit gestionnaire : Une analyse de l'air du temps*, Paris, Editions de l'EHESS, 1995.
- **PADIOLEAU JEAN G.**, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.
- **PICK F.**, *Libération des femmes : les années-mouvement*, Paris, Seuil, 1993.
- **PINTO R., GRAWITZ M.**, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1971.
- **RADAELLI C.M.**, *The Open Method of Coordination, a New Governance Architecture for the European Union?*, Stockholm, SIEPS, 2003.
- **REES T.**, *Mainstreaming Equality in the European Union, Education, Training and Labour Market Policies*, London, Routledge, 1998.
- **REMY M.**, *Histoire des mouvements de femmes*, Paris, L'Harmattan, 1990.
- **ROSENFELD M.**, *Affirmative Action and Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry*, New Haven, Yale University Press, 1991.
- **ROUBAN L.**, *De la V^e République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.
- **ROUDY Y.**, *À cause d'elles*, Paris, Albin Michel, 1985.
- **SMITH A.**, *L'Europe politique au miroir du local*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- **NAY O., SMITH A.** (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.
- **SABATIER P. A., JENKINS-SMITH H. C.**, *Policy Change and learning. An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, 1993.
- **SPANOU C.**, *Fonctionnaires et militants. Etudes des rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- **TALLARD M., THERET B., URI D.** (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- **TAYLOR C.**, *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris, Aubier, 1992.
- **TOURAINÉ A.**, *La voix et le regard*, Paris, Seuil, 1978.
- **WEBER M.**, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1965.
- **WUHL S.**, *L'égalité. Nouveaux débats*, Paris, PUF, 2002.

ARTICLES, REVUES, DOCUMENTS DE TRAVAIL

- **ABELES M., BELLIER I.**, « La Commission européenne : du compromis culturel à la politique du compromis », *Revue française de Science politique*, vol. 46, n°3, juin 1996.
- **AUBIN C.**, « Comment Bruxelles traite du social : l'exemple de la Stratégie européenne pour l'emploi », *Revue française des Affaires sociales*, n°3-4, décembre 1999.
- **AUGUSTIN J-M.**, « L'égalité à l'équerre du droit », *Revue française des Affaires sociales*, « Egalité des droits, égalité des chances », n° 4, octobre-décembre 1998.
- **BALME R.**, « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle » in MENY Y., MULLER P., QUERMONE J-L., *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan 1995.
- **BARBIER J-C.**, « Europe sociale : l'emploi d'abord », Centre d'Etudes de l'Emploi, *Quatre pages*, mars 2001.
- **BARBIER J-C.**, « A la recherche de "la politique européenne de l'emploi" » in BARBIER J-C., GAUTIE J., (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Centre d'Etudes de l'Emploi, Paris, PUF, 1998.
- **BARBIER J-C.**, « Une "Europe sociale" normative et procédurale : le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi », *Sociétés Contemporaines*, n°47, 2002.
- **BARBIER J-C., RACK C.**, « L'égalité des chances entre les hommes et les femmes : les politiques de l'emploi françaises à la lumière des politiques européennes », *Revue française des Affaires sociales*, n°4, octobre - décembre 1998.
- **BARBIER J-C.**, « Juger "l'Europe sociale" en termes d'efficacité et d'équité ? » in ALCOUFFE A., FOURCADE B., PLASSARD J-M., TAHAR G. (coord.), *Efficacité versus équité en économie sociale. XXèmes Journées de l'A.E.S.*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- **BARNARD C.**, « L'égalité des sexes dans l'Union européenne : un bilan » in ALSTON P. (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- **BASTIDE R.**, « Acculturation », *Encyclopedia Universalis*, vol.1, pp 114-119.
- **BEHNING U., PASCUAL A. S.**, « Comparaison de l'adaptation de l'approche intégrée du genre dans les différentes stratégies nationales pour l'emploi » in BEHNING U., PASCUAL A. S. (dir.), *L'approche intégrée du genre dans la Stratégie européenne pour l'emploi*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- **BELAND D.**, « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique », *Politique et Sociétés*, « Le néo-institutionnalisme en science politique », vol. 21, n°3, 2002.
- **BERENI L., LEPINARD E.**, « Les femmes ne sont pas une catégorie. Les stratégies de légitimation de la parité en France », *Revue française de Science politique*, vol. 54, n°1, février 2004.
- **BERTHET T., BARBOSA C.**, « Espace régional et territorialisation des politiques de formation » in BERTHET T. (dir.), *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, L.G.D.J., 1999.

