

**VIIIe Congrès de l'Association française de science politique
Lyon, 14-16 septembre 2005**

ATELIER 13 « GENRE ET ACTIONS PUBLIQUES EN EUROPE »

**L'INSTRUMENTATION DU *GENDER MAINSTREAMING* A LA COMMISSION EUROPEENNE :
ENTRE 'INGENIERIE SOCIALE' ET 'INGENIERIE BUREAUCRATIQUE'.**

Sophie Jacquot
sophie.jacquot@sciences-po.org

Doctorante à l'IEP de Paris
ATER à l'Université Paris 13

Introduction : « ingénierie sociale »¹ et instrumentation.

Depuis près de trente ans, la Communauté, puis l'Union, européenne a développé une politique de plus en plus vaste et englobante dans le domaine de la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes. Cette politique a, dès l'origine, eu un positionnement instable, profondément marqué par l'ambiguïté de la référence juridique qui la fonde et lui donne sa légitimité. L'article 119 du traité de Rome (renuméroté art. 141 depuis Amsterdam), traitant de l'égalité de rémunération entre hommes et femmes, a été imposé à ses partenaires par la France, seul des membres fondateurs qui appliquait ce principe d'égalité au niveau national et qui craignait donc pour la compétitivité de ses secteurs économiques à forte main d'œuvre, comme le textile. L'objectif visé n'était nullement un objectif de justice sociale, l'ambition était bien moins humaniste qu'économique. Le paradoxe réside donc dans le fait que cette politique s'est constamment développée en marchant sur ses deux jambes (économique et sociale), jusqu'à devenir l'un des champs réglementaires² les plus importants de la politique sociale européenne, tout en s'accommodant du grand écart qui lui était imposé par l'orientation essentiellement économique de la Communauté. La nature intrinsèquement duale de la politique communautaire de l'égalité entre les femmes et les hommes est d'ailleurs explicitement mise en lumière dès 1976 par la Cour de Justice des Communautés dans son interprétation de l'article 119, soulignant sa « double finalité » : lutter contre les désavantages concurrentiels et être un instrument de progrès social³.

Les quinze premières années de mise en œuvre de cette politique communautaire d'égalité, sous la forme du vote de plusieurs directives majeures⁴ et de la création de programmes d'« actions positives »⁵, entraînent une amélioration plus qu'indéniable des droits des femmes dans les Etats membres. Cependant, après cette période de développement intense, à partir du début des années 1990, les résultats de cette politique en termes d'égalité réelle, concrète, commencent à être perçus comme insatisfaisants – le meilleur exemple résidant très certainement dans la persistance des inégalités sexuées de salaire. Ainsi, dans un rapport visant à réaliser un « bilan des progrès » et revenant sur les évolutions des dernières décennies, la Commission européenne constate que « les succès obtenus dans la promotion de l'égalité et la réduction des écarts entre les femmes et les hommes [...] varient dans le temps

¹ L'expression est empruntée à Desmond King : « The American State and Social Engineering : Policy Instruments in Affirmative Action », article à paraître dans *Governance*.

² et distributifs dans une moindre mesure.

³ « ...l'article 119 poursuit une *double finalité* ; *d'une part*, [il] a pour fonction d'éviter que [...] les entreprises établies dans des Etats qui ont effectivement réalisé les principes de l'égalité de rémunération, ne subissent un désavantage concurrentiel [...] ; *d'autre part*..., cette disposition relève des *objectifs sociaux* de la Communauté, celle-ci ne se limitant pas à une union économique, mais devant assurer en même temps par une action commune, le progrès social et poursuivre l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi des peuples européens... », Arrêt Defrenne (Aff. 43/75) [italiques ajoutées].

⁴ Directive sur l'égalité de salaire (1975), directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi, de formation professionnelle, de promotion et des conditions générales de travail (1976), directive sur les régimes statutaires de sécurité sociale (1978), directive sur l'application du principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes exerçant une activité indépendante, y compris une activité agricole, ainsi que sur la protection de la maternité (1986).

