

Maxime Forest
IEP de Paris – CERI
hrabalova@hotmail.com
tel: (++33)442 265 958

L'impact de la communautarisation du genre
dans les nouveaux Etats membres de l'UE

VIIIème Congrès
de
l'Association Française de Science Politique

IEP de Lyon
14-17 septembre 2005

Atelier XIII
« Genre et actions publiques en Europe »

L'ouverture de négociations d'adhésion avec huit anciens Etats « socialistes » en 1998 a offert un levier inédit en faveur de la mise en place de politiques d'égalité d'inspiration communautaire par les pays candidats, et leur adhésion en 2004 marque un changement d'horizon qualitatif dans l'analyse des conséquences de « l'eupéanisation des politiques du genre ». Au cours de la phase de pré-adhésion, des changements législatifs ont en effet été introduits afin de satisfaire à l'acquis communautaire et sous l'impulsion de divers acteurs (Lobby Européen des Femmes, Commission européenne), des institutions ont été établies, chargées d'inspirer les politiques d'égalité au niveau national.

Rappelant la dimension genrée du processus d'adhésion, nous reviendrons sur les conséquences de l'évolution du traitement politique de l'égalité des sexes au niveau communautaire dans le cadre des élargissements successifs de l'UE. Puis nous évoquerons brièvement ici les aspects institutionnels de l'eupéanisation, en mettant l'accent sur les trajectoires différenciées adoptées par les nouveaux Etats membres d'Europe centrale vis-à-vis de l'inclusion de l'égalité hommes-femmes dans l'élaboration du cadre législatif et des politiques publiques.

Dans un deuxième temps, retenant une conception « interactive » de l'eupéanisation, cette contribution se propose de mettre l'accent sur les acteurs associés à l'eupéanisation du genre aux différents niveaux nationaux. A ce titre, l'on soulignera la dimension cognitive de ce processus, qui confronte ces différents acteurs à l'apprentissage d'une communauté de normes, de paradigmes et de registres d'action, face auquel ils sont susceptibles d'opérer une sélection de ressources et de techniques pertinentes, en fonction de leurs contextes respectifs. L'on veillera à replacer l'analyse de cette diversité aux multiples niveaux de l'élaboration des politiques du genre dans le contexte communautaire.

Cette contribution se propose ainsi d'apporter quelques éléments aux approches comparatives de l'impact de l'eupéanisation sur les politiques du genre. A notre sens, l'élargissement à l'Est leur pose de nouveaux défis, notamment en raison de recombinaisons singulières entre des structures anciennes et celles issues de la transformation. Enfin, toute approche comparative des politiques du genre en Europe dispose à travers ces sociétés d'un terrain particulièrement fécond pour analyser la capacité de l'Union à influencer, au-delà des législations, sur « l'esprit » de politiques publiques nationales.

1. L'influence de l'adhésion à l'UE sur les politiques du genre en Europe centrale

1.1 La dimension genrée de la période de pré-adhésion

- Genderisation de l'europanisation/ communautarisation du genre

Cette contribution envisage le traitement politique de l'égalité de genre sous l'angle de la communautarisation de ces enjeux au niveau de l'UE¹ et de l'influence d'un tel processus dans les nouveaux Etats membres d'Europe centrale. A compter du milieu des années 1970, les institutions communautaires ont ménagé une place croissante au thème de l'égalité des sexes, élaborant un corpus de textes contraignants, sous la forme d'une dizaine de directives pour l'essentiel liées aux conditions du marché du travail, ainsi que de dispositions incluses aux traités de Rome et d'Amsterdam. Cette législation, qui allait au devant des dispositifs nationaux de la plupart des pays membres, s'est par ailleurs ancrée dans la pratique communautaire, à travers la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes. Saisie de nombreux litiges (plus de 130 à ce jour), la CJCE s'est dans l'ensemble attachée à élargir et à préciser la portée pratique des textes européens, arbitrant par exemple en faveur des mécanismes correctifs visant à l'égalité. Cette jurisprudence communautaire a été complétée par celle des tribunaux nationaux, saisis pour des cas d'incompatibilité avec les directives de l'UE.

Cette « communautarisation du genre » a favorisé un phénomène plus large de reconceptualisation des enjeux liés aux rapports de sexe à l'échelle européenne, qui affecte les méthodes de promotion de l'égalité des sexes par les acteurs sociaux, en même temps que l'inclusion de ce thème à la conception et la mise en œuvre des politiques publiques nationales et communautaires. Nous reviendrons sur les différents volets de ce phénomène au fil de cette contribution, mais dès à présent, il nous faut pour l'aborder, convoquer le concept aujourd'hui abondamment utilisé, en même temps que largement dénoncé, d'europanisation. Cette notion, assurément employée faute de mieux, désigne en particulier l'influence d'un modèle européen se manifestant à la fois au niveau des procédures et des objectifs politiques, sur les politiques publiques et les institutions des Etats membres, en particulier dans les domaines qui expérimentent une communautarisation croissante. Ainsi conçue,

¹ Sur le développement des outils communautaires en matière d'égalité, voir notamment : MAZEY, Sonia : « The Development of EU Equality Policies: Bureaucratic Expansion on Behalf of Women ? », in : *Public Administration*, vol. 73, no 4, pp. 591-609, 1995 ; MAZEY, Sonia : « Integrating Gender, Intellectual and Real World Mainstreaming », in : *Journal of European Public Policy*, vol. 7, no 3, 2000 ; SHAW, Jo : « Importing Gender : The Challenge of Feminism and the Analysis of the EU Legal Order », in : *Journal of European Public Policy*, vol. 7, no 3, pp 405-431, 2000

« l'eupéanisation » tend à décrire des phénomènes essentiellement sous un angle institutionnel, de manière linéaire (sous forme de « transferts » législatifs, par exemple). Ce biais se trouve renforcé lorsqu'on l'emploie dans le cadre de l'analyse de l'élargissement à l'Est de l'Union, pour lequel cette notion peut être légitimement accusée de perpétuer les dérapages téléologiques et normatifs des travaux sur les transitions et les démocratisations².

