HAL
open science

Aux frontières de l'action publique. Ce que les politiques du genre font de l'analyse des politiques publiques

Pierre Muller

To cite this version:

Pierre Muller. Aux frontières de l'action publique. Ce que les politiques du genre font de l'analyse des politiques publiques. Muller Pierre; Engeli Isabelle; Ballmer-Cao Thanh-Huyen. Les Politiques du genre, L'Harmattan, pp.299-316, 2008, 9782296061569. hal-01037962

HAL Id: hal-01037962

https://sciencespo.hal.science/hal-01037962v1

Submitted on 23 Jul 2014

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.

Aux frontières de l'action publique
Ce que les politiques du genre font à l'analyse des politiques publiques

Pierre Muller

Dans leur introduction, Thanh-Huyen Ballmer-Cao et Jean-Michel Bonvin ont montré l'importance de l'entrée par les politiques publiques pour comprendre l'évolution des rapports de genre dans les sociétés. D'une certaine façon, nous allons adopter ici la posture inverse en nous demandant ce que l'entrée par la question du genre peut apporter à l'analyse des politiques publiques : en quoi la prise en considération des rapports sociaux de sexe dans l'action publique comme volonté d'« ingénierie sociale », pour reprendre la formule utilisée par Sophie Jacquot dans cet ouvrage, peut-elle nous éclairer sur les transformations des modes de régulation que les sociétés modernes exercent sur elles-mêmes et en particulier sur leurs dimensions les plus intimes ?[1]

Prendre en compte la question du genre dans l'action publique renvoie à deux questions à la fois distinctes et liées. D'un côté, comme le montrent par exemple dans cet ouvrage Marylène Lieber à propos des politiques de sécurité ou Ingrid Voléry et Annie Rieu sur les politiques socio-éducatives, on sait maintenant que de nombreuses politiques publiques peuvent être observées à travers la lunette du genre parce qu'elles produisent des effets sur les rapports sociaux de sexe (même si les acteurs/actrices n'en ont pas toujours conscience). C'est par exemple le cas de la politique agricole, dans la mesure où elle a longtemps promu implicitement (et c'est sans doute au moins en partie le cas aujourd'hui) un modèle de l'exploitation agricole dirigée par un homme éventuellement accompagné par son épouse, le statut de cette « conjointe » restant souvent difficile malgré l'adoption d'un « statut du conjoint d'exploitant ». On peut facilement faire le même type de démonstration pour les politiques sociales qui privilégient un certain modèle du couple et de la famille (Morel 2007 ; Sainsbury 2008).

Il est ainsi difficile d'identifier un secteur d'action publique qui soit complètement indifférent à la question du genre, même si les effets d'une politique pourront varier selon le domaine, le pays et l'époque étudiée. Mais cela signifie en tout cas que l'action publique ne peut que constituer un domaine privilégié (mais encore trop peu étudié) pour les *gender studies*. Cela dit, si l'on peut étudier de nombreuses politiques à travers le prisme du genre, cela ne signifie évidemment pas que toutes ces politiques ont pour objet d'intervenir sur les rapports sociaux de sexe. Même si la frontière est en réalité difficile à établir, on peut prendre comme hypothèse de travail que certaines politiques publiques peuvent être qualifiées de politiques de genre, parce que leur objet est d'intervenir, sinon explicitement, du moins directement sur les relations de genre.

Qualifier ces programmes de « politiques de genre » ne préjuge pas du jugement que l'on peut porter sur leurs effets sur les rapports sociaux de sexe. Isabelle Engeli, montre dans cet ouvrage que les mesures concernant la FIV en France et en Suisse constituent plutôt un frein au développement des formes nouvelles de maternité. Bruno Perreau, quant à lui, reste

[1] Cette conclusion est une tentative, encore très inachevée, de formuler un certain nombre de suggestions à partir des travaux présentés au cours du colloque qui est à l'origine de ce livre. Il a bénéficié des remarques judicieuses et amicales d'un certain nombre de participantes à ce colloque, des discussions très riches menées dans le cadre de l'atelier doctoral « Genre et politiques publiques » (AGAP) à Sciences po (Muller, Sénac-Slawinski : 2008) ainsi que des échanges avec les doctorantes que j'ai le plaisir de diriger. Que tous celles et ceux qui m'ont aidé à élaborer ces réflexions soient ici chaleureusement remercié(e)s. Il va de soi que l'auteur est seul responsable des nombreuses limites de ce texte.

pessimiste sur l'avenir de l'adoption par les couples homosexuels en France[2], certains, pour les mêmes raisons portent un jugement réservé sur le PACS en France (Borrillo, Lascoumes : 2002). Il n'en reste pas moins que le lien entre ces politiques et les rapports sociaux de sexe est relativement direct, visible et souvent mis en valeur par au moins une partie des acteurs/actrices concerné(e)s. C'est pourquoi il nous semble que ces *politiques du genre* constituent un lieu d'observation privilégié pour l'étude de la société du point de vue de l'évolution des rapports sociaux de sexe, parce qu'elles désignent la façon dont, à un moment donné, les questions liées aux rapports de genre sont formulées sous la forme de programmes d'action publique. Les différents chapitres de cet ouvrage passent en revue l'essentiel des domaines concernés : politiques destinées à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans différents secteurs, politiques de la famille, politiques de la sexualité (cf. les chapitres de Bruno Perreau et de Marta Roca i Escoda) et de la reproduction (voir les chapitres de Claire Charlot et d'Isabelle Engeli), politiques du corps…

