

Sophie Jacquot

L'égalité au nom du marché ?

**Émergence et démantèlement
de la politique européenne d'égalité
entre les hommes et les femmes**



P.I.E. Peter Lang

Sophie Jacquot

L'égalité au nom du marché ?

**Émergence et démantèlement
de la politique européenne d'égalité
entre les hommes et les femmes**



P.I.E. Peter Lang

1. Introduction

Analyser le changement de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes

Le 16 février 1966, trois mille ouvrières de la Fabrique Nationale d'Armes de Guerre de Herstal en Belgique commencent une grève qui durera 12 semaines. Leur slogan : « À travail égal, salaire égal ! ». Leur principale revendication : l'application au niveau national de l'article 119 du traité de Rome qui institue le principe d'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes dans les six États membres fondateurs de la Communauté européenne (CE).

Le 15 septembre 2010, une coalition européenne d'organisations non gouvernementales (ONG) de promotion des droits des femmes lance une campagne de lobbying sur la question des femmes demandeuses d'asile. Son slogan : « La persécution n'est pas neutre ». Son but : la reconnaissance des « persécutions de genre » (mutilations génitales, viol comme arme de guerre, mariage forcé, crime d'honneur, etc.) comme motif légitime d'octroi du statut de réfugiée dans tous les États membres de l'Union européenne (UE) afin d'assurer une protection plus forte pour les victimes.

Distantes de plus de quarante ans, ces deux mobilisations mettent en lumière la persistance des liens entre les femmes et l'Europe, de l'appel des femmes aux institutions européennes. La Communauté puis l'Union européenne apparaissent comme un espace des possibles qui peut accueillir des demandes en faveur de la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes. Ces mobilisations féminines et féministes sont aussi le reflet d'une évolution de la définition même du principe d'égalité. « L'égalité entre les femmes et les hommes » recouvre à chacune de ces deux époques des conceptions bien différentes de ce qui peut constituer une catégorie d'action publique légitime au niveau communautaire. Dans le premier cas, le slogan « À travail égal, salaire égal ! » est une demande directe pour une égalité des droits entre les femmes et les hommes, ceux-ci doivent être traités de la même façon, et pour cela il s'agit de corriger les inégalités existantes et de transposer une disposition européenne dans la législation nationale. Dans le second cas, la référence au « genre » appelle à rendre visibles les inégalités entre les femmes et les hommes, à prendre conscience qu'il existe une différenciation entre les classifications sociales et culturelles du féminin et du masculin et que

cette hiérarchisation fonde des rapports de pouvoir et de domination dont les femmes sont victimes. Il s'agit donc d'intégrer la compréhension de cette différenciation dans la politique d'asile afin que celle-ci contribue à une exigence en termes d'égalité.

La grève de 1966 et la campagne de lobbying de 2010 témoignent des progrès à bien des égards imprévisibles du processus d'intégration européenne : la construction d'un système politique aux acteurs et aux niveaux multiples, l'extension de ses compétences qui touchent désormais à des domaines de souveraineté et ne sont plus cantonnées au fonctionnement d'un marché commun, l'élargissement de ses frontières. Mais, ces deux exemples témoignent surtout de l'évolution du cadre de relations entre les femmes et l'Europe, c'est-à-dire de l'apparition d'une politique publique consacrée à l'égalité entre les femmes et les hommes. Lorsque les ouvrières de Herstal réclament la concrétisation de l'article 119 du traité de Rome, qui fait de l'égalité de rémunération un objectif du Traité, cet article est le seul élément, matériel ou même symbolique, qui pourrait soutenir l'intervention du niveau communautaire dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. La revendication de son application marque en creux l'absence de toute politique et en limite les compétences éventuelles à l'égalité de rémunération. Le lobbying des ONG en direction de la prise en compte de la dimension de genre dans le domaine de l'asile s'inscrit, lui, dans un environnement plus étoffé. En effet, le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes est reconnu comme un droit fondamental et constitue une des missions de l'action de l'Union européenne, comme en témoigne la formalisation de la récente Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2010-2015). Cette action repose sur une panoplie d'instruments, sur le fonctionnement de structures dédiées au sein des différentes institutions de l'Union et sur la consultation et la participation de divers acteurs dont les ONG font partie. De plus, la volonté pour des organisations de promotion des droits des femmes d'influer sur les critères d'octroi de l'asile ne paraît pas hors de propos et est cohérente avec une politique d'égalité dont les domaines d'intervention sont très diversifiés et dont l'égalité de rémunération ne représente plus qu'un objectif parmi d'autres.

C'est la trajectoire de cette intervention des autorités publiques européennes dans le domaine de la lutte contre les inégalités et en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, contenue en germe dans l'article 119 du traité de Rome dès 1957, encore inexistante et réclamée par les ouvrières belges en 1966, mais largement développée et multiforme aujourd'hui, qui constitue l'objet de cet ouvrage. La question qui est au cœur de ce travail est celle des transformations de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes.

L'objectif est d'étudier son émergence, son institutionnalisation et les changements que cette politique publique a connus au fil du temps au sein d'une Communauté puis d'une Union européenne elle-même en mutation constante.

I. Qu'est-ce qu'une politique d'égalité entre les femmes et les hommes ?

Les politiques d'égalité sont des politiques qui ont pour objectif premier la lutte contre les inégalités et la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. On parle également couramment de politiques publiques du genre¹ ou de politiques féministes². Les politiques d'égalité se distinguent des politiques des droits³, ou de promotion des droits, et des politiques antidiscriminatoires⁴. Outre l'étendue de leurs périmètres⁵, la différence essentielle entre ces types de politiques publiques est que les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes ne se concentrent pas uniquement sur la promotion et l'application des droits et sur la lutte contre les différences de traitements entre des catégories d'inégalités. À l'opposé des politiques d'égalité, une des caractéristiques des politiques antidiscriminatoires est de mettre l'accent sur une approche individuelle

¹ Ballmer-Cao, Thanh-Huyen, Engeli, Isabelle, Muller, Pierre (dir.), *Les politiques du genre*, Paris, L'Harmattan, 2008.

² Kantola, Johanna, « Feminist Approaches », in *Research Agenda in EU Studies : Stalking the Elephant*, Egan, Michelle, Nugent, Neil and Paterson, William E. (eds.), Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 305-328 ; Mazur, Amy, *Theorizing Feminist Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2002 ; Mazur, Amy, « Les mouvements féministes et l'élaboration des politiques dans une perspective comparative. Vers une approche genrée de la démocratie », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 2, 2009, p. 325-351.

³ Baudot, Pierre-Yves, Revillard, Anne, « Mobilisations et institutions : vers une politique des droits dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 2014 (à paraître).

⁴ Borrillo, Daniel (ed.), *Lutter contre les discriminations*, Paris, La Découverte, 2003.

⁵ Les politiques des droits s'intéressent ainsi « à un ensemble de 'droits subjectifs', attachés aux personnes désignées comme 'ayant-droits' et renvoyant à des droits à la citoyenneté (droit de vote), civils (droit au mariage), bioéthiques (droit à la procréation médicale assistée), sociaux (droits à des prestations sociales), mais aussi environnementaux et procéduraux » (Baudot et Revillard, à paraître). En ce qui concerne les politiques antidiscriminatoires, elles ont pour objectif de lutter contre les discriminations basées sur des motifs distinctifs. Une liste de ces différents motifs est par exemple donnée dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 21) : « Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. »

de la discrimination et des modes d'action publique favorisant la juridicisation du traitement des inégalités⁶.

Les politiques d'égalité sont multiformes, elles se déploient dans de nombreux secteurs (égalité des droits, représentation politique, égalité professionnelle, articulation entre vie professionnelle et privée, sexualité, violence, etc.)⁷. La question du genre traversant par définition toutes les séquences du processus politique (de l'élaboration à la mise en œuvre) et tous les domaines de politiques publiques (budget, santé, maintien de la paix, asile, retraites, etc.), les politiques d'égalité remettent intrinsèquement en cause la sectorisation de l'action publique et interrogent les modes de traitement des problèmes publics traditionnels⁸. À ce titre, les politiques d'égalité possèdent une valeur heuristique particulière pour saisir les transformations contemporaines de l'action publique.

A. Les différentes traductions du principe d'égalité

Se pencher sur la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes nécessite au préalable de saisir l'éventail des sens possibles que recouvre la notion d'égalité. Des différentes conceptualisations du principe d'égalité découlent différentes stratégies politiques⁹. Les trois grandes traductions du principe d'égalité sont l'égalité de traitement, qui repose sur le concept d'égalité des droits et est mis en œuvre par l'intermédiaire du droit ; l'égalité des chances, qui repose sur le concept de différence et qui est traduit politiquement par des mesures d'action positive ou de discrimination positive ; et l'égalité d'impact, qui repose sur le concept de genre et s'incarne principalement dans un instrument comme le *gender mainstreaming*. La plupart des analyses féministes s'accordent, à la suite de Christine Booth et Cinnamon Bennet, à considérer que, tout comme un « tabouret à trois pieds »¹⁰, une politique

⁶ Krizsan, Andrea, Skjeie, Hege, Squires, Judith (eds.), *Institutionalizing Intersectionality : The Changing Nature of European Equality Regimes*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

⁷ Il est important de noter que, si les politiques d'égalité ont pour objet les rapports de genre, cela n'implique pas pour autant que leurs effets seront nécessairement favorables à l'égalité. Voir notamment : Lombardo, Emanuela, Verloo, Mieke, Meier, Petra (eds.), *The Discursive Politics of Gender Equality : Stretching, Bending and Policy-Making*, London, Routledge, 2009.