⁵ Expression idiomatique désignant des programmes de distribution de financements européens que l'on peut classer dans la catégorie « discrimination positive » en faveur des femmes (femmes entrepreneurs, salariées, vivant en milieu rural...) : Programme d'action pour l'égalité des chances pour les femmes (1982-1985) ; Programme d'action pour l'égalité des chances pour les femmes (1986-1990) ; Troisième programme d'action à moyen-terme, 1991-1995 ; Quatrième programme d'action à moyen-terme pour l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, 1996-2000 ; Cinquième programme cadre « Vers une stratégie communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (2001-2005) ».

et d'un Etat membre à l'autre, et des écarts significatifs entre les deux sexes existent toujours dans la plupart des domaines stratégiques »⁶.

C'est durant cette période de retour critique sur les politiques menées précédemment que l'idée de prise en compte de la dimension de genre émerge, et est portée par un certain nombre d'acteurs en tant que solution aux insuffisances, comprises comme étant celles de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes de l'Union européenne. Le véhicule privilégié de cette nouvelle conception est le *gender mainstreaming*. La prise en compte de la dimension de genre, ou approche globale de l'égalité, 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 politiques publiques, à l'origine de la perpétuation des inégalités. Dans ce cadre, le *gender mainstreaming* est l'instrument permettant de déconstruire ces phénomènes en interrogeant systématiquement les politiques publiques sur leurs effets différentiels sur la situation des femmes et des hommes.

On le voit, l'approche globale de l'égalité vise le caractère structurel des inégalités qui traversent la société. D'ailleurs, dans un rapport de référence sur le sujet, le Groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité du Conseil de l'Europe écrit « le point de départ du 'mainstreaming' est la société dans son ensemble »⁷. L'objectif est particulièrement large, il s'agit de jouer sur la construction sociale des identités masculine ou féminines et sur les tâches, rôles, fonctions qui sont attribués à chacun dans la vie publique et privée en lien avec ces identités de genre construites et les valeurs qui les irriguent. C'est en ce sens qu'il est possible de parler avec Desmond King d'« ingénierie sociale » dans le cas des politiques de prise en compte du genre et de l'instrument de *gender mainstreaming*. En effet, ce dernier utilise cette expression pour désigner les politiques d'*affirmative action* et d'eugénisme aux Etats-Unis, deux politiques qui ont pour objectif d'agir sur les frontières internes à la société, de redessiner les limites entre les groupes, notamment en termes d'accès à la *polity*. Dans le cas de l'*affirmative action*, le but principal est d'effectuer « a social engineering of society to redress enduring historical injustices and to establish barriers against future harms »⁸. En ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes, il s'agit, de la même façon, comme cela est expliqué dans le premier texte important des institutions européennes sur cette question, de « construire un nouveau partenariat entre les femmes et les hommes »⁹, c'est-à-dire une sorte de nouveau contrat social visant à refonder les relations entre les sexes et donc à éliminer les barrières hiérarchiques qui les séparent dans de nombreux domaines.

Parler d'« ingénierie sociale » nous permet de pointer deux éléments. Tout d'abord, le caractère ambitieux, voire démesuré, de l'action envisagée, et, ensuite, l'importance qu'acquiert l'instrumentation de cette action publique. En effet, pour citer à nouveau Desmond King et l'exemple de l'*affirmative action*, « This range of ambitions makes it more difficult, though not impossible, to measure the success or effectiveness of affirmative action. Certain indicators [...] can be constructed but these will not measure the more nebulous aspects of affirmative action such as changed attitudes and a future societal trajectory shaped

⁶ *Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes, 2004*. Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions, 19/02/04, COM(2004) 115 final, p. 4.

⁷ Conseil de l'Europe, Rapport final d'activités du Groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité, *L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des « bonnes pratiques »*, EG-S-MS (98) 2, Strasbourg, mai 1998, p. 16.