Au premier abord, la principale conclusion qui ressort de la lecture de ces chapitres est donc plutôt réjouissante pour le spécialiste des politiques publiques : la prise en compte de la question du genre confirme que l'entrée par les politiques publiques constitue bien un instrument d'observation efficace pour comprendre les processus de changement à l'œuvre dans nos sociétés, parce que, comme le montre bien Jane Jenson par exemple, ces politiques constituent l'un des lieux où s'expriment les transformations des rapports sociaux de sexe en même temps qu'elles sont l'un des lieux où l'on peut agir sur cette évolution. En cela, les politiques du genre confirment que l'action publique constitue bien, et de plus en plus, le centre de gravité de l'espace politique, le lieu où une société se pense (se voit, se regarde) et agit sur elle-même (Jenson, Saint-Martin 2006).

Pour autant, passé ce premier constat plutôt optimiste, on ne peut s'empêcher de ressentir quelques doutes concernant la capacité des politiques publiques à la fois à rendre compte des transformations des relations de genre (c'est-à-dire à être ce lieu d'observation privilégié à partir duquel on peut observer leur évolution) et, surtout, à agir dans le sens de leur transformation. Pour une discipline qui s'est surtout construite, dans une perspective *problem solving*, à travers l'étude de décision et de mise en œuvre dans des secteurs « durs » et bien identifiables, propices à la construction de modèles apparemment robustes, les questions de genre (comme d'autres) apparaissent comme une dimension à la fois perturbante et salutaire qui vient ramener à une certaine modestie l'analyste trop pressé de conclure sur le pouvoir explicatif et pratique de l'analyse des politiques.

C'est pourquoi cette conclusion veut s'efforcer de montrer de quelle façon la prise en compte de la dimension genrée de l'action publique interpelle l'analyste des politiques publiques en mettant en lumière à la fois les difficultés de l'analyse et les limites de l'action publique et doit le conduire –espérons-le en tout cas- à affiner ses problématiques. Cette réflexion sur les frontières de l'analyse *et* de l'action publique paraît particulièrement stimulante dans une perspective d'analyse cognitive des politiques parce qu'elle vient directement questionner ce qui en constitue le cœur, à savoir l'hypothèse selon laquelle les politiques publiques expriment le rapport au monde d'une société.

Après être revenu plus précisément sur l'importance du genre pour l'analyse des politiques, on s'interrogera sur la place des rapports de genre dans le référentiel global, puis sur la relation entre genre et sectorialité, et enfin sur la possibilité même d'agir sur la part intime des sociétés, à gouverner « l'ingouvernable » (Favre 2003).

[2] Même si la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt du 22 janvier 2008) a condamné la France pour violation de l'article 14 (interdiction de la discrimination), dans une affaire portant sur le refus des autorités françaises de faire droit à une demande d'adoption.

1) L'analyse des politiques publiques et la question du genre

Lorsque l'on choisit la question du genre comme point d'observation, on s'aperçoit rapidement que cette question permet d'aborder la plupart des enjeux auxquels est confrontée aujourd'hui l'analyse des politiques : analyser les politiques de genre permet de se situer directement au niveau des controverses les plus générales sur l'action publique. Tout en restant un domaine spécifique du point de vue de leur objet, et tout en interpellant de manière spécifique l'analyse des politiques, les études de genre, en tout cas dans le champ de l'action publique, relèvent sans doute d'une sorte de « normalité » scientifique[3] et l'on ne peut que s'étonner de cette sorte d'enclavement intellectuel dont ces travaux semblent encore souffrir alors que les politiques du genre, en réalité, permettent de poser quasiment tous les problèmes que l'analyse des politiques publiques doit prendre en compte pour contribuer à expliquer le politique aujourd'hui (Bard, Baudelot et Mossuz-Lavau 2004) On peut citer notamment :

