HAL open science

# La fin d'une politique d'exception : L'émergence du gender mainstreaming et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes

Sophie Jacquot

▶ **To cite this version:**

Sophie Jacquot. La fin d'une politique d'exception : L'émergence du gender mainstreaming et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes. Revue Française de Science Politique, 2009, 59 (2), pp.247-277. 10.3917/rfsp.592.0247 . hal-02186639

**HAL Id: hal-02186639**

**https://sciencespo.hal.science/hal-02186639**

Submitted on 17 Jul 2019

**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 - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

# LA FIN D'UNE POLITIQUE D'EXCEPTION
## *L'émergence du* gender mainstreaming *et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes*

SOPHIE JACQUOT

Dans le champ de la littérature féministe et des études sur le genre, la prise en considération des inégalités entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et dispositifs publics (*gender mainstreaming*) est passée en quelques années du statut d'instrument « prometteur » à celui d'instrument « décevant », voire dangereux pour la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes [1]. Cette évolution de point de vue se retrouve parmi les acteurs du secteur communautaire de l'égalité, comme le montre les positions exprimées par le Lobby européen des Femmes (LEF). Fondé en septembre 1990, une de ses premières actions cette année-là est de s'adresser au commissaire européen et aux ministres en charge des Affaires sociales afin de demander la prise en compte transversale de la question de l'égalité dans tous les programmes communautaires [2]. Quelques années plus tard, le regard porté sur le *gender mainstreaming* se fait pourtant de plus en plus sceptique, voire critique. Il est considéré comme incapable de résoudre « le problème de la discrimination structurelle dont les femmes continuent à pâtir » [3].

Cet article analyse le processus qui, en quelques années, va voir les actrices féministes qui composent la communauté de politique publique européenne de l'égalité entre les femmes et les hommes prôner, puis rejeter ce mode de traitement public des inégalités. Ce processus de passage du soutien au rejet est intimement lié à la question de savoir comment une politique qui, pendant au moins deux décennies, a été une politique faite *par* des femmes et *pour* des femmes a finalement échappé aux militantes féministes qui l'ont développée et est devenue une politique comme les autres, parmi d'autres. L'analyse porte donc sur un double changement qui concerne la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes, mais aussi la distribution du pouvoir au sein du secteur de l'égalité.

1. Emily Hafner-Burton, Mark A. Pollack, "Mainstreaming Gender in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 7 (3), mars 2000, p. 432-456 ; « No Revolution : The Disappointing Implementation of Gender Mainstreaming in the European Union », *Newsletter of the European Politics and Society Section of the American Political Science Association*, 6 (1), printemps-été 2007, p. 11-13. Voir aussi par exemple : Sonia Mazey, *Gender Mainstreaming in the EU. Principles and Practice*, Londres, Kogan Page, 2001 ; Maria Stratigaki, « Gender Mainstreaming *vs* Positive Action. An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy », *European Journal of Women's Studies*, 12 (2), 2005, p. 165-186.

2. L'autre campagne de *lobbying* menée au cours de cette première année porte sur le passage des dispositions sociales à la procédure de la majorité qualifiée et à la révision de l'article 118A de l'Acte unique européen. Cf. European Women's Lobby/Lobby européen des Femmes, « Actions and Campaigns Carried Out by the European Women's Lobby, 1990-1992 », 26 octobre 1992, tapuscrit.

3. Lobby européen des Femmes, *Lettre circulaire du LEF*, 1, 1998, p. 1.



***Revue française de science politique,*** vol. 59, nº 2, avril 2009, p. 247-277.
© 2009 Presses de Sciences Po.

Dans cette optique, l'approche choisie pour appréhender ces transformations est elle aussi double. Il s'agit tout d'abord de développer une grille d'analyse fondée sur le principe du séquençage du processus politique. Puis, au sein de cette grille, de se pencher de façon systématique sur trois dimensions principales de l'action publique : les diagnostics et les objectifs, les instruments d'action publique et les acteurs. Cette approche et le choix de ces trois variables s'appuient notamment sur les travaux de Peter Hall qui envisagent les politiques publiques comme une conjonction et un savant dosage d'objectifs et d'instruments permettant d'atteindre ceux-ci. En relation avec les objectifs, les diagnostics qui permettent d'appréhender les problèmes publics et de définir les objectifs nous semblent devoir être pris en considération afin d'analyser la dynamique des idées. En effet, une des considérations principales sur laquelle repose cet article est que les diagnostics (la dimension cognitive) et les objectifs (la dimension normative) ont une valeur explicative centrale des processus de changement de politiques. La façon dont les diagnostics de certains problèmes publics sont définis et les objectifs qui sont assignés aux politiques chargées de traiter ces problèmes peuvent changer l'orientation, les priorités, la nature même de ces politiques. Nous considérons ensuite que les instruments d'action publique ne sont pas de simples indicateurs de niveaux de changement ou de simples outils permettant d'atteindre les objectifs fixés à une politique. L'attention aux instruments d'action publique permet de plonger plus profondément dans les mécanismes explicatifs du changement, ceux-ci en étant non seulement des « révélateurs » [1], mais aussi des vecteurs de changement à part entière. De plus, la prise en compte des instruments est particulièrement significative dans le cas d'une politique relativement jeune, principalement régulatrice et institutionnellement légère. Enfin, une troisième variable nous semble devoir être intégrée dans l'analyse, celle des acteurs. Le travail politique réalisé par les acteurs pour se saisir des opportunités et des contraintes qui leur sont offertes, pour élaborer des diagnostics des problèmes publics, puis des solutions à ces problèmes sous forme d'instruments est primordial pour comprendre de quelle manière ils vont être en mesure de « cultiver » le changement. Ces trois variables sont celles qui « travaillent » le changement, qui l'opérationnalisent, qui permettent d'en déplier les mécanismes. L'objectif consiste donc à les sérier en déterminant des séquences d'analyse [2]. Ces séquences temporelles correspondent à des phases du processus politique, permettant ainsi de contraster les temps *t-0* et *t-1* de la politique communautaire d'égalité et de son évolution, mais aussi les différentes étapes du processus d'émergence du *gender mainstreaming*.

La première partie de cet article recouvre la séquence de construction et de développement de la politique communautaire d'égalité à partir du milieu des années 1970 et jusqu'à la fin des années 1980. Elle met en lumière le rôle fondamental d'un petit groupe d'actrices féministes qui vont s'emparer du principe d'égalité de rémunération présent dans le traité de Rome pour développer une politique substantielle d'égalité de traitement et d'égalité des chances en faveur des femmes. Nous observerons ensuite le processus de re-problématisation de la question des inégalités entre les femmes et les hommes qui anime le secteur communautaire de l'égalité et ses actrices entre la fin des années 1980 et le début des années 1990. Les diagnostics concernant cette question, largement nourris par les sciences sociales en général et les études sur le genre en particulier, sont profondément modifiés : ils conduisent les actrices principales à constater que les instruments

1. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, « De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », dans Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 357-369, dont p. 357.

2. Bruno Palier, Yves Surel, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 7-32.

traditionnels sont insuffisants pour traiter le problème de la persistance des inégalités fondées sur le sexe et entraînent une réévaluation des objectifs de la politique d'égalité. La troisième partie, centrée sur l'institutionnalisation du *gender mainstreaming*, à partir du milieu des années 1990, permet de mettre en lumière la dimension politique du processus de changement à l'œuvre, en particulier la modification des rapports de pouvoir entre différents groupes et la marginalisation progressive des actrices féministes qui se déroule parallèlement à la normalisation de la politique d'égalité et de ses objectifs.

## LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE À PART

Si la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes procède au départ du seul article 119 du traité de Rome, son développement est surtout dû à l'action déterminée d'actrices du secteur communautaire de l'égalité au cours des années 1970 et 1980. Elles sont à l'origine de ce « sous-produit inattendu » [1] du *design* institutionnel originel de la Communauté qu'est devenue cette politique en une quinzaine d'années. Plus encore, le résultat de cette action militante prend la forme d'une politique d'exception, fortement interventionniste, comportant des instruments juridiques contraignants et des instruments distributifs, et bénéficiant d'une autonomie inhabituelle, qu'elle soit institutionnelle ou cognitive.

### AU DÉPART, UNE POLITIQUE CONTRAINTE

Le fondement unique, depuis 1957 et jusqu'en 1997 [2], de la politique communautaire de lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes est constitué par l'article 119 du traité de Rome [3]. Inséré dans le chapitre sur les « dispositions sociales » de la Communauté, il est le seul qui fasse référence à la question de l'égalité, en l'occurrence l'égalité de rémunération. Mais, comme le souligne Jacqueline Nonon, « l'article 119, c'était pas du tout pour le bonheur des dames » [4]. Il représente en réalité une concession faite à la France et à ses industriels du textile [5] en faisant de l'égalité de rémunération entre travailleurs féminins et masculins une exception en matière d'intégration économique. Comme le souligne le rapport Ohlin dans ce domaine, la disparité des coûts sociaux entre les États membres ne s'aplanira pas à mesure que le marché intérieur se développera et les distorsions ainsi créées nécessiteront une intervention publique [6].

La prohibition de la discrimination a donc une fonction essentiellement économique, subordonnée au bon fonctionnement du marché intérieur. L'article 119 définit de manière

1. Paul Pierson, « The Path to European Integration. A Historical Institutionalist Analysis », *Comparative Political Studies*, 29 (2), avril 1996, p. 123-163, dont p. 150.

2. Avec l'insertion des articles 3.2 et 13 TCE dans le traité d'Amsterdam.

3. Aujourd'hui article renuméroté 141 TCE.

4. Entretien avec Jacqueline Nonon, fonctionnaire à la Commission européenne qui a largement contribué à développer le socle initial de cette politique entre 1974 et 1981 (entretien réalisé le 2 juin 2003 à Paris).

5. Catherine Hoskyns, *Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union*, Londres, Verso, 1996, notamment le chapitre 3 « The Adoption of Article 119 on Equal Pay », p. 43-59.

6. Rapport Ohlin, *Organisation internationale du travail, les aspects sociaux de l'intégration économique européenne*, Genève, Bureau international du travail, 1956.

restrictive le domaine d'action possible de cette politique : l'interdiction des discriminations fondées sur le sexe en matière de rémunération entre travailleurs féminins et masculins. Mais, dans le même temps, c'est lui qui permet l'existence d'une action publique dans ce domaine en donnant la légitimité juridique et politique à la Commission européenne de faire des propositions et de développer une action qui va, à partir du milieu des années 1970, constituer ce que l'on pourra désigner comme une politique publique. Il constitue donc tout à la fois la force et la faiblesse de l'action communautaire, il la rend légitime et la limite dans le même mouvement.

Le périmètre de cette action est strictement limité, comme le rappelle la Cour de justice européenne en 1989 lorsqu'elle précise que son objet consiste à « réaliser l'égalité entre hommes et femmes, non pas de façon générale, mais uniquement en leur qualité de travailleurs » [1]. La situation de forte contrainte de cette politique est décrite par Ilona Ostner et Jane Lewis comme *« the paid employment nexus »*, conjonction de la philosophie inhérente à la législation européenne, de la règle de l'unanimité au Conseil des ministres et de l'absence de consensus parmi les États membres pour favoriser une extension de la politique hors du seul champ de l'emploi salarié [2].

Pourtant, un certain nombre d'actrices militantes de la cause des femmes, et en particulier des femmes au travail, vont investir ce champ d'action étroit et être en mesure d'élargir le problème posé pour englober celui de l'égalité entre les femmes et les hommes de façon plus générale et donner pour objectif à la politique qu'elles développent la double mission de faire respecter l'égalité de traitement et de promouvoir l'égalité des chances.

## L'INTERVENTION D'UNE ÉLITE MILITANTE EN FAVEUR D'UNE POLITIQUE D'ÉGALITÉ

Tout au long des années 1970 et 1980, une des spécificités principales de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes est d'être incluse dans ce cadre extrêmement contraignant. Pourtant, elle a été décrite comme une politique « militante » [3], ayant été développée de façon particulièrement volontariste. Ce paradoxe s'éclaire si l'on s'intéresse à l'action des membres de la communauté de politique publique du secteur de l'égalité. Ces actrices [4] – qu'elles se nomment Eliane Vogel-Polsky, Marie-Thérèse Cuvelliez, Jacqueline Nonon, Marcelle Devaud, Evelyne Sullerot, Betty Lockwood, Marie-Claude Vayssade, Emilienne Brunfaut, Maria Weber, Nora Federici, Nancy Sear ou Fausta Deshormes – ont été en mesure de mettre en place une forme d'autonomie organisationnelle, mais aussi cognitive, qui va permettre l'expansion de l'action communautaire hors du périmètre restreint défini par les négociateurs du traité de Rome.

1. Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 27 juin 1989, *J. E. G. Achterberg-te Riele et autres contre Sociale Verzekeringsbank*, Affaires jointes 48/88, 106/88 et 107/88 (cons. 12).