Néanmoins, parce que l'eupéanisation ne questionne pas uniquement des processus institutionnels unidirectionnels, mais interroge également les acteurs politiques et sociaux, ainsi que l'intersection de différents niveaux de prise de décision (du local au supranational), elle fait de manière croissante l'objet d'un usage qui privilégie les interactions entre le contexte européen et les différents contextes nationaux³. Ces interactions sont notamment observables au travers d'études plus fines de la mise en oeuvre des politiques d'égalité de l'UE, qui signalent la diversité des solutions adoptées par les Etats membres. Elles le sont aussi dans les rapports qu'entretiennent les acteurs politiques, sociaux et académiques mobilisés autour de l'élaboration de ces politiques, avec les méthodes et les concepts portés par l'Union, ainsi qu'avec les acteurs communautaires (institutions, « flying experts », Lobby Européen des Femmes). C'est à cette acception interactive de l'eupéanisation que nous nous référons principalement ici, en évoquant brièvement ses conséquences sur les institutions et les acteurs des nouveaux Etats membres.

- *L'élargissement comme « fenêtre d'opportunité »*

Il faut également d'emblée concevoir l'élargissement à la fois dans ses dimensions historiquement spécifiques et comme un « moment » de l'eupéanisation. Souvent, l'élargissement à l'Est de l'Union européenne a donné matière à des analyses mettant l'accent sur le transfert d'un modèle, présupposant ainsi la virginité des territoires de destination, pourtant tributaires de l'héritage complexe de la période antérieure à 1990 et des voies empruntées par la transformation post-communiste. A l'inverse, ce contexte spécifique a été fréquemment invoqué pour suggérer une appréhension substantiellement différente des adhésions de 2004 et de celles prévues à l'horizon 2007, par rapport aux précédents

² Pour un point sur ces débats, cf. DOBRY, Michel : « Les voies incertaines de la transitologie ; choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence », in *Revue française de science politique*, vol. 50, n°4-5, pp. 585-613,

³ Voir par exemple le point effectué par NEUMAYER, Laure : « La science politique et l'élargissement de l'Union européenne : paradigmes et objets de recherche », in : FOREST Maxime ; MINK Georges (dir.): *Post-communisme, les sciences sociales à l'épreuve*, L'Harmattan, Paris, 2004, pp. 65-85

élargissements. Tandis que la première approche conduit à négliger les effets de recombinaison et de dépendance, en même temps qu'elle résume l'eupéanisation à une question « d'implémentation », la seconde pêche, notamment pour la dimension genrée de l'élargissement, par un défaut de prise en compte des interactions et conflits entre normes et acteurs nationaux et communautaires.

En effet, les précédents élargissements ont depuis 1986 et 1995, donné matière à des analyses qui soulignent au contraire la complexité des processus au terme desquels les acteurs des nouveaux adhérents se sont appropriés les conceptions communautaires sur l'égalité des sexes, en même temps qu'ils en sélectionnaient et modifiaient le contenu⁴. Ainsi, tandis que le discours de démocratisation en Espagne⁵ ou les politiques d'égalité suédoises ont pu être identifiés comme des sources concurrentes de l'eupéanisation dans la prise en compte de l'objectif d'égalité, peu d'attention a été prêtée en revanche à de semblables interactions dans le cas de l'élargissement à l'Est. Or, si l'on peut imputer une spécificité à ce dernier, c'est sa simultanéité avec un glissement conceptuel important dans la prise en compte du genre au niveau communautaire, qui en fait une fenêtre d'opportunité inédite pour le renforcement des politiques d'égalité dans les nouveaux Etats membres.

En effet, l'adoption du *gender mainstreaming* dans le sillage de la conférence de Pékin, qui inscrit l'exigence d'égalité dans tous les champs de politique publique, s'est effectuée progressivement, depuis 1996, alors que les pays candidats entamaient le processus d'adhésion. Consacrée comme priorité transversale de l'UE par le traité d'Amsterdam, l'égalité entre hommes et femmes a vu sa place renforcée dans l'acquis communautaire, offrant davantage de leviers à la réforme des politiques publiques du genre dans les pays candidats. Cependant, ce contexte favorable ne doit pas être surévalué, dans la mesure où la dimension du genre n'a pas constitué un enjeu en soi au cours des négociations⁶ et où dans son ensemble, la dimension sociale de l'adhésion est demeurée secondaire dans l'optique des négociateurs centre-européens. Les deux paragraphes suivants permettent d'apprécier les différents aspects recouverts par l'eupéanisation du genre lors du dernier élargissement, ainsi que les facteurs expliquant les voies différenciées empruntées par divers pays candidats, en fonction de leurs contextes respectifs.

⁴ LIEBERT, Ulrike : *Europeanisation and Gender Equality: Reframing Public Policy in EU member States*, Peter Lang, Bruxelles, 2003

⁵ LOMBARDO, Emanuela : « The Europeanisation of Gender Spanish Policy: Implications for Policy and Research », Contribution à la conférence ECPR-YEN, Sienna, 2001

⁶ SLOAT, Amanda : « Integrating Women: the gendered Dimension of EU Enlargement », Contribution à la conférence ECPR de Bologne, 2004