⁸ Jacquot, Sophie, Mazur, Amy, « Politiques publiques et genre », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie and Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 460-468.

⁹ Squires, Judith, *The New Politics of Gender Equality*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

¹⁰ Booth, Christine, Bennett, Cinnamon, « Gender mainstreaming in the European Union : Toward a new conception and practice of Equal Opportunities ? », *The European Journal of Women's Studies*, vol. 9, n° 4, 2002, p. 430-446.

d'égalité ne pourra être en mesure de poursuivre ses objectifs qu'en étant stable sur ses trois pieds et en atteignant un équilibre entre les différentes traductions du principe d'égalité.

Tableau 1.1. 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	Transectoriels et cognitifs
Acteurs	Législateurs et plaignants	Experts, spécialistes (dans et hors institutions étatiques)	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 <i>a posteriori</i> . Prise en compte des effets de la discrimination	Action compensatrice <i>a posteriori</i> . Prise en compte des effets de la discrimination	Action anticipative <i>a priori</i> . 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
Objectif	Égalité entre les femmes et les hommes		

Le principe d'égalité de traitement repose sur la modification des anciens systèmes de normes discriminatoires envers les femmes et sur le développement de nouvelles normes antidiscriminatoires afin de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Il s'agit donc d'agir sur le droit et par le droit afin de corriger les inégalités du système juridique et réglementaire, reflet d'une vision du monde et de valeurs qui ne sont plus majoritairement partagées par la société. Cette stratégie repose par conséquent en grande partie sur les législateurs, ainsi que sur

l'évolution de la jurisprudence, mais également sur le degré d'application des nouvelles normes. Elle se trouve ainsi dépendante, en amont, de la bonne volonté de l'État et de ses institutions pour la mise en œuvre des normes juridiques, et, en aval, de la bonne volonté des Cours de justice ainsi que des structures de mobilisation des groupes d'intérêt féminins et féministes. Ce mécanisme accorde en effet une place importante à la mobilisation et à l'action collective des plaignants pour faire avancer la jurisprudence, or les structures nationales de mobilisation collective liées à ce type d'activité possèdent des caractéristiques différentes (structure des organisations, liens avec l'État et le féminisme d'État, répertoire d'action collective comprenant l'action juridique, etc.) et ont, par conséquent, un impact aléatoire¹¹. L'égalité par le droit, nécessaire dans sa dimension correctrice des inégalités directes les plus flagrantes, ne permet donc pas de combler l'écart entre égalité de droit et égalité de fait et peut laisser subsister un espace entre application et respect formels des lois et règles.

C'est précisément de cette incapacité à combler l'écart entre norme et réalité qu'est né le principe d'égalité des chances basé sur le concept de différence. La stratégie politique consiste ici à combattre la discrimination de fait par la discrimination de droit en créant juridiquement une inégalité afin de promouvoir l'égalité concrète¹². Il s'agit d'une politique de rattrapage entre différents groupes, donc de compensation des effets de l'Histoire, qui se traduit concrètement par des mesures d'action positive ou de discrimination positive. Les mesures d'action positive correspondent à des dérogations temporaires au droit fondamental de la non-discrimination visant à compenser les inégalités de fait qui limitent les possibilités des femmes dans certains domaines. Elles se traduisent par des programmes de financement (subventions, crédits d'impôts, etc.), des formations spécifiquement destinés aux femmes et généralement confinés à des domaines comme l'accès à l'emploi, l'éducation, la création d'entreprise. Les mesures de discrimination positive (que l'on peut rapprocher de l'*affirmative action* américaine) sont une forme plus poussée d'action positive et assurent aux femmes, éventuellement par l'usage de quotas, une égalité d'accès,

¹¹ Caporaso, James, Jupille, Joseph, « The Europeanization of Gender Equality Policy and Domestic Structural Change », in Green Cowles, Maria, Caporaso, James and Risse, Thomas (eds.), *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001, p. 21-43. Voir également Jacquot, Sophie, Vitale, Tommaso, « Law as weapon of the weak ? A comparative analysis of legal mobilisation by Roma and women's groups at the European level », *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n° 4, 2014, p. 587-604.

¹² Calvès, Gwénaëlle, « La discrimination positive : essai de clarification », *Regards sur l'actualité*, vol. 5, n° 301, 2004, p. 69-74.

notamment en termes de postes de travail, de carrières. De façon générale, il s'agit de mécanismes destinés à augmenter la participation des membres des groupes les moins favorisés. Comme le montrent Amy Mazur et Dorothy McBride-Stetson¹³, la gestion de ces mesures a, des années 1960 aux années 1980, été placée par les gouvernements dans des structures spécifiques, sectorisées, et confiée soit à des actrices et acteurs internes à la bureaucratie qui se sont peu à peu spécialisé-e-s, soit externes en raison de leur expertise sur le sujet. Cependant, l'égalité des chances reste marginalisée au sein du processus politique (on considère souvent que les femmes sont insérées dans un « ghetto » politique, le plus souvent sous-financé) et trop limitée en terme de domaines politiques concernés. Elle n'est donc pas en mesure de répondre aux multiples dimensions des inégalités.

Le développement du concept de genre, en faisant porter le regard des sciences sociales sur les processus de construction sociale des inégalités et sur les rapports de force qui s'y jouent, a induit une évolution des problématiques de recherche dans ce domaine. C'est tout un mouvement de redéfinition, de ré-interrogation des approches et des concepts traditionnels qui s'est développé¹⁴. Alors que le classique diptyque égalité/différence ne permet de s'intéresser qu'à la question des conséquences de la différence des sexes (les femmes doivent-elles être traitées de façon différente ou identique par rapport aux hommes ?¹⁵), l'approche par le genre s'interroge quant à elle sur les raisons pour lesquelles cette différence en est venue à « acquérir autant d'importance en tant que facteur structurant des relations sociales de subordination »¹⁶. Les problématiques de l'égalité et de la différence permettent, par rapport au genre, d'aborder le problème uniquement *a posteriori*. De plus, ces perspectives d'analyse ne prennent en compte que les femmes, en tant que catégorie « autre » par rapport à la norme masculine, et n'interrogent pas les rapports entre les femmes et les hommes en tant que rapport social de pouvoir mais aussi conceptuel, ce

¹³ Mazur, Amy, McBride Stetson, Dorothy, *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1995.

¹⁴ Ballmer-Cao, Thanh-Huyen, Mottier, Véronique, Sgier, Léa (dir.), *Genre et politique : débats et perspectives*, Paris, Folio, 2000 ; Carroll, Susan, Zerilli, Linda, « Feminist Challenges to Political Sciences », in APSA and Finifter, Ada (eds.), *Political Science : The State of the Discipline*, Washington DC, New Ed., 1993 ; Bereni, Laure, Chauvin, Sébastien, Jaunait, Alexandre, Revillard, Anne (dir.), *Introduction aux gender studies. Manuel des études sur le genre*, Bruxelles, De Boeck, 2008.

¹⁵ La question est celle de l'opposition entre essentialisme et anti-essentialisme. Voir par exemple : Mouffe, Chantal, « Féminisme, citoyenneté et démocratie plurielle », in Ballmer-Cao, Thanh-Huyen, Mottier, Véronique and Sgier, Léa (dir.), *Genre et politique : débats et perspectives*, Paris, Folio, 2000, p. 167-199.

¹⁶ Ballmer-Cao, Thanh-Huyen, Mottier, Véronique, Sgier, Léa (dir.), *op. cit.*, p. 22.

qui implique que ces visions des choses font porter la responsabilité de la résolution des inégalités sur les seules femmes – en tant qu'individus ou en tant que groupe.

