

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

ATELIER 13 « GENRE ET ACTIONS PUBLIQUES EN EUROPE » :

« DIFFICILE TRADUCTION FRANÇAISE DU *GENDER MAINSTREAMING* »

Réjane Sénac-Slawinski
senacrejane@yahoo.fr

Post-doctorante à l'IEP de Paris, rattachée au CEVIPOF

Soulignant les écarts entre les droit formels et les droits réels – *de jure* et *de facto*, et tirant les leçons de l'application des derniers programmes communautaires, le texte de la communication de la Commission des Communautés européennes adoptée à la suite du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 répond en partie aux analyses critiques dénonçant le mythe d'une Union Européenne, « organe émancipateur des femmes »¹ où les directives sont perçues comme « soudainement tombés du ciel »², comme des *dea ex machina*. Il se définit en effet comme « vis(ant) à établir un cadre d'action dans lequel toutes les activités communautaires pourront contribuer à atteindre l'objectif de suppression des inégalités et de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, tel qu'il est fixé à l'article 3, paragraphe 2, du traité »³. Il formule en particulier un bilan critique à l'égard des effets de dilution provoqués par la politique de *mainstreaming* renforcée par le quatrième programme pour l'égalité des chances (1996-2000). « Il met l'accent sur l'importance d'un partenariat de type horizontal s'appuyant sur des financements adéquats. Soucieux d'assurer une meilleure visibilité à l'existence des inégalités de sexe, il insiste sur le besoin de disposer de statistiques sexuées dans une optique comparative entre les divers systèmes nationaux, ainsi que de réseaux d'experts susceptibles d'assister la Commission dans cette tâche⁴. »⁵.

Quels sont les positionnements respectifs des acteurs, et surtout des actrices, en présence dans la genèse et la traduction du *gender mainstreaming* dans l'action publique ?

Favorables à la diffusion transversale du principe d'égalité entre les sexes, les associations féminines et féministes font part de leur méfiance à l'égard d'une notion pouvant justifier la disparition des interlocuteurs spécifiques sur cette question. Cette défiance doit-elle être interprétée d'un point de vue organisationnel comme l'expression d'une logique défensive fondée sur un besoin de légitimité et de préservation de ressources spécifiques ?

Nous aborderons ces interrogations en nous concentrant sur le cas français pour analyser les enjeux de « l'adoption du paradigme du *mainstreaming*, terme vague aux contenus multiples qu'on peut résumer par l'inclusion de la « perspective de genre » dans l'ensemble des problématiques »⁶. Nous commencerons par questionner les interactions entre la dynamique européenne et les spécificités nationales dans la définition des politiques d'égalité. Pour cela, nous examinerons les controverses au cœur de la définition de ce concept en mettant sa genèse institutionnelle, sans oublier le rôle des associations et des ONG, en parallèle avec les référentiels d'égalité antérieurs. Nous poursuivrons en analysant les enjeux de ce concept à travers sa traduction en termes d'action publique en France. Nous aborderons d'une part, les structures incarnant la perspective de *gender mainstreaming* ou assurant son évaluation et d'autre part, deux politiques d'égalité symbolisant la volonté institutionnelle de mettre en œuvre l'approche intégrée : la convention pour la promotion de l'égalité entre garçons et filles à l'école en 2000 et la Charte de l'égalité en 2004.

¹ Reinalda Bob, Les femmes dans l'Union européenne, Thanh-Huyen Ballmer-Cao, Véronique Mottier, Léa Sgier, ed., *Genre et politique - Débats et perspectives*, Paris : Gallimard, 2000, p. 301-302.

² Annemiek Onstenk et Nel van Dijk, *Vijf Richtlijnen voor Vrouwen*, Leiden : Burgerschapskunde, 1992, p. 39.

³ Commission européenne, 2000, *Vers une stratégie-cadre communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes* (2001-2005), Bruxelles, p. 2.

⁴ Ce programme est axé sur cinq principaux domaines : vie économique ; représentation politique et à tous les niveaux de la prise de décision ; droits sociaux et processus de féminisation de la pauvreté – avec un accent critique vis-à-vis de ceux qui « sont fondés sur le modèle dépassé du soutien de famille masculin » ; éducation civique – à propos des violences et de l'exploitation sexuelle ; lutte contre les stéréotypes et les préjugés culturels existants, véhiculés notamment par les médias

⁵ Cf. Jacqueline Heinen, « L'union européenne face aux inégalités sociales de genre », *Contretemps*, n°4, février 2004, p. 165.