2. Ilona Ostner, Jane Lewis, « Gender and the Evolution of European Social Policies », dans Stephan Leibfried, Paul Pierson (eds), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington, The Brookings Institution, 1995, p. 153-193, dont p. 177.

3. Stephan Leibfried, Paul Pierson, « Social Policy. Left to Courts and Markets ? », dans Helen Wallace, William Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000 (4e éd.), p. 267-292, dont p. 270.

4. Nous employons le féminin grammatical dans la mesure où les membres de cette communauté de politique publique sont quasi exclusivement des femmes.

L'expression « triangle de velours » forgée par Alison Woodward [1] est utile pour comprendre comment s'organise le secteur d'action publique relatif à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau communautaire durant les deux décennies 1970 et 1980. Elle rassemble le concept de « triangle de fer », qui est utilisé dans la littérature sur les groupes d'intérêt pour désigner des sous-systèmes de politiques publiques clairement délimités, aux acteurs identifiés et dont la participation est stable dans le temps, et le concept des « ghettos de velours », qui sont délimités verticalement par le « plafond de verre » et servent à désigner la ségrégation horizontale dont sont victimes les femmes dans les entreprises. Les trois pointes du « triangle de velours » communautaire désignent les « fémocrates » [2] et les femmes politiques (qui détiennent la connaissance procédurale), les représentantes des organisations de femmes (qui détiennent la connaissance issue de la base, *insider knowledge*) et les universitaires (qui détiennent la connaissance scientifique).

Cette construction lexicale, même si la définition doit en être légèrement amendée [3], est particulièrement pertinente. Elle renvoie à l'idée d'un ensemble de femmes évoluant dans des espaces (politiques, administratifs) dominés par des hommes. De plus, ces actrices sont rassemblées à la fois par leur engagement en faveur de la promotion des droits et de la situation des femmes et par leur volonté de faire avancer l'action publique communautaire dans ce domaine. Ensuite, le passage du matériau (le fer) à la matière (le velours) est également très significatif du pouvoir dont dispose ce secteur. La connotation est celle d'un ensemble moins solide, plus incertain, plus difficilement en mesure de s'imposer. Le secteur communautaire de l'égalité est un secteur clos non seulement parce que l'accès n'y est que peu ouvert, peu fluide, mais également car il n'entretient que peu de relations avec son environnement. Les structures politico-administratives qui le constituent se situent « à la marge » des instances communautaires.

Pourtant, à la fin des années 1980, la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes se distingue comme l'un des champs régulatoires les plus étendus de la politique sociale européenne [4], voire même comme son « pilier central et le plus profondément élaboré » [5]. Elle repose en effet sur un corpus solide de directives relatives à la mise en œuvre de l'égalité de traitement en ce qui concerne la rémunération, l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, les conditions de travail et la sécurité sociale, qui ont instauré des standards plus favorables que dans la plupart des

1. Alison Woodward, « Building Velvet Triangles : Gender and Informal Governance », dans Simona Piattoni, Thomas Christiansen (eds), *Informal Governance and the European Union*, Londres, Edward Elgar, 2004, p. 76-93.

2. Le mot « fémocrates » ou « féministes étatiques » désigne des féministes ou anciennes militantes féministes travaillant au sein de la fonction publique et susceptibles de constituer des relais entre l'État et le mouvement des femmes. Voir Dorothy McBride Stetson, Amy G. Mazur (eds), *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks, Sage, 1995, mais aussi l'article d'Anne Revillard dans ce numéro.

3. Jusqu'en 1990 avec la création du Lobby européen des Femmes, la structuration des intérêts dans ce secteur reste faible. Les deux organisations existances, CREW et ENOW, ne sont pas représentatives. Les détentrices de l'*insider knowledge* sont donc des actrices qui interviennent non en tant que représentantes d'organisations mais à titre individuel, fortes non d'un mandat mais d'une expérience militante personnelle, souvent au niveau national.

4. Laura Cram, *Policy-making in the European Union. Conceptual Lenses and the Integration Process*, Londres, Routledge, 1997 (European Public Policy Series) ; Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, Londres, Macmillan, 2007.

5. Catherine Barnard, « L'égalité des sexes dans l'Union européenne : un bilan », dans Philip Alston (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 219-289, dont p. 219.

États membres. Cette politique est également constituée d'un ensemble d'instruments de nature budgétaire, les Programmes d'action pluriannuels, qui se succèdent depuis le début des années 1980 et qui permettent à la Communauté d'intervenir pour promouvoir l'égalité des chances dans la demande et l'offre de travail pour les femmes, mais aussi dans des domaines connexes comme la garde des enfants et le soin aux personnes dépendantes, le travail à domicile ou le harcèlement sexuel. La politique communautaire d'égalité s'appuie par ailleurs sur un réseau assez fourni de structures institutionnelles au sein des instances communautaires : création au niveau de la Commission en 1974 du « Groupe *ad hoc* sur l'emploi des femmes » (qui devient le « Comité consultatif pour l'égalité des chances » en 1981) qui réunit des représentantes des États membres ; puis en 1976, du « Bureau pour les problèmes concernant l'emploi des femmes », qui est le service administratif responsable du suivi de l'application des directives et de l'action de la Communauté en matière d'égalité, et du « Service informations femmes », chargé d'assurer la sensibilisation des femmes relativement aux questions européennes. Au sein du Parlement européen, une « Commission *ad hoc* pour les droits de la femme » est créée dès 1979 et devient une commission permanente en 1984. Cet ensemble institutionnel est caractérisé par un fonctionnement atypique. Il mêle en effet rencontres informelles et structures officielles, et déroge notamment aux règles de la comitologie en privilégiant le recrutement au sein des réseaux de sociabilité des différentes membres.

La communauté de politique publique très intégrée qui constitue le « triangle de velours » de la politique d'égalité, soit quelques dizaines de femmes partageant un même engagement pour la cause des femmes et la construction européenne et unies par un fort sentiment de proximité, de solidarité et souvent d'amitié, a joué un rôle d'avant-garde déterminant. L'action de ses membres a permis l'enclenchement du processus d'engrenage, ou de *spill over* [1], qui a conduit de l'article 119 du traité de Rome au développement d'une action publique structurée [2]. C'est leur mobilisation qui a permis le développement, et l'approfondissement continus de la politique communautaire d'égalité. Cette dernière peut, par conséquent, être définie comme une politique élitaire qui est élaborée non pas *pour* mais bien *par* une élite restreinte [3]. L'action de cette petite élite a été en mesure de contourner les verrous auxquels se heurtaient les militantes dans les États membres en trouvant le relais d'institutions fonctionnant dans le registre de la souveraineté, notamment la Cour de justice européenne [4], autorisant ainsi la légitimation de l'action entreprise. C'est cette dynamique mise en place entre

1. Voir les travaux classiques d'Ernst Haas sur l'intégration européenne, la théorie fonctionnaliste et les effets d'engrenage : Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1968.

2. C. Hoskyns, *Integrating Gender*..., *op. cit.* ; Sonia Mazey, « The Development of EU Equality Policies : Bureaucratic Expansion on Behalf of Women ? », *Public Administration*, 73 (4), hiver 1995, p. 591-609.

3. Sophie Jacquot, Pierre Muller, « Des élites parlent aux élites : les politiques européennes sont-elles des politiques de la parole ? », dans Olivier Costa, Paul Magnette (dir.), *Une Europe des élites ?*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 185-199.

4. Même si l'on peut considérer qu'elle s'adresse essentiellement aux citoyennes européennes éduquées et participant au marché du travail et qu'elle envisage la notion d'égalité dans sa dimension formelle plutôt que substantielle, l'activité jurisprudentielle de la CJCE a eu, tout au long du processus de construction de la politique communautaire d'égalité, un rôle précurseur, ses jugements palliant certains des blocages au Conseil, voire inspirant le contenu de futures directives (voir les affaires Jenkins, Bilka, Danfoss ou Dekker). À partir du début des années 1970, la volonté des juges d'asseoir la construction européenne sur des fondations juridiques solides s'est retrouvée en phase avec un mouvement social féministe qui prend de l'ampleur dans tous les États membres et avec les fémocrates dans les institutions européennes (C. Hoskyns, *Integrating Gender*..., *op. cit.*).

l'élite du « triangle de velours » et ses relais qui a permis le développement, puis le maintien d'une politique substantielle.

## DE L'ÉGALITÉ *POUR* LE MARCHÉ À L'ÉGALITÉ *DANS* LE MARCHÉ : LA LOGIQUE DE L'EXCEPTION

Cette autonomie institutionnelle qui prévaut tout au long des années 1970 et 1980 se double d'une autonomie cognitive développée par la même élite militante qui réussit à faire bouger les cadres cognitifs dans le domaine de la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe et à faire reconnaître la légitimité d'une action qui, à la fin de la période, ne se résume plus à la seule lutte contre les distorsions de concurrence entre les États membres.

Avec l'insertion de l'article 119 dans le traité de Rome, le principe d'égalité entre les femmes et les hommes peut être défendu au niveau communautaire, mais seulement en tant qu'il s'insère dans les limites de la philosophie libérale qui prévaut à l'instauration du marché commun, puis du marché unique. Comme l'explique Olivier De Schutter, le principe de la liberté (celle des employeurs en particulier et des agents économiques en général) dans la sphère du marché et le principe d'égalité se superposent, or « cette liberté contractuelle demeure le principe, l'exigence de non-discrimination n'étant que l'exception » [1]. On peut considérer qu'il s'agit d'une conception de l'égalité *pour* le marché. La lutte contre les distorsions de concurrence permet une fluidification des mécanismes du marché. Cependant, les actrices du secteur de l'égalité vont développer « l'exception » à laquelle fait référence Olivier De Schutter et donner naissance à l'égalité *dans* le marché : une action publique contenue et limitée par les règles de l'organisation et du fonctionnement du marché intérieur, mais néanmoins autonome et légitime en son sein.

Pour cela, ces actrices vont construire et diffuser une conception selon laquelle les inégalités sexuées ne sont pas des inégalités comme les autres, ce qui permet de légitimer l'existence d'une action publique au bénéfice des femmes, leur faisant bénéficier de droits particuliers et de traitements spécifiques (par exemple, en tant que travailleuses enceintes ou à temps partiel, comme le reconnaît la Cour, ou par l'intermédiaire des mesures d'action positive qui s'adressent uniquement aux femmes). Cette logique de l'exception mêle deux registres discursifs, celui de la justice et celui de la différence universelle des sexes. L'idée selon laquelle « les femmes ne sont pas une catégorie » [2] influence profondément les représentations des actrices de l'égalité. La différence des sexes est présumée universelle, elle est immuable et constitue un clivage qui structure l'ensemble des sociétés humaines. Il y a un primat de la différence des sexes sur toutes les autres différences (ethniques, sociales, etc.) et celle-ci est donc le seul critère de distinction légitime. La domination masculine possède une spécificité telle que les inégalités entre les femmes et les hommes sont incomparables et donc intraitables (tant politiquement que juridiquement ou administrativement) de façon similaire à d'autres types de discrimination. L'exceptionnalité de l'action publique destinée à lutter contre les inégalités que subissent les femmes est donc légitime, sinon logique.

1. Olivier De Schutter, *Discriminations et marché du travail. Liberté et égalité dans les rapports d'emploi*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2001 (Travail & Société), p. 57.

2. Laure Bereni, Éléonore Lépinard, « "Les femmes ne sont pas une catégorie" : les stratégies de légitimation de la parité en France », *Revue française de science politique*, 54 (1), février 2004, p. 71-98.

C'est donc parce que les actrices du secteur de l'égalité ont donné de la substance à cette logique de l'exception et l'ont fait reconnaître comme juste que le principe de non-discrimination à raison du sexe ne se résume plus à la fin des années 1980 à la seule question des distorsions de concurrence. L'égalité de rémunération a été élargie à l'égalité de traitement, puis cette dernière complétée par l'égalité des chances. Des mesures d'action positives ont été développées en dépit de la conception individualiste du droit sur laquelle repose la législation communautaire. Avec les actions positives et la reconnaissance de la discrimination directe, la Communauté ne prend certes pas en considération les conditions sociales qui sont à l'origine de la position fragile des femmes sur le marché du travail, mais elle reconnaît que les obstacles à l'accès et à une meilleure participation des femmes au marché du travail proviennent de défaillances générales de la société, d'un manque de moyens et d'opportunités, et non pas seulement de choix individuels. La promotion de l'égalité est donc limitée, elle se situe *dans* le marché, mais il est possible de mettre en place des mesures qui visent le renforcement de l'égalité pour elle-même et non pour le bon fonctionnement du marché.