La tension entre égalité (qui est une égalité des droits) et différence, et les limites afférentes à chacune des deux approches, est analysée par Joan W. Scott dans un article intitulé « L'énigme de l'égalité »¹⁷. Elle rappelle ainsi que d'un côté, « la fiction de l'individu désincarné, abstrait, constitue le grand mérite de la théorie démocratique libérale »¹⁸, le contrat social est destiné aux individus qui sont égaux devant la loi. Cependant, les individus ne bénéficient que d'une égalité formelle. De plus, « le caractère abstrait du concept d'individu a masqué ce qu'il y avait de particulier dans cette incarnation »¹⁹ : c'est la fausse neutralité de l'individu abstrait qui est en fait assimilé à l'individu masculin et qui représente la norme, par rapport à laquelle tout groupe qui n'en possède pas tous les traits est désigné comme « différent », et c'est cette « différence » qui va constituer « l'essence » du groupe. De l'autre côté, la prise en compte de la différence, la revendication de l'appartenance à un groupe, en forme de retournement du stigmaté, va permettre de lutter contre les insuffisances de l'égalité universelle et libérale. « [La différence] a tenté de combler l'écart entre le légal et le social, les droits des individus et les limites qui leurs sont imposées, du fait de leur appartenance présumée à un groupe »²⁰. Cependant, la politique de la différence conduit à ce que la question de l'égalité substantielle concerne uniquement le groupe qui subit l'inégalité, c'est-à-dire les femmes, et non les hommes, qui restent étrangers au problème et à sa solution. Au vu des impasses liées aux deux concepts principaux de lecture de la différence des sexes, le genre va représenter une alternative en s'attachant à comprendre et déconstruire les raisons de la domination masculine. Considérer que le pouvoir de discriminer est une « question structurelle », issue de l'institutionnalisation des relations hiérarchiques entre femmes et hommes engendre deux effets principaux. Tout d'abord, cela implique de ne plus considérer que la différence des sexes est uniquement un problème de femmes. Le caractère structurel de la discrimination en fait le résultat d'une action non individuelle et non consciente. C'est l'histoire des relations sociales qui a produit des institutions et des acteurs qui reproduisent les inégalités. Il s'agit en quelque sorte d'une main invisible. Ensuite, envisager la discrimination sous un angle structurel, c'est impliquer le politique en tant que cause et solution. Cause en tant que participant à la construction et surtout à

¹⁷ Scott, Joan W., « L'énigme de l'égalité », *Cahiers du genre*, n° 33, 2002, p. 17-41.

¹⁸ *Ibid.*, p. 32.

¹⁹ *Ibid.*, p. 33.

²⁰ *Ibid.*, p. 33.

la perpétuation des barrières et désavantages structurels. Solution pour agir sur les structures elles-mêmes et pour négocier entre égalité et différence, fils indémêlables. Le recours au genre va permettre de définir et de concevoir le but final, c'est-à-dire l'égalité entre les femmes et les hommes, de façon à préserver la complémentarité entre égalité des droits et différence, tout en les dépassant. Eleni Varikas explique parfaitement ce paradoxe, montrant que cette nouvelle définition garantit tout à la fois : « a) le droit des femmes d'être des personnes 'comme toutes les autres' par l'interdiction de toute discrimination qui les constitue comme groupe 'à part' ; b) la possibilité pour les femmes d'être reconnues et admises 'telles qu'elles sont', c'est-à-dire dans leurs différences avec les hommes. Enfin et surtout, le droit de chaque femme d'exprimer les particularités, qui font d'elle 'un individu différent de tous les autres (femmes et hommes)', l'accès à la dignité de l'individu, et de sa contribution unique et irremplaçable à la vie en commun. »²¹. Les rapports de domination, donc les inégalités entre les sexes, sont construits et inscrits dans l'ensemble des structures sociales. Par conséquent, c'est au cœur des structures responsables de la persistance de la domination qu'il faut agir afin de rendre visibles ces rapports de pouvoir qui sont invisibles du fait de leur naturalisation. La domination affectant les relations entre femmes et hommes étant systémique, c'est bien le système dans son ensemble qu'il faut prendre en compte dans le traitement des inégalités de sexe.

C'est sur ces bases que le *gender mainstreaming*, troisième type de stratégie politique, dérivée du principe d'égalité d'impact, va avoir pour but d'élargir l'éventail des actions possibles en incorporant systématiquement les questionnements liés au genre à l'ensemble des institutions et domaines politiques. Selon l'expression de Fiona Beveridge, Sue Nott et Kylie Stephen, « tackling inequality is no longer about finding the right policy but about ensuring that *all policies* are right »²². En centrant l'action sur le processus politique, la caractéristique principale de cette stratégie est l'intervention horizontale afin d'identifier les effets possibles de ces politiques et choix politiques sur le genre. La transversalité est donc la figure principale du *gender mainstreaming*. L'attention portée à l'ensemble des politiques permet par ailleurs une prise en compte de la sphère privée dans le *design* de l'action publique (reconnaissance du partage inégal des responsabilités familiales ou du harcèlement sexuel dans le cadre d'une politique d'emploi, etc.). De l'action transversale

²¹ Varikas, Eleni, « Égalité », in Hirata, Helena, Laborie, Françoise, Le Doare, Hélène and Senotier, Danièle (dir.), *Dictionnaire critique du féminisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, p. 59.

²² Beveridge, Fiona, Nott, Sue, Stephen, Kylie, *Making Women Count, Integrating Gender into Law and Policy-Making*, Aldershot, Ashgate Dartmouth, 2000, p. 278 (italiques ajoutées).

découlent également les autres spécificités du *gender mainstreaming*, par rapport aux deux autres stratégies politiques. Le fait que l'attention au genre soit intégrée systématiquement à l'ensemble des domaines politiques, que tous les secteurs de l'action publique soient mis à contribution, implique que les acteurs du *gender mainstreaming* sont les acteurs habituellement en charge de chacun de ces secteurs. La délégation de la mise en œuvre à ces *policy-makers* est la conséquence de la dimension transversale de la stratégie. Les spécialistes de l'égalité n'interviennent donc plus que pour la coordination du processus ou lors de missions d'appui ponctuelles (formation, etc.). Ensuite, l'horizontalité est également séquentielle. Le *gender mainstreaming* est censé intervenir lors de chaque séquence du processus politique. C'est cet aspect, l'intervention dès la définition et la conception des politiques, qui lui permet de ne pas intervenir uniquement *a posteriori*, mais d'être en mesure de provoquer la modification d'une proposition afin qu'elle ne produise pas un impact identifié comme négatif. La transversalité par rapport au processus politique est donc la condition d'une action anticipative permettant de traiter les inégalités à la base. Pour autant, la transversalité est aussi la source des limites principales associées à la stratégie de *gender mainstreaming*, c'est-à-dire la dilution des ressources. Une action parfaitement intégrée ne nécessite, par définition, plus l'attribution de moyens, de structures ou de personnel spécifiques.

Ces trois conceptualisations du principe d'égalité peuvent être historiquement situées, et il est possible d'articuler pensée et agir féministes d'une part, et évolution des stratégies politiques d'autre part. Le premier type de stratégie politique, celui de l'égalité par le droit, fondé sur une conception libérale du principe d'égalité, est consubstantiel aux revendications de la première vague du féminisme et commence véritablement à être mis en application dans les démocraties occidentales à partir du début des années 1960. L'égalité des chances et les actions positives sont, elles, liées à l'utilisation par les féministes de la deuxième vague de l'utilisation du concept de différence afin de théoriser l'exploitation spécifique que subissent les femmes et de revendiquer cette différence : si le capitalisme, par exemple, opprime les hommes et les femmes, il ne les opprime pas de la même façon, les femmes sont exploitées dans les relations de travail *et* à l'intérieur de la sphère privée. Cette deuxième stratégie commence donc à être mise en œuvre à partir de la fin des années 1970. La troisième stratégie, celle du *gender mainstreaming*, qui apparaît une dizaine d'années plus tard correspond enfin, comme on l'a vu, à la diffusion du concept de genre.

Ainsi, s'il est possible de délimiter des « générations » d'approches de l'égalité, il n'est cependant pas possible de les considérer comme des étapes successives car elles peuvent coexister en tant que stratégies politiques.

Dans un même système politique, une politique publique d'égalité entre les femmes et les hommes pourra, par exemple, être constituée par la superposition ou le développement parallèle des trois types d'action. On ne parlera de succession que dans la mesure où chaque nouvelle traduction du principe d'égalité est le résultat, au niveau théorique et pratique, d'insatisfactions par rapport à la traduction précédente, de la progression de la recherche, des leçons tirées de l'expérience. Néanmoins, il ne s'agit pas, à chaque nouvelle génération, d'une révolution copernicienne, de remplacement ou de substitution. Chaque traduction du principe d'égalité est pensée en complément, dans la continuité des précédentes. En dépit de cette continuité, le *gender mainstreaming* est souvent présenté comme une « autre » approche, c'est-à-dire une nouvelle approche, une source de changement²³. Mais, plus que question de recherche, la question de la nouveauté du *gender mainstreaming*, devient une question de marketing politique, destinée à « vendre » un changement dans les moyens d'action en soulignant la rupture avec le passé. C'est une mythologie de la nouveauté liée au *gender mainstreaming* qui passe par une rhétorique du modernisme, censée renvoyer, comme la plupart des instruments et stratégies politiques qualifiés de « nouveau » ou « néo », une image d'efficacité, d'efficience, qui est créée. La rhétorique de l'innovation et de la différenciation avec les stratégies politiques existantes cherche à produire un effet symbolique, celui d'un changement d'image (une forme de « dépolvoisierage ») des politiques d'égalité entre les femmes et les hommes et, par conséquent, d'une attirance nouvelle du regard politique, ce que l'on verra notamment au moment de son émergence au niveau européen dans les années 1990.