⁶ Jules Falquet, « Femmes, féminisme et “développement” : une analyse critique des politiques des institutions internationales », Bisilliat, Jeanne (dir.) 2003. *Regards de femmes sur la globalisation. Approches critiques*. Paris : Karthala, p. 80.

1. Le gender mainstreaming : Qui, où et comment ?

Nombreuses sont les discussions, en particulier au sein des associations, et ceci dès le début des années 1990, relatives à la définition du concept de *gender mainstreaming*, à ses conséquences en termes de choix d'actions publiques. La conférence-débat du Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles (CNIDFF) organisée le 7 mars 1998 intitulée « Mainstreaming : quelle traduction dans l'action ? » témoigne de la difficulté de cerner non seulement le sens de cette notion mais aussi les modalités de son application concrète.

S'il n'existe pas de définition consensuelle de cette notion, traduite par l'expression « approche intégrée du genre » ou par « perspective intégrée d'égalité des sexes », l'analyse de son histoire institutionnelle est éclairante¹.

1.1. Genèse de cette notion :

Un détour par la genèse internationale et européenne de cette notion permet d'aborder les rôles respectifs des acteurs en présence dans le rapport de force instauré dès la préparation de la Conférence de Pékin entre les interlocuteurs institutionnels et politiques, et le milieu associatif. L'analyse des enjeux de l'application du *gender mainstreaming* dans l'action publique ne peut en effet pas faire l'impasse sur les tensions inhérentes à la définition de cette notion.

1.1.1 Le rôle de l'Organisation des Nations Unies :

Le concept d'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes est apparu pour la première fois dans des textes internationaux à la suite de la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes (Nairobi, 1985), dans le débat sur le rôle des femmes dans le développement. Il est le fruit des discussions de la Commission des Nations Unies de la Condition de la Femme (CCF), concernant le rôle des femmes dans les pays en développement dans le cadre des Stratégies prospectives d'action pour la promotion de la femme. Il est essentiel de souligner que les ONG et les associations ont joué un rôle essentiel dans ces débats, et ceci dès 1985 jusqu'à aujourd'hui. Ils sont marqués par le souci de résister à la tentation de sonner le glas des actions spécifiques. En effet, pour elles, il est nécessaire de s'inscrire dans une logique de complémentarité et non d'exclusion entre ces deux principes d'action publique que sont les actions spécifiques et l'approche transversale.

Lors de la Quatrième Conférence Mondiale des Nations Unies sur les Femmes (Pékin, 1995), le concept d'approche intégrée a été entériné par le Programme d'action adopté en fin de conférence. Il invite les gouvernements et les autres acteurs à *encourager l'adoption de mesures énergiques et visibles visant à assurer la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans toutes les politiques et tous les programmes afin d'en analyser les conséquences sur les hommes et sur les femmes, respectivement, avant toute prise de décision*². Si le Programme d'Action ne fournit aucune directive quant à l'élaboration ou la mise en œuvre d'une telle stratégie, de nombreux pays ont conçu un programme national calqué sur le principe de l'approche intégrée.

Du 28 février au 11 mars 2005, s'est tenu à New York la 49ème session de la Commission sur la Condition de la Femme. Dix ans après la Conférence de Pékin, cette session a été l'occasion d'évaluer la mise en œuvre de la Plate-forme d'Action adoptée en 1995 et de réaffirmer l'attachement au principe de *gender mainstreaming*. Une résolution concernant l'approche intégrée du genre a ainsi été adoptée alors que la résolution concernant l'égalité entre les sexes dans la vie économique, et en particulier professionnelle, a été rejetée. Monique

¹ Cf. EG-S-MS (98) 2, L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes – Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des « bonnes pratiques », p. 37-38.

² Voir les paragraphes 79, 105, 123, 141, 164, 189, 202, 229, 238, 252, 273.

Halpern occupe depuis 2001 la présidence de la Coordination française pour le lobby européen des femmes (Clef) regroupant regroupant 75 associations. Présente à New York, elle souligne que loin d'être angélique, ce consensus international sur le *gender mainstreaming* est perçu comme un signe de sa faible effectivité, voire de son inefficacité.

