



HAL
open science

Discrimination au regard du sexe et politiques de l'emploi : la persistance du modèle universaliste ?

Bénédict Mathieu Lexton

► **To cite this version:**

Bénédict Mathieu Lexton. Discrimination au regard du sexe et politiques de l'emploi : la persistance du modèle universaliste ?. Relief - Rapports et Échanges sur les liens Emploi Formation, 2006, Discriminations dans les mondes de l'éducation et de la formation : regards croisés, 17, pp.45-52. halshs-00119055

HAL Id: halshs-00119055

<https://shs.hal.science/halshs-00119055v1>

Submitted on 1 Oct 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License

Discriminations au regard du sexe et politiques de l'emploi : la persistance du modèle universaliste ?

Benedict Mathieu Lexton

Alors que les discriminations entre hommes et femmes sur le marché du travail sont, depuis une trentaine d'années, relativement persistantes, la réponse des pouvoirs publics à ces inégalités est restée, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, pour le moins marginale, voire « symbolique » (Fouquet et Rack 1999, p. 48). Structurées autour de la logique républicaine de neutralité vis-à-vis du sexe/genre, les politiques d'emploi n'ont accordé jusqu'à maintenant que peu de place à la différenciation entre hommes et femmes.

Les normes de l'Union européenne centrées sur une double approche de l'égalité entre hommes et femmes, combinant les actions positives à destination des femmes d'un côté, et le « *gender mainstreaming* » de l'autre, tendent, depuis le milieu des années 1990, à infléchir le modèle national que l'on qualifie d'« universaliste ». En effet, la notion de « *gender mainstreaming* », traduite en français par « *approche intégrée de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes* », signifie pour 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* »¹. Cette approche transversale implique donc un réagencement des instruments d'action publique en faveur de l'égalité entre hommes et femmes autour d'une triple extension : séquentielle, sectorielle et des acteurs impliqués. Il ne s'agit plus seulement d'intervenir dans une logique correctrice (*reactive*), en mettant en place des actions spécifiques, 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, de l'élaboration à la mise en œuvre, jusqu'au suivi et à l'évaluation. Par ailleurs, l'égalité entre les hommes et les femmes concerne l'ensemble des secteurs d'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 et la mise en œuvre des politiques publiques, à tous les niveaux, et plus uniquement les structures spécifiques, qui doivent prendre en charge cette question.

À partir de l'étude des modalités de traduction des orientations communautaires dans les politiques de l'emploi aux niveaux national et régional, notre communication visera à analyser les tensions que subit le cadre normatif français. Pour ce faire, on focalisera notre attention sur deux types d'intervention de l'Union européenne : la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et le programme Fonds social européen (FSE) Objectif 3, 2000-2006. On s'intéressera sur le plan national, à la déclinaison de la SEE au travers de l'élaboration du Plan national d'action pour l'emploi (PNAE), et sur le plan régional, à la mise en œuvre régionale du programme FSE Objectif 3 en Aquitaine.

On défendra l'idée, en s'appuyant sur ces deux études de cas, que la traduction des normes communautaires au sein de la politique nationale s'est opérée en conformité avec le modèle universaliste qui y prédominait, et que partant, ce modèle n'a été modifié que de manière périphérique. Ceci étant, la permanence des référents normatifs n'est pas appréhendé ici comme la résultante d'une domination de la tradition ou de la culture nationale par rapport aux valeurs et aux normes véhiculées par l'Europe. Culture qui s'imposerait aux acteurs de la politique de l'emploi, et dont les représentations et pratiques seraient uniquement le reflet. Il nous est apparu nécessaire de ne pas se contenter de cette lecture « culturaliste », et de réintroduire dans l'analyse les facteurs institutionnel et stratégique pour appréhender « au concret » les modes de traduction/interprétation des normes communautaires par les acteurs impliqués. Ainsi, comme nous le montrerons, la persistance de la matrice normative universaliste, mais aussi les changements mineurs observés, peuvent être expliqués de manière heuristique, à partir de l'hypothèse d'*appropriation stratégique* des normes communautaires par les acteurs en présence.

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.

1. La traduction des orientations communautaires dans les PNAE : une simple inflexion du modèle universaliste

1.1. Le PNAE : un point d'entrée pour l'administration des droits des femmes dans le processus d'élaboration des politiques de l'emploi

Le processus qui a débuté après le Sommet de Luxembourg d'octobre 1997 a donné lieu à la rédaction par les États membres de cinq plans successifs avant la révision à mi-parcours en 2003. 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) 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 autonomie. Le travail technique de rédaction est coordonné désormais par le département Synthèses du ministère de l'Emploi. Depuis 2000, la rédaction du plan donne lieu, en bout de course, à une consultation des partenaires sociaux dans le cadre du Comité du dialogue social pour les affaires européennes et internationales (CDSEI).

Le Service des droits des femmes et de l'égalité (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* » (Barbier et Samba Sylla 2002). 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* »² sur la problématique d'égalité entre les hommes et les femmes. En 1999, lorsque la logique d'intégration transversale de l'égalité 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.