Au total, l'action publique de la Communauté européenne en matière d'égalité entre les femmes et les hommes des décennies considérées déroge largement aux normes de fonctionnement des politiques communautaires. À la fin des années 1980, la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes est le seul champ d'action dans le domaine social où la Communauté européenne est plus ambitieuse que le seul régime re-régulatoire justifié par la fluidification du marché et impose aux États membres un ensemble de normes et de valeurs plus élevées que celles qui ont cours dans la plupart des pays. Cette politique est marquée par l'engagement militant des membres d'un secteur qui vit pour beaucoup en vase clos. Ces actrices ont développé une conception de la politique d'égalité qui prend acte des contraintes qui pèsent sur l'action publique communautaire, mais qui, parallèlement, affirme et a fait reconnaître la légitimité d'une politique spécifiquement destinée aux femmes. Dans ce cadre, les femmes constituent une catégorie d'action publique à part entière, l'égalité entre les femmes et les hommes est un objectif autonome qui repose sur des modes d'intervention principalement régulateurs, un ensemble réduit et ciblé de structures institutionnelles et une petite élite fortement impliquée. Mais cette dernière va être confrontée à des changements très importants qui vont remettre en question ses positions.

## LA RE-PROBLÉMATISATION DE LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Après le moment de « l'âge d'or » parfois mythifié des années 1970 et 1980, l'objectif de cette partie consiste à analyser le processus de re-formulation de la question des inégalités entre les femmes et les hommes qui se déroule au niveau communautaire au tournant des années 1980-1990 et qui aboutit à la conviction partagée de la nécessité d'une « autre approche de l'égalité » [1] : le diagnostic est réévalué (le problème n'est plus celui des inégalités mais de leur persistance) et les objectifs sont redéfinis (il s'agit moins de renforcer la politique d'égalité que de faire en sorte que l'ensemble des autres politiques prennent en compte l'égalité).

1. Agnès Hubert, *L'Europe et les femmes, identités en mouvement*, Rennes, Apogée, 1998, p. 115.

Cette séquence de re-problématisation se déroule en deux phases distinctes : une remise en cause des politiques d'égalité de traitement et des chances et le développement de nouvelles mesures s'opposant aux précédentes. Les militantes du secteur de l'égalité réagissent tout d'abord à ce qu'elles perçoivent comme un échec des politiques précédentes qui les invalide. Puis, elles vont construire, en collaboration avec d'autres acteurs, une « autre » solution pour laquelle les mesures mises en œuvre précédemment vont servir de repoussoir [1]. C'est le *gender mainstreaming* qui va incarner cette stratégie politique alternative.

## APPRÉHENDER LES INÉGALITÉS SYSTÉMIQUES ET STRUCTURELLES

À partir de la fin des années 1980, les membres du « triangle de velours » opèrent un retour critique sur la politique communautaire d'égalité de traitement et d'égalité des chances. En premier lieu, elles font un constat : celui de la persistance des inégalités, qui restent présentes sur le marché du travail et dans l'emploi. Elles attribuent, en second lieu, une causalité à ce constat : celle de l'incapacité des politiques à remédier à ces inégalités, voire leur responsabilité dans leur maintien. C'est ce double diagnostic qui va entraîner la conviction d'une nécessité d'envisager le problème des inégalités autrement et d'introduire un nouveau type de mesure.

### *La mise en évidence d'inégalités structurelles*

À partir de la fin de la décennie 1980, c'est moins le problème des inégalités qui devient saillant que celui de la *persistance* de ces inégalités. Cette transformation des représentations est nourrie par le développement des études sur le genre en sciences sociales, dont les premiers résultats mettent au jour l'importance des inégalités, leur multi-dimensionnalité et leur renforcement réciproque. Une vision plus précise et plus informée du niveau et de la nature des inégalités entre les femmes et les hommes commence à se faire jour au niveau communautaire qui tient largement aux résultats des travaux des différents réseaux d'experts mis en place dès le début des années 1980.

Agissant en tant qu'« opportuniste résolue » [2], la Commission, et en son sein le Bureau des femmes, cherche à élargir les champs légitimes de l'intervention communautaire et ses propres compétences, et pour cela utilise prioritairement ses ressources bureaucratiques, dont la maîtrise et la coordination de l'expertise. Des réseaux thématiques d'experts sont ainsi créés afin d'approfondir les connaissances relatives à la situation des femmes sur le marché du travail et dans leur rapport au travail [3]. L'apport de ces réseaux est double : ils contribuent à rendre visibles les inégalités entre les femmes et les hommes et ils permettent

1. Concernant la succession similaire d'une phase de remise en cause des politiques précédentes, puis de construction de nouvelles mesures par opposition au passé, voir la grille développée par Bruno Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF, 2002.

2. Laura Cram, « Calling the Tune without Paying the Piper ? Social Policy Regulation : The Role of the Commission in European Community Social Policy », *Policy and Politics*, 21 (2), avril 1993, p. 135-146.

3. Réseau d'experts sur l'application des directives sur l'égalité (créé en 1982), Réseau européen d'experts sur la situation des femmes sur le marché du travail (1983), Réseau pour les actions positives dans les entreprises (1986), Comité directeur sur l'égalité des chances dans la radiodiffusion (1986), Réseau communautaire sur la garde d'enfants (1986), Groupe de travail sur l'égalité des chances dans l'éducation (1986).

de prendre en compte les éléments « connexes » au marché du travail, comme la diffusion des modes de garde ou l'évolution des niveaux d'éducation et de formation.

Les groupes d'expertes [1] agissent dans trois directions principales : réalisation du bilan de la mise en œuvre de la législation développée depuis 1975, collecte centralisée de données statistiques comparables et diffusion des études qualitatives nationales. Leur travail montre que l'harmonisation de l'égalité de traitement est presque totale dans les États membres. En revanche, elles mettent en évidence le fait que, sur le plan pratique, ces lois ont des effets variés et parfois inattendus en fonction des systèmes politiques et sociaux dans lesquels elles sont insérées, ainsi qu'en fonction de la nature de la transposition conduite par les gouvernements. Si ces directives ont été de puissants catalyseurs de changement, elles ont également montré leurs limites, le processus de transposition restreignant parfois largement leur impact [2]. En ce qui concerne les statistiques, et notamment les statistiques ventilées par sexe, les années 1980 sont encore, au niveau supranational, un terrain quasi vierge sur lequel les réseaux d'expertes vont intervenir, défricher et rendre visible les inégalités et leur nature. Le fonctionnement est à peu près identique en ce qui concerne les données qualitatives et, notamment, la diffusion des études universitaires que l'on peut ranger dans la catégorie des *gender* ou *women studies*, réalisées dans chacun des champs académiques nationaux. Le phénomène de socialisation joue à plein entre les spécialistes des différents États membres et contribue à une européanisation précoce de la recherche sur certaines questions spécifiques, parfois en situation de marginalisation scientifique dans leurs pays respectifs, comme la sociologie du travail par exemple [3]. En montrant la généralisation des écarts entre les femmes et les hommes, y compris en matière de rémunération, ces études permettent également le développement d'une vision plus panoramique du problème, en soulignant son aspect structurel et le renforcement réciproque des diverses inégalités.

La conséquence majeure qui résulte des données apportées par les différents réseaux est de permettre une évaluation informée de la politique communautaire d'égalité. Or, si les mesures qui ont été prises ont légitimé et facilité l'entrée des femmes sur le marché du travail de certains secteurs et fait disparaître certains des cas les plus flagrants de discrimination, les femmes sont toujours largement majoritaires dans les emplois à temps partiel et dans certains secteurs, suggérant ainsi que la politique d'égalité a eu peu d'effet sur les contraintes sociales qui affectent les modèles d'emploi féminins.

### *La mise en cause des mesures d'égalité de traitement et d'égalité des chances*

Le tournant des décennies 1980-1990 est une période de prise de conscience. Les approches et les stratégies retenues en matière de lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes n'ont pas produit tous les résultats escomptés. Pour les actrices

1. Le féminin grammatical est utilisé car les expertes mobilisées sont ici aussi quasi exclusivement des femmes.

2. Voir par exemple : Mary Buckley, Malcolm, Anderson (eds), *Women, Equality and Europe*, Basingstoke, Macmillan, 1988 ; Jane Lewis (ed.), *Women and Social Policies in Europe : Work, Family and the State*, Aldershot, Elgar, 1993 ; Michel Verwilghen (dir.), *L'égalité juridique entre hommes et femmes dans la Communauté européenne. Equality in Law between Men and Women in the European Community*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 3 vol., 1986-1988.

3. Margaret Maruani, « Travail et genre : les tribulations de la variable sexe », dans Christine Bard, Christian Baudelot, Janine Mossuz-Lavau (dir.), *Quand les femmes s'en mêlent. Genre et pouvoir*, Paris, La Martinière, 2004, p. 171-187, dont p. 181.

du « triangle de velours », « ce qui cloche » [1], c'est la façon dont le problème a été traité jusqu'alors. Ce sont les caractéristiques de l'action développée depuis 1975 qui sont rendues responsables de l'écart entre égalité formelle et égalité réelle. Au sein du secteur de l'égalité, trois aspects de la politique sont montrés du doigt : les mesures d'égalité de traitement à cause de leur inefficacité, les mesures d'action positive à cause de leurs effets contre-productifs et le fonctionnement clos du secteur lui-même.

En ce qui concerne l'égalité de traitement et les instruments législatifs, c'est moins la nature des directives qui est montrée du doigt que leur mise en œuvre. La critique principale vise leur impact limité, dû à la faible capacité de contrainte de la Communauté sur ses membres, mais aussi à leur lien exclusif avec le marché du travail [2].

Dans ce processus de remise en cause et de reconsidération des stratégies politiques, ce sont surtout les programmes d'action positive qui sont mis à l'index. La logique de l'égalité des chances est rendue responsable de la persistance des inégalités en raison de leur faible efficacité, mais aussi du peu de considération accordée à la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes par les acteurs extérieurs. Un lien de causalité est tracé entre action positive, inefficacité et marginalisation. Les mesures d'action positive, telles qu'elles ont été mises en œuvre, sont jugées peu satisfaisantes dans la mesure où elles n'ont touché que peu de personnes dans peu de secteurs et ont donc eu un impact restreint. De plus, leur gestion (des mesures faites exclusivement pour des femmes) a renforcé la sectorisation de la politique d'égalité.

Le dernier élément sur lequel porte l'accusation est relatif au fonctionnement du secteur. La remise en question touche le cœur même de ce qui a constitué la spécificité du domaine de la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes. Le secteur clos et élitaire, qui permettait de tisser des liens afin de soutenir une politique faite par des femmes et pour des femmes, se voit qualifier de « ghetto » qui marginalise, éloigne, emprisonne et ne permet pas à la politique d'égalité de bénéficier des soutiens qu'elle pourrait recueillir et d'avoir l'ampleur qu'elle mériterait.

La période qui se déroule entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 est véritablement un moment charnière de prise de conscience, de questionnement, voire de « repentance » pour les actrices du secteur de l'égalité, qui tendent à remettre en cause leur propre fonctionnement, certains aspects des politiques qu'elles ont façonnées et pour lesquelles elles se sont battues. C'est en s'appuyant sur cette critique des solutions passées qu'elles vont construire une alternative permettant de conserver la question de l'égalité entre les femmes et les hommes sur l'agenda européen.

## CONSTRUIRE AUTREMENT LE TRAITEMENT PUBLIC DES INÉGALITÉS

Le processus de re-problématisation de la question des inégalités entre les femmes et les hommes se décompose en deux phases principales, celle de la réévaluation du problème, puis celle de la définition de nouveaux objectifs et de nouveaux moyens pour y parvenir. Le diagnostic ayant été posé, il s'agit de proposer un remède permettant de

1. « À l'époque, il y a eu ce raisonnement totalement logique qui disait : "on a des dispositions sur l'égalité de salaire dans le Traité depuis 1958, on a des directives même avec une reconnaissance de l'effet direct depuis 1975, on n'arrive toujours pas à avoir une égalité de salaire, on a des actions positives et on n'arrive toujours pas à avoir une vraie égalité, il y a quelque chose qui cloche" » : entretien avec un membre de l'Unité égalité des chances de la Commission européenne.

2. Giovanna Procacci, Maria Grazia Rossilli, « La construction de l'égalité dans l'action des organisations internationales », dans Christine Faure (dir.), *Encyclopédie politique et historique des femmes*, Paris, PUF, 1997, p. 829-861, dont p. 845.

dépasser, voire de corriger les défauts des politiques passées. Il s'agit de faire « différemment ». C'est le *gender mainstreaming*, paré de tous les attributs de la nouveauté, qui va constituer une alternative autour de laquelle va se cristalliser le processus de définition d'une nouvelle solution d'action publique.