1.2 L'impact de l'adhésion sur la réforme des politiques d'égalité

- Les différents aspects de l'europanisation

La dimension la plus évidente de l'impact de l'adhésion dans les nouveaux Etats membres, renvoie bien entendu à l'adaptation du cadre législatif communautaire. La mise en conformité des dispositifs nationaux avec les dispositions des traités et la dizaine de directives européennes consacrées à l'égal traitement participait des conditions *sine qua non* de l'adhésion dans les délais fixés. A ce titre, l'ensemble des pays candidats ont eu à traiter de l'égalité hommes-femmes sur le terrain législatif. L'adoption des lois et amendements nécessaires pour la clôture du chapitre social des négociations, en décembre 2002, a focalisé l'essentiel de l'attention des instances européennes pour la question de l'égalité dans le cadre du processus d'élargissement. Les réalisations des différents pays dans cette voie ont ainsi été régulièrement évaluées, au travers du chapitre « politiques sociales et de l'emploi » des rapports réalisés par l'UE, ainsi que de ceux adressés par certains des pays candidats sur leurs priorités et leur état d'avancement en matière d'égalité de traitement. Toutefois, si au premier mai 2004, la plupart d'entre eux s'étaient dotés (ou étaient en bonne voie) de textes législatifs garantissant l'égal traitement des hommes et des femmes devant l'emploi et la protection sociale, la diversité des options choisies, de même que le caractère limité des changements perceptibles suite à leur adoption, soulignent un souci *formel* de satisfaire aux exigences européennes.

Le second aspect institutionnel de l'europanisation concerne l'établissement d'organes institutionnels *ad hoc*, en charge des questions d'égalité, à la fois au niveau gouvernemental et parlementaire. Celui-ci s'est développé au cours de la phase de pré-adhésion, sous la pression croissante du LEF et de la commission européenne, relayée par des ONG de femmes aux niveaux nationaux. La création d'institutions spécifiques relève du cadre non-législatif des politiques publiques européennes, qui développe sous forme de recommandations et de « stratégies cadre » quinquennales, une série d'orientations visant à renforcer la mise en œuvre effective des textes sur l'égalité et l'adoption de bonnes pratiques par l'ensemble des acteurs concernés. Dans l'optique de leurs promoteurs européens, ces organes doivent permettre l'élaboration de stratégies nationales d'égalité, grâce à la concertation de représentant(e)s des milieux politique, administratif, académique et associatif.

Ils sont aussi censés disposer d'une certaine capacité d'initiative législative et des ressources leur permettant de s'investir d'une mission d'expertise. Présentes dans une majorité de nouveaux membres, de telles institutions révèlent cependant des conditions d'établissement et des modes de fonctionnement différents.

Cependant, au-delà de la dimension institutionnelle de l'eupéanisation, cette dernière a été l'un des principaux vecteurs d'une reconceptualisation des enjeux liés au genre en Europe centrale. Loin d'être de nature purement rhétorique, ce processus affecte directement les modes d'agrégation des intérêts de genre par des acteurs non-gouvernementaux, leurs stratégies d'influence et leurs registres d'action, mais aussi la prise en compte du genre dans les milieux académiques et la popularisation parmi les élites administratives et politiques des concepts en partie élaborés au niveau européen. Aux côtés d'autres facteurs, internes ou externes, tels que l'investissement de la thématique du genre par certains entrepreneurs politiques dans un sens plus conservateur, l'influence des canaux de financement et celle des fondations privées ou para-publiques allemandes et anglo-saxonnes, l'eupéanisation a ainsi contribué à reconfigurer les espaces publics post-communistes autour de ces enjeux. Ce phénomène, engagé dès le début des années 1990, s'illustre en particulier dans les stratégies auxquelles ont recours les acteurs associatifs et politiques mobilisés au sein des organes chargés de donner corps aux politiques d'égalité.

- Une prise en compte différenciée du traitement communautaire de l'égalité

La mise en œuvre du principe de *gender mainstreaming* par les instances européennes, simultanément au processus d'adhésion, a étendu la compréhension de l'exigence d'égal traitement à l'ensemble des champs de politique publique. A ce titre, les acteurs communautaires ont cherché à inspirer la forme des changements législatifs réalisés par les pays candidats, dans le sens d'une approche intégrée des discriminations envers les femmes dans la sphère publique. Mais au lieu de lois générales s'attaquant à l'ensemble du problème, la plupart d'entre eux ont procédé à des amendements ou des changements limités dans l'arsenal existant au préalable en matière de lutte contre les discriminations. En République tchèque, moins d'une demi-douzaine de lois et amendements introduits par le gouvernement entre 1998 et 2004 auront été nécessaires pour répondre aux critères européens – et même aller au-delà – en ce qui concerne l'accès à l'emploi et l'égal traitement salarial et statutaire des employés des deux sexes. En revanche, les rares initiatives parlementaires visant à élargir le traitement de l'égalité n'ont pas abouti à ce jour.

A l'inverse, la Diète polonaise et l'assemblée nationale slovène se sont prononcées en 2001 et 2002 en faveur de lois générales qui compilent l'ensemble des textes européens. Mais l'absence de débat et l'indifférence ayant entouré leur adoption signalent un souci de s'acquitter à bon compte des exigences européennes, sans procéder à un *aggiornamento* de la régulation politique des questions liées au genre⁷. Ainsi, en Slovénie, la question de la participation politique des femmes, qui focalise l'essentiel de l'attention, n'y a reçu dans le même temps aucune réponse législative. La diversité des voies empruntées vient en outre illustrer les spécificités des politiques sociales dans le contexte de la transformation post-communiste, ainsi que l'accent plus ou moins polémique mis sur tel ou tel aspect des politiques du genre. Les premières sont marquées par des re-combinaisons, entre le maintien de dispositifs relativement sophistiqués élaborés au cours des années 1970, le démantèlement de certains services après 1989 et les réformes de fond affectant les systèmes d'assurance et de retraite depuis le milieu des années 1990. Dans ce contexte, les orientations communautaires sont reprises *a minima* et constituent un chantier législatif marginal, *a contrario* des questions de contraception et de reproduction, autour desquelles des entrepreneurs politiques, partis et lobbies, ont forgé une part de leur identité, en particulier en Pologne⁸. Une même différenciation des trajectoires nationales peut être observée au niveau de la création d'institutions en charge des questions liées au genre. Tandis que dans la plupart des pays du dernier élargissement, de tels organes n'ont été introduits qu'au cours de la période de pré-adhésion, il existait au préalable en Pologne et en Slovénie différents types de dispositifs institutionnels censés orienter les politiques du genre⁹.