⁸ KING, Desmond, *op. cit.*

⁹ Communication de la Commission intitulée « *Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires* », février 1996, COM (96) 67 final.

by its terms. »¹⁰. Des objectifs aussi vastes rendent donc difficile toute « mesure » plus ou moins exacte des effets des composantes les plus ambitieuses de ces politiques, notamment le lien entre politique publique et changements sociaux profonds. Néanmoins, un moyen de tourner la difficulté en s'appuyant sur des données empiriques est de s'intéresser à l'instrumentation de cette action publique et à son appropriation par les acteurs chargés de la mettre en œuvre. Se poser la question de l'instrumentation, c'est s'interroger sur « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments [...] qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale »¹¹. Comment la nouvelle mesure est-elle reçue et comprise par les acteurs qui doivent la traduire en actes concrets ? Quel travail politique effectuent-ils pour se l'approprier ? Que cela peut-il nous apprendre sur les effets des instruments d'action publique ? Enfin, ainsi qu'on l'a déjà évoqué, la dimension de l'instrumentation prend une importance toute particulière dans le cas d'un instrument d'« ingénierie sociale » qui entend agir sur les valeurs et les représentations de la société. On sait que, déjà dans le cas la mise en œuvre des normes juridiques, les « normes secondaires d'application »¹² et le sens que les acteurs de la mise en œuvre donnent à leurs actions jouent un rôle primordial. On peut alors faire l'hypothèse selon laquelle le rôle du travail politique et des usages réalisés par ces acteurs est encore plus central et problématique dans le cas du *gender mainstreaming*, instrument souple et non contraignant qui, pour produire un effet sur le monde doit être pris en charge par des acteurs qui vont se l'approprier et donc imprimer leur propre conception de ce qu'est ou doit être cet instrument.

Ainsi, afin de voir comment, à l'échelle communautaire, se déploie un instrument porteur d'une volonté d'« ingénierie sociale », et comment il se confronte à l'instrumentation et est travaillé par les usages qui sont faits de lui, nous procéderons de la façon suivante. Nous nous intéresserons tout d'abord à la phase précédant immédiatement l'instrumentation, c'est-à-dire la consolidation d'une idée, sa construction en tant que norme d'action publique. Dans le cas du *gender mainstreaming*, l'agrégation des intérêts nécessaire à la prise de décision va peser fortement sur l'instrumentation et la mise en œuvre. Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur les différentes modalités de traduction du *gender mainstreaming* par les acteurs administratifs. Puis, nous finirons par tirer des premières conclusions sur les effets du processus d'instrumentation du *gender mainstreaming* et sur les liens entre « ingénierie bureaucratique » et « ingénierie sociale ».

1. La construction d'un instrument de politique publique polysémique.

Dans la panoplie des instruments qui composent la politique publique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes, le *gender mainstreaming* vient s'ajouter, à partir du milieu des années 1990, aux instruments législatifs et réglementaires que sont les directives qui visent à l'égalité formelle et en droit des femmes et des hommes, et aux instruments économiques que sont les programmes d'actions positives qui visent à redistribuer des financements en faveur des femmes. C'est l'ensemble de ces instruments qui constitue la politique d'égalité et se trouve à disposition de l'Union. Le *gender mainstreaming* est donc un de ces instruments dont la particularité est d'avoir une visée globale, transversale, donc de ne

¹⁰ KING, Desmond, *op. cit.*

¹¹ LASCOURMES, Pierre, LE GALES, Patrick, « Instrument », dans BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2004, p. 268.

¹² LASCOURMES, Pierre, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, n°40, 1990, pp.43-71.

pas dépendre uniquement pour son développement, sa mise en œuvre, son suivi, son évaluation, des acteurs et des institutions spécifiques au secteur de l'égalité.

De son apparition dans le sillage de la Conférence des Nations Unies sur les femmes à Pékin en 1995 à son institutionnalisation par le biais de l'article 3.2 du traité d'Amsterdam, le *gender mainstreaming* est un instrument en mesure d'agréger des intérêts différents, de fonder un consensus politique, mais un « consensus ambigu »¹³.

Bruno Jobert, dans son introduction au *Tournant néo-libéral en Europe*, écrit que « la réception de nouveaux diagnostics et de nouvelles solutions dépend de leur capacité à fixer les termes d'un nouveau compromis entre les différents acteurs composant les réseaux de politiques publiques. »¹⁴. Le *gender mainstreaming*, suivant cette même logique, doit pouvoir agréger l'ensemble des acteurs afin d'être adopté et reconnu comme légitime, et, pour cela son contenu se révèle nécessairement flou et ambigu, c'est la condition même de son acceptation.