- Les débats concernant les processus de mise à l'agenda et plus généralement la genèse des politiques publiques : comment, à travers quels mécanismes, des problèmes qui relevaient du « non dit social » comme la reproduction et la sexualité en général, le statut des enfants dans la famille et dans l'espace public, les relations entre vie familiale et vie professionnelle, la parité hommes-femmes en politique… ont-il émergé comme enjeux puis comme objet d'action publique pour déboucher sur des politiques clairement identifiables ?
- Les controverses sur le rôle des mobilisation sociales dans ces processus d'émergence et de changement des politiques publiques : quel a été le rôle et l'impact des mobilisations féministes ? Quelle a été la part des acteurs/actrices agissant au sein de l'Etat par rapport à ceux/celles agissant dans l'espace associatif militant ou partisan ? Et donc comment se jouent les processus de politisation d'une revendication qui n'est pas nécessairement dirigée d'emblée vers l'Etat (Bereni 2007) ?
- Plus généralement, ces mobilisations autour de la « cause des femmes » et plus globalement autour des politiques du genre conduisent à poser directement la question lancinante des causes et des modalités du changement de l'action publique : celui-ci relève-t-il d'une logique de rupture (en France, on peut citer les exemples de la loi Veil légalisant l'avortement et de la révision constitutionnelle de 1999 sur la parité homme-femmes dans les élections) ou d'une logique plus incrémentale (l'accumulation progressive de mesures en faveur de l'égalité professionnelle ou la longue marche des femmes pour la réappropriation de leur corps).
- Les questions de genre conduisent aussi, et de manière particulièrement significative, à poser la question des *échelles* de l'action publique : aucune politique n'est ici analysable sans faire intervenir le niveau de l'Union européenne ou le niveau international (souvent les deux) à travers des processus de transfert, de mimétisme, de stratégies de contournement individuelles (quand des femmes vont avorter à l'étranger) ou collectives (rôle des groupes d'intérêt au niveau européen) ainsi que, plus généralement, par les effets de cadrage cognitifs et normatifs qu'exercent les réseaux internationaux en général et les politiques européennes en particulier.
- Les processus de problématisation de la dimension genrée de la société, parce qu'ils concernent par définition tout le monde, sont le lieu privilégié pour observer les modes de constitution d'une expertise politique. Comment s'opère la traduction entre des pratiques et des ressentis qui relèvent la plupart du temps de la sphère la plus intime (la sexualité, la

[3] Cette question de la normalisation des études de genre est récurrente. Elle était, par exemple, au cœur de la journée d'étude sur « Le rôle du féminisme dans l'émergence de nouveaux problèmes sociaux sur la scène publique » organisée par le Centre d'études européennes de Sciences po le 14 janvier 2008.

reproduction, les rapports de domination patriarcale au sein de la famille) ou de logiques relevant du non dit, de l'invisible (ce qui se joue dans les processus de choix professionnels, d'arbitrages entre vie familiale et vie professionnelle) ou encore du regard sur l'autre (la disqualification des femmes dans le champ politique ou dans certains domaines professionnels) en objet de revendication et de lutte, puis comme programmes d'action publiques « chargés » d'une dimension juridique, budgétaire, administrative, organisationnelle… ? (Voir la contribution d'Eléonore Lépinard sur la politique de la parité ainsi que Lépinard 2007).

On pourrait prolonger cette liste mais elle est suffisante pour montrer que les questions concernant les rapports sociaux de sexe dans la société constituent (ou devraient constituer) un domaine particulièrement important pour l'étude de l'action publique. Si l'on se demande ce que les études de genre « font » à l'analyse des politiques, le premier constat est donc qu'elle constituent un formidable réservoir de questions et de données à partir duquel il faut, beaucoup plus qu'on ne l'a fait jusqu'ici, monter en généralité afin qu'elles prennent toute leur place dans les controverses globales qui traversent la discipline.

Lorsque l'on se situe dans une perspective d'analyse cognitive des politiques publiques, maintenant, le constat est encore plus frappant : les politiques du genre, et plus généralement l'observation des processus de cadrage cognitif et normatif autour des rapports sociaux de sexe et des stratégies discursives qui les accompagnent, sont un moyen privilégié pour comprendre comment se formulent les transformations des référentiels de l'action publique. Si l'on reconstitue, par exemple, l'évolution des politiques concernant la famille (Commaille, Strobel et Villac 2002) on peut observer comme à la loupe les représentations que les sociétés se donnent d'elles-mêmes à travers ce « travail » sur la définition de l'espace privé et de ses frontières.

Les politiques du genre, c'est ce qui en fait l'intérêt du point de vue de l'analyse cognitive, sont à la fois le produit d'une vision dominante en même temps qu'elles constituent le vecteur qui contribue à faire évoluer cette vision. Ainsi, par exemple, la mise en place de différentes formes d'unions homosexuelles (comme le Pacs en France) est le produit de la transformation des représentations dominantes de l'homosexualité (effets de verrou et de conversion) en même temps qu'elle constitue l'instrument à partir duquel cette représentation évolue. De la même façon, l'observation des changement des politiques en faveur du travail de femmes en Allemagne en dit long sur les transformations à l'œuvre dans la société allemande post-réunification. A la fois reflet et instrument, les politiques du genre confirment avec éclat que les politiques publiques sont bien le lieu où les sociétés se *pensent* et *agissent* sur elles-mêmes. (Revillard 2007)

Il reste qu'une fois tous ces compliments adressés à l'analyse des politiques en général et aux approches cognitives en particulier, on s'aperçoit que la réalité est un peu plus complexe.

2) Y a-t-il une place pour les rapports de genre dans le référentiel global ?

La première interrogation concerne un élément qui est au cœur de notre approche de l'action publique : la notion de référentiel global. Dans le modèle que nous avons développé, la principale explication du changement d'une politique est à rechercher dans ce que l'on a appelé la transformation du « rapport global/sectoriel » : si une politique change, c'est d'abord parce qu'à un moment donné, un décalage apparaît entre le référentiel de la politique (référentiel sectoriel) et le référentiel global : l'ancienne politique entre en crise parce que ses objectifs et les instruments qu'elle met en œuvre sont déphasés par rapport au nouvel « état du

monde » (Muller 2000 ; 2005). En quoi cette approche s'applique-t-elle aux politiques du genre ?