1.1.2. Le rôle de l'Europe¹ :

Le Parlement européen a adopté une résolution le 21 septembre 1995² sur la quatrième conférence mondiale de la femme à Pékin: égalité, développement et paix.

Le Groupe de Spécialistes du **Conseil de l'Europe** (EG-S-MS), créé en 1995 par le Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) pour donner une suite concrète au Programme d'action de Pékin, a produit, en 1998, un rapport contenant une définition de l'approche intégrée de l'égalité, une méthodologie pour sa mise en œuvre ainsi que des exemples de bonnes pratiques. Ce rapport est devenu une référence dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et a été traduit en 10 langues. Il souligne la difficulté de traduire l'expression de *gender mainstreaming* et en retenant l'expression « approche intégrée de l'égalité », il souhaite mettre l'accent sur les différences socioculturelles entre les deux sexes. Le *gender mainstreaming* y est défini comme une tentative d'intégrer les questions d'égalité entre les sexes dans le courant général de la vie sociale (*mainstream*), celui-ci étant composé des directions, des organisations et des idées qui contribuent à une prise de décision en matière, par exemple, d'éducation ou de transport. L'approche intégrée consiste en effet en la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques.

Ce rapport souligne qu'à partir de 1995 c'est surtout au sein des différentes organisations européennes intergouvernementales que le concept a été promu. Il figure dans le troisième programme d'action communautaire à moyen terme sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes (1991-1995) et est devenu l'axe principal du quatrième programme d'action (1996-2000). Il ne faut cependant pas oublier de mentionner que les associations ont veillé à mettre en garde contre les dangers d'un *mainstreaming* défini de manière exclusive au dépens des actions positives. Alertées en particulier par la disparition du groupe sur l'égalité des chances, elles ont exprimé leur résistance à une politique d'égalité fondée sur la disparition des structures d'égalité et sur une réduction des budgets spécifiques au nom de la transversalité.

Afin de faire le lien entre la conceptualisation du *gender mainstreaming* par les institutions européennes et sa mise en œuvre, nous citerons quelques textes et actions de sensibilisation adoptés à la suite du rapport du Comité Directeur à l'Égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) sur l'approche intégrée de l'égalité.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté, en octobre 1998, une Recommandation aux Etats membres relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Ce texte recommande aux gouvernements de diffuser largement le rapport du CDEG et d'encourager son utilisation en tant qu'instrument de mise en œuvre de cette stratégie dans les secteurs public et privé. Le Comité des Ministres a également adopté un Message aux Comités directeurs du Conseil de l'Europe, les invitant à s'inspirer du rapport du CDEG et à mettre en œuvre cette stratégie dans leurs programmes d'activité.

Une Conférence sur « l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes : une chance pour le 21^e siècle » (Athènes, septembre 1999) a examiné comment l'approche

¹ Cf. Sophie Jacquot et Cornelia Woll, dir., *Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris : L'Harmattan, 2004.

² J.O. C 269 du 16.10.1995.

intégrée de l'égalité était mise en œuvre dans des domaines particuliers. Des exemples concrets de projets/programmes d'approche intégrée aux niveaux local, régional et national ont été présentés.

Le Conseil de l'Europe a lancé un Réseau informel d'expert(e) en matière d'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'une des priorités du CDEG est la promotion de l'approche intégrée de l'égalité au sein du Conseil de l'Europe. En 2001, il a lancé un projet pilote avec quatre autres comités directeurs : le Comité européen pour la cohésion sociale, le Comité européen de la santé, le Comité européen de la santé, le Comité pour le développement du sport, le Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides.

En février 1996, la **Commission européenne** a adopté une communication sur le « mainstreaming »¹, à savoir l'intégration de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires comme première étape vers la concrétisation de l'engagement de l'Union européenne vis-à-vis de l'intégration de l'égalité femmes/hommes au niveau communautaire. Le « mainstreaming » y est défini comme le fait de « ne pas limiter les efforts de promotion de l'égalité à la mise en œuvre de mesures spécifiques en faveur des femmes, mais de mobiliser explicitement en vue de l'égalité l'ensemble des actions et politiques générales en introduisant dans leur conception de façon active et visible l'attention à leurs effets possibles sur les situations respectives des femmes et des hommes ». La dimension égalité entre les sexes doit être prise en compte dans toutes les politiques et toutes les activités, au stade de la planification, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation.