Afin d'illustrer de processus, il est possible de se concentrer sur l'exemple de la négociation de la Communication « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires », qui est le premier texte communautaire à affirmer un engagement politique sur le sujet au début de l'année 1996¹⁵. Il s'agit en effet de trouver un compromis entre une communauté de spécialistes (Unité égalité des chances de la Commission européenne au sein de la DG V et Commission des droits des femmes du Parlement européen) qui veut un texte le plus contraignant possible, et les autres Directions générales, nécessairement associées à la négociation d'un texte sur un instrument transversal, que l'on peut, dans l'ensemble et sans grand risque de se tromper, qualifier de très réticentes à ce texte. Cette opposition, et le processus de rédaction particulièrement fastidieux¹⁶, expliquent pourquoi le consensus final se révèle polysémique. En effet, le concept même de *gender mainstreaming* est particulièrement flou, et pas seulement dans sa dénomination. Un véritable travail de réflexion et d'explication sur la nature du *mainstreaming*, que ce soit sur ses implications théoriques ou pratiques au niveau du système communautaire, n'a jamais été vraiment réalisé. Par conséquent, les acteurs ne le comprennent pas tous de la même façon, le concept flou se retrouve investi de sens multiples et le texte se révèle ambigu car soumis à ces influences multiples.

On peut ainsi citer plusieurs types de conceptions différentes et parfois contradictoires selon les d'acteurs au sein des institutions européennes.

Il existe tout d'abord une conception extensive de la stratégie de *mainstreaming* dont on peut trouver un exemple dans le rapport du Parlement européen sur la Communication de la Commission¹⁷. Dans ce texte, la rapporteure, Angela Kokkola, considère que « cet objectif stratégique doit devenir la 'norme' dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de

¹³ PALIER, Bruno, « Gouverner le changement des politiques de protection sociale », in FAVRE, Pierre, HAYWARD, Jack, SCHEMEIL, Yves, *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po, 2003, p. 176-177.

¹⁴ JOBERT, Bruno, « Le retour du politique », in *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1994, p. 18-19.

¹⁵ Pour de plus amples précisions, se reporter à JACQUOT, Sophie, « Sequences of Policy Change : European Gender Equality Policies and the Emergence of the Gender Mainstreaming Principle, 1989-1996 », *ECPR General Conference*, 18-21 Septembre 2003, Panel « International Institutions and Gender Equality ».

¹⁶ Selon une ancienne fonctionnaire de l'Unité égalité des chances : « La première Communication de la Commission sur le *mainstreaming*, ça a été une lutte épouvantable. C'est un mauvais texte finalement, mais aussi ça avait été le résultat d'une lutte interne au sein de la DG Emploi, avec notre cabinet, avec les autres DG quand c'était passé en interservices, c'était épouvantable. A chaque fois on rechangeait un mot, c'était vraiment une espèce de guérilla administrative. ». Entretien, 19 juin 2002.

¹⁷ PARLEMENT EUROPEEN, *Rapport sur la communication de la Commission intitulée « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires – Mainstreaming »*, rapporteur : Mme Angela Kokkola, 18 juillet 1997.

l'UE », et avance pour cela des propositions comme la création d'un service spécial de suivi et de coordination attaché au Secrétariat général de la Commission, le vote d'un budget spécial et demande que « pour chaque programme et chaque mesure proposés ou engagés, il convient de procéder à une évaluation des répercussions sur l'égalité des chances préalablement à leur mise en œuvre et, très certainement, après celle-ci ».

On trouve ensuite parmi les DG appelées à se prononcer sur le texte une conception minimaliste de la stratégie de *mainstreaming* qui la considère comme un simple processus bureaucratique supplémentaire, consistant à réaliser des « fiches d'impact » pour chaque action ou programme élaboré.

On trouve également une conception réductrice qui consiste à réduire la stratégie de *mainstreaming* à une prise en compte plus importante de la question de l'égalité des chances dans la politique du personnel de la Commission.

Dans certaines DG, on constate aussi une conception défensive par rapport à la stratégie de *mainstreaming* qui est mise en place. C'est le cas par exemple de la DG IV (Concurrence) qui déclare d'emblée n'être en rien concernée. C'est aussi de la DG III (Industrie) qui reconnaît que la compétitivité de l'économie européenne dépend avant tout de la qualité de sa main d'œuvre et plaide par conséquent pour une augmentation de l'offre de travail qualifié, notamment féminin, mais qui s'inquiète du lien « égalité des chances et coûts » : « Le coût de l'égalité des chances devrait [...] être supporté par la collectivité plutôt que par les employeurs qui recrutent des femmes Si ces derniers devaient assumer le coût de garderies et de congé-maternité, les chances des femmes de trouver un emploi seraient considérablement réduites »¹⁸.