A un certain niveau, elle s'applique assez bien. Ainsi, il est facile de mettre en évidence une forme de « rapport global/sectoriel » (on reviendra plus loin sur les limites de la notion de secteur dans ce domaine) au politiques du genre : si des politiques en matière de contrôle des naissance, d'avortement ou de procréation médicalement assistée se sont mises en place, c'est parce que les représentations qui structuraient les politiques de « gouvernance sexuelle » se trouvaient de plus en plus en décalage par rapport à « l'évolution des mœurs, notamment avec les conditions de vie et de travail des femmes ainsi de des rapports internes au couple et à la famille, cette évolution des représentations exprimant elle-même une évolution plus fondamentale des sociétés modernes. De même, si des politiques de lutte contre la pédophilie ont pu être mises en place, c'est bien parce que, au niveau global, les représentations de la place des enfants dans la société s'étaient transformées (Boussaguet 2007). Bien entendu, comme pour toutes les autres politiques, ont pourra montrer que, quand on resserre la focale, la contrainte exercée par le décalage global/sectoriel n'est pas si claire. Certaines politiques auront plutôt pour objectif de tenter de stabiliser un changement plutôt que de l'accélérer. Mais on peut aussi considérer que les verrous ainsi posés sont précisément une réponse à une évolution que les autorités gouvernementales veulent (plus ou moins difficilement) contrôler. C'est ici qu'il est particulièrement intéressant de comparer les différentes politiques nationales pour mettre en évidence les variables explicatives des *chemins différents* en fonction desquels s'opèrent ces réajustements.

On peut faire la même observation à propos des politiques d'égalité entre les hommes et les femmes : le développement des mesures d'incitation destinées à faciliter l'intégration des femmes sur le marché du travail en assurant une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale résulte, sinon d'une remise en cause, d'une mise en perspective de la référence dominante du *male breadwinner*, même si la question reste posée de l'ampleur de cette remise en cause. Quand aux politiques visant à assurer une meilleure représentation des femmes dans l'espace public, elles résultent d'un processus de « scandalisation » à partir de l'idée selon laquelle « il n'est plus possible » que 50% des citoyens ne disposent que d'une représentation ultra minoritaire.

Dans une telle perspective, les mouvements féministes qui, dans chaque domaine, se sont battues pour la maîtrise de leur corps par les femmes, pour une véritable égalité professionnelle ou pour la parité en politique, de même que les mouvements gays et lesbiens qui ont porté l'aspiration pour l'accès des personnes homosexuelles aux fonctions parentales, apparaissent comme des médiateurs/médiatrices qui ont mis en paroles (en mots, en discours…) le décalage entre un changement global et des politiques sectorielles devenues obsolètes parce qu'en porte à faux. Les mouvements qui ont lutté pour la légalisation de l'interruption volontaire de grossesse sont à cet égard emblématiques : leur rôle, ainsi que celui des entrepreneuses de cause comme Gisèle Halimi ou Simone Veil, en France, fut absolument fondamental, mais il ne peut se comprendre que si l'on prend en considération le fait que considérer l'avortement comme un crime était devenu de plus en plus difficilement pensable en France comme le montre l'embarras des juges des procès de Bobigny. Les organisations féministes sont donc les médiatrices entre une évolution globale qui met en cause les cadres cognitifs et normatifs dominants concernant le statut des femmes à un moment donné et les programmes d'action publique qui restent calés sur un référentiel global appartenant de plus en plus à une époque révolue. Leur rôle est alors de mettre des mots sur cette évolution (« Notre ventre nous appartient ») et de participer à la transcription de ces mots sous forme d'un changement de politique. (Padioleau 1982)

Deux précisions s'imposent ici avant de poursuivre. Tout d'abord, affirmer que le changement des politiques de genre exprime un changement plus global dans les rapports

sociaux de sexe ne signifie pas (dans ce domaine comme dans les autre secteurs de politiques publiques) que toutes les pratiques liées à ces rapports sociaux se sont transformées comme par enchantement, ce qui serait évidemment absurde. Le décalage qui est évoqué ici renvoie aux désajustements qui apparaissent entre des politiques publiques et une évolution des modèles de référence cognitifs et normatifs concernant le champ de cette politique, cette évolution permettant, non pas une modification immédiate des pratiques et des instruments des politiques, mais de nouvelles stratégies argumentatives de dénonciation ou de stigmatisation par exemple comme dans le cas des violences à l'égard des femmes ou des phénomènes comme le « plafond de verre » qui avait justement la propriété d'être « invisible » jusque là. Deuxième remarque : ce décalage ne peut se lire que sur le long terme, avec une perspective d'analyse relativement large, ce qui veut dire qu'il ne faut pas exclure des phénomènes de réaction, de refus du changement, voire de retour en arrière.