### *Le* gender mainstreaming *comme solution alternative*

Le développement du *gender mainstreaming* est directement lié à la diffusion de la notion de genre et au développement des études sur le genre. C'est en faisant porter le regard des sciences sociales sur les processus de construction sociale des inégalités et sur les rapports de domination et de subordination qui en découlent que les fondements conceptuels du *gender mainstreaming* vont être posés [1]. Selon un schéma similaire à celui vécu par les praticiens de l'action publique, c'est la persistance des inégalités entre les femmes et les hommes qui encourage la réflexion féministe à soumettre les outils traditionnels de lecture des inégalités à la critique.

À la fin des années 1980, la notion de *gender mainstreaming* [2] entre en résonance avec les critiques adressées aux modes d'action publique et aux façons de faire précédents et commence à circuler au niveau international [3]. C'est un instrument d'action publique par lequel la question particulière de l'égalité entre les femmes et les hommes est intégrée de façon horizontale et systématique à l'ensemble des « autres » politiques publiques et prise en compte à toutes les étapes du processus politique [4]. Il s'oppose point par point aux mesures d'égalité de traitement et d'égalité des chances, ainsi que le souligne le tableau suivant.

1. Pour un panorama théorique, voir Sophie Jacquot, « Genrer les politiques publiques ? Le *gender mainstreaming* : lecture d'une norme d'action publique », dans Thanh-Huyen Ballmer-Cao, Isabelle Engeli, Pierre Muller (dir.), *Les politiques du genre*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 65-82.

2. Pour les travaux les plus anciens : Conseil de l'Europe, *L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des « bonnes pratiques »*, Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité, EG-S-MS (98) 2, Strasbourg, mai 1998 ; Rounaq Jahan, *The Elusive Agenda, Mainstreaming Women in Development*, Londres, Zed Books, 1995 ; Sonia Mazey, « The European Union and Women's Rights : from the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda », *Journal of European Public Policy*, 5 (1), mars 1998, p. 131-152 ; Shahra Razavi, Carol Miller, « Gender Mainstreaming : A Study of Efforts by the UNPD, the World Bank, and the ILO to Institutionalize Gender Issues », *United Nations Research Institute for Social Development*, Occasional Paper, 4, 1995 ; Teresa Rees, *Mainstreaming Equality in the European Union, Education, Training and Labour Market Policies*, London, Routledge, 1998.

3. La mise en application du *gender mainstreaming* n'attend pas la construction d'une base théorique solide et stabilisée. Les premiers travaux importants n'apparaissent qu'à partir du milieu de la décennie 1990, c'est-à-dire après que le *gender mainstreaming* dans sa dimension pratique a commencé à être préconisé et appliqué par certaines organisations internationales dans le domaine de l'aide publique au développement. Suite, notamment, à la Conférence sur les femmes de l'ONU à Nairobi en 1985 qui en développe une première version autour de la notion de *« gender and development»* (GAD), l'idée de *gender mainstreaming* commence à faire son chemin et à se diffuser parmi les spécialistes du traitement public des inégalités entre les femmes et les hommes. Elle se fonde sur le rejet des programmes spécifiquement conçus pour les femmes et de l'approche *« women in development »* (WID), mise en place au sein des institutions donatrices lors de la Décennie des femmes de l'ONU entre 1975 et 1985 et accusée de les laisser en marge des institutions et des décisions.

4. Si l'expression *gender mainstreaming* est assez évidente en anglais car l'idée d'insertion dans un « courant dominant » apparaît immédiatement, le français passe par des périphrases pour traduire cette notion. L'usage n'est ni stabilisé ni harmonisé, mais on retrouve souvent l'idée d'« intégration de la dimension de genre » ou d'« approche intégrée de l'égalité ».

Tableau 1. Le principe d'égalité et ses traductions

| *Concept* | *Égalité des droits* | *Différence* | *Genre* |
|---|---|---|---|
| Dénomination du principe | Égalité de traitement | Égalité des chances | Égalité d'impact |
| Stratégie politique | Égalité par le droit | Actions positives, discrimination positive | *Gender mainstreaming* |
| Types d'instruments d'action publique | Juridiques | Économiques et fiscaux | Transectoriels et cognitifs |
| Acteurs | Législateurs et plaignants | Experts, spécialistes (dans et hors gouvernement) | Acteurs habituels du processus politique |
| Ressort social | Femmes comme individus (sujets de droit) Adaptation aux normes de référence | Femmes comme groupe Rattrapage, comblement des écarts de développement économique et social | Femmes et hommes (identités et rôles construits socialement) Construction sociale des inégalités et multiplicité des discriminations |
| Frontières de l'action | Agir sur le droit | Agir sur le marché | Agir sur le processus politique |
| Direction de l'action | Action correctrice *a posteriori* Prise en compte des effets de la discrimination | Action compensatrice *a posteriori* Prise en compte des effets de la discrimination | Action anticipative *a priori* Prise en compte des causes de la discrimination |
| Limites | Transposition et mise en œuvre | Marginalisation, « ghettoisation » | Dilution des objectifs et des moyens |
| Cadre temporel | Court terme | Court terme | Long terme |

Le *gender mainstreaming* permet de prendre en compte la nature systémique et structurelle des inégalités entre les femmes et les hommes invisible aux deux autres approches : l'égalité de traitement ne permet que de se pencher sur l'allocation des positions de chacun au sein d'une hiérarchie donnée sans remettre en cause la domination masculine, et l'égalité des chances ne permet qu'une égalisation des points de départ, laissant intouché le système qui institue et perpétue ces inégalités. L'idée est donc de tendre à la transformation des structures sociales plutôt qu'à leur simple correction ou à l'adaptation des femmes à ces structures. Par ailleurs, le *gender mainstreaming* est censé intervenir lors de chaque séquence du processus politique. C'est cet aspect qui lui permet de ne pas s'appliquer uniquement *a posteriori* et d'être en mesure de provoquer la modification d'une proposition afin qu'elle ne produise pas un impact différencié selon les sexes et identifié comme négatif pour les femmes. La transversalité par rapport au processus politique est donc la condition d'une action anticipative permettant de traiter les inégalités à la base. En proposant des moyens permettant de s'attaquer aux inégalités à la racine, plutôt qu'en recourrant à des actions correctrices et compensatrices en aval et

en intégrant la réflexion sur l'égalité aux processus décisionnels, le *gender mainstreaming* apporte une façon alternative de traiter le problème persistant, c'est-à-dire l'écart entre norme d'égalité et réalité des inégalités.

Le *gender mainstreaming* entre également en cohérence avec la remise en cause du fonctionnement du secteur de l'égalité, tel qu'il s'est stabilisé au cours des années 1970 et 1980. À l'opposé de la politique élitaire devenue « ghetto », le *gender mainstreaming* s'inscrit dans la logique du genre et implique que l'objectif d'égalité soit une responsabilité partagée par l'ensemble de la société, par les femmes comme par les hommes. L'interprétation du problème insiste sur le rôle des politiques publiques, sur la perpétuation des inégalités dans et par les institutions, plutôt que sur les désavantages des femmes (ou symétriquement, la mauvaise volonté ou la malveillance des hommes). Plus encore, il entraîne *de facto* une ouverture des frontières du secteur de l'égalité. Le fait que l'attention à la dimension de genre soit intégrée systématiquement à l'ensemble des domaines politiques implique que les acteurs du *gender mainstreaming* soient les acteurs habituellement en charge de chacun de ces secteurs. Dans l'absolu, les spécialistes, c'est-à-dire les actrices traditionnelles de la politique d'égalité, n'interviennent plus que pour la coordination du processus ou lors de missions d'appui ponctuelles (formation, etc.). Fondé sur la prise en charge transversale du problème des inégalités entre les femmes et les hommes, le *gender mainstreaming* est vu comme un outil de décloisonnement, d'ouverture sur l'extérieur de la politique communautaire d'égalité.

La logique du *gender mainstreaming* consiste également à prendre en compte la multi-dimensionnalité d'un problème comme celui des inégalités et à dépasser la division sectorielle de son traitement afin de le rendre politiquement et administrativement traitable. Il entre ainsi en résonance avec un des diagnostics principaux des études sur le genre lié au renforcement systémique des inégalités. L'aspect transversal du *gender mainstreaming* est d'ailleurs un atout dans le cadre plus large d'une crise de la sectorialité, et de l'organisation administrative en domaines séparés, qui commence à se faire jour à la fin des années 1980 [1].

Enfin, d'un point de vue plus stratégique, le *gender mainstreaming* est une alternative intéressante pour les membres du secteur de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la mesure où il permet de contrer les réticences des États membres en matière législative et budgétaire. La fin des années 1980 est en effet une période de crise pour la Communauté dans son ensemble et pour la politique sociale tout particulièrement ; c'est la période pré-Maastricht et celle de l'*opting-out* britannique. Dans cette optique, le *gender mainstreaming* présente un certain nombre d'arguments en sa faveur. Il ne s'inscrit pas dans une logique d'imposition ou d'injonction, il suppose la coordination plutôt que la négociation et implique donc un faible coût politique (en particulier par rapport aux directives). De nature procédurale, il suppose des reconfigurations plutôt que la mise en œuvre de nouvelles actions, et donc un faible coût budgétaire.

Transversal, procédural et non contraignant, ce nouvel instrument est donc en mesure de représenter une approche particulièrement attractive pour les actrices du secteur de

1. Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987 ; Renate Mayntz, « Governing Failures and the Problem of Governability : Some Comments on a Theoretical Paradigm », dans Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993, p. 9-20 ; Pierre Muller, « Secteur », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 407-415.

l'égalité, à même d'éviter de renouveler les erreurs passées, voire d'être en mesure de les corriger en apportant une image d'innovation et d'efficacité.

*L'apprentissage instrumental du secteur de l'égalité*

Au tournant des décennies 1980-1990, un des canaux principaux de diffusion du *gender mainstreaming* comme nouvelle solution d'action publique au sein du secteur communautaire de l'égalité est le « Groupe de travail sur l'égalité hommes-femmes » [1] du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Cette instance, qui regroupe des fémocrates du domaine du développement et qui travaille en étroite liaison avec les instances miroirs des Nations unies, joue un rôle de courroie de transmission des questions liées au genre et à son intégration dans les politiques publiques, autre que la seule coopération au développement. Le CAD est le seul comité de l'OCDE dont la Commission européenne soit membre à part entière et les membres de son « Groupe de travail sur l'égalité hommes-femmes » sont, à la fin des années 1980, en grande partie experts ou consultants à divers titres pour la Commission européenne [2]. Circulations des personnes et des idées vont donc de pair au sein de ces différentes enceintes internationales.

Le *gender mainstreaming*, nouvel instrument d'action publique, commence à être diffusé parmi les spécialistes communautaires alors que le Troisième programme d'action pour l'égalité des chances, qui doit donner les grandes orientations de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes pour les années 1991-1995, commence à être rédigé en 1989. Le texte final de ce document d'orientation lui accorde une place centrale [3]. Ce Troisième programme d'action donne, en effet, une part beaucoup moins importante à la législation comme moyen d'action et introduit le recours aux mesures de *soft law*, dont le *gender mainstreaming* est l'élément principal [4]. Le rôle de la Communauté est conçu comme celui de facilitatrice et comme soutien pour les États membres, plus que comme moteur de la politique. Pour la première fois, mais dans la logique du climat communautaire de l'époque, les mots d'ordre de « complémentarité » et de « subsidiarité » apparaissent dans ce champ d'action.

L'élite féministe du secteur de l'égalité est donc acquise dès le début des années 1990 à la solution du *gender mainstreaming* qu'elle a largement contribué à faire émerger. La commissaire à l'Emploi et aux Affaires sociales, Vasso Papandreou, la conseillère chargée de l'égalité au sein du cabinet du directeur général de la DG V, Fay Devonic, ou la présidente de la Commission femmes du Parlement européen, Christine Crawley, ont d'ailleurs fortement soutenu son insertion dans le Troisième programme d'action. Il s'agit cependant d'un « oui, mais », comme le montre le choix de privilégier la « double approche » : la nécessité du maintien des actions positives destinées aux femmes en regard

1. Aujourd'hui Réseau sur l'égalité hommes-femmes, ou GENDERNET, <www.oecd.org/cad/genre>.

2. Ole Elgström, « Norm Negotiations. The Construction of New Norms Regarding Gender and Development in EU Foreign Aid Policy », *Journal of European Public Policy*, 7 (3), 2000, p. 457-476, dont p. 463-465.

3. Commission européenne, *Égalité des chances entre les femmes et les hommes. Troisième programme d'action communautaire à moyen terme (1991-1995)*, COM (90) 449 final, 6 novembre 1990.