- **BERTHET T., CUNTIGH P., GUITTON C.**, « La politique de l'emploi au prisme des territoires », DARES, *Document d'études*, n°59, septembre 2002.
- **BOUDON R.**, « Action » in BOUDON R. (dir.), *Traité de sociologie*, Paris, PUF, 1992.
- **BRAITHWAITE M.**, *Mainstreaming Gender in the European Structural Funds*, Mainstreaming Gender in the European Public Policy Workshop, University of Wisconsin-Madison, October 14-15 2000,
<http://eucenter.wisc.edu/Conferences/Gender/braith.htm>.
- **BRUNO I., JACQUOT S., MANDIN C.**, *L'Européanisation saisie par son instrumentation : Benchmarking, Mainstreaming et MOC...Boîte à outils ou boîte de Pandore ?*, papier n°3, Contribution à la journée d'études du vendredi 13 février 2004, Européanisation des politiques publiques et intégration européenne, IEP de Paris.
- **CALLON M.**, « Eléments pour une sociologie de la traduction », *L'Année sociologique*, 1986, 36.
- **CALLON M.**, « L'agonie d'un laboratoire » in CALLON M. (dir.), *La science et ses réseaux, genèse et circulation des faits scientifiques*, Paris, La Découverte, 1989.
- **CALVES G.**, « Les politiques de discrimination positive », *Problèmes politiques et sociaux*, n°822.
- **CHEVALLIER J.**, « Administration et politique », *Symposium, Encyclopaedia Universalis*, 1990.
- **COMMAILLE J.**, « Les injonctions contradictoires des politiques publiques à l'égard des femmes » in LAUFER J., MARRY C., MARUANI M. (dir.), *Masculin-féminin : Questions pour les sciences de l'homme*, Paris, PUF, 2001, pp 129-148.
- **CRAM L.**, « Calling the tune without paying the piper? Social policy regulation : the role of the Commission, *Policy and Politics*, 21 (2), 1993.
- **DENTAL M.**, « L'Etat, les droits des femmes et les recherches féministes en France », *Cahiers du Cedref, études féministes Paris 7*, n°6, 1996-97.
- **DENTAL M.**, *Les femmes dans les associations en France*, Contribution à l'Université d'été du Mouvement Français pour le Planning Familial, Sète 29 au 31 août 1997, Egalité entre hommes et femmes : des droits spécifiques à un droit humain fondamental.
- **DENTAL M.**, « La longue marche vers la Parité » in MARTIN J. (dir.), *La Parité. Enjeux et mise en œuvre*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1998.
- **DIMAGGIO P. J., POWELL W. W.**, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, n°40, 1997.
- **DURAN P.**, « Le savant et le politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990.
- **DURAN P.**, « Le partenariat dans la gestion des fonds structurels : la situation française », *Pôle Sud*, n°8, mai 1998.
- **DURAN P., THOENIG J-C.**, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de Science politique*, vol. 46, n°4, 1996.

- **DURAN P., THOENIG J-C.**, *De la régulation croisée à l'institutionnalisation de l'action collective. Les transformations de la gestion publique territoriale*, V^e Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 23-26 avril 1996.
- **EYMERI J-M.**, « Définir "la position de la France" dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI » in NAY O., SMITH A., (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.
- **FAUCONNET P., MAUSS M.**, « Sociologie » in MAUSS M., *Œuvres 3. Cohésion sociale et division de la sociologie*, Paris, Minuit, 1969.
- **FAURE A.**, « Les élus à l'épreuve de la décentralisation », *Revue française de Science politique*, n°44, 1994.
- **FOUQUET A.**, *La statistique saisie par le genre*, Colloque Sciences de l'homme et différences de sexe-le temps de la reconnaissance ? , Paris 19, 20, 21 juin 2002, Mage et revue Travail, genre et sociétés.
- **FOUQUET A., RACK C.**, « Les femmes et les politiques d'emploi », *Travail, Genre et Sociétés*, n°2, novembre 1999.
- **FOURCADE B., PLASSARD J-M., TAHAR G.** (coord.), *Efficacité versus équité en économie sociale*, XX^e Journées de l'A.E.S., Paris, L'Harmattan, 2000.
- **FRAISSE G.**, « Entre égalité et liberté » in EPHESIA, *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 1995, pp 387-393.
- **FRAISSE G.**, « La parité, un mot bon à tout faire », *Travail, Genre et Sociétés*, n°7, février 2002.
- **FRAISSE G.**, « La parité fait partie des grands combats européens », *L'Humanité*, 29 janvier 1999.
- **FRIEDBERG E.**, « Comprendre comment les hommes gèrent leurs interdépendances et structurent leur coopération : Réponse à François Chazel et Olivier Favereau, Symposium sur Le pouvoir et la Règle », *Sociologie du Travail* n°1/94.
- **GARRAUD P.**, « Logiques d'acteurs et effets de système » in LACASSE F., THOENIG J-C., *L'Action publique*, Paris, L'Harmattan 1996.
- **GASPARD F.**, « Pourquoi revoir la Constitution », *Le monde diplomatique*, Manière de voir 44, mars-avril 1999.
- **GAUTIE J.**, « Quel avenir pour les politiques de l'emploi » in BARBIER J-C., GAUTIE J., (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Centre d'Etudes de l'Emploi, Paris, PUF, 1998.
- **GIUGNI M.**, « Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire », *Politique et Sociétés*, « Le néo-institutionnalisme en science politique », vol. 21, n°3, 2002.
- **HAQUET A.**, « L'action positive, instrument de l'égalité des chances entre hommes et femmes », *RTD eur.*, 37 (2), avril-juin 2001.