Il reste que les choses se gâtent un peu lorsque l'on tente de faire « fonctionner » cette mécanique du rapport global/sectoriel au-delà de ces considérations un peu générales. Il ne s'agit pas ici de revenir sur la question qui engendre le plus de controverses à propos de l'analyse cognitive des politiques publiques, à savoir la nécessité de prendre en considération un niveau global de production des matrices cognitives et normatives. La question que nous pose l'approche en terme de genre et plus précisément de politiques du genre concerne la pertinence des définitions que nous avons données jusqu'ici du référentiel global. En effet, et il s'agit sans doute là d'un effet lié à la nature des politiques que nous avons étudiées, le référentiel global comme référence cognitive et normative est structuré autour d'une dimension économique clairement dominante. Ainsi peut-on expliquer la mise en crise puis la transformation des politiques industrielles, monétaire ou agricole par l'émergence de ce que nous avons appelé un *référentiel de marché* qui prend acte des transformations des structures économiques mondiales et exerce une contrainte sur les politiques nationales dans le sens d'un changement. La formule fonctionne encore assez bien avec les politiques sociales « sommées » de respecter les équilibres financiers et de combler le « trou de la sécu » (Palier 2005). On peut considérer, même si c'est controversé, (Musselin 2001) que les réformes de politiques de l'enseignement supérieur pour les conformer à la nécessité d'une « économie de la connaissance » s'inscrivent dans la même logique. Pour prendre un exemple récent, on voit « fonctionner » de manière quasiment « expérimentale » ce référentiel global lorsqu'on lit le rapport de la commission Attali pour « la libération de la croissance française » lorsqu'elle affirme que « l'enrichissement n'est pas un scandale, seule l'est la pauvreté ».

Mais lorsque l'on tente d'appliquer ce modèle aux politiques du genre, les choses paraissent pour le moins compliquées. On se trouve, en quelque sorte, devant un dilemme théorique : ou bien le changement des politiques de genre (l'évolution des politiques de la famille, de la reproduction, de l'égalité hommes-femmes…) procède, en dernière instance comme on disait à une autre époque, de la contrainte exercée par la montée en puissance du référentiel de marché et ne sont finalement que des avatars de la mise en place d'un ordre néo-libéral. Dans cette perspective, ces changements de politiques ne sont que des effets, plus ou moins indirects, des changements macro économiques et les mouvements féministes apparaissent comme des médiateurs, certes spécifiques, de ce mouvement de libéralisation... position qui est pour le moins inconfortable à la fois sur le plan théorique et sur le plan de la pratique. Ou bien ce « référentiel global », finalement, n'est pas si global qu'on avait pu le croire, et il est impossible d'identifier une matrice référentielle globale permettant de proposer un mécanisme d'ensemble pour comprendre le changement de toutes les politiques.

L'avenir dira ce qu'il faut en penser. Pour l'instant, notre tendance serait plutôt à considérer que c'est la notion de référentiel de marché qui est trop étroite parce que construite à l'origine pour expliquer le changement de politiques à fort contenu économique. Telle que nous l'avons définie (recentrage de l'Etat et promotion des objectifs d'efficience et

d'efficacité dans l'Etat, réarticulation du social et de l'économique, changements d'échelle de l'action publique), la notion ne permet pas d'exprimer ce que seraient les transformations de la société du point de vue des relations de genre et les cadres cognitifs et normatifs qui leurs sont associés.

Toute la question est alors de savoir s'il est possible d'intégrer en quelque sorte le référentiel de marché (qui ne serait alors plus vraiment global du point de vue du rapport global/sectoriel) dans une matrice cognitive et normative englobant cette part de l'intime qui constitue le coeur des sociétés. Autrement dit : jusqu'où le changement des rapports de genre, à la fois origine et objet de politiques publiques, est-il un élément de ce que nous avons appelé le changement de référentiel global ? On peut mesurer la difficulté de cet agenda de recherche, déjà évoqué plus haut par Thanh-Huyen Ballmer-Cao et Jean-Michel Bonvin ainsi que Jane Jenson puisqu'il s'agit de savoir quel est le lien entre d'un côté le basculement néo-libéral et le processus d'individualisation de la société qui voit (inexorablement ?) émerger la figure de l'individu « libre » et qui conduit à interroger aussi bien les politiques économiques que les politiques du genre.

La question qui se pose alors est celle de la place des différentes dimensions de ce *référentiel de l'autonomie individuelle*, et en particulier celle du *poids spécifique* de la dimension économique : on peut en avoir une vue pessimiste, comme Jane Jenson par exemple, pour qui ce qu'elle appelle le « paradigme LEGO® » qui met l'accent sur le « capital humain » débouche sur un recul de la cause des femmes dans le champ des politiques publiques. Plus généralement, on pourra mettre l'accent sur les effets négatifs de la domination du paradigme néo-libéral dans le champ économique sur les femmes (maintien dans des emplois sous qualifiés, développement de nouvelles formes de pauvreté dont les femmes sont les premières victimes, réduction des programmes visant à l'égalité hommes-femmes au nom de la réduction des dépenses de l'Etat…). Mais on pourra aussi souligner que les choses ne sont sans doute pas si simples et que, *in fine*, tout va dépendre de la capacité des mouvements féministes à jouer sur les contradictions[4] entre les différentes dimensions de la nouvelle vision du monde, sachant, il est vrai, que les mécanismes par lesquels s'exprime la contrainte du référentiel global sur le changement des pratiques sont peut-être moins directes sur les rôles de genre que dans le champ des pratiques économiques.