On trouve enfin, mais de façon marginale, une conception conservatrice de la stratégie de *mainstreaming* comme, par exemple, dans la réponse de la DG XXIV (Politique des consommateurs) qui indique que dans son domaine de compétence « there are of course certain subjects which may interest women more than men – the safety and use of cosmetic products, the safety of toys, the correct and informative use of labelling on products etc. » !

La rédaction du texte de la Communication finalement accepté par tous les acteurs préserve tout à fait cette polysémie dans la compréhension de la stratégie de *mainstreaming*. Les ambiguïté de départ se retrouvent dans le texte, ce qui permet en fin de compte son adoption par le Collège des commissaires. Ainsi, le texte est suffisamment « fourre-tout » pour ne mécontenter personne et être acceptable par tous. En effet, si le rapport du Parlement européen critique assez sévèrement la Communication (en particulier son ambition limitée et le fait qu'aucune mesure concrète ni aucun calendrier ne figurent dans le texte), il reste que le document est adopté et le *gender mainstreaming* reconnu comme principe d'action des politiques communautaires dans tous les domaines, alors qu'en 1996 la seule base législative pour la politique de lutte contre les inégalités basées sur le sexe au niveau de l'Union est l'article 119 sur l'égalité de traitement sur le marché du travail.

On voit bien que le *gender mainstreaming* correspond à la définition d'une « idéologie molle »¹⁹ qui est capable de recevoir et de porter des conceptions (du monde et de la politique en question) et des intérêts différents. C'est bien cette malléabilité, cette polysémie qui lui a permis d'être introduit en tant que nouvel transversal. Ceci nous permet également de nous

¹⁸ On voit ici que la DG Industrie, en plus de partir du principe selon lequel ce sont forcément les femmes qui prennent la charge de la garde des enfants, prend comme donnée implicite le fait que les entreprises raisonnent et raisonneront pour leur recrutement à partir de critères de discrimination directe.

¹⁹ JOBERT, Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », Revue française de science politique, vol. 42, n° 2, 1992, p. 219-234 et PALIER, Bruno, *op. cit.*, 2003.

rendre compte qu'au moment de son élaboration et de son adoption il est impossible de définir ou de repérer « le » sens unique et univoque d'une mesure ou d'un instrument d'action publique, mais qu'en revanche « il convient plutôt d'en saisir LES sens possibles afin de comprendre comment un consensus ambigu a pu se créer autour de celle-ci. En revanche, c'est l'analyse de la mise en œuvre de ces mesures qui va en préciser le sens »²⁰. Ce que nous allons nous attacher à faire dans la seconde partie de ce texte.

2. Les multiples modalités de traduction : une typologie des usages du *gender mainstreaming*.

A partir de 1996, l'instrumentation puis la mise en œuvre de l'intégration de la dimension de genre dans les politiques et actions de l'Union européenne sont pilotées par l'Unité égalité des chances de la Commission européenne (DG V-Emploi et affaires sociales), l'ensemble du processus devant être supervisé par le Groupe de commissaires sur l'égalité des chances. Un certain nombre d'outils et de procédures internes ont été mis en place au niveau de la Commission européenne, le Groupe interservices sur l'égalité entre les femmes et les hommes qui rassemble les *gender correspondents* de chaque DG étant certainement l'organe central du suivi de l'intégration. A cette structure de coordination se sont ajoutés des outils moins relationnels : tableaux de bord, guide d'évaluation de l'impact selon le genre, rapports annuels sur l'intégration de l'exigence d'égalité par les différents services, organisation de formation et de modules de sensibilisation à la question de l'impact différencié des politiques selon le sexe destinés aux fonctionnaires, élaboration de fiches d'impact types, séminaires communs à plusieurs DG abordant la question du genre dans le cadre d'un texte particulier, etc.