- **HALL PETER A.**, « Policy Paradigms, Social Learning and the state: The case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, April, 1993.
- **HALL PETER A., TAYLOR ROSEMARY C.R.**, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de Science politique*, vol 47, n°3-4, juin-août 1997.
- **HALIMI G.**, « Un référendum pour l'égalité », *Le monde diplomatique*, Manière de voir 44, mars-avril 1999.
- **HASSENTEUFEL P., SMITH A.**, « Essoufflement ou second souffle des politiques publiques "à la française" », *Revue française de Science politique*, volume 52, n°1, février 2002.
- **HUET M.**, « L'impact des politiques de l'emploi menées depuis 1981 sur la situation socio-professionnelle des femmes », *Travail et Emploi*, n°21, septembre 1984.
- **HUET M., RACK C.**, « La politique de l'emploi en faveur des femmes » in L'emploi des femmes, Actes de la journée d'étude du 4 mars 1993, *Document Travail et Emploi*, Paris, La Documentation française, 1993.
- **JACQUOT S.**, *Sequence of change: European gender equality policies and the emergency of the gender mainstreaming principle, 1989-1996*, ECPR General conference – Marburg, 18-21 September 2003, Gender Politics Section.
- **JEFFERY C.**, « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union Européenne : une approche des politiques nationales », *Revue Politiques et Management Public*, vol 15, n°3, septembre 1997.
- **JENSON J.**, « Représentation des rapports sociaux de sexe dans trois domaines politiques en France » in GAUTIER A., HEINEN J. (dir.), *Le sexe des politiques sociales*, Paris, côté-femmes éditions, 1993.
- **JOBERT B.**, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de Science politique*, vol. 42, avril 1992, pp 220-221.
- **JOBERT B.**, « Introduction. Le retour du politique » in JOBERT B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recette dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- **JOBERT B.**, « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : Esquisse d'un parcours de recherche », in FAURE A., POLLET G., WARIN P., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- **JOBERT B.**, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste » in COMMAILLE J., JOBERT B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., 1998.
- **JOBERT B., THERET B.**, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme » in JOBERT B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recette dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- **LABOURIE-RACAPE A.**, « Le genre comme concept et outil d'analyse en sciences sociales » in CONDON S., BOZON M., LOCOH T. (dir.), *Démographie, Sexe et Genre : Bilan et perspectives*, Journée Séminaire à l'INED, 21 juin 1999.

- **LAGROYE J.**, « La légitimation » in GRAWITZ M., LECA J., *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985.
- **LANQUETIN M-T.**, « L'égalité professionnelle et le droit communautaire » in EPHESIA, *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 1995.
- **LANQUETIN M-T.**, « De l'égalité des chances. A propos de l'arrêt Kalanke, CJCE 17 octobre 1995 », *Droit social*, n° 5, mai 1996.
- **LANTHEAUME F., NORMAND R.**, *Les normes de l'évaluation à l'épreuve de la décentralisation : une étude de cas dans une région française*, Communication aux III^e journées françaises de l'évaluation, Atelier n°13, Société française d'Evaluation, juin 2001.
- **LASCOURMES P.**, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, 40, 1990.
- **LASCOURMES P.**, « Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique » in C.U.R.A.P.P., *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.
- **LAZEGA E.**, « Analyse de réseaux et sociologie des organisations », *Revue Française de Sociologie*, avril-juin 1994, XXXV-2.
- **LECA J., JOBERT B.**, « Le dépérissement de l'Etat. A propos de L'acteur et le système de Michel Crozier et Ehrard Friedberg », *Revue française de Science politique*, vol. 30, n°6, décembre 1980.
- **LECOURS A.**, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et Sociétés*, « Le néo-institutionnalisme en science politique », vol. 21, n°3, 2002.
- **LE GALES P.**, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de Science politique*, vol 45, n°1, février 1995.
- **LEIBFRIED S., PIERSON P.**, « Institutions multi-niveaux et production des politiques sociales » in LEIBFRIED S., PIERSON P. (ed.), *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentations*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- **LEQUESNE C., SMITH A.**, « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique » in LEQUESNE C., SMITH A. (dir.), *Interpréter l'Europe*, Culture et Conflits, n°28, Paris, L'Harmattan, 1997.
- **LETABLIER M-T.**, « L'égalité entre les sexes, un enjeu européen », Centre d'Etudes de l'Emploi, *Quatre pages*, 46, juillet 2001.
- **LETABLIER M-T., LUROL M.**, « Les femmes entre travail et famille dans les pays de l'Union européenne », Centre d'Etudes de l'Emploi, *La Lettre*, 63, juillet 2000.
- **LUROL M.**, « Quand les institutions se chargent de la question du travail des femmes 1970-1995 », *Travail, Genre et Sociétés*, n°1, avril 1999.
- **LUROL M.**, *Le travail des femmes en France : trente ans d'évolution des problématiques en sociologie (1970-2000)*, Centre d'Etudes de l'Emploi, *Document de travail*, n°7, mars 2001.