3) Le *double bind* de la sectorialité : comment sectoriser un objet non sectoriel ?

Il s'agit, en quelque sorte, de l'autre versant du rapport global/sectoriel. Là encore, la question ne concerne pas seulement les politiques du genre (les problèmes d'environnement ou de sécurité, par exemple, sont dans le même cas) mais il n'en reste pas moins que les politiques de la sphère privée semblent tout particulièrement mettre en jeu la notion de secteur. De quoi s'agit-il ?

Toute politique publique est fondée, implicitement ou explicitement, sur une opération de découpage de la réalité sociale au sein de laquelle on isolera un domaine qui fera l'objet de cette politique. Ce processus ressort tellement de l'évidence qu'il est présent plus ou moins implicitement dans la plupart des définitions des politiques publiques et qu'il a servi de base à l'organisation du premier ouvrage français traitant de l'analyse des politiques publiques en tant que telle, le tome 4 du traité de science politique dirigé par Madeleine Grawitz et Jean Leca, qui, après une introduction générale, présente à tour de rôle une succession de politiques sectorielles (Grawitz et Leca 1985). Plus généralement, la plupart des analystes de politiques

[4] Sur ces contradictions, voir par exemple les recherches de Clémence Ledoux sur la production des métiers féminisés de la sphère privée. (Ledoux 2007)

publiques se sont ainsi spécialisés sur un domaine : politiques économiques, sociales, culturelles… en quoi ils ne font que reproduire la division du travail gouvernemental.

La notion de secteur relève donc à la fois d'un donné –les problèmes que doivent prendre en compte les politiques agricole, universitaire ou de la santé ne sont évidemment pas les mêmes- et d'une forme de construction de la réalité parce que dans chaque cas les enjeux qui relèvent d'une politique font l'objet d'un travail d'analyse, de diagnostic, de regroupement, de mise en cohérence et d'élucidation. Dans les cas les plus nets, un secteur pourra ainsi renvoyer à trois dimensions constitutives : un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques représentés par des organisations corporatistes internes ou externes à l'Etat, une dimension institutionnelle reflétant le découpage administratif et enfin une dimension cognitive avec une vision des problèmes sectoriels et des solutions à leur apporter (Muller 2004).

A l'énoncé de ces conditions, on voit bien que, s'il est possible (avec quelques réserves quand même) d'identifier un secteur de la politique de la santé ou un secteur de la politique de l'éducation, on n'imagine pas exactement à quoi pourrait ressembler un secteur des politiques du genre. Bien sûr, les organisations féministes ont su, dans de nombreux pays, s'organiser en groupes d'intérêt pour faire entendre leur voix mais les processus d'institutionnalisation à l'œuvre, que l'on regroupe souvent à travers la notion de féminisme d'Etat (Mazur et McBride Stetson 1995 ; 2008) ou encore d'instances étatiques chargées des droits des femmes (Revillard 2007) restent encore peu structurés et faibles, n'on pas débouché sur une véritable « théorie de l'action » susceptible de fonder un processus de sectorisation.

C'est ici qu'il faut évidemment évoquer les aléas des politiques de gender mainstreaming promues notamment par l'Union européenne qui constituent précisément une des tentatives les plus explicitement formulées de mettre en place une action publique non sectorielle. Comme l'expliquent dans cet ouvrage Sophie Jacquot (voir aussi Jacquot 2006) pour ce qui est des politiques européennes, Claudine Burton-Jeangros pour ce qui concerne les politiques sanitaires et Sandrine Dauphin à travers le cas des politiques d'égalité des sexes, la caractéristique principale de cette stratégie est l'intervention horizontale et la transversalité afin que l'attention au genre soit intégrée systématiquement à l'ensemble des domaines politiques. Le raisonnement à la source de ce type de procédure est simple : puisque les causes de la domination patriarcale sont présentes partout dans la société, on ne peut pas se contenter d'une politique se donnant pour objet d'en traiter les effets mais il faut prendre en compte le problème partout où il se fait sentir. C'est un raisonnement similaire qui peut être tenu pour la santé (plutôt que de développer des politiques de soin, il vaudrait mieux agir sur les causes des maladies) de la sécurité (ce n'est pas en augmentant le nombre de policiers que l'on fera reculer l'insécurité) ou de l'environnement (nous sommes tous responsables du réchauffement climatique).