4. Catherine Hoskyns, « A Study of Four Action Programmes on Equal Opportunities », dans Maria Grazia Rossilli (ed.), *Gender Policies in the European Union*, New York, Peter Lang, 2000, p. 43-59.

du *gender mainstreaming* est réaffirmée [1] et la résolution du Conseil des ministres insiste de son côté sur la « double nécessité » des travaux déjà entrepris et des mesures nouvelles [2]. Alors que le diagnostic d'échec de la politique passée est largement partagé, le changement d'objectif de la politique qui en découle est l'objet de vives controverses au sein du secteur de l'égalité comme en témoignent les multiples réécritures du Troisième programme d'action ou les débats au sein de la Commission femmes du Parlement européen. Le choix consiste donc à l'époque à ne pas choisir et le *gender mainstreaming* s'ajoute aux mesures précédentes plus qu'il ne les remplace. Les actrices du secteur, avec cette solution alternative, entendent atteindre plus efficacement les objectifs qu'elles ont fixés à la politique d'égalité, ces derniers demeurant inchangés.

Si le *gender mainstreaming*, en tant qu'« approche globale et intégrée », a été approuvé par la Commission européenne en novembre 1990, puis par le Conseil des ministres en mai 1991, il reste largement lettre morte durant la première moitié des années 1990 [3]. Le premier texte qui vise à préciser les modalités de sa mise en œuvre ne recueillera l'assentiment de la Commission qu'en février 1996, avant que le principe ne soit incorporé dans le traité révisé à Amsterdam en 1997. À la fin de cette séquence dominée par les actrices du secteur communautaire de l'égalité, la situation est celle d'un découplage entre, d'un côté, une problématisation renouvelée de la question de la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes et, de l'autre côté, une absence de mise à l'agenda politique.

## *GENDER MAINSTREAMING* ET NORMALISATION DE LA POLITIQUE D'ÉGALITÉ : QUAND LES FÉMINISTES PERDENT LE POUVOIR

Le long processus d'émergence du *gender mainstreaming* entamé à la fin des années 1980 atteint son point culminant avec son insertion dans le traité d'Amsterdam en 1997, puis prend tout son sens avec la Stratégie de Lisbonne au début des années 2000. Cette nouvelle séquence se situe pour beaucoup en rupture avec la dynamique amorcée lors de la phase de re-problématisation précédemment étudiée : l'espace de la décision politique n'est plus le même et les entrepreneurs politiques principaux n'appartiennent plus uniquement au secteur de l'égalité ; la hiérarchie des objectifs est différente, l'égalité n'est plus prioritaire, il s'agit d'opérer une mise aux normes du secteur ainsi qu'une mise en adéquation cognitive avec les nouvelles priorités politiques de l'Union.

1. Le programme de formation NOW (New Opportunities for Women), qui a été développé et est piloté par le Fonds social européen, est, par exemple, intégré dans le Troisième programme d'action.

2. Conseil de l'Union européenne, *Résolution du Conseil relative au troisième programme d'action communautaire à moyen terme pour l'égalité des chances entre femmes et hommes (1991-1995)*, 21 mai 1991 (JO C 142 du 31.5.1991).

3. En dépit notamment d'une tentative pilotée en 1992 par Agnès Hubert, nouvelle directrice de l'Unité égalité des chances, en coordination avec la sociologue française Jacqueline Laufer. Sur cette question, voir Sophie Jacquot, « 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 doctorat en science politique, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 2006, en particulier le chapitre 4.

## 1995 : L'OUVERTURE D'UNE « FENÊTRE D'OPPORTUNITÉ » [1] IDÉALE-TYPIQUE

Si le *gender mainstreaming* apparaît, depuis le début des années 1990, comme une solution novatrice dont les caractéristiques intrinsèques permettent de dépasser les obstacles principaux que connaît la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes, son adoption, de même que les transformations profondes qu'il implique sont alors restées largement formelles et cantonnées au secteur communautaire de l'égalité et à ses actrices. À cet égard, l'année 1995 marque une charnière qui voit se dérouler, au niveau communautaire et international, des événements permettant la création d'une fenêtre d'opportunité politique particulièrement favorable aux revendications en matière d'égalité entre les femmes et les hommes en général, et au *gender mainstreaming* en particulier. Les projecteurs au cours de cette période sont braqués sur l'action de l'Union, notamment lors de la Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes qui se déroule à Pékin en septembre 1995. Cette dernière va ordonner le faisceau des variables favorables et le diriger spécifiquement sur le *gender mainstreaming*, qui va recueillir presque toute la lumière de l'attention politique mobilisée cette année-là. Les variables à prendre en considération pour expliquer ce processus de concentration sur le *gender mainstreaming* sont de nature politique et institutionnelle, mais aussi administrative et organisationelle.

Avec l'élargissement de 1995, la réorientation vers le Nord du *« country mix »* [2] de l'Union européenne est favorable à la prise en compte des questions de genre, au développement de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes et au *gender mainstreaming*. Au 1er janvier, ce sont en effet deux nouveaux États membres, la Suède et la Finlande, au sein desquels est ancrée une forte tradition d'institutionnalisation des questions d'égalité entre les femmes et les hommes, qui adhèrent à l'Union. Les pays nordiques se veulent particulièrement attentifs à cette thématique, notamment en raison de l'euroscepticisme grandissant des populations féminines de ces États qui ont largement voté « non » lors des référendums nationaux [3] et qui craignent que cette adhésion n'implique un abaissement des standards nationaux et des protections et avantages offerts par un modèle d'État providence social-démocrate comparativement favorable aux femmes [4]. Cependant, le modèle d'égalité promu par ces pays ne correspond pas à celui mis en place jusqu'alors au niveau communautaire et fondé sur la logique de l'exception et d'une politique faite par des femmes et pour des femmes ; il se trouve plus en phase

1. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown & Co, 1984.

2. Linda Hantrais, « From Equal Pay to Reconciliation of Employment and Family Life », dans Linda Hantrais (ed.), *Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life*, Basingstoke/New York, Macmillan/St Martin's Press, 2000, p. 1-26.

3. La vague d'euroscepticisme qui se développe à partir du début des années 1990 possède un caractère sexué non négligeable, atteignant jusqu'à 10 points d'écart entre les hommes et les femmes. En 1995, 69 % des suédoises se déclarent eurosceptiques (48 % en Norvège qui a rejeté le référendum d'adhésion) et les écarts avec l'euroscepticisme des hommes sont les plus élevés de tous les États membres. Cf. Ulrike Liebert, « The Return of the Public : Gender Politics in the EU », *European Societies*, 1 (2), 1999, p. 197-239.

4. Sur le potentiel « émancipateur » pour les femmes des différents types d'État providence, à partir de la typologie de Gøsta Esping-Andersen, voir Jane Lewis, « Gender and the Development of Welfare Regimes », *Journal of European Social Policy*, 2 (3), 1992, p. 159-173 ; Ann S. Orloff, « Gender and the Social Rights of Citizenship : the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States », *American Sociological Review*, 58 (3), juin 1993, p. 303-328.

avec l'idée d'intégration et de prise en compte simultanée des besoins des femmes et des hommes portée par le *gender mainstreaming*.

L'adhésion des pays nordiques entraîne également une augmentation du nombre des députées au Parlement européen [1]. De la même façon, la Commission Santer, installée en janvier 1995, comporte le nombre encore jamais atteint de cinq commissaires femmes sur un total de quinze. Cette situation, si elle ne crée pas un lien mécanique, contribue néanmoins à l'augmentation de l'attention politique autour des questions d'égalité entre les femmes et les hommes. Sur un plan plus directement conjoncturel, on peut également noter que l'attribution du portefeuille « égalité des chances » de la nouvelle Commission a suscité de nombreuses discussions et a occupé l'attention des futurs commissaires de façon imprévue [2]. Parallèlement, le Parlement européen va faire de l'égalité un enjeu politique fort au moment de la nomination de la Commission Santer, enjeu politique et stratégique derrière lequel se cache un conflit institutionnel et l'affirmation de son pouvoir face aux deux autres branches du triangle institutionnel. Le vote d'approbation de la nouvelle Commission n'est en effet obtenu qu'en échange de la promesse que des engagements soient pris en faveur du dossier de l'égalité (affirmation de l'égalité comme « fil conducteur » de l'action de la Commission ; mise en place du Groupe des commissaires « Égalité des chances entre les hommes et les femmes et droits des femmes » ; réalisation d'un rapport annuel...).

L'élargissement de 1995 se traduit, par ailleurs, par l'arrivée au sein de l'administration communautaire de nouveaux fonctionnaires et hauts fonctionnaires déjà familiarisés avec des instruments d'action publique fonctionnant sur un principe d'intégration horizontale, comme le *gender mainstreaming*. C'est aussi, plus largement, tout un contexte administratif qui devient plus favorable au *gender mainstreaming* dès l'installation de la Commission Santer. La période est notamment marquée par l'émergence d'une volonté de rationalisation managériale des modes de fonctionnement de la Commission. Il s'agit de recentrer celle-ci sur ses fonctions initiales d'initiatrice et de gardienne des traités, de favoriser le passage à une programmation budgétaire plus encadrée, à un management différent des ressources humaines et à une plus grande procédurialisation des relations avec les partenaires extérieurs [3]. Dans le cas de l'égalité entre les femmes et les hommes, comme le souligne la hiérarchie de la DG Emploi et Affaires sociales, il s'agit de « professionnaliser » la gestion des services, de « moderniser » une politique considérée comme « démodée » et de contrer le caractère très sectoriel et autonome de l'action communautaire qui s'est mise en place depuis le milieu des années 1970. Le *gender mainstreaming*, par nature transectoriel et procédural, va dans le sens des changements préconisés dans le cadre de la réforme de la Commission.

La conjonction de ces différents facteurs crée un contexte favorable à une plus grande attention autour du *gender mainstreaming*. Pourtant, au cœur de cette période

1. Les élections de 1994 auxquelles ces pays prennent part font passer le pourcentage de femmes parlementaires de 25,9 à 27,6 % ; 62 % des parlementaires finlandais et 45 % des parlementaires suédois sont des femmes (le nombre de députées aurait été de 25 % sans les nouveaux entrants).

2. La suédoise Anita Gradin, ancienne présidente de l'Internationale socialiste femmes, réclamait en effet ce portefeuille, alors que l'Irlandais Pàdraig Flynn se refusait à le lui céder.

3. Véronique Dimier, « Institutionnalisation et bureaucratisation de la Commission européenne. L'exemple de la DG Environnement », *Politique européenne*, 11, automne 2003, p. 99-121 ; Ève Fouilleux, « CAP Reforms and Multilateral Trade Negotiations : Another View on Discourse Efficiency », *West European Politics*, 27 (2), mars 2006, p. 235-255.

critique de plus grande réceptivité politique, c'est bien la tenue de la Conférence mondiale sur les femmes des Nations unies qui sert de catalyseur à l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » sur le sujet au niveau communautaire.

La conférence de Pékin, ainsi que toute la période de préparation qui l'a précédée [1], a permis une circulation et un échange d'idées et a eu un rôle d'élaboration conceptuelle décisif. Cette conférence a en effet légitimé la réflexion en termes de genre. Le texte adopté affirme que l'égalité entre les sexes n'est pas seulement un problème de femmes, mais qu'il concerne la société dans son ensemble, faisant écho au nouveau diagnostic élaboré au niveau communautaire suite à la prise de conscience de la persistance des inégalités entre les femmes et les hommes. Les propositions faites dans la plate-forme d'action dépassent le cadre des politiques spécifiques destinées aux femmes pour s'intéresser à des transformations des modes d'organisation sociale, et le *gender mainstreaming* est reconnu comme la clef de voûte de la mise en œuvre des objectifs du Programme d'action [2]. C'est à la suite de cette conférence que ce dernier acquiert une légitimité en tant que norme internationale d'action publique et qu'il sera adopté par plus de cent pays et la quasi-totalité des grandes organisations internationales entre 1995 et 2000 [3].

Au niveau communautaire, l'organisation de la Conférence mondiale sur les femmes incite les institutions européennes à présenter et défendre une action à la hauteur de la volonté de l'Union d'apparaître comme un partenaire incontournable et avancé en matière de défense et de promotion des normes sociales au niveau international. L'Union joue un rôle moteur dans l'adoption du *gender mainstreaming* et son inscription dans la plate-forme d'action finale. Au sein des institutions européennes, cet événement international joue un rôle de catalyseur et entraîne une mobilisation importante au niveau des États membres et des services de la Commission. Il apparaît important d'être en mesure de disposer d'une position commune et de s'appuyer sur des textes forts en matière de promotion de l'égalité [4]. Mais surtout, la mobilisation qui naît autour de Pékin a pour caractéristique d'être diversifiée en termes d'acteurs, c'est-à-dire qu'elle s'étend bien au-delà des membres traditionnels du secteur de l'égalité et implique une remontée hiérarchique de la prise en charge du dossier de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le Parlement européen adopte deux résolutions sur ce thème [5] et la Commission, de son côté, réunit son Groupe de commissaires sur l'égalité des chances trois fois au cours de l'année 1995 et organise, afin de préparer la Conférence de Pékin et de donner un contenu à l'idée de l'égalité comme

1. Organisation des Nations unies/Conseil économique et social, Commission économique pour l'Europe. Réunion préparatoire de haut niveau en vue de la quatrième conférence mondiale sur les femmes, Vienne, 17-21 octobre 1994, *Programme d'action régional. Les femmes dans un monde en mutation. Dispositions à prendre dans l'optique de la CEE*, 20 octobre 1994 (E/ECE/RW/HLM/L.3/rev.2) ; Mission de coordination pour la quatrième conférence mondiale sur les femmes (France), *Rapport septembre 1993-décembre 1995*.

