

Gwenaëlle PERRIER

Doctorat en science politique

Programme doctoral « Sociologie politique et politiques publiques »

CEVIPOF

Intégrer l'égalité entre les hommes et les femmes dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi. Une comparaison entre Berlin et la Seine-Saint-Denis

Thèse dirigée par Pierre Muller, directeur de recherche au CNRS, Centre d'Etudes Européennes de Sciences Po

Membres du jury :

Mme Silke Bothfeld, Professeure en science politique, université de Brême (rapporteuse)

M. Vincent Dubois, Professeur en science politique, IEP de Strasbourg (rapporteur)

Mme Christine Erhel, Maître de conférences en économie, université de Paris I Panthéon-Sorbonne

M. Olivier Giraud, Chargé de recherche au CNRS, Centre Marc Bloch de Berlin

Mme Marie-Thérèse Letablier, Directrice de recherche au CNRS, université Paris I Panthéon-Sorbonne

M. Pierre Muller, Directeur de recherche au CNRS, Centre d'études européennes de Sciences

po

Mots clé :

Politiques de l'emploi, intermédiaires de l'emploi,

Egalité hommes-femmes, genre,

Mise en œuvre des politiques publiques, comparaison France-Allemagne,

Union européenne,

Instruments d'action publique

Résumé

Cette thèse s'intéresse à la place de l'objectif d'égalité entre hommes et femmes dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi, à travers une étude comparative portant sur la Seine-Saint-Denis et Berlin. Elle présente une triple

spécificité : d'une part, elle s'intéresse aux inégalités dans l'emploi dans une perspective d'analyse des politiques publiques, venant ainsi renouveler les questionnements sur les inégalités hommes-femmes dans l'emploi, essentiellement issus des recherches en sociologie et en économie. Deuxièmement, elle porte sur les inégalités dans l'emploi en proposant un travail centré sur la mise en œuvre de l'action publique, au niveau local. Cette perspective permet de décentrer la focale par rapport au niveau de l'élaboration des politiques publiques, qui se situe souvent au cœur des recherches des analystes de l'action publique. Enfin, elle offre une réflexion sur les inégalités entre hommes et femmes dans l'emploi sur la base d'un travail centré sur les acteurs des politiques publiques, venant ainsi compléter les quelques travaux existant sur la place du genre dans les orientations normatives des politiques de l'emploi.

Axée dans une perspective institutionnaliste centrée sur les acteurs, elle prend appui sur l'analyse de la littérature grise du secteur de l'emploi, ainsi que sur la réalisation de 124 entretiens semi-directifs, essentiellement auprès d'intermédiaires de l'emploi impliqués dans les politiques à destination des chômeurs de longue durée, et d'actrices en charge de la promotion des droits des femmes et de l'égalité. Le travail se divise en trois parties : une partie de cadrage, une partie portant sur les modes d'opérationnalisation de l'objectif d'égalité entre les sexes, et une sur les freins à sa prise en compte dans la mise en œuvre des politiques d'emploi.

Dans la première partie, après avoir exposé les principaux objectifs, instruments et acteurs des politiques de l'emploi en France et en Allemagne depuis les années 70 jusqu'aux récentes réformes d'activation, nous retraçons la trajectoire de l'objectif d'égalité entre les sexes dans l'emploi dans ces deux pays, en mettant en avant le rôle moteur de l'Union européenne et l'existence de trajectoires nationales propres. La première partie se termine par un éclairage théorique sur les apports d'une étude axée sur la mise en œuvre des politiques publiques, à partir d'une revue de la littérature sur ce moment de l'action publique, ainsi que sur les marges de manœuvre des intermédiaires de l'emploi.

Dans la deuxième partie, nous montrons d'abord que dans la lignée de la politique communautaire de *gender mainstreaming* et de son application au domaine de l'emploi, une stratégie de sensibilisation à l'égalité destinée aux intermédiaires de l'emploi a été mise en place, à Berlin et en Seine-Saint-Denis. Elle repose sur l'organisation de formations à l'égalité, ainsi que sur la diffusion de notes et d'outils de communication, et vise à informer les acteurs des politiques de l'emploi sur l'existence d'inégalités de genre dans l'emploi et sur les façons de les combattre. La spécificité de ce mode d'intégration de l'égalité est double : d'une part, il s'inscrit dans une approche informationnelle et communicationnelle de l'égalité, partant ainsi du postulat selon lequel une conscientisation des acteurs de l'action publique est un préalable à toute intégration d'une perspective de genre dans l'action publique. D'autre part, cette approche s'inscrit dans ce que nous avons qualifié d'instrumentation molle de l'objectif d'égalité, car elle ne s'accompagne d'aucun contrôle ni d'aucune sanction (positive ou négative) de l'intégration effective de l'égalité dans les politiques locales d'emploi.