S'ébauchent ainsi certains des facteurs qui interagissent dans la réception des orientations communautaires. Dans certains cas, la conceptualisation de la transformation politique ménage un espace à l'objectif d'égalité : en Lituanie, celui-ci fait l'objet d'un relatif

⁷ PORTET, Stéphane, HEINEN, Jacqueline (dir.) : «Egalité des sexes en Europe centrale et orientale : entre espoirs et déconvenues », in : *Transitions*, vol. XLIV, no 1, ULB, Bruxelles, 2004

⁸ Sur les conditions initiales de cette polarisation, voir : HEINEN, Jacqueline : *L'Avortement en Pologne, la croix et la bannière*, L'Harmattan, Paris, 1992. Voir aussi : DE WAELE, Jean-Michel (dir.) : *L'Emergence des partis politiques en Europe centrale* (Partie V), ULB, Bruxelles, 1999

⁹ Ainsi, la Pologne avait établi, dans le sillage des conclusions de la première conférence des Nations Unies sur les femmes, en 1985, un bureau gouvernemental dédié aux « politiques des femmes ». Dès 1990, alors que les textes régissant l'avortement et la contraception médicalisée subissent de violentes attaques de la part des partis conservateurs et catholiques émergents, cette administration voit son rôle polémique désamorcé par une redéfinition de ses missions, désormais axées sur les politiques de la famille. En Slovénie, le débat qui précède l'indépendance en 1991, ménage une place significative aux enjeux du genre et débouche sur la création d'un office gouvernemental qui leur est dédié. Au cours de la décennie, il parviendra à s'ériger en pourvoyeur d'expertise et en lieu de dialogue entre milieux académiques, ONG et pouvoirs publics, tandis qu'ailleurs, ces institutions peinent à consolider leurs compétences. Cf. KOZMIK, Vera ; NEUBAUER, Vijoleta : *Nevladne _enske Organizacije za napredrek polo_aja _ensk v Sloveniji* [Les ONG de femmes en Slovénie], Urad za _ensko politiko, Ljubljana, 1995

consensus, dans le cadre général d'un discours sur la démocratisation¹⁰. En Slovénie, il est diagnostiqué comme un « point faible » dans une *success story* au cœur de la vision que le pays entretient de lui-même¹¹. Ailleurs, l'héritage contrasté du socialisme en matière de rapports de genre, la cristallisation du champ politique lors de la transformation ou les voies empruntées pour la sortie du communisme entravent l'appropriation de ce thème par les acteurs nationaux. Davantage qu'à une approche culturaliste, l'analyse des effets réels de l'eupéanisation invite cependant ici à tenir compte des trajectoires différenciées des nouveaux Etats membres au cours de la période de pré-adhésion. A juste titre, de nombreux travaux mettent aussi en cause la faiblesse des acteurs collectifs dans la région et le peu d'accent mis sur le thème de l'égalité dans le cadre des négociations d'adhésion et de l'attribution des financements européens¹². Il n'en demeure pas moins que l'eupéanisation recèle en outre une portée cognitive, qui peut être identifiée dans l'évolution sociologique et stratégique des organisations de femmes centre-européennes.

2. Les acteurs mobilisés autour des politiques publiques d'égalité face à la dimension cognitive de l'eupéanisation

2.1 Spécialisation, expertise, professionnalisation : la reconfiguration des acteurs

- Les organisations de femmes, de la ngo-isation à l'eupéanisation

Plusieurs auteurs se sont penchés sur l'activisme féminin dans les sociétés post-communistes d'Europe centrale. A rebours des visions extrapolées à partir des précédentes « vagues » de transition en Amérique latine et en Europe du sud, la région n'a pas vu l'émergence de larges mouvements de femmes, mais l'éclosion de petites structures, assumant souvent des fonctions de solidarité et d'entraide, concevant leurs missions en dehors de tout cadre politique et prolongeant parfois les « sociétés grises » existant sous le système précédent¹³. D'emblée, les ONG de femmes centre-européennes, qui se sont en premier lieu tournées vers les pouvoirs publics pour assurer leur survie financière, ont du drainer des

¹⁰ Voir les travaux d'Irmina Matonyte, en lituanien. En anglais : MATONYTE, Irmina : « Women in Lithuanian Politics », in : MATLAND, Richard ; MONTGOMERY, Kathleen (dir.) : *Women's Access to Political Power in Post-communist Europe*, Oxford, 2003

¹¹ ANTIC, Milica ; GORTNAR, Maru_a : « Gender Quotas in Slovenia : a Short Analysis of Failures and Hopes », in : *European Political Science*, ECPR, Vol 3, n° 3, 2004

¹² ROTH, Silke : « One Step Forwards, One Step Backwards, One Step Backwards: The Impact of EU Policies on Gender Relations in Central and Eastern Europe », in : *Transitions*, vol. XLIV, n° 1, op. cit., pp. 15-27