2. Organisation des Nations unies, *Rapport de la quatrième conférence mondiale sur les femmes*, Pékin, 4-15 septembre 1995 (A/CONF, 177/20, 17 octobre 1995).

3. Jacqui True, Michael Mintrom, « Transnational Networks and Policy Diffusion : The Case of Gender Mainstreaming », *International Studies Quarterly*, 45, 2001, p. 27-57.

4. O. Elgström, « Norm Negociation... », art. cité.

5. Parlement européen, *Résolution sur la participation de l'Union européenne à la Quatrième Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes de Pékin : Lutte pour l'égalité, le développement et la paix*, 15 juin 1995 (JO C 166 du 03/07/95) ; Parlement européen, *Résolution sur la Quatrième Conférence mondiale de la femme à Pékin : égalité, développement, paix*, 21 septembre 1995 (JO C 269 du 16/10/95).

« fil conducteur » de son action, un séminaire sur « Les femmes dans le projet européen » [1] au mois de juillet.

C'est dans le cadre de la dynamique onusienne que le *gender mainstreaming*, dans sa traduction communautaire, va être élevé au rang de principe directeur de la politique de l'Union en matière de lutte contre les discriminations entre les femmes et les hommes, l'article 3.2 TCE ajouté au traité à Amsterdam en constituant la reconnaissance symbolique.

## LOGIQUE MILITANTE *VS* LOGIQUE RÉFORMATRICE : UN PROCESSUS CONFLICTUEL

La conférence de Pékin constitue ainsi une fenêtre d'opportunité qui, dans une conjoncture favorable, va permettre de coupler la solution du *gender mainstreaming* au problème de la modernisation de la politique communautaire d'égalité. Mais, une fenêtre reste à l'état d'opportunité si elle n'est pas prise en charge par des entrepreneurs politiques. Dans le cas du *gender mainstreaming*, l'ouverture de cette fenêtre d'opportunité induit au niveau communautaire la formation d'une coalition d'acteurs hétérogènes qui va tout à la fois entraîner une transformation profonde des objectifs de la politique d'égalité et l'éclatement de son système d'actrices traditionnel.

L'apparition du *gender mainstreaming* sur l'agenda institutionnel fait intervenir des acteurs extérieurs au secteur de l'égalité et entraîne une remontée dans la chaîne des responsabilités. À côté du « triangle de velours » et des actrices militantes, une coalition d'acteurs réformateurs se forme, rassemblée autour de la figure d'Odile Quintin, directrice au sein de la DG Emploi et Affaires sociales.

Alors que le groupe des actrices militantes a porté le *gender mainstreaming* et la réforme de la politique d'égalité afin de promouvoir la cause des femmes, les acteurs réformateurs mettent en avant un autre objectif, celui de rationalisation du fonctionnement de la politique d'égalité [2]. Pour ce groupe, dont certains se désignent eux-mêmes comme une « coalition modernisatrice » [3], le développement du *gender mainstreaming* relève d'une volonté plus large de refonte des modes de fonctionnement des politiques sociales européennes. Au milieu des années 1990, ces acteurs cherchent en effet à reprendre la main de la conduite et de l'orientation des réformes de politiques sociales au niveau communautaire sur les acteurs économiques et à rééquilibrer les pouvoirs entre DG Économie et Finances et DG

1. Le Carrefour d'Echternach qui s'est tenu les 21 et 22 juillet 1995 a réuni des personnes aussi diverses que les sociologues Pierre Bourdieu et François de Singly, l'économiste Jill Rubery, la présidente du Bundestag de l'époque, l'ancienne Première ministre du Portugal, mais aussi des anthropologues, cinéastes, géographes, juristes, etc., ainsi que Jacques Santer et Pàdraig Flynn. En termes d'action publique, la recommandation principale qui y est émise consiste à « élargir la notion d'égalité des chances à toutes les composantes de la vie, au-delà du travail » : Commission européenne, Cellule de prospective, note intitulée « Compte rendu du Carrefour d'Echternach. "Les femmes dans le projet européen", 21-22 juillet 1995 », datée du 28 septembre 1995 (archives personnelles, membre de la Commission européenne).

2. Charlotte Halpern, Sophie Jacquot, Patrick Le Galès, « Mainstreaming : Analysis of a Policy Instrument », *New Modes of Governance – Policy Brief*, 33, été 2008, p. 1-4.

3. Entretien avec un membre de la Commission europénne, Bruxelles, le 26 mars 2004. Ce terme fait aussi référence à la communication « Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne » (COM(97)102) dont ces mêmes acteurs sont à l'origine.

Emploi [1]. Leur objectif premier est de participer à la réorientation de l'intégration européenne par la relance d'un « modèle social européen » qui tente de remédier à la situation dénoncée de l'Europe sociale comme « parent pauvre de l'Europe » [2]. Dans cette optique, le soutien au *gender mainstreaming* et au renouvellement de la politique d'égalité est un véhicule pour favoriser le passage à une programmation budgétaire plus encadrée ; à un management différent des ressources humaines (rotation plus importante des fonctionnaires, réduction de l'intervention des consultants et experts externes) ; à un contrôle plus étroit du contenu des mesures (entrée de la politique d'égalité dans la comitologie à laquelle elle échappait auparavant) ; et à une plus grande procédurialisation des relations avec les partenaires extérieurs (en particuliers les associations de femmes et féministes). En réduisant l'autonomie et le fonctionnement fondés sur l'exception du secteur de l'égalité, en le « modernisant », il s'agit de renforcer la légitimité et la crédibilité des politiques sociales européennes afin d'appuyer l'idée de leur utilité, notamment économique. Pour les acteurs réformateurs, Pékin représente une opportunité à saisir afin de normaliser l'action publique communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

À ces deux groupes d'acteurs bien structurés, y compris idéologiquement, vient s'adosser un ensemble d'acteurs plus lâche, aux contours plus flous et mouvants. L'instrument *gender mainstreaming* permet en effet d'agréger des intérêts variés et en particulier ceux des représentants de la plupart des États membres dans la mesure où il permet de disposer d'un mode d'action publique alternatif aux instruments juridiques et financiers qui ne remet pas en cause l'autonomie des États membres, très attachés à l'application du principe de subsidiarité dans ce domaine.

Une coalition hétérogène – que Nicolas Jabko pourrait désigner comme *« strange bedfellows »* car regroupant des acteurs aux objectifs divers mais unis autour d'un même enjeu [3] – se forme donc entre ces trois groupes afin de se saisir de la fenêtre d'opportunité qui s'ouvre en 1995. Les acteurs centraux de cette coalition vont être en mesure de proposer des textes sur le sujet et de les faire adopter en les inscrivant directement « dans la mise en œuvre de la plate-forme d'action de Pékin » [4].

Le consensus qui se forme au niveau communautaire autour du *gender mainstreaming* a permis d'en faire le nouveau principe directeur et l'instrument premier de l'action de l'Union en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il se trouve au centre du Quatrième programme d'action pour l'égalité [5] et la communication de la Commission intitulée « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble

1. Isabelle Bruno, Sophie Jacquot, Lou Mandin, « Europeanization Through its Instrumentation : Benchmarking, Mainstreaming and Open Method of Coordination... Toolbox or Pandora's Box ? », *Journal of European Public Policy*, 13 (4), juin 2006, p. 519-536 ; Bruno Palier, « L'européanisation des réformes de la protection sociale », *Sociologie du travail*, 50 (2), 2009 ; Caroline de la Porte, Philippe Pochet (eds), *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*, Bruxelles, Peter Lang, 2002.

2. Odile Quintin, Brigitte Favarel-Dapas, *L'Europe sociale. Enjeux et réalités*, Paris, La Documentation française, 2007.

3. Nicolas Jabko, *Playing the Market : A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.

4. Commission européenne, Secrétariat général, note à l'attention des membres de la Commission intitulée « Objet : Groupe des Commissaires "Égalité des chances entre les hommes et les femmes et droits des femmes". Compte rendu de la réunion du Groupe des Commissaires du 22/11/95 », datée du 23/11/95, p. 3 (archives personnelles, membre de la Commission européenne).

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

des politiques et actions communautaires » [1] explique clairement que la stratégie de lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes de l'Union s'articule autour de cet instrument. Avec la signature du traité d'Amsterdam en octobre 1997, le processus d'inscription du *gender mainstreaming* dans l'ordre des normes communautaires est parachevé. Cette version révisée du traité CE comprend en effet l'ajout d'un paragraphe 2 à l'article 3 qui, même s'il n'utilise pas l'expression, en constitue une traduction. Il stipule que « pour toutes les actions visées au présent article, la Communauté cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes ». L'ajout de ce nouveau paragraphe, ainsi que la modification de l'article 2, qui élève « l'égalité entre les hommes et les femmes » au rang des « missions » de la Communauté, n'ont pas posé de problème lors des négociations. Comme l'indiquent les positions disponibles des États membres [2], il existe au moment de la conférence intergouvernementale un consensus sur la nécessité de donner un certain relief aux exigences en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Fondé sur une coalition hétérogène et conjoncturelle, le consensus qui s'est formé autour du *gender mainstreaming* a pour caractéristique principale d'être profondément « ambigu, voire contradictoire » [3], selon la formule de Bruno Palier. Le caractère malléable et polysémique du *gender mainstreaming*, ainsi que la diversité des lectures dont il peut faire l'objet (celle de la garantie démocratique et égalitaire, celle de la garantie économique) vont autoriser sa légitimation et un regroupement *a priori* hétéroclite [4]. Comme le soulignent les modifications juridiques du traité d'Amsterdam, les ambiguïtés et interprétations divergentes, l'imprécision sur le sens de l'instrument se sont, dans un premier temps, montrées non seulement efficaces, mais « au cœur même de leur fonctionnalité politique » [5]. Pourtant, dans un second temps, les oppositions d'objectifs et de conceptions qui sous-tendent le consensus se font de plus en plus fortes et ces conflits et tensions mettent au jour les relations de pouvoir qui se sont nouées et la redistribution qui s'est effectuée entre les groupes d'acteurs. Comme le montre les différents comptes rendus de réunion de l'époque, l'Unité égalité des chances et ses membres perdent le contrôle du processus au bénéfice de la Direction générale de la DG Emploi et passe dans l'ombre de la Direction d'Odile Quintin [6]. L'Unité n'a plus qu'une faible autonomie

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

2. Lobby européen des Femmes, « Positions des États membres de l'Union par rapport à l'égalité, à la non-discrimination et à l'article 119 dans le traité révisé. Situation en date du mois d'avril 1997 », *Lettre circulaire du LEF*, avril-mai 1997, p. 14-15 ; EUDIF, « Propositions des États membres de l'Union européenne sur le principe d'égalité et des droits fondamentaux dans la perspective de la CIG », février 1997, dans Jacqueline Nonon (dir.), numéro spécial « L'Europe, un atout pour les femmes ? », *Problèmes politiques et sociaux*, 804, juin 1998, p. 66-69.

3. Bruno Palier, « Ambiguous Agreement, Cumulative Change : French Social Policy in the 1990s », dans Wolfgang Streeck, Kathleen Thelen (eds), *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 127-144.

4. Sophie Jacquot, « L'instrumentation du *gender mainstreaming* à la Commission européenne : entre "ingénierie sociale" et "ingénierie instrumentale" », *Politique européenne*, 20, automne 2006, p. 33-53.

5. Bruno Palier, « Gouverner le changement des politiques de protection sociale », dans Pierre Favre, Jack Hayward, Yves Schemeil (dir.), *Être gouverné : études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. ?- ?, p. 175.

6. Les désaccords entre Agnès Hubert, certainement une des dernières « fémocrates » européennes « classiques » et responsable de l'Unité égalité des chances jusqu'en 1996, et sa hiérarchie vont même faire l'objet d'un arrêt du TPI (aff. T-212/97 Hubert/Commission).

et se retrouve, dans les dossiers liés à Pékin et au *gender mainstreaming*, reléguée au rang de simple support administratif.