Dans le chapitre suivant, nous montrons que l'objectif d'égalité est également décliné dans le cadre d'actions ciblées sur des demandeuses d'emploi rencontrant des difficultés spécifiques d'accès à l'emploi, ou dont les perspectives classiques d'emploi impliquent une position infériorisée sur le marché du travail. Ces actions visent sur nos deux terrains d'étude des objectifs similaires : soit la formation professionnelle des chômeuses, afin de leur permettre une insertion durable sur le

marché du travail, soit la levée de freins genrés à l'emploi (la prise en charge de la garde des enfants, les violences masculines, les représentations genrées qui conditionnent les choix des métiers). Elles s'inscrivent toujours dans le cadre d'un accompagnement spécifique, impliquant une inégalité de traitement entre les demandeuses d'emploi accompagnées et les autres demandeurs et demandeuses d'emploi. Elles requièrent des ressources spécifiques, qu'elles soient temporelles, humaines ou financières. C'est donc par l'instauration de traitements différents que ces actions s'inscrivent dans une perspective égalitaire d'accès à l'emploi ou à la formation. La notion d'égalité en jeu dans ces actions s'éloigne de la simple approche en termes de « non discrimination » pour s'inscrire dans une démarche visant davantage l'égalité de résultat.

La deuxième partie se conclut par un chapitre consacré à l'analyse des causes qui permettent d'expliquer l'intégration de logiques égalitaires dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi. Qu'il s'agisse des actions en direction des intermédiaires de l'emploi ou de celles en direction des demandeuses d'emploi, les dynamiques égalitaires s'inscrivent dans des configurations semblables à Berlin et en Seine-Saint-Denis : elles restent dans leur grande majorité le fait d'entrepreneuses de la cause de l'égalité entre les sexes, sensibilisées à cette problématique. En outre, leur action s'inscrit dans des réseaux d'action locaux. On peut donc parler de coalitions de cause agissant en faveur de l'égalité hommes-femmes dans l'emploi. Plusieurs dynamiques institutionnelles encouragent l'action de ces actrices : les impulsions de l'Union européenne en faveur de l'égalité constituent une ressource, financière ou stratégique, qu'elles activent pour faire valoir l'objectif d'égalité dans les politiques locales de l'emploi. A Berlin, des opportunités institutionnelles émanent également de la politique du *Land*, de sorte que le réseau d'acteurs qui participent aux actions en faveur de l'égalité est plus stable qu'en Seine-Saint-Denis, où la coalition de cause est plus ponctuelle et plus fragile. Au vu de la spécificité de la situation berlinoise en Allemagne (Berlin apparaît comme un territoire bénéficiant d'un véritable héritage féministe, qui le différencie d'autres *Länder*), il est cependant difficile de tirer des conclusions relatives à une différence entre les situations française et allemande en général. Enfin, les actions pour l'égalité, intégrées dans des dispositifs classiques des politiques de l'emploi, permettent à leurs initiateurs d'atteindre des objectifs plus divers que celui de la promotion de l'égalité. Ces actions ne peuvent donc être réduites à des actions « militantes ».

En dépit des initiatives présentées dans la deuxième partie, l'égalité reste un objectif peu légitime et peu opérationnalisé dans les politiques d'emploi à Berlin et en Seine-Saint-Denis. La troisième partie s'attache ainsi à dégager les contraintes qui contribuent à expliquer ceci. D'une part, le chapitre 7 montre qu'en l'absence de cadrage cognitif émanant des institutions pour l'emploi et plus généralement des pouvoirs publics, les intermédiaires de l'emploi ont peu connaissance des inégalités hommes-femmes dans l'emploi, et que la notion d'égalité reste relativement indéfinie pour eux. Cependant, les faibles connaissances des inégalités dans l'emploi ne constituent pas le seul frein cognitif à la prise en compte d'une perspective de genre. En effet, la légitimité de l'objectif d'égalité entre les hommes et femmes est difficile à établir dans un contexte où nombre des demandeurs d'emploi sont en situation d'urgence sociale. Dans un tel contexte, l'objectif d'égalité peut sembler secondaire, voire irréaliste aux intermédiaires de l'emploi. Un tel contexte tend même à masquer l'existence d'inégalités de genre dans l'accès à l'emploi et dans l'emploi, car les demandeurs d'emploi suivis, tous confrontés à des difficultés d'ordre divers, apparaissent globalement défavorisés. Enfin, il implique des actions sur le court