B. Principe d'égalité et intégration politique et économique européenne

Au niveau de la Communauté puis de l'Union européenne, une stratégie politique de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes reposant sur l'égalité de traitement a été mise en place à partir du milieu des années 1970, puis complétée, à partir des années 1980 par une prise en compte de l'égalité des chances. Par la suite, cette alliance a, à son tour, été complétée par le recours au *gender mainstreaming*²⁴.

²³ Voir par exemple, Woodward, Alison, « European gender mainstreaming : promises and pitfalls of transformative policy », *Review of Policy Research*, vol. 20, 2003, p. 65-88 ; Schmidt, Verena, *Gender Mainstreaming – an Innovation in Europe ? The institutionalisation of Gender Mainstreaming in the European Commission*, Opladen, Barbara Budrich Publishers, 2005 ; Mazey, Sonia, *Gender Mainstreaming in the EU. Principles and Practice*, London, Kogan Page, 2001

²⁴ Rees, Teresa, *Mainstreaming Equality in the European Union, Éducation, Training and Labour Market Policies*, London, Routledge, 1998.

Le principe d'égalité de traitement au niveau communautaire s'est inscrit jusqu'à récemment dans un périmètre de compétences strict, c'est à dire se limitant à l'égalité de traitement des femmes au travail. Ce principe se traduit par l'adoption en 1957, lors de la signature du Traité de Rome, de l'article 119 qui concerne l'égalité de rémunération, avant d'être étendu par l'action de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) à l'accès à l'emploi et à la sécurité sociale. L'égalité de traitement telle qu'elle est reconnue et protégée par l'Union fait l'objet au total de dix directives et couvre plus précisément l'égalité de rémunération, l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle, les conditions de travail, les questions de sécurité sociale, y compris les régimes professionnels, pour les salariées et les personnes exerçant une activité indépendante. Le champ d'action de l'égalité de traitement est finalement étendu avec la signature du Traité d'Amsterdam et de son article 13, article anti-discriminatoire de portée générale. C'est sur la base de ce dernier article qu'a été votée une nouvelle directive sur l'égalité de traitement en 2004, qui en étend le principe à l'accès et à la fourniture de biens et services. En plus de la limitation au domaine économique, les directives européennes, en tant qu'instruments de mise en œuvre de l'égalité par le droit, souffrent des mêmes limitations que les autres types d'instruments législatifs ou réglementaires d'égalité de traitement, leur impact étant restreint par les résistances des États membres quant à l'application des normes législatives européennes. Les limites principales des directives résident donc dans les risques de déperdition consécutifs aux processus de transposition et de mise en œuvre²⁵.

La directive de 1976 sur l'égalité de traitement est le premier texte international, avant la Convention CEDAW de l'ONU en 1979²⁶, à évoquer la possibilité de l'égalité des chances par le biais d'actions positives en affirmant ne pas faire « obstacles aux mesures visant à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes, en particulier en remédiant aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes »²⁷. Le développement de l'égalité des chances afin de compléter l'égalité de traitement intervient véritablement au niveau communautaire au début des années 1980. Des programmes reposant sur des instruments de

²⁵ Entre 1982 et 2011, 16 arrêts de la Cour de justice ont eu pour origine des procédures de recours en manquement d'État en matière d'égalité de traitement entre femmes et hommes.

²⁶ Organisation des Nations Unies, *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 1979.

²⁷ Directive du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (76/207/CEE), article 2.4.

co-financement de projets visant à supprimer les obstacles à la participation des femmes à l'emploi et au marché du travail sont en effet mis en place à partir de 1982. Dans le cadre du Fonds social européen (FSE), ces programmes d'action vont permettre à la Communauté d'intervenir pour promouvoir l'égalité des chances dans la demande et l'offre de travail (formation, requalification professionnelle, lutte contre la ségrégation professionnelle), mais, de plus, « leur existence a permis à la Commission européenne d'élargir l'agenda de cette politique publique aux questions telles que le travail à domicile, les soins des enfants, la représentation politique, la santé des femmes, le harcèlement sexuel, qui se trouvent toutes au-delà de la compétence juridique de l'article 119 »²⁸. Le cadre normatif communautaire en ce qui concerne l'égalité des chances reste cependant extrêmement restreint dans les années 1980 et se limite à une recommandation du Conseil de décembre 1984 « relative à la promotion des actions positives en faveur des femmes »²⁹. Ce texte est encore une fois limité au marché du travail et reste très prudent dans sa rédaction : l'adoption d'instruments législatifs de compensation des désavantages subis par les femmes est suggéré aux États membres, mais aucun modèle précis de mise en œuvre ou exemple de système de promotion n'est suggéré ni même haussé au rang de « bonne pratique ». La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs adoptée en 1989 (excepté l'abstention du Royaume Uni) est le premier texte de ce niveau à mentionner, dans son paragraphe 16 consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes, que, parallèlement à l'égalité de traitement, « l'égalité des chances entre hommes et femmes doit être développée. À cet effet, il convient d'intensifier, partout où cela est nécessaire, les actions pour garantir la mise en œuvre de l'égalité entre hommes et femmes [...] »³⁰. De même, dans le programme de travail relatif à la mise en œuvre de cette Charte, la Commission explique qu'elle « voit comme sa propre tâche d'assurer que l'égalité formelle devienne l'égalité réelle »³¹.

²⁸ Mazej, Sonia, « L'Union européenne et les droits des femmes : de l'europanisation des agendas nationaux à la nationalisation d'un agenda européen ? », in Balme, Richard, Chabanet, Didier and Wright, Vincent (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 416-417.

²⁹ Conseil de l'Union européenne, *Recommandation du Conseil relative à la promotion des actions positives en faveur des femmes (84/635/CEE)*, 13 décembre 1984. JO L 331 du 19.12.1984.

³⁰ Communauté européenne, *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, 1989.

³¹ Commission européenne, Communication de la Commission, « Programme d'action relatif à la mise en oeuvre de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs », 29 novembre 1989, COM (89) 568 final. Point 8 « Égalité de traitement entre les hommes et les femmes », p. 35.

Après le développement de mesures d'actions positives au cours des années 1980, l'année 1992 marque un tournant dans la formalisation du principe d'égalité des chances au niveau communautaire. C'est en effet l'année de la signature du Traité de Maastricht ainsi que du vote de la directive sur la sécurité et la santé des femmes enceintes³². Cette dernière est le premier instrument législatif reconnaissant la nécessité de traiter dans certaines situations les femmes différemment des hommes afin de promouvoir un résultat plus égalitaire en terme d'accès à l'emploi. Elle se situe donc tout à fait dans la logique de l'égalité des chances, envisageant les femmes comme groupe pouvant bénéficier d'un traitement différentiel afin de compenser certains désavantages. Parallèlement, le Traité de Maastricht inclut dans le protocole n° 14 sur la politique sociale, un « accord sur la politique sociale » qui délimite l'action de la Communauté en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes à l'égalité de traitement dans le travail (et non plus uniquement à l'égalité de rémunération, seule garantie dans le Traité jusqu'à cette date) et, surtout, à l'égalité des chances sur le marché du travail³³. Cette disposition, finalement acceptée par le Royaume-Uni sera intégrée dans le corps du texte du Traité et développée à Amsterdam en 1997. L'article 141 (ex-article 119), dans son quatrième paragraphe, reconnaît la possibilité pour les États membres de mettre en place des mesures d'actions positives dans le domaine du marché du travail en direction de ce qui est nommé le « sexe sous-représenté ». L'étape, dont le premier pas est réalisé à Maastricht, est importante dans la mesure où elle va contre la définition libérale de l'égalité entre les femmes et les hommes comme simple égalité de traitement et affirme la légitimité du principe d'égalité des chances. L'égalité des chances et les formes que doivent ou peuvent prendre les mesures d'actions positives au sein de la Communauté ont, en revanche, suivi un chemin et une reconnaissance un peu plus erratique au niveau de la Cour de justice et de sa jurisprudence. La Cour a tout d'abord mis en question en 1995 la légitimité des actions positives destinées à accroître le nombre de femmes dans certains secteurs ou niveaux d'emploi dans lesquels elles sont sous-représentées³⁴, puis, deux années plus tard³⁵, elle

³² Directive du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (92/85/CEE). JO L 348 du 28.11.1992.

³³ Protocole n° 14 sur la politique sociale. Accord sur la politique sociale conclu entre les États membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Article 2. 1.

³⁴ CJUE, Arrêt de la Cour du 17 octobre 1995. *Eckhard Kalanke contre Freie Hansestadt Bremen*. Affaire C-450/93.