Les actrices militantes, après avoir importé et promu le *gender mainstreaming* au sein de l'Union européenne, expriment une méfiance de plus en plus grande, dénoncent une insuffisante prise en considération des revendications des partenaires traditionnels de la politique d'égalité, ainsi qu'un dévoiement de la façon de poser le problème de la persistance des inégalités et des solutions proposées au début des années 1990. Le mot clef est celui de « dilution » et l'inquiétude principale est celle d'une disparition à force de transversalité. Selon elles, l'intégration transversale de la politique d'égalité risque de signifier l'affaiblissement, puis la disparition des structures et financements spécifiques [1]. Même si ceux-ci sont critiquables et ont même pu être dommageables, leur éventuelle suppression est vécue comme une atteinte à l'intégrité de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes pour laquelle ces actrices se sont investies depuis de nombreuses années. Or, en dépit du maintien dans un premier temps d'une « double approche » associant *gender mainstreaming* et actions positives, les actrices militantes se trouvent en situation de marginalisation de plus en plus importante, ou plus exactement de perte d'un statut d'exception qui permettait une liberté de gestion et d'orientation de la politique assez large. Au sein d'une Commission professionnalisée, la revendication d'une position militante en faveur de la cause des femmes ou d'une éthique de la conviction se retrouve stigmatisée.

Pour le groupe des acteurs réformateurs, avoir été en mesure de faire du *gender mainstreaming* le principe organisateur de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes et de contribuer à son insertion dans le traité d'Amsterdam permet à la Commission européenne en général et à la DG Emploi en particulier de contourner les réticences législatives et les restrictions budgétaires des États membres, ainsi que les interprétations éventuellement limitatives de la Cour de justice, tout en assurant le maintien d'une action communautaire dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes conforme aux nouveaux canons du fonctionnement administratif européen. Ce résultat n'est pas sans conséquence sur l'orientation de la politique correspondante. La contrepartie de cette attention politique est en effet une modification des objectifs principaux qui lui sont assignés [2].

## LE RETOUR DE L'ÉGALITÉ *POUR* LE MARCHÉ : LA SUBORDINATION AUX OBJECTIFS MACRO-ÉCONOMIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE

À partir du milieu des années 1990, l'action de l'Union européenne en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes est adossée à un objectif de croissance et de compétitivité. Les représentations dominantes relatives à la place et au rôle de l'action publique communautaire en matière de traitement des inégalités sont réorganisées en fonction de ce nouvel objectif et c'est dans la jonction avec ce dernier qu'elle trouve sa relégitimation. Alors que la politique d'égalité avait réussi, depuis les années 1970, à

1. M. Stratigaki, « Gender Mainstreaming *vs* Positive Action... », art. cité ; Sylvia Walby, « The European Union and Gender Equality : Emergent Varieties of Gender Regime », *Social Politics*, 11 (1), 2004, p. 4-29.

2. Jane Lewis, « Work/Family Reconciliation, Equal Opportunities and Social Policies : The Interpretation of Policy Trajectories at the EU Level and the Meaning of Gender Equality », *Journal of European Public Policy*, 13 (3), avril 2006, p. 420-437.

s'émanciper du chemin utilitariste en termes de concurrence non faussée tracé par les négociateurs de 1957 et à s'affirmer en tant qu'enjeu autonome, la re-problématisation de la question de l'égalité et l'émergence du *gender mainstreaming* lui permettent de retrouver une place à l'agenda, mais en tant qu'objectif subordonné aux objectifs macro-économiques de l'Union.

Jusqu'au milieu des années 1990, la question du chômage et les politiques de l'emploi relèvent au niveau européen de la souveraineté nationale et du principe de subsidiarité. La volonté d'une coordination plus importante et plus systématique de ces politiques se développe à mesure qu'augmentent les taux de chômage des États membres et que les gouvernements de centre-gauche se multiplient en Europe et cherchent à affirmer leur détermination dans le domaine social (Stratégie d'Essen en 1994, Processus de Luxembourg et Stratégie européenne pour l'emploi en 1997, Stratégie de Lisbonne en 2000). Dans ce cadre, le *gender mainstreaming* et l'égalité entre les femmes et les hommes acquièrent une visibilité politique de plus en plus importante en tant que facteurs de croissance et de compétitivité. Les discours institutionnels répètent que « l'égalité entre les femmes et les hommes est plus que jamais un élément central de la stratégie qui vise à remettre l'Union européenne dans le chemin de la croissance et de la création d'emploi » [1] et le *gender mainstreaming* fait partie intégrante du nouveau dispositif [2].

À partir du milieu des années 1980, les acteurs réformateurs au sein de la DG Emploi développent en effet une nouvelle approche « dont l'utilisation concentre l'attention sur l'emploi et sur le potentiel d'emploi que représentent les personnes non occupées (chômeurs et économiquement non actifs). [...] La faiblesse du taux d'emploi européen montre qu'il existe une importante réserve de main-d'œuvre inutilisée qui représente un potentiel de croissance économique appréciable. D'autre part, et compte tenu de l'évolution démographique et du vieillissement de la population, un taux d'emploi plus élevé augmenterait le nombre de cotisants aux régimes de prévoyance et allégerait les difficultés de financement desdits régimes » [3]. Dans le cadre de cette nouvelle approche fondée sur les taux d'emploi, sur « l'activation » et sur l'utilisation optimale des ressources humaines, les femmes représentent un réservoir de main-d'œuvre sous-exploité. Les mesures de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle [4] deviennent opératoires, voire essentielles, dans la quête du nouveau Graal qu'est la baisse des taux de chômage [5]. La question de l'égalité entre les femmes et les hommes et son intégration à la politique d'emploi deviennent une donnée centrale pour atteindre les objectifs fixés en termes de pourcentage de la population active et viennent asseoir le renouvellement de l'analyse proposée par les acteurs sociaux réformateurs [6]. Les ministres considèrent désormais que l'égalité est « une nécessité économique » et que « le maintien du modèle social européen [dépend]

1. Vladimir Spidla, « Préface », dans Commission européenne, *Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes, 2005*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005, p. 3.

2. Julia O'Connor, « Employment-Anchored Social Policy, Gender Mainstreaming and the Open Method of Policy Coordination in the European Union », *European Societies*, 7 (1), 2005, p. 27-52.

3. O. Quintin, B. Favarel-Dapas, *L'Europe sociale*..., *op. cit*., p. 128-129.

4. On peut regrouper sous cette appellation générique les mesures visant à favoriser la participation des femmes au marché du travail, comme l'aménagement des interruptions de carrières, des congés parentaux et du travail à temps partiel et le développement des services pour les personnes dépendantes et la garde des enfants.

5. L. Hantrais (ed.), *Gendered Policies in Europe*..., *op. cit*.

6. I. Bruno, S. Jacquot, L. Mandin, « Europeanization... », art. cité ; Lou Mandin, « L'Union européenne et la réforme des systèmes de retraite : de la nécessité d'une adaptation aux nouvelles

de la participation des femmes au marché du travail » [1]. La question de l'égalité est intégrée à un discours plus général sur la sous-utilisation des ressources humaines, l'irrationalité d'investissements inutilisés dans l'éducation et la formation, auxquels s'ajoutent des arguments sur les valeurs de l'Union. La logique est ici celle de « l'investissement social », promu par certains chercheurs, comme Gøsta Esping-Andersen, pour sa capacité à concilier contraintes économiques et progrès social [2], et dénoncé par d'autres, comme Jane Jenson, pour ses effets négatifs sur les femmes et sur l'espace dont disposent les mouvements féministes dans leurs luttes pour l'égalité [3].

La lutte contre les discriminations envers les femmes reposait, depuis les origines de la construction européenne, sur un raisonnement selon lequel les pratiques discriminatoires pouvaient être utilisées par des agents économiques comme un avantage comparatif par rapport à ceux qui, au sein du marché commun, ne recouraient pas (ou ne pouvaient pas recourir en raison des législations nationales) à ce type de pratiques. Cette représentation du rôle et de l'« utilité » des discriminations dans le fonctionnement du marché connaît un renversement avec le développement de la conception de l'égalité sur laquelle repose le *gender mainstreaming*. En effet, la discrimination dont peut faire preuve un employeur, ou un agent économique plus généralement, est désormais considérée comme étant le résultat de préjugés ou la conséquence d'une inscription des inégalités dans les structures sociales. La discrimination est par conséquent conçue comme le résultat d'un comportement irrationnel et non d'un intérêt économique ou d'un processus conscient. Un comportement discriminatoire est irrationnel car inefficace ou contre-productif du point de vue tant micro que macro-économique. Il constitue un gâchis de main-d'œuvre, prive les entreprises d'une richesse potentielle en termes de ressources humaines et la société d'une hausse de la croissance. Penser les discriminations, non plus en termes d'avantages concurrentiels mais en termes d'irrationalité économique conduit, si on poursuit la logique, à considérer les politiques de lutte contre les discriminations comme un atout en matière économique.

C'est cette conception de l'égalité comme outil permettant d'atteindre des objectifs macro-économiques, et donc comme objectif secondaire, qui devient dominante à partir de la deuxième moitié des années 1990. Dans cette optique, le *gender mainstreaming* est conçu comme un moyen de concrétisation de l'utilité économique de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'attention aux effets différenciés des politiques sur les femmes et sur les hommes qui est au cœur de son fonctionnement permet de rendre visibles ces effets, que ce soit en termes de taux d'emploi, d'équilibre démographique, de productivité des ressources humaines ou de durabilité des systèmes de protection sociale.

Alors que les actrices militantes traditionnelles du secteur sont durablement marginalisées, cette orientation est encore renforcée et systématisée avec la Stratégie de

normes socio-économiques à l'élaboration d'un compromis politique », mémoire de DEA, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 2001.

1. Déclaration des Conseils des ministres communs « Travail et affaires sociales » et « Égalité des chances » en juillet 1998 à Innsbruck et en décembre 1999 à Helsinki : Commission européenne, *L'égalité des chances pour les femmes et les hommes dans l'Union européenne. Rapport annuel 1998*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p. 14.

2. Gøsta Esping-Andersen (avec Bruno Palier), *Trois leçons sur l'État providence*, Paris, Seuil, 2008.

3. Jane Jenson, Denis Saint-Martin, « Building Blocks for a New Social Architecture : The LEGO™ Paradigm of an Active Society », *Policy & Politics*, 34 (3), 2006, p. 429-451 ; Jane Jenson, « Writing Women Out, Folding Gender In. The European Union "Modernises" Social Policy », *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, 15 (2), 2008, p. 1-23.

Lisbonne lancée en 2000 et qui a pour objectif de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » [1]. La lutte contre les discriminations se retrouve au carrefour de ces différents chantiers comme un des leviers clés de cette action : renforcer la position de certaines catégories de travailleurs sur le marché de l'emploi contribue à lutter contre le vieillissement démographique qui touche l'Europe et à préserver les systèmes de protection sociale, de retraite et de santé, ainsi qu'à limiter les conséquences budgétaires de ces différents facteurs [2].

L'Europe sociale a toujours largement été conçue comme une mesure d'accompagnement de l'intégration économique entre les États membres de la Communauté, puis de l'Union européenne [3]. Pourtant, dans le cadre du renouvellement analytique relatif au poids de l'Europe sociale dans le processus d'intégration européenne, les questions de la cohésion et de la justice sociale sont liées à l'objectif de croissance économique, ils se renforcent l'un l'autre et sont dans une tension nouvelle où la politique sociale est considérée comme une nécessité afin d'atteindre les objectifs de croissance et non plus comme un simple soutien ou multiplicateur. La politique d'égalité entre les femmes et les hommes était, depuis le milieu des années 1970, considérée comme bénéficiant, pour reprendre les termes du deuxième arrêt Defrenne, d'une « double finalité, économique et sociale » : ses objectifs économiques et ses objectifs sociaux pouvaient être poursuivis parallèlement et possédaient une légitimité équivalente. Ils sont désormais réordonnés afin de soutenir les objectifs macro-économiques de l'Union et la norme d'égalité est subordonnée à la norme de marché. L'égalité n'a plus l'autonomie suffisante (sur le plan des acteurs, des institutions et des représentations) pour être poursuivie et développée pour elle-même *dans* le marché. La logique de l'égalité *pour* le marché redevient dominante.

**

La politique communautaire d'égalité a longtemps occupé une place « à part » au sein des politiques sociales de l'Union européenne. S'appuyant sur une communauté d'actrices particulièrement active, elle a pu bénéficier d'une autonomie, tant institutionnelle que cognitive, remarquable. Pourtant, les mesures de traitement des inégalités mises en œuvre dans le cadre de cette politique ont été remises en question par ces mêmes actrices et le *gender mainstreaming*, importé comme solution alternative, a représenté à la fois un nouveau mode d'action et de légitimation. L'adoption et la mise en œuvre de cet instrument par des acteurs n'appartenant pas au secteur de l'égalité ont finalement joué un rôle central dans la disparition du caractère d'exceptionnalité attaché aux interventions de l'Union. La politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes est devenue une politique comme les autres, dont les objectifs ont été mis au

1. Conseil européen, *Conclusions de la Présidence*, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, Nr : 100/1/00.