- **MABILEAU A.**, « Les régions françaises saisies par l'intégration européenne » in ROUBAN L., *De la V^e République à l'Europe*, Paris, Presse de Sciences Po, mai 1996.
- **MACLOUF P.**, « L'administration publique du Travail comme objet de connaissance : perspectives pour l'histoire du Ministère du travail », *Revue française des Affaires sociales*, avril-juin 2001.
- **MC CRUDDEN C.**, « L'efficacité des normes communautaires relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes », *Droit social*, n°6, juin 1994, pp 605-606.
- **MANDIN C., PALIER B.**, *L'Europe et les politiques sociales : Vers une harmonisation cognitive et normative des réponses nationales*, Table ronde n°5, L'institutionnalisation de l'Europe, VII^e congrès de l'AFSP, Lille, septembre 2002.
- **MARCHAND O.**, « Les Plans nationaux d'action pour l'emploi et la construction d'indicateurs de suivi au niveau européen », DARES, *Premières informations et Premières synthèses*, avril 2001, n° 17.1.
- **MATHIEU L.**, « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », *Revue française de Science politique*, vol. 52, n°1, février 2002.
- **MATHIOT P.**, « Les effets de la gestion de dispositifs communautaires sur les acteurs et systèmes d'action nationaux. L'exemple de l'Objectif 3 du Fonds social européen », *Politix*, n°43, 1998.
- **MAZEL O., BOSSARD A., VAZARD P.**, « Accentuation, en 1999, de la démarche de territorialisation des politiques d'emploi », Bilan de la politique de l'emploi en 1999, *Dossier de la DARES*, n° 5/6, janvier 2001, La Documentation française.
- **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.
- **MAZEY S.**, *The emergence of gender mainstreaming in the EU : Policy succession in hard time*, Mainstreaming Gender in European Union Public Policy : a Workshop at the University of Wisconsin-Madison, 14-15 october 2000, <http://wiscinfo.doit.wisc.edu/eucenter/Conferences/Gender/mazey.htm>
- **MAZEY S.**, « Introduction: Integrating gender-intellectual and "real world" mainstreaming », *Journal of European Public Policy*, vol.7 n°3, Special Issue, March 2000.
- **MERRIEN F-X.**, « Etats-Providence : l'empreinte des origines », *Revue française des Affaires sociales*, 3, juillet-septembre 1990.
- **MILLARD E., ORTIZ L.**, « Parité et représentations politiques » in MARTIN J. (dir.), *La Parité. Enjeux et mise en œuvre*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1998.
- **MOSHER JAMES S., TRUBEK DAVID M.**, « Alternative approaches to governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy », *JCMS*, vol. 51 n°1, 2003.
- **MOSSUZ-LAVAU J.**, « Quand la politique se dit au féminin » in EPHESIA, *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 1995.

- **MOSSUZ-LAVAU J.**, « Les Françaises et la politique : de la citoyenneté à la parité », *Regards sur l'actualité*, n° 236, décembre 1997.
- **MULLER P.**, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de Science politique*, vol. 42, 1992.
- **MULLER P.**, « Les politiques comme construction d'un rapport au monde » in FAURE A., POLLET G., WARIN P., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- **MULLER P.**, « Présentation : Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques » in THOENIG J.-C., DURAN P., MAJONE G., LECA J., « Enjeux, controverse et tendances des politiques publiques », *Revue française de Science politique*, vol. 46, n°1, février 1996.
- **MULLER P.**, « L'eupéanisation des politiques publiques », *Revue Politiques et Management public*, vol. 15, n°1, mars 1997.
- **MULLER P.**, « Vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de Science politique*, vol. 50, n°2, avril 2000.
- **MULLER P., ROUAULT S.**, « Une grammaire européenne de l'expérimentation sociale : la mise en œuvre de l'Initiative-Emploi », in LEQUESNE C., SMITH A., (dir.), *Interpréter l'Europe*, Cultures et Conflits, n° 28, 1997.
- **NAY O.**, « Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France », *Revue française de Science politique*, vol. 51, n°3, juin 2001.
- **NAY O.**, « European community policy in France: the states bounces back », *European Integration*, 2002, vol. 24, n°3, pp 245-260.
- **NAY O., SMITH A.**, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions » in NAY O., SMITH A. (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.
- **NEGRIER E.**, « Que gouvernent les régions d'Europe ? Echange politique territorialisé et mobilisations régionales » in NEGRIER E., JOUVE B., *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- **NONON J.** (dir.), « L'Europe, un atout pour les femmes », *Problèmes politiques et sociaux*, n°804, 12 juin 1998.
- **OSTNER I., LEWIS J.**, « L'égalité des chances entre hommes et femmes et les politiques sociales européennes » in LEIBFRIED S., PIERSON P. (ed.), *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentations*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- **PALIER B.**, « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 16, n°3, septembre 1998.
- **PALIER B., BONOLI G.**, « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de Science politique*, vol. 49, n°3, juin 1999.
- **PASQUIER R.**, *L'Europe sans Bruxelles ? La réappropriation des normes communautaires de développement territorial par les acteurs régionaux en France et en Espagne*, Table ronde n°5, L'institutionnalisation de l'Europe, VII^e congrès de l'Association française de science politique, Lille, septembre 2002.