¹³ L'existence de tels réseaux ne s'est cependant pas accompagnée de l'élaboration d'outils méthodologiques appropriés et s'est vue abordée dans la perspective fonctionnaliste de la démocratisation ou à travers l'analyse des mouvements sociaux et de l'action collective. Cf. FOREST, Maxime : « La prise en compte du genre dans

sources alternatives de financement. Tout au long de la décennie, elles ont pu s'adresser à un grand nombre d'acteurs institutionnels étrangers et internationaux, telles que les fondations allemandes et anglo-saxonnes (Open Society Fund, Ford Foundation, Friedrich-Herbert Stiftung, Heinrich Böll Stiftung), ainsi qu'à des institutions publiques ou des partis politiques étrangers. Tandis que la littérature était encline à surévaluer le rôle de ces ONG le plus souvent apolitiques en tant qu'acteurs de la « société civile », quelques auteurs ont néanmoins questionné l'influence de ces interactions¹⁴. Pour Susan Gal et Gail Kligman, les bailleurs de fonds étrangers développent en effet « leurs propres thèmes d'intérêts quant aux « dangers venant de l'Est », tels que la prostitution, les migrations ou le trafic d'êtres humains. Par le biais de procédures de qualification standardisées pour l'accès à des subventions, les ONG de femmes ont en conséquence appris « à produire tout « langage » ou « intérêt » que leurs bailleurs de fonds étaient susceptibles de financer »¹⁵.

Parallèlement à l'acquisition d'un savoir-faire technique en matière de recherche de subventions, certaines ONG ont également été confrontées à un « package conceptuel et idéologique »¹⁶, inspiré des théories *mainstream* et des paradigmes sur le genre, la gouvernance et l'action positive, diffusés à travers des canaux communautaires ou internationaux. Le recours croissant à ces concepts a dans le même temps accéléré le mouvement de professionnalisation des organisations les plus présentes sur les différentes scènes nationales. Celui-ci s'est en outre accompagné d'un rapide renouvellement générationnel de leurs membres actifs : ainsi, des activistes plus jeunes, souvent diplômées en sociologie, psychologie ou *gender studies*, ont-elles rejoint la génération fondatrice, fréquemment issue des milieux oppositionnels sous le communisme. Cette évolution s'est en particulier caractérisée par un glissement de la promotion d'une contre-culture (parfois qualifiée de « *grass-roots democracy* »), vers des stratégies plus pragmatiques et des domaines d'intervention ciblés. Les premières étapes de ce processus cognitif correspondent

l'analyse des transformations politiques est-européennes », in : FOREST, Maxime ; MINK, Georges (dir.), op. cit., pp. 85-105

¹⁴ GRUNBERG, Laura : « Women's NGOs in Romania », in : GAL, Susan ; KLIGMAN, Gail (dir.) : *Reproducing Gender: Politics, Publics and Everyday life After Socialism*, Princeton University Press, 2000. Sur le cas de la Roumanie, voir également les travaux de Ioana Cîrstocea, notamment sa thèse à l'EHESS (2005), à paraître.

¹⁵ GAL, Susan, KLINGMAN, Gail (dir.) : *The Politics of Gender after Socialism*, Princeton University Press, 2000

¹⁶ KOHLER-KOCH, Beate : « Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen » in : JACHTENFUCHS M., KOHLER-KOCH, B. (dir.) : *Europäische Integration*, Leske & Budrich, 1996

ainsi à la définition donnée par Sonia Alvarez à la « ngo-isation » des groupes civiques de femmes dans le contexte latino-américain¹⁷.

La variable externe, dont l'europanisation ne constitue que l'un des vecteurs, a joué un rôle central dans ce « cadrage cognitif », au sens notamment de la construction « d'une représentation commune des intérêts défendus, de ce qui est en jeu et des moyens légitimes pour les promouvoir »¹⁸. L'europanisation ne désigne ici en définitive qu'un approfondissement d'un phénomène de plus long terme, favorisé par l'ouverture de nouveaux canaux de financement¹⁹. Par ailleurs, par son volet législatif et institutionnel, elle a ouvert de nouveaux champs d'action et d'interaction autour de cette question. Le cas des organes en charge d'inspirer les politiques publiques du genre est à ce titre intéressant, dans la mesure où il accentue le processus de sélection, de différenciation et de spécialisation des acteurs associatifs, en même temps qu'il permet la diffusion d'un certain nombre de concepts.

- *La sélection des ressources et registres d'action pertinents : le cas de l'expertise*

Les notions *take-away* telles que le *gender mainstreaming*, le *gender budgeting* ou la parité et les registres d'action promus au niveau international en faveur de l'égalité des sexes ne sont cependant pas uniquement appropriés par les ONG de femmes, mais également adaptés en fonction de leurs contextes respectifs. En République tchèque, celui-ci inclut notamment une différenciation entre des organisations nées après 1989 et l'Union tchèque des femmes, reconvertie d'une ancienne structure²⁰, du point de vue de leurs publics et des registres d'action en faveur desquels elles arbitrent. Ainsi, tandis que les petites structures les plus visibles, fondées au début des années 1990 comme des centres d'information ou des cabinets

¹⁷ ALVAREZ, Sonia : «Latin American Feminisms 'Go Global': Trends of the 1990s and Challenges for the New Millennium» in : ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina ; ESCOBAR, Arthur (dir.) : *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*, Westview Press, Boulder, 1998. Voir aussi LANG, Sabine : « The NGOization of Feminism », in: SCOTT, Joan W., KAPLAN, Cora, KEATES, Debra (dir.) : *Transitions, Environments, Translations: Feminisms in International Politics*, Routledge, New-York, 1997

¹⁸ BALME Richard ; CHABANET, Didier ; WRIGHT, Vincent (dir.) : *L'Action collective en Europe*, Paris: Presses de Sciences Po, 2002

¹⁹ A compter du début des années 2000, la dimension genrée a été intégrée au cahier des charges des programmes Phare et depuis l'adhésion, plusieurs nouveaux Etats membres se sont dotés de leurs propres procédures de redistribution de fonds publics et communautaires, dédiées aux initiatives sur le genre.