Il a ainsi, comme nous le montrerons, pu tirer parti 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.

1.2. L'incorporation de l'égalité entre hommes et femmes dans les PNAE : une traduction stratégique des orientations communautaires par les actrices des Droits des femmes

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. Ainsi, ces acteurs ont pu s'appuyer sur le cadre normatif communautaire lié aux lignes directrices de la SEE pour introduire plus fortement la dimension d'égalité entre hommes et femmes dans les Plans nationaux d'action pour l'emploi français.

Dans le PNAE 1998, l'accent est mis sur les actions spécifiques et le « *mainstreaming* » est quasiment synonyme « *d'actions transversales positives* »³. Il s'agit uniquement de mettre en œuvre des actions spécifiques de rattrapage permettant aux femmes d'accéder davantage aux mesures de la politique d'emploi. 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* »⁴. Mais traduire, c'est aussi « *déplacer* » (Corcuff 1995). 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

² Entretien au SGCI.

³ Rapport concernant la mise en œuvre du Plan national d'action français, juillet 1998, p. 18.

⁴ Le mot *traduction* provient du verbe traduire, dont l'origine est le verbe latin *traducere* : « faire passer » in *Encyclopaedia Universalis*.

éléments de sens, des référents normatifs propres à l'espace national. 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 relatifs 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 des orientations communautaires – au sens d'application – au niveau des PNAE. Et la traduction qu'il a opérée renvoie, à notre sens, à une *appropriation stratégique*. En effet, le SDFE s'est saisi de l'opportunité des nouvelles lignes directrices de 1999, 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, qui relèvent de sa compétence. En France, au cours des premières années de la décennie 1990, l'incorporation de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques de droit commun avait entraîné 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 européenne⁵, 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, ces dernières étant désormais considérées comme complémentaires.

Plus largement, 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. En traduisant le « *gender mainstreaming* » de façon quasiment littérale sous l'angle de « *l'approche intégrée* », 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.

À la fin des années 1990, la traduction du « *gender mainstreaming* » effectuée de manière stratégique par le SDFE a permis d'incorporer la dimension d'égalité entre les hommes et les femmes dans la politique de l'emploi. Cependant, cette incorporation reste fortement encadrée par la tradition universaliste.

1.3. Une intégration transversale de l'égalité entre hommes et femmes essentiellement sous l'angle des statistiques sexuées et des objectifs quantifiés en concordance avec le modèle universaliste

À partir du second PNAE, la démarche d'intégration transversale de l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau du Plan national d'action pour l'emploi est construite principalement autour de deux 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. 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 femmes. La visibilité de cette question devant aussi « 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. À 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. Par ailleurs, le PNAE affiche, 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. Dans le PNAE 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* »⁶. Enfin, à partir

⁵ « 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 », « 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.

⁶ PNAE 1999, p. 72.

de 2001, est affichée une volonté de réduction du chômage de longue durée des femmes⁷, traduite ensuite par la mise en place d'un objectif de baisse d'un point de celui-ci⁸.

À travers la modification du système d'acteurs et notamment leur plus forte participation au processus interministériel d'élaboration des documents, l'administration des Droits des femmes et de l'égalité a pu ainsi influencer l'élaboration de la politique de l'emploi et introduire au sein du cadre normatif des modifications non négligeables.

Cependant, les changements introduits en matière d'égalité des sexes, liés aux orientations communautaires, n'ont pas modifié le noyau dur du « référentiel » universaliste de la politique d'emploi. 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. 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. Or, ces objectifs ne sont pas assortis de modalités concrètes de mise en œuvre.

La politique générale de l'emploi s'ancre toujours alors 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.

Comme nous le verrons maintenant dans la seconde partie, le niveau régional de mise en œuvre du programme FSE Objectif 3 ne fait pas exception. En effet, à l'échelle infranationale, les schèmes normatif et cognitif des acteurs en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, 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. À l'enseigne du niveau national, la prise en compte dans l'analyse des interactions entre les trois variables que sont les intérêts, les idées et les institutions permet d'éclairer la persistance des représentations des acteurs régionaux.

2. L'intégration transversale de l'égalité entre hommes et femmes dans la programmation régionale du FSE Objectif 3 en Aquitaine : un universalisme revisité

2.1. Le FSE Objectif 3 2000-2006 en Aquitaine : un système d'acteurs de troisième génération

Un changement important est intervenu dans la nouvelle programmation. 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'État et la Région. La Région est désormais *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 s'agit d'un programme national et que la gestion proprement dite est de la responsabilité exclusive de l'État. Le préfet de région administre les crédits déconcentrés et en délègue la gestion opérationnelle à la Direction régionale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (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 programmation.

⁷ « 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 [...] », PNAE 2001, p. 42.

⁸ 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 [...] », PNAE 2002, p. 65.

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'Emploi. 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 préfet.