- **PASQUIER R., WEISBEIN J.**, « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, n°12, hiver 2004.
- **PHILIPPE S.**, « La mise en œuvre de l'action publique : Un moment problématique. L'exemple de la politique de santé mentale », *Revue française de Science politique*, vol. 54, n°2, avril 2004, pp 315-334.
- **PIOT F.**, « Quelle place pour les femmes dans les dispositifs de la politique de l'emploi entre 1992 et 1996 », DARES, *Document de travail*, n°22, août 1998.
- **PISIER. E.**, « Egalité ou parité » in EPHESIA, *La place des femmes. Les enjeux de l'identité et de l'égalité au regard des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 1995.
- **POCHET P.**, « L'emploi après le sommet de Dublin », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°405, février 1997.
- **POCHET P., DEGRYSE C., MORO E.**, « Une stratégie, faute d'ambition ? », *Lettre d'information de l'Observatoire social européen*, Nota bene, n°110, 1999.
- **POLLACK M. A., HAFNER-BURTON E.**, *Mainstreaming Gender in the European Union*, 12th Biennial Conference of Europeanists, Chicago, 30 March-2 April 2000.
- **POLLET G.**, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques » in FAURE A., POLLET G., WARIN P., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- **POURTAUD D.**, « L'union européenne et la mise en œuvre de l'égalité des chances entre hommes et femmes », Les rapports du Sénat, Paris, Sénat n°293, 1996-1997, pp 5-8 et 19-22 (extraits) in MEYER A., « L'Europe sociale », *Problèmes politiques et sociaux*, n°797, février 1998, Paris, La Documentation française.
- **RADAELLI C. M.**, « The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, n°5, automne 2001.
- **ROUAULT S.**, « De l'insertion professionnelle à la valorisation du capital humain : un changement de paradigme accompagné par l'Union européenne ? », *Politique européenne*, n°2, septembre 2000.
- **ROUAULT S.**, « Européanisation et territorialisation des politiques d'emploi : la force des liens faibles », *Sociétés Contemporaines*, n°47, 2002.
- **RUBERY J.**, « Gender mainstreaming and gender equality in the EU: the impact of the EU employment strategy », *Industrial Relations Journal*, 33 (5) 2002.
- **SABATIER P. A.**, « Policy Change over a Decade or More » in SABATIER P. A., JENKINS-SMITH H. C., *Policy Change and learning. An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, 1993.
- **SADRAN P.**, « De l'allégeance à la mobilité : quelle politisation pour la fonction publique territoriale », *Pouvoirs*, n°40, 1987.
- **SALAIS R.**, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) » in ZIMMERMANN B. (dir.), *Action publique et sciences sociales*, Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme (à paraître 2004).
<http://www.ose.be/SEE/docFR.htm>

- **SANCHEZ SALGANO R., WOLL C.**, *L'européanisation et les Acteurs Non-Etatiques*, Journée d'études « Européanisation des politiques et intégration européenne », vendredi 13 février 2004, papier n°2, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- **SERVAN-SCHREIBER C.**, « La parité, histoire d'une idée, état des lieux » in MARTIN J. (dir.), *La Parité. Enjeux et mise en œuvre*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1998.
- **SMITH A.**, « La subsidiarité, la cohésion et la communauté européenne » in FAURE A., *Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan 1995.
- **SMITH A.**, « La commission Européenne et les fonds structurels, vers un nouveau modèle d'action », *Revue française de Science politique*, vol. 46, n° 3, juin 1996.
- **SMITH A.**, *Institutionnalismes et intégration européenne. De quel changement parle-t-on ?*, Communication aux journées d'étude : « Les outils analytiques de l'apprentissage institutionnel », MSH, Grenoble, 14-15 décembre 1998.
- **SMITH A.**, « Institutions et intégrations européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé. » in C.U.R.A.P.P., *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF, 2000.
- **SMYK A.**, « Les femmes dans les dispositifs ciblés de la politique d'emploi », *Premières synthèses*, DARES, n°48.2, novembre 2001.
- **STONE A.**, « "Le néo-institutionnalisme". Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, 1992.
- **SUREL Y.**, « Idées, Intérêts, Institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87, 1998.
- **SUREL Y.**, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Cahiers européens de Sciences Po*, 2/2000.
- **SUREL Y.**, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de Science politique*, vol. 50, n°2, avril 2000.
- **TAVARES DA SILVA M. R.**, « Politiques de la communauté et du conseil de l'Europe » in MARTIN J. (dir.), *La Parité. Enjeux et mise en œuvre*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1998.
- **TCHAKALOFF M-F CHRISTOPHE**, « Egalité et action positive en droit européen », *Pouvoirs*, 82, 1997.
- **THOMAS H.**, « Vers un renversement de la dialectique égalité et équité dans les politiques sociales » in LAMBERT T. (dir.), *Egalité et Equité. Antagonisme ou complémentarité ?*, Paris, Economica, 1999.
- **THERET B.**, « Institutions et institutionnalismes. Vers une convergence des conceptions de l'institution ? » in TALLARD M., THERET B., URI D. (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- **THOENIG J-C.**, « Vues rétrospectives sur l'Etat et le juridique » in CHAZEL F., COMMAILLE J. (dirs.), *Normes juridiques et régulation sociale*, L.G.D.J., 1991.