²⁰ Tout en permettant un renouveau associatif, la transformation post-communiste a également confronté les anciennes organisations au dilemme de leur re-fondation ou de leur conversion. L'Union tchèque des femmes a opté pour la conjugaison d'une rupture idéologique avec une continuité des structures. Effet paradoxal de l'europanisation, elle s'avère l'une des rares organisations ex - communistes à jouir d'une reconnaissance institutionnelle. Pour un parcours différent, voir les travaux de Sandrine Devaux sur les *Pionniers* de l'Union socialiste de la jeunesse, in : *Politix*, vol. 17, n° 67, 2004

de conseil²¹, tendent aujourd'hui à orienter leur action et leurs revendications vers l'égalité salariale, la représentation en politique ou la violence conjugale, l'Union tchèque des femmes destine ses activités de soutien social et d'entraide aux femmes vivant en milieu rural ou mères célibataires. Ces caractéristiques, qui la rapproche davantage des modes d'action traditionnels du milieu associatif en République tchèque²², ne signalent pas pour autant une plus grande défiance vis-à-vis des modèles fournis par le niveau communautaire. Au contraire, l'Union cherche à faire valoir ses propres ressources, à savoir une capacité revendiquée à disséminer l'information et une plus grande représentativité au niveau territorial²³, afin de se démarquer aux yeux des pouvoirs publics tchèques et des acteurs communautaires.

Cette stratégie lui a permis de se poser en partenaire central d'un certain nombre de projets européens, de puiser au-delà du programme Phare Access et des fonds destinés aux projets adressés aux femmes²⁴ et de siéger au sein du Conseil gouvernemental à l'égalité des chances, aux côtés d'organisations qui mettent pour leur part en avant leurs ressources en expertise²⁵. Etabli en 2002, anticipant ainsi sur la recommandation de la Commission européenne en faveur de telles institutions dans tous les pays candidats, ce conseil consultatif d'une vingtaine de membre, est composé à parité de représentants des différents ministères d'une part et de la société civile et des milieux académiques, d'autre part. Si jusqu'à présent, faute de ressources et d'indépendance suffisante vis-à-vis de son ministère de tutelle²⁶, ce conseil ne constitue pas un véritable réseau de politique publique, il est en revanche le lieu d'expression d'une demande publique accrue en expertise.

La ressource experte est en particulier valorisée lors de la rédaction de rapports réguliers, principalement adressés dans le cadre des conférences CEDAW²⁷ et à la Commission européenne, à travers des documents définissant chaque année (depuis 1998), les priorités et les réalisations du gouvernement tchèque en matière d'égalité hommes-femmes. D'autre part, elle porte sur des outils statistiques permettant une ventilation par sexe,

²¹ Dans notre étude : Centre pour les études de genre, Pro-fem

²² DEVAUX, Sandrine. 2001. « La vie associative tchèque, entre héritages et innovations », in : *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 1019, La Documentation française, Paris, pp. 25-33 ; FRIC, Pavol : *Aktivita a potreby nezyskovych organizaci v CR*, Agnes-ICN, Prague, 1998

²³ L'Union revendique plusieurs dizaines de milliers de membres, réparties dans quelques 1600 sections locales

²⁴ En obtenant un soutien du programme SAPARD, dédié au milieu rural, par exemple

²⁵ Voir le point fait sur l'expertise comme mécanisme de représentation par : SAURUGGER, Sabine : « L'Expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », in : *Revue Française de Science Politique*, Vol. 2, n°4, 08/2002, pp. 375-400

²⁶ Le Ministère des affaires sociales agit en effet comme un goulot d'étranglement pour les recommandations les plus audacieuses et conserve la mainmise sur la soumission des initiatives législatives

²⁷ Conférence de l'ONU pour l'élimination des discriminations envers les femmes (1979), dont la République tchèque est partie prenante depuis 1993.

l'anticipation des conséquences pour les femmes de tel projet de loi, une mission de pédagogie destinée aux personnels administratifs sur l'objectif d'égalité, tel que défini au niveau supranational. A l'échelle régionale et en dépit de la grande hétérogénéité des statuts dont jouissent les sciences sociales, la figure du sociologue-expert demeure cependant marginale, voire entourée de suspicion²⁸. Ce sont principalement les milieux associatifs qui ont donc entrepris de répondre à la demande publique.

2.2 L'intégration progressive dans un système multi-niveaux de représentation

- Le recours aux techniques du lobbying

Un même processus cognitif affecte la définition des registres d'actions, qui contribue notamment à situer différemment ces organisations vis-à-vis de la fonction de lobbying. Parallèlement à l'expertise, certaines ont développé leur répertoire de techniques communicationnelles et d'influence. En République tchèque, le *Centre des études pour le genre* recourt fréquemment à l'organisation de séminaires d'information ou de formations (*training*), participe à des conférences publiques, diffuse des pétitions et s'assure une visibilité médiatique au travers de tribunes dans la presse quotidienne. De plus, autrefois adressée au public le plus large, son activité se redéploie à l'adresse de publics-cibles et en particulier vers les femmes occupant des fonctions managériales ou politiques. Les élu(e)s sont les destinataires réguliers de mailing d'information et voient leurs messageries submergées lors du débat de certains textes législatifs au parlement, comme ce fut récemment le cas au sujet de l'avortement. Les partis sont désormais courtisés, notamment par le biais de leurs clubs de femmes²⁹. Les campagnes électorales sont par ailleurs devenues l'occasion de promouvoir l'image de la femme politique et d'assurer aux candidates une sensibilisation élémentaire à la thématique des intérêts de genre³⁰.