Dans un « document stratégique » de suivi de cette Communication, approuvé en février 1997 par le groupe interservices de la Commission pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, l'évaluation de l'impact du genre dans les services de la Commission figure parmi les mesures prioritaires.

Cette même année, le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, formalise l'engagement de la Communauté européenne en mentionnant qu'elle « *cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes* », parmi les tâches et les objectifs de la Communauté (articles 2 et 3 du TCE).

Le projet de Traité établissant une constitution européenne confirme cet engagement en l'inscrivant explicitement dans une perspective de *mainstreaming* en affirmant que toutes les politiques de l'Union doivent contribuer à la promotion de l'égalité hommes/femmes (« clause transversale », art. III-116) et à la lutte contre toute discrimination fondée sur le sexe (art. III-118). La Cour de Justice pourra annuler un acte européen portant atteinte à ces objectifs. Les avancées obtenues sur la question de l'égalité entre les sexes ont été fortement mises en valeur lors de la campagne référendaire française par les tenants du oui. Cela peut apparaître paradoxal, voire instrumental, lorsqu'on se souvient des difficultés avec lesquelles les associations, coordonnées au niveau français par l'Association des Femmes de l'Europe Méridionale² et au niveau européen par Act4Europe³, se sont mobilisés en faveur de l'inclusion dans le texte de dispositions spécifiques en matière d'égalité de genre et d'autres droits fondamentaux, et tout particulièrement pour que l'égalité entre les femmes et les hommes soit expressément mentionnée comme une valeur de l'Union européenne.

¹ COM(96) 67 final du 21 février 1996 : « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires ».

² <http://www.afem-europa.org/afem-fr/lobbying-2002-03-04.htm>

³ <http://www.act4europe.org/code/en/hp.asp>

1.2. Gender mainstreaming et actions spécifiques : les deux sœurs ennemies ?

« Pourquoi changer ce qui est nécessaire et efficace ? »¹, cette interrogation, formalisée par Pierrette Bouchard, politologue à l'Université de Laval, résume les critiques des féministes françaises à l'encontre d'une notion jugée dangereuse car justifiant l'affaiblissement, voire la disparition, des actions spécifiques nécessaires pour remédier aux inégalités entre les sexes.

1.2.1. La prudence des textes :

Ces craintes semblent sans fondement à en croire les textes communautaires cités précédemment qui expliquent que la notion de *gender mainstreaming* est née du constat de l'insuffisance des politiques spécifiques d'égalité à constituer une société respectant véritablement le principe d'égalité des sexes. L'approche intégrée de l'égalité est ainsi définie comme constituant l'étape suivante et non le substitut aux politiques dites « traditionnelles ». L'approche intégrée et les politiques traditionnelles en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ne sont pas seulement définies comme des stratégies complémentaires, indispensables les unes aux autres, mais comme constituant une stratégie « double ».²

Le rapport du Conseil de l'Europe de 1998 affirme ainsi clairement que les politiques « traditionnelles » doivent être considérées comme un préalable au *gender mainstreaming*, les pays dans lesquels il n'existe aucune mesure de politiques spécifiques devront en adopter et instaurer parallèlement l'approche intégrée. Dans la partie II consacrée à la méthodologie de l'approche intégrée de l'égalité, les politiques spécifiques pour l'égalité sont citées comme la seconde condition requise ou favorable à l'approche intégrée de l'égalité – après la manifestation d'une volonté politique. Les politiques d'égalité entre les sexes sont abordées d'un point de vue historique comme comprenant « notamment les sept aspects suivant :

1. Lois anti-discriminatoires et politiques d'égalité des chances ;
2. Existence de mécanismes tels que : médiation, arbitrage, comités, commissions ou conseils contre la discrimination sexuelle ;
3. Groupes spécialisés (administrations) disposant d'instruments et de ressources suffisantes (humaines et financières) pour exercer une influence à tous les niveaux politiques ;
4. Politiques spécifiques d'égalité entre les femmes et les hommes, programmes d'actions destinés à protéger les intérêts des femmes – ou des hommes ;
5. Etablissement de départements consacrés aux questions d'égalité, ou de cellules spéciales, au sein de chaque ministère ;
6. Recherche et formation sur les questions d'égalité ;
7. Aide à la prise de conscience. »³

L'utilisation de données sexuées concernant la situation présente des femmes et des hommes, et leurs relations mutuelles, constitue la troisième condition et est posée comme absolument indispensable à la mise en œuvre de cette double stratégie articulant mesures spécifiques et *gender mainstreaming*.