- **VERLOO M.**, *Another Velvet Revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation*, Institut für die Wissenschaften vom Menschen Working Paper, n°5/2001, Vienne.
- **WACQUANT L., CALHOUN C.**, « Intérêt, rationalité et culture. A propos d'un récent débat sur la théorie de l'action », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°78, juin 1989.
- **WARIN P.**, « Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre local » in FAURE A., POLLET G., WARIN P., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- « Agir pour le droits des femmes », entretien avec Eliane VOGEL-POLSKY, *Raisons politiques*, n°10, mai 2003.
- « L'emploi des femmes », Actes de la journée d'études du 4 mars 1993, *Document Travail et Emploi*, Paris, La Documentation française, 1993.
- « Le Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'Emploi : Programme français d'accompagnement des chômeurs », *Premières synthèses*, DARES, Mai 2001 - n° 18.1.
- « Les groupes d'intérêt », *Pouvoirs*, n°79, 1996.
- « Politiques familiales et emploi », *Les cahiers du Mage*, n°3, 1996.

THESES, MEMOIRES, RAPPORTS

- **BARBIER J-C.** (dir.), *La mise en œuvre du programme Objectif 3. Contributions aux réalisations, aux résultats et aux impacts du programme en France*, Rapport final version préliminaire, Centre d'Etudes de l'Emploi, 99/27, mai 1999.
- **BARBIER J-C., RACK C.**, *Evaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France. Evaluation de la dimension égalité des chances entre les femmes et les hommes*, CEE, mai 1999.
- **BARBIER J-C., SAMBA SYLLA N.**, *La Stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*, Rapport de recherche, CEE, novembre 2002.
- **BARBIER J-C., SAMBA SYLLA N.**, *La Stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale*, Rapport de recherche, CEE, octobre 2004.
- **BERTHET T., SMITH A.**, *Dynamique des acteurs et effets emploi, Le FSE Objectif 2 en Aquitaine 1994-1996*, DRTEFP Aquitaine, CERVL-IEP de Bordeaux, septembre 1998.
- **BERTHET T., CUNTIGH P., GUITTON C.** (dirs.), *Politiques d'emploi et territoires*, Rapport d'étude pour la DARES dans le cadre de la convention n° 1327, Bordeaux, CERVL-IEP de Bordeaux, 2001.
- **BERTHET T., CUNTIGH P., GUITTON C., KOKOSOWSKI A., PILLEMONT J.**, *Evaluation de l'Objectif 3 du FSE dans le domaine de l'apprentissage*. Rapport final de synthèse, septembre 1999.