Un certain nombre d'organisations s'inscrivent dans l'usage d'un répertoire d'action pluraliste, incluant le recours à des techniques de lobbying. Dans le cas de celles qui bénéficient d'une représentation au sein des conseils consultatifs sur l'égalité entre les sexes, ce répertoire est conjugué à l'établissement d'une relation corporatiste avec les pouvoirs

²⁸ VE_ERNIK, Jiří : „La sociologie et les enjeux de la recherche sur la transformation sociale“, in : FOREST, Maxime ; MINK, Georges (dir.), op. cit., pp. 125 - 155

²⁹ Une seule structure est directement liée à un parti, le _SSD (social-démocrate). Il existe par ailleurs deux autres clubs, l'un proche de la KDU-_SL, l'autre du Parti communiste (KS_M). Mais la capacité de l'Association des femmes sociales-démocrates (SD_) à relayer le discours communautarisé sur le genre auprès de la social-démocratie est d'autant plus faible que l'organisation fait l'objet d'une instrumentalisation par divers courants.

³⁰ La campagne européenne de mai-juin 2004 a permis d'inaugurer de nouvelles démarches en ce sens.

publics. Dans ces instances, l'expertise et/ou la représentativité constituent les principales ressources aux yeux de la puissance publique et attribuent aux acteurs une reconnaissance institutionnelle, qui est en même temps le gage d'une contribution possible à l'élaboration des politiques publiques. Comme nous l'avons souligné, l'hétérogénéité des divers acteurs associatifs, les amènent à puiser dans des ressources et des registres sensiblement différents. A cet égard, l'Union tchèque des femmes s'inscrit pour sa part dans une logique davantage corporatiste³¹.

La teneur du discours exposé au travers de ces différentes techniques de communication véhicule auprès des personnels politiques les approches élaborées au niveau communautaire. De plus, en marge de l'enceinte des conseils consultatifs, des missions d'information conjointes à l'étranger sur la gestion des politiques du genre, ainsi que les travaux de la commission parlementaire pour la famille et l'égalité des chances, établie en 2002, permettent de renforcer les contacts entre les animatrices des organisations de femmes et les élu(e)s. Quand bien même ces dernières demeurent dans l'ensemble rétives au principe d'actions positives, un certain nombre développent cependant de nouveaux modes d'action autour de la question de l'égalité entre les genres, inenvisageables il y a quelques années³². Mais encore, la publicité croissante faite à ce thème dans l'espace public, produit également des effets auprès d'une série d'entrepreneurs politiques. Tandis que les programmes les plus récents des partis de gauche font explicitement référence au cadre européen en matière d'égalité hommes-femmes, le genre constitue aussi une sorte de *lieu commun* pour des acteurs s'inscrivant dans une conformité avec un modèle de gouvernance européen. C'est le cas de *Oui à l'Europe*, une association créée à la veille du référendum de ratification du traité d'adhésion, en avril 2003. On peut aussi mentionner la fondation d'un *Parti de l'égalité des chances*, en février 2005.

³¹ A l'image d'un autre type d'organisations « héritières » : les syndicats. Les lectures néo-corporatistes appliquées à l'intermédiation des intérêts en Europe centrale demeurent cependant rares : PADGETT, Stéphane : *Organizing Democracy in Eastern Germany : Interest Groups in Post-Communist Society*, Cambridge University press, 2000. Voir aussi : KUBICEK, Paul : *Unbroken Ties. The State, Interest Associations, and Corporatism in Post-Soviet Ukraine*, University of Michigan press, 2000

³² En 1998, au lendemain des élections remportées par le parti social démocrate, l'absence de femmes au sein du nouveau cabinet avait débouché sur la constitution très médiatisée d'un « cabinet fantôme » exclusivement composé de femmes. En 2004, des propos sexistes tenues à l'assemblée ont provoqué une nouvelle mobilisation de la part de plusieurs élues, largement relayée par la presse.

- *L'interaction des différents niveaux de représentation et d'influence*

Or, ce processus qui affecte en priorité des acteurs non-gouvernementaux par ailleurs très divers, les incite également à conduire des stratégies coordonnées dans le cadre de coalitions nationales ou régionales et favorise dans le même temps leur contribution à la représentation des intérêts de genre au niveau communautaire. Le recours croissant au registre du lobbying et la volonté de peser sur les processus décisionnels ont ainsi plaidé en faveur de coalitions nationales en République tchèque (1999)³³ ou en Slovaquie (2002). Ce souci de créer des synergies entre différentes structures à des fins de lobbying s'illustre également dans le cadre de deux coalitions régionales : *Karat*³⁴ et le *East-West Women Network*³⁵. La première, enregistrée en 2001 comme association internationale en Pologne, où elle est basée, s'affirme explicitement comme un lobby agissant « en faveur des besoins et des intérêts des femmes dans la région à tous les niveaux de décision »³⁶. Au cours des trois dernières années, cette influence s'est principalement exercée dans le cadre du processus d'adhésion.

Si des contacts ont été établis au niveau régional dès le début des années 1990, les relations des acteurs centre-européens mobilisés autour des politiques du genre avec le LEF sont en règle générale demeurées limitées au cours de la période de pré-adhésion³⁷. Deux facteurs sont susceptibles d'éclairer cette situation. D'une part, l'identité du LEF n'a émergé qu'avec difficulté, dans la mesure où la définition d'intérêts génériques communs aux femmes européennes est longtemps demeurée problématique³⁸. Or, les premiers contacts entre féministes de l'Est et de l'Ouest avaient révélé des divergences quant à la lecture du passé

³³ Association pro Rovné Priležitosti Zen a Muzu [Association pour l'égalité des chances entre hommes et femmes]. Celle-ci se propose de « susciter des conditions favorables à l'égalité de genre dans tous les secteurs de la vie sociale et économique », in : *Bulletin ARP*, N°1, 2002

³⁴ Fondée en 1997, dans le sillage de la conférence de Pékin, *Karat*, qui rassemble une quarantaine d'associations de toute la région, a d'emblée cherché à s'inscrire dans une dynamique internationale. En 1999, un rapport conjoint a été présenté en son nom lors de la 43ème session de la Commission des Nations unies sur le statut des femmes et l'année suivante, l'organisation a été représentée lors de la conférence de suivi du plan d'action adopté à Pékin en 1995.