³⁵ CJUE, Arrêt de la Cour du 11 novembre 1997. *Helmut Marshall contre Land Nordrhein-Westfalen*. Affaire C-409/95.

a approuvé les actions positives en faveur des femmes dans la mesure où les droits individuels des hommes sont garantis, et il est désormais acquis que la Cour « autorise les traitements qui ne sont qu'apparemment discriminatoires, et que cela confirme que l'objectif est celui de l'égalité substantielle »³⁶, selon les mots de l'avocat général Saggio et ainsi que cela a été clarifié dans la nouvelle directive sur l'égalité de traitement de 2002³⁷. Dans l'ensemble, les actions positives telles qu'elles ont été mises en œuvre, et pas seulement autorisées ou recommandées, par la Communauté puis l'Union européenne sont généralement jugées peu satisfaisantes et d'impact très restreint, elles ne touchent que peu de personnes dans peu de secteurs. Si certains projets produisent des résultats régulièrement cités en exemple dans la littérature, l'effet global reste considéré comme marginal. Giovanna Procacci et Maria Grazia Rossilli considèrent même que ces programmes se sont révélés contre-productifs pour la situation des femmes sur le marché du travail : « Ces schémas d'actions positives n'ont pas visé à rééquilibrer l'accès aux professions, ni d'ailleurs à valoriser les capacités professionnelles des femmes [...]. En définitive, les politiques d'égalité des chances se sont réduites à un projet de soutien des femmes sur le marché du travail par l'accroissement de leur niveau de qualification et par la pression vers une gestion plus flexible des temps de travail et des responsabilités familiales pour les femmes et les hommes. »³⁸. Les actions positives et l'adoption de mesures spécifiques en faveur des femmes ont cependant connu un regain d'intérêt récent au niveau européen avec la proposition de directive présentée en novembre 2012 par la Commission européenne sur la présence des femmes dans les conseils des sociétés cotées en bourse et des entreprises publiques qui comprend un objectif de 40 % de femmes.

La volonté de promouvoir une égalité d'impact des politiques sur les femmes et sur les hommes, et le *gender mainstreaming*, quant à eux, apparaissent pour la première fois dans un texte communautaire en 1991³⁹, mais seront véritablement avalisés et mis en avant comme

³⁶ Conclusions de l'avocat général Saggio, présentées le 10 juin 1999 (point 8). Affaire C-158/97, *Georg Badeck e.a., en présence de Hessische Ministerpräsident et Landesanwalt beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen*.

³⁷ Directive du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (2002/73/CE).

³⁸ Procacci, Giovanna, Rossilli, Maria, « La construction de l'égalité dans l'action des organisations internationales », in Faure, Christine (ed.) *Encyclopédie politique et historique des femmes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 849-850.

³⁹ 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.

stratégie politique de l'Union après la conférence de Pékin⁴⁰ en 1995-96, et, finalement, intégrés au droit originaire à Amsterdam en 1997. On peut donc considérer que le moment charnière pour l'émergence du *gender mainstreaming* au niveau de l'Union européenne se situe au milieu des années 1990. L'article 3.2. du traité d'Amsterdam, même s'il n'utilise pas l'expression *gender mainstreaming*, en propose une description, entérine la généralisation du principe à toutes les politiques communautaires et proclame : « 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. ». Bien que cette disposition ne soit pas d'effet direct, on peut considérer avec Emilie Hafner-Burton et Mark A. Pollack qu'elle constitue une « couverture politique » pour le *gender mainstreaming*⁴¹. Le *gender mainstreaming* est généralement présenté comme une alternative à l'égalité de traitement et à l'égalité des chances, proposant une « autre » approche de l'égalité, c'est également le cas au niveau de l'Union européenne. En effet, il permet de contrer les réticences des États membres en matière législative et budgétaire. La fin des années 1980 est 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. L'ensemble de la politique sociale communautaire souffre du manque de volonté des gouvernements nationaux, de la réduction générale des dépenses sociales, de la résistance des groupes patronaux à toute mesure de régulation sociale. L'adoption, en 1989, de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux, à laquelle le Royaume Uni ne participe pas, sous la forme d'une simple déclaration solennelle est symptomatique de ce climat. L'impact sur les politiques d'égalité est direct et touche en premier lieu les directives. L'initiative législative de la Communauté connaît un affaiblissement global à cette période. Suite au veto du Royaume Uni, la Commission se verra dans l'obligation de retirer ses propositions de directives sur le temps partiel, l'inversion de la charge de la preuve en matière de discrimination et le congé parental. L'instrument législatif est donc particulièrement mis à mal et le *gender mainstreaming* s'inscrit dans les premières mesures de *soft law* permettant de contourner les restrictions législatives imposées par les États membres. Ensuite, en relation avec les

⁴⁰ 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)* (95/593/CE), 22 décembre 1995 et 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* », 21 février 1996, COM (96) 67 final.

⁴¹ Hafner-Burton, Emilie M., Pollack, Mark A., « *Mainstreaming Gender in the European Union* », *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n° 3, 2000, p. 432-456.

réticences des États membres et les restrictions, cette fois budgétaires, qu'ils imposent, le *gender mainstreaming* a l'avantage de se présenter *a priori* comme une mesure qui ne commande pas d'attribution de budget spécifique. Ceci s'inscrit en opposition directe avec les conséquences des directives et le fonctionnement des actions positives. Ces dernières représentent nécessairement un coût pour le budget communautaire. Ainsi, le *gender mainstreaming* correspond pour la politique d'égalité au développement largement analysé au niveau européen d'une tendance à l'accroissement de la *soft law*, de la dérégulation et des nouveaux modes de gouvernance⁴².

Quelle que soit l'enchaînement des stratégies politiques, il est important de noter qu'au niveau européen, la conception dominante de l'égalité entre les femmes et les hommes reste malgré tout marquée par le manque de précision et l'instabilité. Dans les textes, égalité de traitement, égalité des chances et *gender mainstreaming* se confondent souvent. La notion de genre est par exemple souvent utilisée pour « hommes et femmes », leurs différents besoins, intérêts, identités, responsabilités, situations, etc. La perspective adoptée est donc plutôt centrée sur la notion de différence, la catégorie des femmes est clairement différenciée de celle des hommes. Elle tend même parfois vers des considérations essentialistes sur la nature des femmes et la nature des hommes (notamment dans le domaine de la participation à la prise de décision, les femmes étant censées apporter un certain nombre de « qualités » spécifiques)⁴³.

Afin de spécifier encore les différentes traductions du principe d'égalité (égalité de traitement, égalité des chances, *gender mainstreaming*) propres

⁴² Beveridge, Fiona, « 'Going Soft' ? Analysing the Contribution of Soft and Hard Measures in EU Gender Law and Policy », in Lombardo, Emanuela and Forest, Maxime (eds.), *The Europeanization of Gender Equality Policies : A Discursive-Sociological Approach*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, p. 28-48 ; Boussaguet, Laurie, Dehousse, Renaud, Jacquot, Sophie, « The 'Governance Turn' Revisited », in Dehousse, Renaud (ed.) *The Community Method*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011 ; Kantola, Johanna, *Gender and the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

⁴³ Le caractère plutôt erratique de la compréhension de ces différentes stratégies au niveau européen se retrouve, par exemple, dans la dénomination de certaines lignes budgétaires qui sont successivement destinées aux « actions en faveur des femmes », aux « actions pour l'égalité entre hommes et femmes », ou à « l'égalité des chances ». Une même ligne, celle incluse dans le chapitre du budget communautaire sur la politique de coopération au développement, est ainsi intitulée de 1991 à 1997 « rôle des femmes dans le développement », puis de 1998 à 2003 « intégration des questions de genre dans la coopération au développement », en 2004 et 2005 « intégration des questions d'égalité des sexes dans la coopération au développement », en 2006 « promotion de l'égalité entre les sexes dans la coopération au développement », et enfin, depuis 2007 « Égalité entre les femmes et les hommes », l'objet des crédits restant lui quasiment identique tout au long de la période.

à l'Union européenne, il est intéressant de faire un rapprochement entre ces traductions et les dynamiques qui animent le processus d'intégration économique européen. Si l'on suit Fritz Scharpf, le processus d'intégration économique européen est principalement animé par deux dynamiques complémentaires : celle d'institution de marchés (*market-making*) et celle d'encadrement des marchés (*market-correcting*), la première se traduisant par des mesures d'intégration négative et la seconde tant par des mesures d'intégration négative que d'intégration positive⁴⁴.

En ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes, la dynamique de *market-making* présente des concordances avec l'égalité de traitement. L'institution de marchés induit la possibilité d'édification de règles afin de fluidifier le marché. L'insertion de l'article 119 dans le traité de Rome correspond pour partie à cette logique, il s'agit d'harmoniser les systèmes de rémunération des hommes et des femmes, donc les coûts sociaux des employeurs, afin d'assurer une concurrence plus équitable entre les États membres. De même, comme le formule Sonia Mazey, les premières directives sont significatives de cette dynamique : elles sont basées sur « une interprétation libérale de l'égalité comme égalité de traitement : l'accent [est] mis sur la levée des barrières et sur la non-discrimination »⁴⁵. Il s'agit donc de légitimer l'entrée des femmes sur le marché du travail en éliminant les inégalités de traitement qui y font directement obstacle. Le modèle libéral de l'égalité de traitement est également à la base du principe d'effet direct développé par la Cour de justice et reconnu comme valide dans le domaine de l'égalité de rémunération hommes-femmes : la Communauté accorde des droits directement applicables aux individus, sans que la médiation des États ne soit nécessaire, elle s'adresse directement à eux. Les acteurs économiques sont alors libres, pour en bénéficier, de toute appartenance, tant nationale que sexuelle. Égalité de traitement et *market-making* sont profondément, voire idéologiquement liés, basés sur la théorie libérale qui repose sur la liberté non entravée des agents. Cette garantie de la liberté individuelle s'impose par la loi et l'égalité formelle. C'est d'ailleurs la prédominance de ce modèle qui a longtemps bloqué la reconnaissance d'une égalité des chances au niveau communautaire. Ce modèle repose en effet sur la libre action de sujets individuels : « In this atomistic view of market actors, there is no room for *groups*, or group justice. In a free market,

⁴⁴ « on entend par intégration négative la suppression des droits de douane, des restrictions quantitatives et autres entraves aux échanges, ou encore des obstacles à une concurrence libre. En revanche, l'intégration positive consiste à reconstruire un système de régulation économique au niveau d'une plus grande entité économique » : Scharpf, Fritz W., *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 53.

⁴⁵ Mazey, Sonia, *op. cit.*, 2002, p. 415.

rights are for individuals only »⁴⁶. Or l'égalité des chances est basée sur la prise en compte des femmes comme groupe, collectivement victimes de discrimination et sur la mise en place de mesures temporaires contrevenant à l'égalité de traitement et destinées à l'ensemble des femmes en tant que groupe social.

Avec les mesures d'encadrement des marchés, on passe de la garantie des droits à l'application des droits par direction ou redirection des forces du marché. Cette dynamique correspond tout-à-fait à la stratégie d'égalité des chances. Le *market-correcting* porte la volonté d'intervention du système politique dans le marché afin de corriger son fonctionnement. L'égalité des chances peut être considérée comme le résultat de mesures interventionnistes visant à améliorer la position des femmes sur le marché du travail. Au titre des mesures de régulation des conditions de travail par la prise en compte des barrières indirectes à l'entrée des femmes sur le marché du travail, on peut compter les initiatives de la Communauté relatives à la maternité, la garde d'enfant ou le harcèlement sexuel, par exemple.

Enfin, on peut considérer que le *gender mainstreaming* s'inscrit dans une troisième dynamique, celle de l'ingénierie sociale (*social engineering*). Le *gender mainstreaming* repose sur une vision systémique de la société et de l'action publique. Dans cette optique, pour promouvoir une égalité substantielle il est nécessaire de jouer sur la construction sociale des rapports de pouvoir et de domination répercutés dans les institutions, et donc sur les politiques publiques, à l'origine de la persistance des inégalités. L'objectif est particulièrement large, il s'agit de modifier la construction sociale des identités masculines et féminines et les tâches, rôles, fonctions qui sont attribués à chacun dans la vie publique et privée en lien avec les identités de genre construites et les valeurs qui les nourrissent. Avec l'ingénierie sociale, il s'agit donc d'agir sur les frontières internes à la société, de redessiner les limites entre les groupes sociaux⁴⁷, de refonder les relations entre les sexes et donc d'éliminer les barrières hiérarchiques qui les séparent dans de nombreux domaines, de « construire un nouveau partenariat entre les femmes et les hommes »⁴⁸. On retrouve donc la même

⁴⁶ Caruso, Daniela, « Limits of the Classic Method : Positive Action in the European Union after the New Equality Directives », *Jean Monnet Working Paper 10/02*, New York University School of Law, 2002, p. 25-26.

⁴⁷ Voir par exemple : Hirdman, Yvonne, « Social Engineering and the Woman Question : Sweden in the Thirties », *Studies in Political Economy*, n° 44, 1994 ; King, Desmond, « The American State and Social Engineering : Policy Instruments in Affirmative Action », *Governance*, n° 20, 2007, p. 109-126.

⁴⁸ 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* », 21 février 1996, COM (96) 67 final.

logique de transformation sociale, de remodelage de ce que la théorie féministe nomme les contrats de genre⁴⁹, propres à chaque système social. Plus largement, l'étape de l'intégration économique étant dépassée, il s'agit de s'intéresser à la *polity*, donc d'intervenir sur la société elle-même, par le biais du processus politique.

Il existe ainsi une certaine correspondance entre les étapes de l'intégration économique puis politique de l'Union européenne et les types d'instruments d'action publique qui sont successivement mis en œuvre dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. La constante étant celle du déroulement à l'intérieur de la logique du marché.

II. Qu'est-ce qu'une politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes ?

Que signifie analyser une politique d'égalité au niveau européen ? Quelles sont les implications tant thématiques qu'analytiques de l'étude d'une politique publique constituée par les interventions des institutions européennes en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes ?

A. Le régime de genre de l'Union européenne : entre marché et égalité

D'un point de vue thématique tout d'abord, l'intervention en direction de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes telle qu'elle se développe au niveau européen a ceci de particulier qu'elle fait partie de l'« espace de décisions publiques »⁵⁰ de la politique sociale européenne. Pendant plus de cinquante ans en effet, que ce soit par le positionnement initial de son article de référence (l'article 119, devenu article 141 puis article 157 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), par ses objectifs ou par les créations institutionnelles qui visent à traiter la question, la politique d'égalité se rattache à l'espace de la politique sociale européenne. Cela signifie qu'elle appartient à ce titre au domaine de la régulation sociale, caractéristique de la Communauté européenne en

⁴⁹ Contrat social de genre : « Ensemble de règles implicites et explicites régissant les relations femmes-hommes et leur attribuant des travaux, des valeurs, des responsabilités et des obligations distinctes. Ces règles s'appliquent à trois niveaux : le substrat culturel (normes et valeurs de la société), les institutions (protection de la famille, systèmes éducatif et de l'emploi, etc.) et les processus de socialisation, notamment au sein de la famille. ». Commission européenne, *100 mots pour l'égalité. Glossaire de termes sur l'égalité entre les femmes et les hommes*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1998.

⁵⁰ Majone, Giandomenico, *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 78-79.

tant qu'« État régulateur » selon la définition de Giandomenico Majone⁵¹, même si, comme on le verra, la politique d'égalité se singularise par la mise en place relativement rapide, dès le début des années 1980, de mesures de redistribution. Cela signifie ensuite qu'elle appartient à un type particulier de politique sociale qui ne recoupe que partiellement le périmètre des politiques sociales nationales, dans la mesure où la politique sociale européenne, en raison de fortes contraintes tant institutionnelles que budgétaires, a dû se développer aux marges des interventions nationales dans le domaine social. Cela signifie enfin que dans ses objectifs mêmes, la politique sociale européenne se distingue des politiques nationales. Si, à la suite de Leibfried et Pierson, on reprend la définition des objectifs d'une politique sociale par T. H. Marschall⁵² alors, la politique sociale européenne certes existe, mais possède un rapport au marché et au système économique spécifique. Et ici la politique européenne d'égalité ne déroge pas à une des caractéristiques de la politique sociale européenne, celle d'être couplée de façon très étroite à un processus de construction de marchés.

Dans ce cadre, cela signifie que le régime de genre de la CE puis de l'UE est lui-même caractérisé par une relation spécifique au marché⁵³. La relation au marché est constitutive de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes qui se déploie au sein d'un système politique fondé sur le libéralisme économique et dont l'objectif initial était le développement de la libre circulation des capitaux, des marchandises, des services et des travailleurs. La plupart des critiques féministes mettent d'ailleurs en avant le dilemme insoluble d'une politique de lutte contre les inégalités dont les discours subordonnent la lutte en faveur de l'égalité à la recherche de l'efficacité, de la compétitivité et de la croissance économique, dont les mesures reposent sur la primauté du marché et qui s'insère dans un projet néolibéral qui participe à l'accroissement de ces inégalités entre les femmes et les hommes⁵⁴. C'est pourtant cette politique

⁵¹ *Ibid.*

⁵² « the use of political power to supersede, supplement or modify operations of the economic system in order to achieve results which the economic system would not achieve on its own » : Leibfried, Stephan, Pierson, Paul (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995, p. 287.

⁵³ Le régime de genre désigne la configuration des relations de genre au sein d'une même institution sociale. Dans le cadre d'un système politique, ces relations de genre sont tout à la fois construites et renforcées par les institutions, les politiques publiques, les politiques sociales et les représentations dominantes. Voir Walby, Sylvia, « The European Union and Gender Equality : Emergent Varieties of Gender Regime », *Social Politics*, vol. 11, n° 1, 2004, p. 4-29.