- **BLUM C.** (dir.), *Les situations respectives des femmes et des hommes : statistiques pertinentes*, Rapport du groupe de travail, INSEE, 8 décembre 1999.
- **BOLTANSKI L.** (dir.), *Eclairages locaux sur les transformations des services publics. A la croisée des niveaux micro et macro-sociaux*, Rapport final de recherche pour le Commissariat Général au Plan, volet n°2 « Innovation et pratiques locales dans l'administration », Groupe de sociologie politique et morale, EHESS, février 1992.
- **BRAITHWAITE M.**, *Mainstreaming Equal Opportunities in the Structural Funds: how regions in Germany, France and the United Kingdom are putting into practice the new approach*, Final Report of the survey of current practice and findings of the seminar at Gelsenkirchen, January 21-22 1999, European Commission, DG Regional Policy and Cohesion, 1999.
- **CATALA N.**, *L'avenir des femmes en Europe*, Rapport d'information n°2408, Assemblée Nationale, Délégation pour l'Union Européenne.
- **COLMOU A.M.**, *L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes*, collection rapport officiels, Paris, La Documentation française, 1999.
- **CUNTIGH P.**, *Enjeux de pouvoirs et jeux de règles, les normes communautaires et leurs interprétations dans la mise en œuvre du Fonds social européen en France*, DEA en science politique sous la direction d'Andy Smith, CERVL- IEP de Bordeaux, 1999.
- **DAHAN J.** (dir.), *Renforcer la dimension locale de la Stratégie européenne pour l'emploi : Etude de faisabilité sur les indicateurs destinés aux niveaux régional et local et à l'économie sociale*, Projet de rapport final, DG Empl., Commission européenne, Groupe Bernard Brunhes Consultants, Economix-Research&Consulting, version du 21 août 2003.
- **DARES**, *40 ans de politique de l'emploi*, Paris, La Documentation française, 1996.
- **DONNARD C., LEFILLEUL M-F.**, *Place des femmes dans les dispositifs de la politique de l'emploi. Positions et logiques des acteurs de l'intermédiation*, rapport réalisé par le Cabinet le FRENE pour la DARES et le Services des Droits des Femmes, 1998.
- **DONNARD C., BERTHELOT J.**, *La dimension égalité des chances dans les actions cofinancées par le FSE Objectif 3. Les représentations des acteurs dans la programmation et la mise en œuvre des actions*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Département FSE, Le FRENE et TEMSIS, mai 1999.
- **DUMAS M., RABANEL G.**, *Rapport d'évaluation ex-ante, phase A. Stratégie d'intervention du Fonds social européen, 2000-2006 en France Objectif 3*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Département FSE, Université Toulouse le Mirail, version du 26 octobre 1999.
- **DUMAS M., RABANEL G.**, *Rapport d'évaluation ex ante, phase B. Fonds social européen, 2000-2006, Objectif 3, Complément de programmation*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Département FSE, Université Toulouse le Mirail, juin 2000.
- **GENISSON C.**, *Femmes-Hommes. Quelle égalité professionnelle ?*, collection rapport officiels, Paris, La Documentation française, 1999.
- **GENISSON C.**, *La parité entre les femmes et les hommes : Une avancée décisive pour la démocratie*, Rapport à Monsieur le Premier ministre, Observatoire de la parité, mars 2002.

- **GILLOT D.**, *Vers la parité en politique*, Rapport à Monsieur le Premier ministre, Observatoire de la Parité, septembre 1999.
- **JACQUOT S.**, *Le Lobby européen des femmes. L'évolution d'un groupe d'intérêt public communautaire*, DEA en science politique, IEP de Paris, 2001.
- **LEVY M.**, *Le féminisme d'Etat en France, 1965-1985 : 20 ans de prise en charge institutionnelle de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes*, Thèse en science politique, IEP Paris, 1988.
- **LEXTON M.**, *Rapport régional Aquitaine, Evaluation intermédiaire de l'Objectif 3, annexe au rapport à mi-parcours*, DGEFP, Département FSE, Consortium de l'évaluation, octobre 2003.
- **MAJNONI D'INTIGNANO B.**, *Egalité entre les femmes et les hommes : aspects économiques*, collection rapports du conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 1999.
- **MAZUR AMY G.** (dir.), *Appareils gouvernementaux chargés des droits des femmes, Représentation et démocratie en France*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Service des droits des femmes, CREDEP, Université Paris IX-Dauphine / Université de l'Etat de Washington, mai 2000.
- **RUBBERY J., SMITH M., FAGAN C., GRIMSHAW D.**, *Les femmes et le taux d'emploi en Europe : causes et conséquences des variations de l'activité féminine et modalités d'emploi dans l'UE*, Réseau européen sur la position des femmes sur le marché du travail, Rapport pour l'Unité « Egalité des chances entre les femmes et les hommes », DGV, Commission européenne, Manchester School of Management, UMIST, août 1996.
- **RUBBERY J., SMITH M.**, *The future of European labour supply*, European Work and Employment Research Centre, Manchester School of Management, UMIST, novembre 1997.
- **RUBBERY J., FAGAN C.**, *Equal Opportunities and employment in the European Union*, Federal Ministry of Labour, Health and social affairs, European Work and Employment Research Centre, Manchester School of Management, UMIST, Vienna, 1998.
- **SILVERA R.**, *Le plan national d'action pour l'emploi français : une lecture sexuée*, Second Rapport français du Réseau « Genre et emploi », DG V - Bureau Egalité des chances, Commission européenne, Juin 1998.
- **SILVERA R.**, *Evaluation of national actions plan 2001, French final report*, French report of the expert group « Women and employment of the EC », DG Employment and social relations, Equal opportunity, May 2001.
- **SILVERA R.**, *Assessment of the French 2002 NAP from a gender perspective*, July 2002.
- « Croissance, compétitivité, emploi. Les Défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle », Livre blanc de la Commission des Communautés européennes, Bulletin des Communautés européennes, supplément 6/93, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1993.