³⁵ Fondé en 1990 aux Etats-Unis, par des féministes originaires des USA, d'Europe occidentale, orientale et balkanique, il a engendré plusieurs structures indépendantes en Pologne et dans la CEI.

³⁶ Article 6 des statuts de l'organisation, version amendée, *Karat*, Varsovie, 11/2003 (voir aussi : www.karat.org/about_us/statute.html)

³⁷ Seules la Lettonie et la Hongrie avaient établi des coordinations nationales dès avant mai 2004, les autres pays candidats ne disposant que de membres correspondants

³⁸ HOSKYNS, Catherine : *Integrating Gender : Women, Law and Politics in the European Union*, Verso, Londres, 1996 ; JACQUOT, Sophie : *L'Evolution d'un groupe d'intérêt public communautaire : le LEF depuis sa création*, Mémoire de DEA, IEP de Paris, 2001

communiste ou des frontières public/privé. De tels malentendus³⁹ ont probablement contribué à freiner les ardeurs de part et d'autre. Une autre explication possible tient à la logique de membre appliquée par le LEF, en faveur de l'adhésion d'organisations « parapluie ». Soutenue par la Commission européenne⁴⁰, celle-ci a pu un temps entraver l'élargissement du lobby, aussi longtemps que les organisations de femmes étaient engagées dans un processus de différenciation aux niveaux nationaux, peu propice aux collaborations.

Tandis que celui-ci fonctionnait avec les mêmes statuts depuis sa fondation, une assemblée extraordinaire réunie en octobre 2004 a permis de les réviser, afin de faciliter l'intégration de 7 nouvelles coordinations nationales⁴¹. En apparence, il semble donc que l'organisation ait pris la mesure des défis posés par l'élargissement. Mais aux niveaux nationaux, le caractère restreint de ces coordinations⁴² souligne les limites des effets de l'adhésion sur l'émergence de lobbies susceptibles de peser sur l'élaboration des politiques publiques. L'évolution du LEF depuis la l'adhésion des nouveaux membres, ouvre cependant un nouveau chapitre à l'eupéanisation du genre à l'échelle de l'Europe élargie, en permettant l'intégration progressive des acteurs centre-européens dans un système *multi-niveaux* de représentation⁴³.

Conclusions

Depuis leur adhésion au premier mai 2004, l'exceptionnalisme méthodologique ayant eu cours dans l'analyse de l'évolution des politiques du genre dans les Etats post-

³⁹ Une abondante littérature a cherché à en éclairer les fondements. Voir : HAVELKOVA, Hana : « Transitory and Persistent Differences : Feminism East and West », in : Scott, Joan W., Kaplan, Cora, Keates, Debra (dir.) : *Transitions, Environments, Translations*, op. cit. ; _IKLOVA, Ji_ína : « Why We Resist Western-style Feminism? », in : *Transition*, no 5, 1998 ; TATUR, Melanie : « Why Is There No Women's Movement in Eastern Europe? », in : Lewis, P.G. (dir.) : *Democracy and Civil Society in Eastern Europe: Selected Papers from the Fourth World Congress for Soviet and East European Studies*, Macmillan, Londres, 1992, pp. 61-75

⁴⁰ GREENWOOD, Justin ; ASPINWALL, Mark (dir.): *Collective Action in the European Union*, Routledge, Londres, 1998

⁴¹ Depuis lors, le Lobby européen des femmes compte une vice-présidente lettone parmi les cinq membres de son nouvel exécutif et 6 représentantes des nouveaux Etats membres d'Europe centrale sur les 28 sièges de son conseil d'administration.

⁴² Ainsi, en République tchèque, loin d'être créée *ex nihilo*, la coordination du LEF émane de *l'Association pour l'égalité des chances*.

⁴³ Bien que se référant à une même complexité, ce terme désigne selon les auteurs plusieurs niveaux de « policy making » et d'influence à l'intérieur même des institutions européennes, ou bien (comme ici), un système qui combine différents niveaux, du régional au supranational. Cf. GRANDE, Edgar : « The state and interest groups in a framework of multi-level decision-making: the case of the European Union », in : *Journal of European Public Policy-Making*, vol. 3, n° 3, pp. 318-338, 1996 ; HELFFERICH, Barbara ; KOLB, Felix : « Multilevel Action Coordination in European Contentious Politics: the Core of the European Women's Lobby », in : IMIG, Doug, TARROW, Sidney (dir.) : *Contentious Europeans : Protest and Politics in an Integrating Europe*, Rowman and Littlefield, 2001

communistes d'Europe centrale n'est plus de mise. Ceux-ci tiennent désormais toute leur place dans une approche comparative de la dimension genrée des politiques publiques dans l'Europe élargie. A notre sens, cette analyse peut recourir au plus large éventail de paradigmes et privilégier soit un comparatisme générique (entre d'hypothétiques modèles), soit des comparaisons entre cas nationaux, tout en s'affranchissant du traditionnel clivage Est-Ouest. Pour autant, dans cette perspective, il convient de tenir compte de trois aspects importants.

D'une part, l'élargissement à l'Est de l'Union européenne a répercuté les évolutions intervenues depuis les précédentes adhésions dans le traitement communautaire de l'égalité hommes-femmes, introduisant de nouveaux leviers pour influencer sur la forme et le contenu des politiques publiques des nouveaux adhérents. D'autre part, pour en apprécier l'impact réel, il convient de faire droit à une conception interactive de l'eupéanisation, qui mette en exergue la marge d'autonomie des acteurs face à l'apprentissage et à l'usage des conceptions communautaires et des instruments qu'elles inspirent. Enfin, il est nécessaire dans l'appréhension de ces interactions, de prêter attention aux processus de différenciation et de cristallisation politique engendrés lors de la période post-communiste, ainsi qu'à certains effets de dépendance et d'héritage.