

L'ACTION PUBLIQUE COMMUNAUTAIRE ET SES INSTRUMENTS  
LA POLITIQUE D'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES  
À L'ÉPREUVE DU GENDER MAINSTREAMING

Résumé de la thèse de doctorat de science politique  
préparée au sein de l'Ecole doctorale de Sciences Po et soutenue le 7 décembre 2006 à l'IEP de Paris

---

**JURY**

*Directeur de thèse :*

M. Pierre MULLER, directeur de recherche au CNRS, Cevipof-Sciences Po

*Rapporteurs :*

Mme Thanh-Huyen BALLMER-CAO, professeure de science politique à l'Université de Genève

M. Jacques COMMAILLE, professeur des Universités à l'Ecole Normale Supérieure de Cachan, ISP-Cachan

M. Renaud DEHOUSSE, professeur Jean Monnet à l'IEP de Paris, directeur du Centre d'études européennes de Sciences Po

Mme Linda HANTRAIS, professor of European Social Policy at Loughborough University, Research Fellow at the London School of Economics

M. Pierre LASCOUMES, directeur de recherche au CNRS, Cevipof-Sciences Po

**RÉSUMÉ**

L'objectif principal de cette thèse consiste à retracer et à analyser l'action publique communautaire relative à l'égalité entre les femmes et les hommes depuis la signature du traité de Rome en 1957. Il consiste, de plus, à accorder une place particulière au rôle joué par le *gender mainstreaming* dans la prise en compte des changements survenus depuis lors. Il s'agit donc de s'interroger, premièrement, sur les évolutions de long terme d'une politique incluse dans l'espace européen de politiques publiques. Et, deuxièmement, de comprendre l'apparition et le développement et d'expliquer les effets induits par l'institutionnalisation d'un nouvel instrument d'action publique dans le champ de cette politique.

Par son objet, cette recherche se situe au croisement des études européennes et des études de genre. Dans le cadre de l'analyse des politiques publiques, l'approche investie est celle de l'approche cognitive. La démarche d'enquête a été construite à partir d'un corpus constitué d'une soixantaine d'entretiens semi-directifs, de l'analyse de la littérature spécialisée et de la littérature grise ainsi que, dans une moindre mesure, de données budgétaires. Cette démarche a été complétée par une opération de recherche plus sociologique, appuyée sur un panel d'entretiens spécifique, qui avait pour objet de conduire une analyse micro portant sur la mise en œuvre du *gender mainstreaming*, le travail des acteurs et la matérialité des pratiques politiques. Basée sur une sélection de cas (initiative « Femmes et sciences », Stratégie européenne pour l'emploi), cette étude a permis de mettre en lumière des catégories d'usages politiques (usages conformistes, puristes, réalistes et opportunistes).

Ce travail nous a permis d'aborder trois déclinaisons de l'interrogation principale portant sur le changement. Nous considérons tout d'abord que la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes est une politique fortement réticente au changement, notamment en raison des barrières institutionnelles au changement, de l'autonomie importante dont bénéficient les institutions européennes dans ce domaine, des évolutions des préférences des gouvernements, mais qui a pourtant connu de profondes transformations. Cependant, en raison de ces contraintes fortes, ce changement fondamental s'est déroulé de façon graduelle et par accumulation de petites touches. Nous nous appuyons ensuite sur la notion d'instrument d'action publique en tant qu'outil d'analyse et mettons en avant le fait que le traçage des instruments et l'appréhension de leurs interactions avec les acteurs du processus politique permettent de révéler les mécanismes explicatifs et le sens du changement. Nous estimons enfin que le *gender*

*mainstreaming*, défini en tant qu'instrument transectoriel et non contraignant, constitue une illustration et un miroir des nouveaux modes de gouvernance européens qui entraînent des changements, non pas seulement de forme mais également de nature, du système d'action publique communautaire.

Cette recherche s'organise en trois parties. La première partie présente le cadre d'analyse général qui préside à ce travail et développe les fondements théoriques et analytiques qui permettent d'appuyer les questionnements et l'étude empirique (exploration de la genèse conceptuelle et historique du *gender mainstreaming*, construction théorique et norme d'action publique reconnue internationalement ; interrogations des notions d'usage politique, d'instrument d'action publique, de secteur et de sectorisation). La deuxième partie permet de pénétrer au cœur de l'analyse de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes (construction et structuration progressive de la politique et du secteur de l'égalité à partir de l'introduction de l'article 119 dans le traité de Rome ; émergence et institutionnalisation du *gender mainstreaming* en tant que norme d'action publique incluse dans le traité d'Amsterdam, mécanismes du processus de légitimation du nouvel instrument ; analyse micro de la mise en œuvre du *gender mainstreaming* au sein du système communautaire et des jeux d'acteurs qui se mettent en place). La troisième partie porte un regard plus englobant sur l'action communautaire menée en faveur de l'égalité aujourd'hui et sur ses caractéristiques en tant que politique publique élaborée et conduite par l'Union européenne (analyse des évolutions les plus récentes de la politique et du secteur de l'égalité ; prise en compte des effets du *gender mainstreaming* et regard sur le fonctionnement de la nouvelle gouvernance européenne).