Le problème est que cela ne marche pas ou, plus exactement, que la notion de politique non sectorielle est un quasi oxymoron : jusqu'à preuve du contraire, on ne sait pas « fabriquer » de politique publique autrement qu'en découpant une « tranche » de la société pour en faire un objet d'intervention publique à travers la construction d'une expertise légitime portée par une catégorie sociale (en général reconnue sur le plan professionnel) qui va revendiquer l'exclusivité de cette parole experte. Il y a donc une relation très forte entre les trois éléments du processus de sectorisation évoqués plus haut : c'est parce qu'un groupe (ou un ensemble de groupes) parvient à faire reconnaître comme « vraie » et « juste » son expertise que s'enclenche un processus d'institutionnalisation de la politique.

Or on ne voit, pour l'instant, rien venir de tel dans le « non secteur » des politiques du genre, ce qui ne veut pas dire que les problèmes n'existent pas ! Mais les institutions crées restent faibles (quand elles existent), les groupes d'intérêts divisés et les expertises incertaines. Les politiques du genre débouchent donc là encore sur un dilemme pour l'analyse

(*policy analysis*) comme pour la pratique politique (*policy making*) : ou bien les questions de genre ne sont pas sectorisables, auquel cas il faut s'interroger sur la possibilité (et l'efficacité) de politiques réellement transversales, ou bien il est possible de définir une/des politiques sectorielles du genre, mais il faut alors déterminer à quelles conditions. Pour ce qui nous concerne, nous penchons plutôt pour la seconde option, car nous faisons la double hypothèse qu'aucun problème social n'est en soit sectorisé mais que tous les problèmes sont susceptibles de faire l'objet d'un processus de définition et de mise en sens à travers la définition d'une expertise sectorielle.

Qu'on le veuille ou non, ce sont, une fois encore, les mouvements féministes qui détiennent sans doute une bonne partie de la solution au problème : c'est de leur capacité à formuler les enjeux des luttes des femmes comme des doctrines et des instruments d'action publique légitimes que va dépendre cette possibilité de se constituer en porteur/porteuses d'une politique ambitieuse. Mais c'est alors que l'on retrouve la question du rapport global/sectoriel : pour que cette parole experte soit légitime, il faut non seulement qu'elle soit porteuse de diagnostics justes et de solutions efficaces, mais il faut que ces diagnostics et solutions soient en phase avec le référentiel global, ce qui signifie que les mouvements promouvant la cause des femmes doivent, comme d'autres l'ont fait dans d'autres domaines, construire leur action autour d'une « formule magique » intégrant les différentes dimensions du référentiel global en surmontant les contradictions auxquelles ils sont confrontés. On est donc renvoyé ici à la question, évoquée plus haut, de la « nature du global ». Cela ne signifie pas, redisons-le, que la constitution de politiques de genres « dures » pourra se faire sans combats politiques : aucun changement de référentiel ne se fait sans douleur et sans violence (au moins symbolique).

4) L'action publique de genre : une limites infranchissable ?

Le dernier défi lancé à l'analyse des politiques publique par les politiques du genre est sans doute le plus difficile, aussi bien sur le plan scientifique que sur le plan de l'action. Il conduit en effet à s'interroger sur la possibilité même, ou en tout cas sur les limites d'une action publique dans les domaines considérés.

Rappelons quels sont les objets de ces politiques : faire évoluer les pratiques et les représentations concernant la dimension genrée de la société, en remettant en cause la domination patriarcale à la fois telle qu'elle s'exprime dans la sphère privée (inégalités au sein du couple, interdiction d'unions non fondées sur un rapport hétérosexuel) et dans la sphère publique (inégalités dans le champ professionnel et le champ politique). Toute la question est alors de savoir comment atteindre ces objectifs.

Toute politique publique, comme expression d'un rapport dissymétrique entre l'Etat et les individus, combine, dans des proportions et des formes variables, deux grands types d'instruments : des instruments punitifs et des instruments distributifs. Les premiers ont pour objet d'interdire ou de modifier certains comportements en les assortissant d'une sanction : on cherchera ainsi à lutter contre les violences faites aux femmes où les discriminations dont elles sont victimes. On sanctionnera financièrement les partis politiques qui ne respectent pas la parité. Les seconds viseront à favoriser ceux qui respectent les objectifs de la politique (congé paternel par exemple ou, dans un autre domaine, crédit d'impôt sur les voitures « propres »).

Bien entendu, les instruments de politiques publiques n'ont pas « d'effet en soi » : ils ont un effet dans la mesure où ils débouchent sur une modification des comportements des individus. Le vote de la loi sur le PACS a contribué à modifier les perceptions dominantes sur

l'union homosexuelle comme le congé parental modifie l'image de la relation père-enfants-travail. Les instruments d'action publique contribuent à donner corps et à donner sens à une vision dominante que la politique entend promouvoir.