De par sa nature transversale, le *gender mainstreaming* est un instrument nécessairement dépendant de multiples acteurs qui doivent lui donner forme et réalité : afin que la dimension de genre soit prise en compte dans les fonds structurels, la DG Politique régionale doit elle-même adopter une stratégie de prise en compte du genre ; afin que la dimension de genre soit prise en compte dans les PCRD, la DG Recherche doit elle-même adopter une stratégie de prise en compte du genre ; et ainsi de suite. En effet, la DG Emploi qui coordonne le processus donne à l'ensemble des services de la Commission concernés des instructions générales, met à leur disposition des procédures et des guides d'utilisation, mais néanmoins, la traduction pratique du *gender mainstreaming* dans chaque politique sectorielle est largement déconcentrée et relève des divisions administratives sectorielles pertinentes. C'est ainsi, qu'en étudiant de façon systématique l'implication (son degré et sa nature) de chaque DG dans ce processus de traduction, en analysant les choix d'outils qui sont fait par chaque DG parmi l'ensemble de ceux qui composent le dispositif de mise en œuvre du *gender mainstreaming*, il est possible de formaliser une typologie des différents usages²¹ du *gender mainstreaming* au sein de la Commission européenne, donc au sein des politiques européennes. La construction de cette typologie se fonde sur des entretiens semi-directifs réalisés entre novembre 2002 et janvier 2003 avec des membres du Groupe interservices sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes de la Commission européenne, issus de la plupart des DG (Santé et protection des consommateurs, Eurostat, Justice et affaires intérieures, Développement, Agriculture, Elargissement, Commerce, Recherche, Environnement, etc.), ainsi que sur l'analyse de documents de travail internes à la

²⁰ PALIER, Bruno, *op. cit.*, 2003, p. 176-177.

²¹ JACQUOT, Sophie, WOLL, Cornelia, « Introduction. Usages et travail politiques : une sociologie compréhensive des usages de l'intégration européenne », dans JACQUOT, Sophie, WOLL, Cornelia (dir.), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, « Logiques Politiques », 2004, p. 1-29.

Commission et relatifs à l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de *mainstreaming*. La DG Emploi et le cabinet de la commissaire de l'époque, Anna Diamantopoulou, produisent en effet périodiquement des documents de suivi dans le cadre des réunions du Groupe de commissaires sur l'égalité des chances. Ces documents, programmes de travail et *scoreboards* visent à instaurer une dynamique de mise en œuvre par l'application du principe de « *naming and shaming* » du *benchmarking* au domaine de la prise en compte du genre. Cependant, concernant un instrument de *soft law*, donc non contraignant, comme le *gender mainstreaming*, les différents services de la Commission sont libres d'entrer, ou non, dans le jeu mais aussi de sélectionner dans le dispositif mis à leur disposition (statistiques ventilées par sexe, indicateurs, groupes de travail, réseaux d'acteurs, séminaires de formation des décideurs, publications, études, actions de communication, parité dans les groupes de travail, insertion de la dimension de genre dans les appels d'offres, etc.) les outils qu'ils souhaitent. Cette marge de manœuvre laissée aux acteurs induit une multitude d'usages qui vient s'ajouter à la polysémie déjà décrite.

D'une façon générale, différencier des usages nous permet ici de montrer les utilisations, appropriations multiples d'un instrument d'action publique dont le sens est loin d'être stabilisé au moment de sa conception, mais aussi, en créant des catégories, de comprendre, au niveau plus micro, grâce à l'attention à l'instrumentation, le sens non plus compris mais donné et transmis au moment de la mise en œuvre dans les politiques. L'objectif est donc de sérier les différents effets produits par le GM par l'intermédiaire des réappropriations effectuées par les acteurs. Schématiquement, il est ainsi possible de distinguer quatre catégories d'usages du *gender mainstreaming* : un usage puriste, un usage opportuniste, un usage conformiste et, enfin, un usage stratégique.