Au total, la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes, telle qu'elle se construit jusqu'aux années 1990, repose sur un *modèle de l'exception*. Les membres du secteur communautaire de l'égalité sont imprégnés d'une conception selon laquelle les inégalités sexuées ne sont pas des inégalités comme les autres. La différence des sexes est présumée universelle et elle bénéficie d'un primat sur les autres différences (ethniques, sociales, etc.). Par conséquent, l'action publique destinée à lutter contre les inégalités que subissent les femmes est porteuse d'une légitimité spécifique. Cette situation d'exceptionnalité se distingue par un certain nombre de caractéristiques pratiques : les femmes constituent une catégorie d'action publique à part ; l'action de la Communauté est principalement régulatrice et se limite à la sphère de l'emploi ; la communauté de politique publique de l'égalité est restreinte et très engagée ; les structures institutionnelles sont en nombre réduit et fortement articulées. Du fait d'un changement progressif dans ses mécanismes et profond dans ses résultats, qui est rendu possible et précipité notamment par le *gender mainstreaming*, le régime de genre propre à l'Union européenne est largement bouleversé à partir de la signature du traité de Maastricht en 1992. Un *modèle de l'anti-discrimination* succède au premier modèle de l'exception. Il désigne la montée en puissance de la lutte contre les discriminations au détriment de la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes. Dans ce nouveau modèle, les femmes ne bénéficient pas d'un statut spécifique par rapport aux autres groupes sociaux ; l'action publique est à dominante incitative et transversale à l'ensemble des domaines d'action de l'Union ; les acteurs et les structures concernés sont multiples et diversifiés.

Les deux modèles, celui de l'exception et celui de l'anti-discrimination, se distinguent par une articulation différente entre norme de marché et norme d'égalité. On passe ainsi de « l'égalité *dans* le marché » (il y a inclusion de l'égalité dans les frontières du marché) à « l'égalité *pour* le marché » (il y a instrumentalisation de l'égalité qui est un objectif subordonné au marché). Les discriminations basées sur le sexe ne sont plus considérées comme un avantage concurrentiel potentiel pour les entreprises mais comme une irrationalité économique qui fonde la rhétorique de la diversité comme facteur de compétitivité. En matière d'égalité et de lutte contre les discriminations, l'Union européenne fait une large place au libéralisme économique, mais elle reconnaît également les valeurs du libéralisme culturel comme constitutives, les défend et les promeut. Le régime réglementaire européen dans ce domaine se combine avec un système de valeurs humaniste égalitaire.

L'évolution de la politique et du secteur communautaire de l'égalité depuis 1957 correspond à une normalisation progressive mais profondément transformatrice. Le résultat de ce processus se révèle profondément ambigu. Cette normalisation est aussi dans une certaine mesure une disparition : en acquérant une nouvelle forme de légitimité, la politique communautaire d'égalité perd les spécificités qui lui ont permis de se trouver auparavant à l'avant-garde de la régulation sociale et de la plupart des normes nationales dans le domaine de la lutte contre les inégalités entre les sexes.

Sur le plan analytique, ce travail a, tout d'abord, mis en lumière le fait que si la plupart des théories du changement en matière de politique publique adoptent une vision très tranchée entre continuité et rupture, il est pourtant possible de prendre en compte dans l'analyse la complexité de ces processus et toutes les nuances de gris qui se situent entre ces deux pôles. Cela nécessite de sérier les dimensions de l'analyse. Dans le cas de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes, les *résultats* du changement sont de l'ordre de la rupture (changement de buts, de moyens, de modes de fonctionnement, de structure normative, relationnelle, organisationnelle) ; en revanche, les *mécanismes* du changement sont, eux, de l'ordre de la continuité (une accumulation de mesures étalées dans le temps). Ce travail a ainsi montré qu'un processus progressif dans sa forme peut produire des changements qui ont fait sortir la politique communautaire d'égalité hors du chemin tracé sur le moyen et le long terme. Cet angle d'analyse permet d'envisager le changement comme une combinaison de facteurs exogènes, y compris la variable politique, et de facteurs endogènes. Il permet également de prendre en compte pleinement le rôle des acteurs, et enfin de ne pas chercher à repérer uniquement le changement dans un temps isolé, une période qui serait exclue du fonctionnement routinier du monde social, politique, administratif.

L'application d'une approche par les instruments constitue un autre apport de cette thèse. La démarche empirique s'est concentrée sur les interactions entre instruments d'action publique et acteurs et fait en sorte de saisir la matérialité des instruments, leurs traductions, la diversité de leur inscription dans les pratiques de gouvernement. Cette perspective d'analyse permet d'appréhender les modes d'appropriation des instruments qui peuvent aller jusqu'à en modifier le sens attendu. Cette perspective permet également de saisir les configurations d'acteurs qui s'organisent et se réorganisent autour des instruments.

Enfin, ce travail a souligné l'importance de l'émergence au niveau communautaire de modes d'action publique qui s'éloignent du cadre de la méthode communautaire traditionnelle. La diversification des techniques dont disposent les institutions pour mener à bien les politiques développées dans le cadre européen se fait aux dépens des instruments classiques (juridiques et budgétaires) et au profit d'instruments d'apparence plus flexible et moins formelle. Il existe donc ce que l'on pourrait appeler un processus européen non formel, qui est en partie maîtrisé et animé par les instances communautaires. L'analyse du *gender mainstreaming* a permis d'avancer certaines pistes afin de formaliser les transformations de fond qui traversent l'espace européen de politiques publiques. Ces transformations se caractérisent par l'importance du rôle accordé à la réflexivité dans la recherche de légitimation du système ; par une certaine dépolitisation de la prise de décision ; par un glissement du rôle des institutions européennes dont le poids cognitif d'orientation des comportements prend le pas sur d'autres modes de régulation. De plus, la montée en puissance du recours à la *soft law* entraîne une modification du rôle du droit, ainsi que, par ricochet, une modification des formes de participation de la société civile au processus politique.