C'est précisément cette relation entre instruments d'action publique et cadrage cognitif et normatif des comportements individuels qui semble problématique dans les politiques du genre. Les comportements et les attitudes dont il s'agit relèvent d'un niveau d'intimité et d'immédiateté tel qu'ils apparaissent comme extrêmement « fluides » et difficiles à cadrer à travers des politiques. On peut isoler les comportements dangereux sur la route, en déceler les origines (alcool, vitesse..) mettre en place des instruments de répression (radars) et de prévention (campagnes d'information) et stigmatiser ces comportements sous forme de « violence routière ». Mais comment pénétrer l'intimité des rapports de couple ou, (c'est une autre forme d'intimité), le huis clos des conseils d'administration ou des réunions de partis politiques ? Il ne s'agit pas de prétendre ici que l'Etat ne s'est jamais préoccupé des mœurs et des rapports de genre (voir ici la contribution de Janine Mossuz-Lavau ainsi que Mossuz-Lavau 2002). Certes il est possible, là aussi d'identifier les problèmes et de mettre en place des « instruments » spécifiques : répression du viol conjugal ou de la discrimination professionnelle, encouragement à la parité… Mais comment entrer dans le cerveau de ceux pour qui une femme ne vaudra jamais un homme ? Tout se passe comme si les instruments des politiques du genre « butaient » en quelque sorte sur cette barrière « invisible » de la naturalisation des rapports de sexe, sans compter que les actions publiques deviennent plus difficiles à à mettre en œuvre au fur et à mesure que l'égalité formelle progresse et que les discriminations deviennent plus subtiles et plus indirectes. On touche là à des questions qui ont suscités d'intenses débats entre féministes, comme le montrent par exemple les travaux de Joan Scott ou les discussions autour des thèses de Bourdieu.

Cela signifie-t-il que l'on touche là aux frontières (au sens de limites indépassables) de l'action publique ? Qu'il n'est pas possible de « mettre en politiques » la remise en cause des rapports sociaux de sexe dans la société ? Il ne faut sans doute pas dresser un constat aussi pessimiste, mais il ne fait pas de doute qu'il s'agit là de questions difficiles à la fois pour *l'analyse* et pour la *fabrique* des politiques publiques.

Commaille, J., Strobel, P. et Villac, M. (2002). *La politique de la famille.* Paris : Ed. La Découverte.

Bard, C., Baudelot, C. et Mossuz-Lavau, J. (2004). *Quand les femmes s'en mêlent. Genre et pouvoir* (dir.). Paris : Éditions de la Martinière.

Bereni, L. (2007). *De la cause à la loi. Les mobilisations pour la parité politique en France (1992-2000).* Thèse de doctorat en science politique. Université Paris I.

Borrillo, D. et Lascoumes, P. (2002). *Amours égales ? : le Pacs, les homosexuels et la gauche* Paris : Ed la Découverte.

Boussaguet, L. (2007). *Convergences inattendues. Le processus d'émergence de la pédophilie comme problème public en France, en Belgique et en Angleterre.* Thèse de science politique. IEP de Paris.

Favre, P. (2003). « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? », in Pierre Favre, Jack Hayward, Yves Schemeil. *Etre gouverné : études en l'honneur de Jean Leca.* Paris : Presses de Sciences Po.

Grawitz, M. et Leca, J. (1985). *Traité de science politique*. Paris : Presses universitaires de France.

Jacquot, S., (2006). *L'action publique communautaire et ses instruments. La politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming*. Thèse de science politique. IEP de Paris.

Jenson, J. et Saint-Martin, D. (2006). « Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO™ paradigm of an active society », *Policy & Politics* **34**(3) : 429-51.

Ledoux, C. (2007) "Quand les instruments de l'action publique sont employés de manière conflictuelle : le cas de la loi et de la convention collective concernant les assistantes maternelles", *Working Paper* du Cevipof, n°22, juillet.

Lépinard, E. (2007). *L'égalité introuvable : la parité, les féministes et la République.* Paris : Presses de Sciences Po.

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

Mazur, A. G. et Mc Bride D. E. (2008). « State Feminism», in Goertz, G. et Mazur, A. G. *Politics, Gender and Concepts.* Cambridge University Press (à paraître).

Morel, N. (2007) « Le genre des politiques sociales. L'apport théorique des « gender studies » à l'analyse des politiques sociales » *Sociologie du Travail,* 49 (3) : 383-397.

Mossuz-Lavau, J. (2002). *Les lois de l'amour. Les politiques de la sexualité en France (1950-2002)*, Paris : Payot.

Muller, P. (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue Française de Science Politique* **50** (2) : 189-208.

Muller, P. (2004). « Secteur » in Boussaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. *Dictionnaire des politiques publiques.* Paris : Presses de Sciences po. : 405-413.

Muller, P. (2005). « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs » *Revue Française de Science Politique* **55** (1) : 155-188.

Muller, P. Sénac-Slawinski, R.et Alii. (2008). *Genre et action publique : la frontière public/privé en questions*. Paris, L'Harmattan (à paraître).

Musselin, C. (2001). *La longue marche des universités françaises.* Paris : Presses universitaires de France.

Padioleau, J.-G. (1982). *L'Etat au concret.* Paris : Presses universitaires de France.

Palier, B. (2005). *Gouverner la Sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Paris : Presses universitaires de France.

Revillard, A. (2007). *La cause des femmes dans l'Etat : une comparaison France-Québec (1965-2007)*. Thèse de doctorat de l'Ecole normale supérieure de Cachan (Sociologie).

Sainsbury, D. (2008). « Gendering The Welfare State », in Goertz, G. et Mazur, A. G. *Politics, Gender and Concepts.* Cambridge University Press (à paraître).