⁵⁴ Elman, Amy R., *Sexual equality in an integrated Europe : virtual equality*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007 ; Kantola, Johanna, « Shifting institutional and ideational

contrainte par le marché qui a produit des résultats non négligeables (même si souvent inattendus), y compris un espace de régulation relativement ambitieux et alternatif à ceux des États membres. Dès le milieu des années 1990, la politique d'égalité entre les femmes et les hommes apparaît ainsi comme une exception qui contraste avec les maigres réalisations de l'Europe sociale⁵⁵. Certains travaux, en particulier ceux d'Anna van der Vleuten⁵⁶, ont permis d'analyser les raisons pour lesquelles une politique de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'une législation anti-discriminatoire en faveur des femmes parfois coûteuse avaient pu se développer dans un tel environnement.

Pourtant, plutôt qu'opposer de façon binaire norme de marché d'une part et norme d'égalité d'autre part, il apparaît plus fructueux de penser en terme d'articulation entre marché et égalité. Les politiques publiques en général, et celles destinées à la promotion de l'égalité en particulier, ont pour caractéristique d'émettre ce que Jacques Commaille a appelé des « injonctions contradictoires » à l'égard des femmes (émancipation, institution, protection)⁵⁷. L'ambiguïté est intrinsèque à l'action publique en matière d'égalité. Néanmoins, une des spécificités de l'action de l'Union européenne dans ce domaine est d'échapper à un raisonnement en terme de contradiction, d'opposition entre deux régimes de normes, celui du libéralisme économique et celui du libéralisme culturel, celle du marché et celle de l'égalité, et, au contraire, de réaliser un alliage atypique entre ces pôles. Le régime de genre de l'Union européenne associe, plutôt qu'il n'oppose, norme de marché et norme d'égalité dans une combinaison particulière. Cette spécificité peut correspondre, dans un autre domaine, à ce que repère Simon Hix à propos de l'orientation politique du système politique européen. Ses réalisations ne peuvent être ramenées ni totalement

terrains : the impact of Europeanisation and neoliberalism on women's policy agencies », *Policy & Politics*, vol. 38, n° 3, 2010, p. 353-368 ; Kantola, Johanna, Squires, Judith, « From State Feminism to Market Feminism », *International Political Science Review*, vol. 33, n° 4, 2012, p. 382-400 ; Rossilli, Maria (ed.) *Gender Policies in the European Union*, New York, Peter Lang, 2000 ; Squires, Judith, *The New Politics of Gender Equality*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

⁵⁵ Leibfried, Stephan, Pierson, Paul, « Social Policy », in Wallace, Helen and Wallace, William (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996 ; Pierson, Paul, « The Path to European Integration : A Historical Institutional Analysis », *Comparative Political Studies*, n° 29, 1996, p. 123-163.

⁵⁶ van der Vleuten, Anna, « Pincers and Prestige : Explaining the Implementation of EU Gender Equality Legislation », *Comparative European Politics*, n° 3, 2005, p. 464-488 ; van der Vleuten, Anna, *The price of gender equality : member states and governance in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2007.

⁵⁷ Commaille, Jacques, « Les injonctions contradictoires des politiques publiques à l'égard des femmes », in Laufer, Jacqueline, Marry, Catherine and Maruani, Margaret (dir.), *Masculin-Féminin : questions pour les sciences de l'homme*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, p. 129-148.

dans le camp du néolibéralisme, ni totalement dans celui de la social-démocratie⁵⁸ : « neoliberalism *meets* the social market [...] and this has produced a particular regulatory regime »⁵⁹. Si l'idée de syncrétisme entre libéralisme économique et libéralisme culturel⁶⁰ n'est que difficilement concevable au niveau individuel⁶¹, elle est intéressante au niveau de l'Union européenne en tant que système politique et elle illustre bien les ambiguïtés de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes. L'Union européenne est ce système qui fait une large place au libéralisme économique, mais qui, parallèlement, reconnaît les valeurs du libéralisme culturel comme constitutives, les promeut et les défend. L'action publique communautaire en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes se caractérise par une combinaison originale entre, d'un côté, une utilisation de la lutte contre les discriminations entre les sexes afin d'atteindre des objectifs macroéconomiques et, de l'autre côté, un « souci authentique de protection des droits fondamentaux des personnes risquant de souffrir de discriminations »⁶².

Il est ainsi plus fructueux de dépasser ce qui n'est au total qu'un paradoxe apparent entre norme de marché et norme d'égalité. C'est l'évolution de l'articulation entre ces deux pôles et de leur équilibre relatif au fil du temps que cet ouvrage s'efforce de saisir afin d'éclairer le sens des transformations de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes.

B. Les politiques publiques européennes : entre comparaison et spécificité

Travailler sur une politique *européenne* possède ensuite des implications analytiques. Suite à ce que l'on a désigné comme le « *policy turn* » des

⁵⁸ Hix, Simon, *The Political System of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, p. 270.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 269 (italiques ajoutées).

⁶⁰ La notion de libéralisme culturel est définie par ses deux fondateurs, Gérard Grunberg et Étienne Schweisguth comme un « système de valeurs antiautoritaires, valorisant l'autonomie et l'épanouissement individuels, reconnaissant à chacun le droit au libre choix de son mode de vie, et fondé sur le principe de l'égalité de valeur intrinsèque de tout être humain quels que soient sa race, sa religion, son sexe ou son rang social » : Grunberg, Gérard, Schweisguth, Étienne, « Libéralisme économique et libéralisme culturel », in CEVIPOF (ed.), *L'électeur français en questions ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1990.

⁶¹ Selon Gérard Grunberg et Étienne Schweisguth, il existe une forte corrélation statistique entre libéralisme culturel et positionnement des individus à gauche d'une part, et entre libéralisme économique et positionnement des individus à droite d'autre part.

⁶² De Schutter, Olivier, *Discriminations et marché du travail. Liberté et égalité dans les rapports d'emploi*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2001, p. 21.

études européennes⁶³, un débat s'est en effet développé entre spécialistes des études européennes et spécialistes de l'analyse des politiques publiques sur la question de savoir dans quelle mesure les politiques européennes étaient des politiques « comme les autres », et à ce titre comparables à d'autres et avec d'autres types de politiques publiques. En raison, ou en dépit, des spécificités mentionnées plus haut, la politique européenne d'égalité peut-elle être analysée comme les autres politiques sociales et politiques d'égalité, notamment au niveau national ?

Les politiques publiques européennes, y compris on vient de le voir les interventions européennes en matière de politique sociale, possèdent sans aucun doute des finalités, mais aussi des modes d'élaboration, de décision et de mise en œuvre spécifiques. Cependant, spécifique ou atypique ne signifie pas incomparable et n'interdit pas une analyse qui prenne appui sur des outils d'analyse des politiques publiques ou de sociologie de l'action publique. Plutôt que de considérer qu'il existe une altérité totale entre politiques publiques européennes et nationales, on peut plutôt envisager que « les politiques publiques européennes apparaissent [...] comme un champ d'expérimentation des transformations concernant l'ensemble des politiques publiques »⁶⁴. En effet, les spécificités incontestables des politiques européennes (niveaux de décision et de mise en œuvre multiples ; prédominance des politiques de régulation et juridicisation ; absence d'acteur étatique central ; absence de lien direct entre représentation politique et politiques publiques ; niveau élevé de technicité) peuvent être appréhendées « comme la mise à jour de tendances qui sont à l'œuvre, de façon plus souterraine, dans les politiques publiques au niveau national »⁶⁵. Vues de la sorte, les politiques publiques européennes n'apparaissent pas comme irréductibles aux constructions théoriques de la science politique. L'utilisation des mêmes outils méthodologiques et analytiques permet de conserver la possibilité d'un dialogue, d'une compatibilité entre les travaux portant sur l'action publique communautaire et ceux se situant à un autre niveau de décision politique. Les politiques européennes constituent ainsi un bon laboratoire, voire un miroir grossissant, permettant d'analyser les transformations générales de l'action publique dans les sociétés occidentales. C'est la voie retenue dans cet ouvrage.

⁶³ Voir Dehousse, Renaud, « Politiques européennes », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie and Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 427-437.

⁶⁴ Hassenteufel, Patrick, Surel, Yves, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, vol. 1, n° 1, 2000, p. 10.

⁶⁵ *Ibid.*

III. Retracer les transformations de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes

Que ce soit d'un point de vue analytique ou méthodologique, un des objectifs de cet ouvrage consiste à s'inscrire dans ce que l'on peut appeler le « tournant sociologique » des études européennes. Il s'intègre en effet dans un courant récent de la littérature dans ce champ de recherche qui souhaite prendre en compte les approches sociologiques de l'analyse du processus d'intégration européenne⁶⁶. Il s'agit de compléter les approches à dominante institutionnelle de la littérature sur les politiques européennes qui ont conduit à sous-estimer le rôle, le poids et la créativité des acteurs, mais aussi leurs préférences et stratégies⁶⁷.

A. Remarques méthodologiques

L'approche retenue pour la réalisation de cet ouvrage est qualitative. Il s'appuie sur une enquête de terrain conduite en deux phases, d'abord de 2000 à 2006, puis en 2012 et 2013 qui a visé à recueillir trois types de sources : écrites, orales et budgétaires.