1.2.2. La méfiance des acteurs/actrices de l'égalité :

Dans le cadre de son étude sur le cas de la Suède, Lilia Mosesdottir⁴, maître de conférence à l'École de commerce de l'Université de Reykjavik, fait référence à des auditions menées en

¹ Pierrette Bouchard, « L'approche intégrée de l'égalité : contexte et perspectives critiques », 6 mars 2004 : http://sisyphe.org/article.php3?id_article=946&var_recherche=mainstreaming

² DFFE, (1996) *One Year On : Implementing the Global Platform for Action from the UN Fourth World Conference on Women. Government Progress and Plans*. London, Department for Education and Employment.

³ EG-S-MS (98) 2, L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes – Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des « bonnes pratiques », Guide pour l'évaluation de l'impact du genre, p. 24.

⁴ Lilja Mosesdottir, « Le cas de la Suède », Ute Behning, Amparo Serrano Pascual, dir. *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris : L'Harmattan, 2002, pp. 27-55.

1998 auprès des experts de l'égalité des chances travaillant en Suède pour le secteur public comme privé. Elle souligne qu'elles expriment dans leurs nuances les critiques des acteurs de l'égalité à l'encontre de cette stratégie. En effet, ces acteurs reconnaissent que la méthode statistique servant à mesurer le degré d'égalité entre les sexes a donné une dimension plus professionnelle à l'action pour la parité et a suscité l'intérêt des hommes. Cependant, « pour (c)es experts, la mise en œuvre de *l'approche intégrée du genre* comporte plusieurs difficultés :

- a. La question de l'égalité entre les sexes tend à disparaître de l'agenda quand tout le monde, à tous les niveaux, est supposé participer à *l'approche intégrée du genre*.
- b. *L'approche intégrée du genre* suppose d'intégrer les femmes dans des structures créées par et pour les hommes ; on n'est donc plus devant un problème d'égalité entre les sexes mais plutôt d'assimilation des femmes aux hommes.
- c. Pour que *l'approche intégrée du genre* apporte des changements en profondeur, elle doit reposer sur un programme éducatif d'envergure. *L'approche intégrée du genre* exige une vaste connaissance des problèmes de parité entre les sexes à tous les niveaux de l'organisation, une compétence qui fait défaut dans la plupart des organisations, surtout parmi les salariés masculins¹. »²

Lors de la conférence organisée par le CNIDFF en 1998, Yvette Roudy, (Ancienne Présidente de la Commission de l'Égalité des Chances au Conseil de l'Europe et Ministre des droits des femmes de 1981 à 1986), souligne l'importance de la première difficulté en affirmant que « c'est un recul qui nous est proposé. Lâchons les actions positives pour l'approche intégrée du genre, et vous verrez que nous allons retourner en arrière, au laissez-faire. (...) C'est un prétexte pour supprimer la notion d'actions positives. »³ Ce danger est d'autant plus marqué dans un pays comme la France se caractérisant par ses résistances historiques et idéologiques aux mesures d'action positive. Les débats sur la loi dite sur la parité illustre la profondeur de ces résistances dans le pays de l'universalisme républicain⁴.

Le danger de figer les différences entre les sexes constitue un autre argument justifiant une certaine méfiance vis-à-vis des politiques de *gender mainstreaming*, la difficulté de différencier le sexe du genre étant soulignée.

2. Le *gender mainstreaming* à l'épreuve de sa traduction dans l'action publique en France :

Comme nous l'avons souligné dans le 1, les acteurs/actrices de l'égalité, et en particulier les associations féminines et féministes, ont participé à l'élaboration de cette notion, en mettant en lumière ses limites et les stratégies de détournement possibles.

L'analyse du Plan d'action pour l'emploi de 1999 menée par Séverine Lemièrre et Rachel Silvera tend à nuancer ces critiques. Elles démontrent en effet que « malgré ces réticences, on peut dire que désormais en France, la démarche est enclenchée. On est en droit de penser que le Plan d'action pour l'emploi français de 1999 a permis de dépasser les entraves identifiées et d'impulser une véritable démarche reposant sur l'approche intégrée du genre : « *il s'agit, en*

¹ Anja Hirdman, dir., *Man vill inte ? : rapport fran en jämställdhetshearing*, Rapport de conférence, Radet för arbetslivsforskning, Stockholm, pp. 10-11.