L'usage de type conformiste représente la grande majorité des usages du *gender mainstreaming* réalisés au sein des services de la Commission. Dans ce cas, la norme d'égalité reste exogène aux acteurs, l'obligation administrative de prise en compte de la dimension de genre est vécue comme une contrainte supplémentaire, notamment en termes de temps de travail. La mise en œuvre se fait donc *a minima*, dans le cadre de ce que March et Olsen qualifient de « *logic of appropriateness* »²² ou que l'on pourrait également désigner comme *lip service*, dans laquelle il est convenable pour les membres de la Commission de se conformer, au moins en surface, aux demandes de l'institution. Correspondant à ce schéma, on trouve donc des exemples de lancement d'études et d'études d'impact sur des points de détails de programmes communautaires, de déclaration de suivi et de mise en œuvre de recommandations comme celle de la représentation à parité des hommes et des femmes dans les comités d'experts, etc. Cela se couple assez régulièrement avec une forme d'inertie organisée, d'évitement qui va, elle, par exemple, se traduire par la reconnaissance du bien fondé de l'objectif communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes, qui fait partie du *mainstream* communautaire, mais par l'affirmation qu'il doit être réalisé par d'autres. Les stagiaires et remplaçant-e-s seront délégués aux réunions par les personnes officiellement en charge du *gender mainstreaming*, etc. L'opposition n'est donc en rien frontale ni délibérée, elle est simplement vécue comme la conséquences des conditions de travail et des multiples obligations des fonctionnaires.

Le type d'usage qui est très certainement le plus intéressant à étudier est l'usage stratégique car il est le principal en termes d'influence, de poids politique et de redéfinition des représentations liées à la lutte pour l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau de l'Union. C'est lui qui va contribuer à redessiner le paradigme communautaire de l'égalité. Dans cette perspective, l'égalité entre les femmes et les hommes est mise au service de l'emploi, et c'est le *gender mainstreaming* qui est l'instrument principal de cette

²² MARCH, James G., OLSEN, Johan P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York (NY), The Free Press, 1989.

reconversion²³. L'intégration du *mainstreaming* dans la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), la construction d'indicateurs liés aux Grandes orientations de politique économique (GOPE), la prise en compte de l'égalité dans une optique d'efficacité strictement économique dans les études d'impact coordonnées par le Secrétariat général sont les principaux vecteurs de cette orientation spécifique de la préoccupation d'égalité. La hausse des taux d'emploi et la compétitivité deviennent donc, par l'intermédiaire des usages stratégiques de la hiérarchie de la DG Emploi au cours des dernières années notamment, les objectifs principaux que le *gender mainstreaming* doit servir et qui lui donne sa légitimité politique ou le fait qu'il soit mentionné en tant qu'instrument utile et nécessaire par le Conseil européen²⁴. En dehors de cet usage stratégique externe (c'est-à-dire qui concerne l'intégration de la dimension de genre dans les politiques publiques européennes) il est également possible de repérer un usage stratégique interne à la Commission européenne, lié à la gestion des ressources humaines de cette institution. En effet, le *gender mainstreaming* connaît également une mise au service de la « bonne gouvernance » interne de la Commission. La prise en compte du genre est incluse dans les stratégies managériales de la Commission en termes d'objectifs à atteindre. On peut ainsi trouver des documents internes qui classent les différents services en fonction de leur pourcentage représentant ces objectifs à atteindre et leur taux de « réussite ». Les programmes de travail des services concernés sont détournés de leur visée originelle. Alors que les informations collectées constituaient des moyens d'action politique, elles sont désormais destinées à la construction d'« indicateurs de performance », de critères d'évaluation et de notation de ces services.

On voit donc que l'on passe directement de l'instrumentation du *gender mainstreaming* (sa mise en instruments) à son instrumentalisation (sa mise au service d'objectifs autres que l'égalité entre les femmes et les hommes)²⁵.

L'usage puriste du *mainstreaming* s'inscrit en opposition à l'usage stratégique. Il s'agit en quelques sortes du type d'usage réalisé par les « perdants » dans la lutte pour les idées au sein de la Commission européenne, qui restent attachés à une conception extensive du *gender mainstreaming* et de la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. Les acteurs concernés ont très souvent participé au transfert et à l'institutionnalisation du *mainstreaming* au sein des institutions communautaires au milieu des années 1990 et cherchent à préserver l'esprit et les acquis de ces premières années en mettant en place des programmes ambitieux d'intégration du genre, notamment en maintenant le parallélisme entre actions positives et *mainstreaming*, en tendant à favoriser les associations de femmes, en cherchant à mettre en place des programmes de formation des cadres, etc. Cependant, souvent également en perte de légitimité, ces acteurs ne bénéficient que peu d'un accès à la décision et aux ressources de l'institution.