2. Les catégories de travailleurs visées sont les femmes, les jeunes et les seniors. Les moyens mis en œuvre consistent à réduire les écarts de rémunération et la ségrégation sectorielle et professionnelle, à augmenter les taux d'emploi, à améliorer les services d'accueil des enfants et des personnes dépendantes, à favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et à réformer les régimes de prélèvements et de prestations sociales.

3. Olivier De Schutter, « L'équilibre entre l'économique et le social dans les traités européens », *Revue française des affaires sociales*, 60 (1), janvier-mars 2006, p. 131-157.

service de la croissance économique et de l'emploi et dont les modes d'action se sont alignés sur ceux de la « nouvelle gouvernance ».

Le choix de l'organisation analytique en séquences nous a permis d'aborder la question de l'interaction entre problèmes publics et réponses politiques. Il a également permis d'envisager d'une façon particulière la question de la « nouveauté » d'un problème public et de sa définition. À l'opposé d'une vision linéaire du processus politique, cette perspective amène à ne pas concevoir la période de crise de la politique d'égalité à la fin des années 1980 comme le résultat d'un échec de cette politique. Les réalisations des décennies précédentes ont permis la mise en visibilité du problème des inégalités entre les femmes et les hommes, c'est-à-dire la conservation de sa place sur l'agenda politique. Il n'y a pas en soi de « nouveau » problème mais une nouvelle définition du problème qui va déboucher sur une réorientation de la politique. Ainsi que cela a pu être souligné par Jane Lewis [1], analyser les évolutions de la conceptualisation des objectifs de la politique d'égalité (et de toute autre politique) permet de comprendre combien ces changements peuvent transformer le contenu, les priorités et le sens de cette politique.

Les modifications qui se sont produites lors de chaque séquence étudiée ont correspondu à des changements incrémentaux plutôt qu'à des changements de rupture. Le *gender mainstreaming* est lui-même un exemple de ce processus progressif, ayant été introduit et ayant gagné en importance par étapes et accumulation (1991, 1995, 1996, 1997). L'automne-hiver 1995-1996 représente certainement un moment particulièrement intense, néanmoins l'ensemble du processus de changement qui s'enclenche avec la remise en question des mesures d'égalité de traitement et d'égalité des chances s'étend sur presque une décennie. D'un point de vue analytique, il ne s'agit donc pas de chercher à tout prix un temps isolé, une période qui serait exclue du fonctionnement routinier du monde social, politique, administratif. Absence de rupture soudaine et impossibilité à déterminer avec exactitude *le* moment de basculement ne signifient pas pour autant immobilisme. En effet, successives, ces modifications n'en ont pas moins été transformatrices, ayant notamment abouties à la déstabilisation du système d'acteurs en place, à la refonte de l'organisation institutionnelle et instrumentale du secteur, à l'avènement d'une nouvelle structure normative, mettant en avant des objectifs différents. Les processus de re-problématisation de la question des inégalités entre les femmes et les hommes et d'émergence du *gender mainstreaming* se sont traduits par des transformations profondes de la nature de la politique communautaire d'égalité. L'adoption du *gender mainstreaming* au niveau communautaire a contribué à mettre en question les fondements d'une politique construite dans le cadre d'une communauté économique et reposant sur la défense et la promotion de l'égalité de rémunération et de l'égalité de traitement professionnelles. Elle a aussi contribué à acter le passage d'une politique principalement régulatrice à une politique incitatrice. Par ailleurs, le *gender mainstreaming*, par son fonctionnement transectoriel, a remis en cause la centralité des spécialistes de l'égalité et du genre et leur fonctionnement élitaire, tout en rendant plus poreuses les frontières du secteur.

Les perspectives ouvertes par Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen sont utiles pour donner sens à ce paradoxe apparent d'un processus qui mêle rupture et incrémentalisme [2]. Lors de l'étude d'un processus de changement, il est important de sérier deux dimensions

1. J. Lewis, « Work/Family Reconciliation... », art. cité.
2. W. Streeck, K. Thelen (eds), *Beyond Continuity...*, *op. cit.*

différentes : celle des résultats du changement et celle des mécanismes du changement. Dans le cas de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes, les résultats sont de l'ordre de la discontinuité, tandis que les mécanismes relèvent de la continuité. Cette distinction analytique permet de prendre en compte la possibilité de transformations fondamentales induites par l'accumulation d'ajustements d'ampleur variable.

Le processus de changement de politique étudié dans cet article est enfin intéressant en termes d'analyse des mobilisations féministes. Dans le cas de la politique communautaire d'égalité, elles relèvent quasi exclusivement de la catégorie du féminisme d'État (ou de ce que l'on pourrait appeler le féminisme institutionnel, dans le cas de l'Union européenne). Ces actrices ont joué un rôle primordial de reconfiguration des représentations et de redéfinition de la question des inégalités et de leur traitement par les autorités publiques. Elles se sont en revanche retrouvées ensuite dans une position de marginalisation, stratégiquement perdante dans la lutte pour la modification des rapports de pouvoir relatifs à la traduction communautaire du principe de *gender mainstreaming* et à la transformation des objectifs et des moyens de la politique d'égalité. Au premier plan du processus d'élaboration d'une nouvelle conception de l'égalité et des mesures de prise en charge des inégalités par les autorités publiques, les mobilisations féministes institutionnelles se sont finalement retrouvées dépossédées. Le processus de re-problématisation de la question des inégalités entre les femmes et les hommes et le *gender mainstreaming* ont échappé à leurs créatrices. La transformation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes est ainsi aussi une histoire de normalisation, qu'on l'entende comme une mise aux normes destructrice ou comme l'aboutissement d'un processus de maturation politique [1].

---

Sophie Jacquot est docteure en science politique, coordinatrice scientifique du Centre d'études européennes de Sciences Po. Elle a notamment codirigé (avec Laurie Boussaguet et Pauline Ravinet) le *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006 ; et récemment publié « L'instrumentation du *gender mainstreaming* à la Commission européenne : entre "ingénierie sociale" et "ingénierie instrumentale" », *Politique européenne*, 20, automne 2006, p. 33-53 ; (avec Isabelle Bruno et Lou Mandin) « Europeanization Through its Instrumentation : Benchmarking, Mainstreaming and Open Method of Coordination... Toolbox or Pandora's Box ? », *Journal of European Public Policy*, 13 (4), juin 2006, p. 519-536. Ses travaux portent sur les transformations de l'action publique européenne, notamment dans le domaine social et de la prise en compte des discriminations (<sophie.jacquot@sciences-po.fr>).

1. Je tiens à remercier Laurie Boussaguet, Pierre Muller et Bruno Palier pour leurs relectures attentives et néanmoins amicales de ce texte.

RÉSUMÉ/ABSTRACT

LA FIN D'UNE POLITIQUE D'EXCEPTION. L'ÉMERGENCE DU *GENDER MAINSTREAMING* ET LA NORMALISATION DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE D'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

*Cet article analyse le processus de construction progressive d'une politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes depuis les années 1970, puis le processus de mise sur agenda du principe d'intégration transversale d'une dimension de genre dans l'ensemble des politiques publiques (*gender mainstreaming*) au niveau communautaire, de la fin des années 1980 au début des années 2000. L'émergence puis l'institutionnalisation de cet instrument d'action publique sont à l'origine d'une modification graduelle de la conception et de la prise en compte du problème des inégalités entre les femmes et les hommes. Elles sont également révélatrices tant du changement profond qu'a connu la politique d'égalité de l'Union européenne que de l'évolution radicale de la distribution du pouvoir entre acteurs et actrices féministes et non féministes en son sein.*

THE END OF AN EXCEPTIONALIST POLICY AND THE EMERGENCE AND NORMALIZATION OF GENDER MAINSTREAMING : ON THE EU GENDER EQUALITY POLICY

*This article analyzes the process of progressive elaboration of the UE gender equality policy since the 1970s, and the agenda-setting process of gender mainstreaming at the EU level from the end of the 1980s to the beginning of the 2000s. The emergence and subsequent institutionalization of this policy instrument resulted in incremental changes in the notion, conceptualization and public treatment of the problem of gender inequalities. Our analysis of this process reveals the profound transformation that EU gender-equality policy underwent during that period, but also the dramatic shift in the distribution of power between feminists and non-feminists in the gender-equality struggle.*

## ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE

Cet article s'appuie sur une enquête de terrain réalisée entre 2000 et 2006.

S'intéresser à la dynamique d'instrumentation et à son rôle dans un changement de politiques, c'est s'intéresser aux relations qui unissent acteurs et instruments. La démarche méthodologique adoptée a par conséquent visé tout autant à recueillir des informations sur la matérialité des pratiques politiques qu'à saisir le sens donné à leur action par les acteurs. Pratiques et représentations sont envisagées comme indissociables, l'attention à l'instrumentation permettant d'analyser comment les acteurs s'emparent de l'instrument, mais aussi comment ils sont transformés par lui. L'usage des entretiens a donc été à la fois informatif et compréhensif et si la parole des acteurs est considérée comme centrale, elle n'est pas suffisante. Par ailleurs, les normes formelles, telles qu'elles existent dans les sources écrites et telles qu'elles font exister les instruments d'action publique, n'ont pas constitué qu'une source complémentaire ou une validation d'information, mais un matériau en soi.

LA PAROLE DES ACTEURS ET LES SOURCES ORALES

Au total, 62 entretiens ont été réalisés auprès de 66 actrices et acteurs. La surreprésentation des entretiens réalisés auprès d'agents administratifs (européens mais aussi nationaux) souligne les spécificités du *gender mainstreaming* : un instrument d'action publique élaboré et mis en œuvre par les autorités publiques dans le cadre de la mise en forme et du suivi des politiques publiques. Il s'agit bien, pour ces dernières, d'agir sur la société en agissant sur elles-mêmes et sur leur propre personnel.

Tableau 2. Appartenance institutionnelle des personnes rencontrées lors des entretiens

| | *Politiques* | *Fonctionnaires* | *Autres* | *Total* |
|---|---|---|---|---|
| Commission européenne | 2 | 34 | 6 | 42 |
| Parlement européen | 5 | 1 | 1 | 7 |
| États membres | – | 5 | 1 | 6 |
| Groupes d'intérêt | – | – | 6 | 6 |
| Expert(e)s, consultant(e)s | – | – | 4 | 4 |
| Autres | – | – | 1 | 1 |
| Total | 7 | 40 | 19 | 66 |

En ce qui concerne l'ensemble de ces entretiens, on peut remarquer une permanence forte : la question de l'égalité entre les femmes et les hommes est considérée comme une question de femmes et prise en charge par des femmes. La répartition est environ de 80 % de femmes rencontrées pour 20 % d'hommes et elle est la plus équilibrée au niveau administratif où l'engagement sur cette question est certainement plus directement déterminé par une attribution de poste que par un choix (les députées européennes font, par exemple, le choix d'appartenir à la Commission femmes).

Tableau 3. Répartition sexuée des personnes rencontrées lors des entretiens

| | *Femmes* | *Hommes* | *Total* |
|---|---|---|---|
| Commission européenne | 28 | 14 | 42 |
| Parlement européen | 7 | – | 7 |
| États membres | 6 | – | 6 |
| Groupes d'intérêt | 6 | – | 6 |
| Expert(e)s, consultant(e)s | 4 | – | 4 |
| Autres | 1 | – | 1 |
| Total | 52 | 14 | 66 |

LA PAROLE DES INSTITUTIONS ET LES SOURCES ÉCRITES

La littérature grise issue des institutions européennes (brochures, guides, rapports, évaluations externes et internes, manuels, communiqués de presse, mais aussi l'ensemble des normes juridiques qui constituent une catégorie toute particulière dans une Communauté de droit) constitue une source de données prodigieuse, c'est-à-dire à la fois extraordinaire et considérable. En parallèle à cette parole des institutions, la littérature spécialisée relative à la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes et au *gender mainstreaming* (lettres d'information et rapports d'activité des différents groupes d'intérêt, lettre d'information de la Commission femmes du Parlement européen, etc.) a été dépouillée de façon systématique. Nous avons également eu accès en France au centre de documentation du Service des droits des femmes qui regroupe de nombreux documents relatifs à la préparation et au déroulement de la Conférence de Pékin, ceux-ci ayant été versés par certaines des membres du comité français de préparation. Nous avons par ailleurs eu la chance de bénéficier de l'accès aux archives personnelles d'une fonctionnaire européenne impliquée dans le processus d'émergence et d'institutionnalisation du *gender mainstreaming*. Ces archives nous ont permis de suivre le déroulement administratif précis du processus de décision qui a mené à l'adoption de ce nouvel instrument au sein de la Commission, puis du Conseil. S'agissant d'archives personnelles, elles nous ont aussi permis de prendre connaissance des sources qui ont servi d'inspiration aux entrepreneur(e)s politiques impliqué(e)s dans ce processus d'émergence.