Les sources écrites sont constituées par de la documentation primaire et secondaire. Ce matériau empirique représente une source de données prodigieuse, c'est-à-dire à la fois essentielle en terme d'analyse et considérable en terme de volume. Au niveau européen, la difficulté est bien moins d'avoir accès à des documents que d'exploiter la masse d'informations disponible. Par ailleurs, dans une Communauté de droit, la prise en compte des normes juridiques (y compris la jurisprudence) est fondamentale tant par ce qu'elles prescrivent que par les usages qu'elles génèrent⁶⁸. Plus précisément, en ce qui concerne

⁶⁶ Favell, Adrian, Guiraudon, Virginie (eds.), *Sociology of European Union*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2010 ; Mérand, Frédéric, Saurugger, Sabine, « Does European Integration Theory Need Sociology ? », *Comparative European Politics*, vol. 8, n° 1, 2010, p. 1-18 ; Saurugger, Sabine, « Une sociologie de l'intégration européenne ? », *Politique européenne*, n° 25, 2008, p. 5-22.

⁶⁷ Jabko, Nicolas, *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 ; Jacquot, Sophie, Woll, Cornelia, « Action publique et intégration européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *Politique européenne*, n° 25, 2008, p. 161-192 ; Woll, Cornelia, Jacquot, Sophie, « Using Europe : Strategic Action and Multi-Level Politics », *Comparative European Politics*, vol. 8, n° 1, 2010, p. 110-126 ; Graziano, Paolo R., Jacquot, Sophie, Palier, Bruno (eds.), *The EU and the domestic politics of welfare state reforms : Europa, Europae*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.

⁶⁸ Voir Dehousse, Renaud, *The European Court of Justice : The Politics of Judicial Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1998 ; Dehousse, Renaud, « L'Europe par le droit », *Critique internationale*, n° 2, 1999, p. 133-150 ; Commaille, Jacques, Dumoulin, Laurence, Robert, Cécile, *La juridiction du politique*, Paris, LGDJ, 2010.

les sources primaires, ont été recueillies et analysées la littérature grise issue des institutions européennes (brochures, guides, évaluations internes et externes, actes contraignants et non contraignants des institutions, verbatim d'auditions parlementaires, etc.), notamment les rapports administratifs, parlementaires et d'expertise, et la presse spécialisée (lettres d'information des ONG actives dans le domaine de l'égalité et de la commission FEMM du Parlement européen en particulier, communiqués de presse de la Commission européenne et du Conseil). Deux types d'archives ont également été consultées, celles du centre de documentation du Service des droits des femmes en France qui regroupe de nombreux documents relatifs à la préparation et au déroulement de la Conférence de Pékin, ainsi que les archives personnelles d'une ancienne membre de l'Unité égalité des chances de la Commission européenne.

Les sources orales sont constituées par une série d'entretiens semi-directifs avec des actrices et des acteurs impliqués dans le processus politique relatif à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau européen depuis le milieu des années 1970. Ces entretiens ont été effectués dans une optique informative et compréhensive afin de compléter les données obtenues grâce aux sources documentaires, mais aussi afin d'être en mesure de saisir le sens donné par ces actrices et ces acteurs à leurs usages de l'Europe, à leurs stratégies, à leurs préférences et à leurs représentations. Au total, 82 entretiens ont été réalisés. La liste des personnes rencontrées se trouve en annexe et permet de remarquer une permanence forte : l'action publique en matière de lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes est considérée comme une question de femmes et prise en charge en grande majorité par des femmes.

Les données budgétaires composent le troisième type de sources collectées. Cette dimension des politiques publiques européennes est rarement étudiée dans une littérature qui s'intéresse en priorité aux aspects institutionnels. Si la conception de l'Union européenne en tant qu'« État régulateur »⁶⁹ permet d'en éclairer le fonctionnement et les enjeux, la fonction d'allocation des ressources n'est pas totalement absente, y compris en ce qui concerne la régulation sociale. Le travail empirique réalisé dans ce domaine, c'est-à-dire le dépouillement des budgets annuels de la CE puis de l'UE parus dans le *Journal officiel* entre 1974 et 2012, a fait apparaître de nombreux obstacles à la prise en compte de ces données budgétaires (absence de données ventilées par sexe, cofinancement, éclatement des crédits, changement de dénomination des

⁶⁹ Majone, Giandomenico, *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.

postes budgétaires, nécessité de correction des données brutes⁷⁰, etc.). Une analyse systématique, longitudinale et qualitative des financements européens en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est pourtant particulièrement révélatrice des changements opérés et permet d'apporter un éclairage nouveau sur l'évolution des rapports de pouvoir et des configurations institutionnelles et d'acteurs.

Enfin, les données collectées ont été analysées grâce à la méthode du *process tracing* et des séquences temporelles causales afin d'appréhender au mieux les transformations du processus politique en matière d'égalité entre les femmes et les hommes au niveau européen au fil du temps⁷¹.

B. Organisation de l'ouvrage

Dans cette optique d'utilisation de la méthode du *process tracing* et de définition de séquences temporelles causales, l'analyse de l'action publique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau européen est divisée en trois grandes séquences. Chacune de ces séquences temporelles correspond à une période de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes et à une définition particulière du régime de genre de la CE puis de l'UE. Le chapitre 2 présente ainsi la période qui s'étend de la signature du traité de Rome (1957) à celle du traité de Maastricht (1992) et qui est caractérisé par un *modèle de l'exception*. Dans celui-ci les femmes constituent une catégorie à part et le traitement public des inégalités possède une légitimité spécifique, l'action de la Communauté est principalement régulatrice et se limite à la sphère de l'emploi et du marché du travail, la communauté de politique publique de l'égalité est restreinte et très engagée, les structures institutionnelles sont en nombre réduit et fortement articulées les unes aux autres. Le chapitre 4 est centré sur la période qui suit le traité de Maastricht jusqu'au traité de Lisbonne (2007) et étudie le *modèle de l'anti-discrimination* qui se met alors en place. Dans le cadre de ce nouveau modèle, les femmes ne bénéficient plus d'un statut spécifique par rapport aux autres groupes sociaux minoritaires, l'action publique est à dominante incitative et transversale à tous les domaines d'action de l'Union, les acteurs et les structures concernées sont

⁷⁰ Afin de permettre de comparer les montants alloués à l'égalité entre les femmes et les hommes au fil du temps, les graphiques de cet ouvrage sont réalisés sur la base des données corrigées de l'inflation et présentés en euros constants de 2012.

⁷¹ Voir Checkel, John T., « It's the Process Stupid ! Process Tracing in the Study of European and International Politics », Working Paper No. 26, *ARENA Working Papers*, Oslo, 2005 ; Hall, Peter A., « Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research », in Mahoney, James and Rueschemeyer, Dietrich (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003 ; Mahoney, James, « The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences », *Sociological Methods and Research*, vol. 41, n° 4, 2012, p. 570-597.

multiples et diversifiés. Le chapitre 5 analyse la période la plus récente, depuis la signature du traité de Lisbonne et le *modèle des droits* en cours de constitution. Ce dernier modèle correspond à une réorientation de la politique d'égalité vers une politique plus centrée sur la question de la protection des droits dans lequel les femmes sont avant tout envisagées comme sujets de droit en situation de discrimination et où l'action publique est à nouveau principalement concentrée sur la fonction législative, la communauté de politique publique de l'égalité poursuit son processus de professionnalisation et de normalisation, conduisant à une marginalisation de l'investissement militant et les structures institutionnelles sont soumises à un mouvement de gestionnarisation dans le giron du secteur de la justice.

Pour chacune de ces trois périodes, sont analysées les évolutions à l'œuvre en ce qui concerne les institutions en charge de la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes, les acteurs individuels et collectifs qui y prennent part, les idées et le cadre cognitif en matière d'égalité, auxquels se rajoute la prise en compte des instruments d'action publique élaborés au cours de chaque période. Cette structuration commune aux trois chapitres permet de comparer de façon systématique les différentes variables du changement de la politique européenne d'égalité.

Parallèlement à ces chapitres envisagés dans une perspective diachronique, s'ajoute un chapitre spécifiquement consacré au *gender mainstreaming*, à son émergence puis à son institutionnalisation au niveau européen. Si le chapitre 3 se situe formellement dans la première moitié des années 1990, son objectif principal est de proposer par effet de loupe une analyse détaillée de ce nouvel instrument d'intégration de la dimension de genre et de son rôle d'accélérateur et de révélateur⁷² des transformations qui ont animés depuis cette époque et qui animent aujourd'hui encore la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes. Dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, de nombreux travaux⁷³ ont montré que le changement peut passer tout autant ou davantage par les instruments, les « recettes d'action publique » que par les grandes structures de sens ou les chocs exogènes à une institution.

⁷² Voir Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick, « De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », in Lascoumes, Pierre and Le Galès, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 357-370.

⁷³ Voir notamment Hall, Peter A., « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993, p. 275-298 ; Jobert, Bruno (ed.) *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; Palier, Bruno, « Gouverner le changement des politiques de protection sociale », in Favre, Pierre, Hayward, Jack and Schemel, Yves (dir.), *Être Gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 163-179.