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. Il est présent de manière active dans l'ensemble des instances de pilotage et de programmation, confirmant par là même, la « *reprise en main* »⁹ de l'Objectif 3 par la préfecture de région. Si la « *nodalité* » (Hood 1983 cité par Duran 1998, p. 125) 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 DRTEFP, 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'État déconcentré.

2.2. L'Objectif 3, une opportunité supplémentaire pour la DRDFE de participer au partenariat local

La place de la Délégation régionale au droit des femmes et à l'égalité (DRDFE) a été confortée au sein du SPE régional depuis la fin des années 1990 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 direction régionale ANPE (DRANPE) et la direction régionale AFPA (DRAFPA) – c'est la DRTEFP qui gère le programme pour le compte du ministère de l'Emploi. 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* »¹⁰ 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.

La DRDFE 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 pilotage. 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 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.

⁹ Entretien en DRTEFP.

¹⁰ Le partenariat constitue « [...] un élément essentiel du programme de l'objectif 3, tant dans son contenu que dans les modalités de sa mise en œuvre », DGEFP, Département du FSE, janvier 2001, p. 36.

2.3. Le processus d'instruction/sélection : la parité entre les hommes et les femmes comme traduction

Nous nous intéresserons ici principalement 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 occasions.

L'interprétation des normes cristallise les « enjeux de pouvoir » des acteurs en présence, en même temps qu'elle participe de « jeux de règles » (Cuntigh 1999), 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 » (Friedberg 1993) sont amenées à se structurer, tout comme certaines normes communes d'application (en matière de sélection des projets notamment) peuvent émerger et s'institutionnaliser¹¹.

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. 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 »¹². Or, cette mention a été supprimée en 2002. 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 et non sur les différences de situation entre les genres¹³.

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. À l'enseigne de ce qu'on a pu évoquer au sujet de la traduction des normes communautaires dans la Stratégie européenne pour 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 » (Boltanski 1992) 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. Le fonctionnement des CTS est largement conditionné par la nécessité de trouver un consensus entre les partenaires. Cela contraint 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.

Mais au-delà, l'appropriation stratégique de cette norme opérée par le service instructeur, la DRTEFP, en détermine aussi les modalités de traduction.

2.4. Le service FSE de la DRTEFP : une traduction de l'égalité entre hommes et femmes sous contrainte

Pour la DRTEFP, les normes communautaires, sous le double aspect de l'approche intégrée et des actions spécifiques, 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

¹¹ À l'enseigne des règles institutionnelles, elles apparaissent comme le « produit d'ajustements mutuels et de compromis durables » entre les acteurs impliqués (Nay 1997, p. 21).

¹² Demande de concours FSE Objectif 3, 2000-2006. Programmation année 2001, p. 7.

¹³ Entretien en DRDFE.

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.

Le problème central de la cellule FSE de la DRTEFP, en tant qu'autorité de gestion, est la consommation des crédits communautaires. 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 est aussi dépendante que le département FSE (au niveau central) 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 « pré-fléchés », lors de la négociation des documents de programmation, sur la plupart des grands opérateurs régionaux, comme le conseil régional. 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.

Dans ces conditions, l'implication du SGAR dans la sélection des dossiers est 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'efficacité du programme. Ce faisant, le service FSE de la DRTEFP ne possède plus le monopole de l'instruction des projets¹⁴ 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. Celles-ci 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 l'approche intégrée 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 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 instructeurs.

Qui plus est, la logique d'action de la DRTEFP est centrée sur la « règlementarité » 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 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.

Conclusion

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

¹⁴ Si les partenaires sont destinataires de l'ensemble des fiches synthèses à l'occasion des CTS, ces fiches ne sont pas exhaustives. On peut considérer avec T. Berthet et A. Smith que la DRTEFP conserve « 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 » (Berthet et Smith 1998, p. 26).

acteurs nationaux et locaux. 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 » (Wuhl 2002, p. 53) 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.

Bibliographie

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

Berthet T et Smith A. (1998), *Dynamique des acteurs et effets emploi, Le FSE Objectif 2 en Aquitaine 1994-1996*, DRTEFP Aquitaine, CERVL-IEP de Bordeaux, septembre.

Boltanski L. (dir.) (1992), *Éclairages locaux sur les transformations des services publics. À 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.

Corcuff P. (1995), *Les nouvelles sociologies. Constructions de la réalité*, Paris, Nathan.

Cuntigh P. (1999), *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.

Duran P. (1998), « Le partenariat dans la gestion des fonds structurels : la situation française », *Pôle Sud*, n° 8, mai.

Fouquet A. et Rack C. (1999), « Les femmes et les politiques d'emploi », *Travail, genre et sociétés*, n° 2, novembre.

Friedberg E. (1993), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.

Hood C. (1983), *The tools of government*, Macmillan Press.

Nay O. (1997), *La Région, une institution*, Paris, L'Harmattan.

Wuhl S. (2002), *L'égalité. Nouveaux débats*, Paris, PUF.