- « Evaluation de l'Objectif 3, Synthèse du rapport d'étape », DGEFP, Département du FSE, Consortium de l'évaluation, novembre 2002.
- « Evaluation du programme de l'Objectif 3 du Fonds social européen en France (1994-1999) », Rapport de synthèse, CEE, mars 2000.
- « Les femmes et le changement structurel. Nouvelles perspectives », Paris, OCDE, 1994.
- « Les femmes en France dans une société d'inégalités », Rapport au ministre des Droits de la Femme, janvier 1982.
- « L'évaluation de l'Objectif 3 du Fonds social européen, 1994-1999. Synthèse des rapports d'évaluation. Troisième partie », Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, DGEFP, Département FSE, novembre 1999.
- « Rapport d'évaluation à mi-parcours, Evaluation de l'Objectif 3 », Consortium d'évaluation, DGEFP, Département FSE, 30 décembre 2003.
- « Sur le principe d'égalité. Extrait du Rapport public 1996 », Conseil d'Etat, Paris, La Documentation française, 1998.

LISTE DES SIGLES

AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

ALE : Agence locale pour l'emploi

ANEF : Association nationale des études féministes

ANPE : Agence nationale pour l'emploi

ARAF : Aide à la reprise d'activité des femmes

ASSEDIC : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

BAIE : Bureaux d'accompagnement individualisés vers l'emploi

BIT : Bureau International du Travail

CAE : Conseil d'Analyse Economique

CCA : Cadre communautaire d'appui

CDEG : Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes

CDSEI : Comité du dialogue social pour les affaires européennes et internationales

CEC : Contrat emploi consolidé

CEF : Coordonnateur emploi formation

CEMT : Comité de l'emploi et du marché du travail

CEREQ : Centre d'études et de recherche sur les qualifications

CES : Contrat emploi solidarité

CFI : Crédit formation individualisé

CIDF : Centre d'information sur les droits des femmes

CIE : Contrat initiative emploi

CIFRE : Convention industrielle de formation par la recherche

CIG : Conférence intergouvernementale

CJE : Cour de Justice Européenne

CLD : Chômage de longue durée

CLEF : Coordination française pour le lobby européen des femmes

CMDFE : Chargé de mission départementale aux droits des femmes et à l'égalité

CNIDF : Centre national d'information et de documentation des femmes

CPR : Comité de pilotage régional

CRE : Contrat de retour à l'emploi

CREW : Centre de recherche sur les femmes européennes

CSEP : Conseil supérieur de l'égalité professionnelle

CSO : Centre de sociologie des organisations

CTE : Comité technique de l'évaluation

CTR : Commission technique régionale

CTS : Commission technique spécialisée

DALE : Directeur d'agence locale pour l'emploi

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

DDTE : Direction départementale du travail et de l'emploi

DDTEFP : Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DGFPA : Direction générale de la formation professionnelle et de l'apprentissage

DOCUP : Document unique de programmation

DRAFPA : Direction régionale de l'AFPA

DRANPE : Direction régionale de l'ANPE

DRASS : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales

DRDFE : Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité

DRFP : Direction régionale de la formation professionnelle

DRTE : Direction régionale du travail et de l'emploi

DRTEFP : Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

FEDER : Fonds européen de développement régional

FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

FGIF : Fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprise à l'initiative des femmes

FIFF : Fonds d'incitation à la formation des femmes

FNE : Fonds national de l'emploi

FSE : Fonds social européen

GOPE : Grandes orientations de politiques économiques

INSEE : Institut national de la statistique et des études

IRIS: Community programme for women's vocational training schemes

LD : Ligne directrice

LEF : Lobby européen des femmes

LEI: Local employment initiatives for women

MAGE : Marché du travail et Genre

MLF : Mouvement de libération des femmes

MMF : Mission marché de la formation

MMT : Mission marché du travail

MOC : Méthode ouverte de coordination

NOW : Nouvelles opportunités pour les femmes

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OID : Opérations intégrés de développement

OIT : Organisation Internationale du Travail

ONU : Organisation des Nations Unis

OPCA : Organisme paritaire collecteur agréé

PAL : Plan d'action local

PAN : Plan d'action national

PARE/PAP-ND : Plan d'aide au retour à l'emploi/Plan d'action personnalisé pour un nouveau départ

PDI : Programme départemental d'insertion

PJJ : Protection judiciaire de la jeunesse

PLIF : Programmes locaux d'insertion en faveur des femmes isolées

PNAE : Plan national d'action pour l'emploi

PO : Programme opérationnel

QCMF : Quatrième conférence mondiale sur les femmes

RMA : Revenu minimum d'activité

RMI : Revenu minimum d'insertion

SAE : Stage d'accès à l'emploi

SDF : Service des droits des femmes

SDFE : Service des droits des femmes et de l'égalité

SEE : Stratégie européenne pour l'emploi

SETE : Services extérieurs du travail et de l'emploi

SGAR : Secrétaire général aux affaires régionales

SGCI : Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne

SPE : Service public de l'emploi

SPE-D : Service public de l'emploi départemental

SPE-L : Service public de l'emploi local

SPE-R : Service public de l'emploi régional

SPNDE : Service personnalisé pour un nouveau départ

TCE : Traité de la communauté européenne

TPG : Trésorier payeur général

TRACE : Trajet d'accès à l'emploi

ANNEXES