Enfin, l'usage opportuniste correspond à celui effectué par les acteurs du secteur de l'égalité qui se sont adaptés, institutionnellement et cognitivement, au *gender mainstreaming*, non plus tel qu'il peut être idéalement défini par un-e défenseur-e de l'égalité mais tel qu'il est instrumenté et mis en œuvre au sein de la Commission. L'objectif, en acceptant et reprenant le discours de l'égalité comme moteur de compétitivité et d'efficacité, en s'adaptant aux normes

²³ Pour une description plus détaillée de ce changement, voir JACQUOT, Sophie, « L'intégration de la dimension de genre comme instrument d'action publique communautaire : la transectorialité en pratique(s) », Colloque international du groupe « Politique publique » de l'Association française de science politique, *Instruments d'action publique et technologies de gouvernement*, 20-21 décembre 2004, Sciences Po.

²⁴ Conseil européen de Bruxelles, réunion annuelle de printemps, 2003, *Conclusions de la Présidence*, point 47.

²⁵ Sur ces deux points (mise au service de la compétitivité économique et de « l'esprit gestionnaire ») voir BRUNO, Isabelle, JACQUOT, Sophie, MANDIN, Christelle, « L'europanisation saisie par son instrumentation : benchmarking, mainstreaming et MOC... Boîtes à outils ou boîtes de Pandore ? », dans JACQUOT, Sophie et al., *L'Europe en action. Etudes d'europanisation*, L'Harmattan, « Logiques politiques », à paraître.

institutionnellement dominantes, est de conserver une visibilité et une légitimité à la question plus générale de la lutte pour l'égalité entre les femmes et les hommes. L'Unité égalité des chances de la DG Emploi se bat ainsi pour insérer l'égalité dans la Stratégie européenne sur l'inclusion sociale ; l'Unité femmes et sciences de la DG Recherche continue à être très active tout en insistant sur les gains de compétitivité à attendre de la participation des femmes à la recherche scientifique.

Ainsi, il semble impossible de parler de l'application *du gender mainstreaming* au niveau communautaire mais bien plutôt DES modalités de mise en œuvre de la stratégie de *gender mainstreaming*. Il ne s'agit donc plus simplement de polysémie dans les appropriations et conceptions subjectives de l'instrument, mais d'émiettement, de délitement de la substance de cet instrument au moment-même de sa mise en œuvre effective. On se retrouve face à un patchwork d'actions sectorielles, si bien qu'il devient presque impossible de savoir ce que peut recouvrir l'action publique définie à l'article III.2 du projet de traité constitutionnel européen : « Pour toutes les actions visées par la présente partie, l'Union cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes ». Dans ces conditions, l'Union risque de « chercher » bien longtemps avant de trouver...

Conclusion : Ingénierie sociale et bureaucratique : les effets de l'instrumentation.

Dans le cadre d'ambitions aussi vastes que celles portées par une volonté 'étatique' de mise en œuvre de mécanismes d'« ingénierie sociale », l'instrumentation de cette volonté est primordiale. L'ampleur des résultats des politiques visant à modifier les relations et les représentations sociales dépend de leur acceptation mais aussi des instruments qui sont retenus pour les mettre en œuvre. Ceci nous entraîne à mettre en avant ce que l'on peut désigner comme une forme d'« ingénierie bureaucratique », c'est-à-dire : l'ensemble des processus qui conduisent à l'appropriation différenciée d'un instrument d'action publique au sein des services d'une administration, par l'intermédiaire d'usages différents, voire divergents.

Ce sont les modalités de fonctionnement de cette « ingénierie bureaucratique » que nous nous sommes efforcés de rendre visibles, dans la mesure où elles ne sont en aucun cas neutres ou sans effet sur la suite du processus d'« ingénierie sociale ». Il nous semble que les deux formes d'ingénierie doivent être mises en relation dans l'analyse afin de tenter de saisir toute la complexité de processus si fragiles, car soumis à de multiples aléas, tant techniques, institutionnels que cognitifs²⁶.

²⁶ Je souhaite remercier Pierre Muller pour ses conseils et sa relecture attentive de cette communication.