terme, peu compatibles avec le travail sur le long terme que nécessite la promotion de l'égalité entre les sexes (en raison de l'ancrage des représentations chez les publics, et du manque de connaissance et de légitimité de l'égalité chez les conseillers à l'emploi).

D'autre part, les deux derniers chapitres montrent qu'une série de contraintes institutionnelles propres au secteur de l'emploi rendent difficile l'intégration d'une stratégie de promotion de l'égalité. Ce secteur est marqué par la centralité de l'objectif de retour rapide des chômeurs sur le marché du travail, tant en France qu'en Allemagne. Ceci tend à restreindre fortement les marges de manœuvre des intermédiaires de l'emploi pour agir en faveur de l'égalité. En effet, la logique de retour rapide à l'emploi est inadaptée aux temporalités des personnes éloignées de l'emploi, parmi lesquelles certaines catégories de femmes sont surreprésentées. La prise en compte des différentes étapes nécessaires à leurs parcours spécifiques et le temps nécessairement long de l'accompagnement de tels publics pour atteindre une insertion professionnelle durable apparaissent difficilement conciliables avec l'objectif institutionnel de retour rapide sur le marché du travail. Le type de pilotage en vigueur au sein des services publics de l'emploi français et allemand, axé sur une logique de résultat, amène les intermédiaires de l'emploi à opérer des arbitrages qui privilégient l'efficacité (comprise ici comme l'atteinte de l'objectif institutionnel de retour rapide à l'emploi) par rapport à des exigences qualitatives dans l'accompagnement et l'intermédiation vers l'emploi. Le caractère marginal de certains dispositifs en faveur de l'égalité, coûteux en temps, atteste des arbitrages qui sont réalisés par la plupart des intermédiaires de l'emploi. En outre, la prédominance de l'objectif de placement rapide sur celui d'accompagnement vers l'emploi de demandeuses d'emploi qui en sont éloignées (impliquant une discussion sur l'orientation, la recherche d'une insertion dans un emploi durable), tend à amener les intermédiaires de l'emploi à reproduire la structure genrée du marché du travail, qui repose sur une surreprésentation des femmes dans des secteurs très féminisés et précaires.

Enfin, les évolutions récentes des politiques françaises et allemandes se caractérisent par des baisses des budgets accordés à l'emploi et à la formation des demandeurs d'emploi de longue durée. Est donc restreint le recours à des outils qui permettraient ou permettent aux intermédiaires de l'emploi de proposer sur des financements stables des formations à des demandeuses d'emploi pour lesquelles le besoin de se former est réel, et pour lesquelles le passage par des formations, parfois proches de l'entreprise, peut constituer une passerelle vers l'emploi. Dans ce contexte, les marges de manœuvre des intermédiaires de l'emploi sont limitées. La version allemande de l'« activation » de la politique de l'emploi se traduit par la promotion d'emplois aidés peu qualifiés, et peu rémunérateurs. Les intermédiaires de l'emploi tendent à devenir des relais de la précarité de l'emploi des femmes, et des demandeurs d'emploi de longue durée en général. En Seine-Saint-Denis, la tendance au désengagement de l'Etat du secteur de la formation et de l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée entraîne une complexification des montages financiers pour les acteurs en charge du montage d'actions et une montée en puissance de la contrainte gestionnaire dans leur travail. Cette contrainte peut interférer sur la prise en compte de l'égalité entre les sexes, parce qu'elle joue sur l'organisation temporelle de leur travail. Enfin, la pression à la recherche de financement peut s'avérer une procédure lourde pour les structures fonctionnant sans financement pérenne, fragiliser un certain nombre d'acteurs actifs dans le secteur de l'insertion, et compromettre des coopérations établies entre les services en charge des droits des femmes et des acteurs du monde associatif.