² Lilja Mosesdottir, *op.cit.*, pp. 50-51.

³ Actes de la conférence-débat du CNIDFF organisée le 7 mars 1998 intitulée « Mainstreaming : quelle traduction dans l'action ? », p. 32.

⁴ Réjane Sénac-Slawinski, « Evaluation des lois sur les quotas et la parité », Bard Christine, Baudelot Christian, Mossuz-Lavau Janine, (dir.), *Quand les femmes s'en mêlent – Genre et pouvoir*, Paris, Ed. de la Martinière, 2004, pp.142-170 ; Maxime Forest, Réjane Sénac-Slawinski, « Universalisme versus égalitarisme : Contextes et arguments comparés des débats sur la participation politique des femmes en France et en République tchèque », *Transition*, Genève/Bruxelles, vol. XLIV.1, 09/2004, pp. 59-78.

complément des actions positives visant à corriger les inégalités et pouvant cibler certaines catégories de femmes, d'interroger toutes les politiques et actions mises en œuvre quant à leurs effets sur les hommes et les femmes. Cette approche concerne l'ensemble des Ministères qui veilleront au-delà des politiques elles-mêmes, à rechercher, dans les instances qui relèvent de leurs compétences ou de leur autorité, la mise en place d'une participation équilibrée des femmes et des hommes » (PAN français, 1998). »¹

Deux mesures principales ont ainsi été introduites dans le PAN. La première consiste à construire de façon systématique des indicateurs sexués dans l'ensemble des lignes directrices. La seconde consiste à développer des objectifs quantitatifs et qualitatifs d'égalité des chances en termes d'accès des femmes dans l'ensemble des dispositifs (formation, insertion, accès aux postes de direction...).

Dans cette perspective, le Plan d'action pour l'emploi français de 1999 applique les critères posés par Sylvia Walby², dans l'analyse qu'elle consacra à l'évolution des politiques d'égalité des chances au Royaume-Uni, comme caractérisant l'application de l'approche intégrée du genre. En effet, en se soumettant lui-même à une évaluation selon le genre, il dépasse « les limites des approches traditionnelles de l'égalité des chances qui adoptent sans esprit critique les critères masculins³. »⁴

Comment les autorités politiques françaises se sont-elles emparées de cet outil encore qualifié d'europeen ?

Pour répondre à cette question, nous aborderons d'une part, la création de structures incarnant cette perspective ou assurant son évaluation: la délégation interministérielle aux droits des femmes en 1997, les deux délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances en 1999, et le *gender budgeting*. D'autre part, pour reprendre la classification d'Equapol⁵, le 5^{ème} Programme cadre de la direction générale de la recherche de la Commission européenne, cette volonté politique s'est exprimée à travers deux politiques d'égalité : la convention pour la promotion de l'égalité entre garçons et filles à l'école en 2000 et la Charte de l'égalité en 2004. Equapol a en particulier organisé une journée d'études à Bruxelles le 2 décembre 2004 sur le thème suivant « Politique de l'égalité entre hommes et femmes : France et Belgique ». Au cours de cette journée d'études, un représentant du service des droits des femmes a exposé les enjeux de la charte de l'égalité.

2.1. Création de structures de *gender mainstreaming* :

Dès 1993, Monique Dental⁶, responsable du programme d'études, de recherches et des statistiques du service aux droits des femmes, prend en compte la question des répercussions transversales de l'égalité hommes-femmes. Elle organise ainsi un réseau de référents sur cette question dans tous les ministères et veille à ce que les délégué(e)s régionales et les chargées de mission départementales aux droits des femmes insufflent cette transversalité dans leurs actions de terrain. Le programme d'étude⁷ élaboré par la déléguée régionale aux droits des femmes Rhône-Alpes, Laurence D'Ouville, en partenariat avec le Secrétariat Général aux Affaires Régionales a abouti à la candidature du Préfet de région au Quatrième programme

¹ Séverine Lemièrre, Rachel Silvera, « Le cas de la France » in Ute Behning, Amparo Serrano Pascual, dir., *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi*, Paris : L'Harmattan, 2002, p. 265.

² Sylvia Walby, « Le cas du Royaume-Uni », in Ute Behning, Amparo Serrano Pascual, dir., *op.cit.*, p. 281-319.

³ Teresa Rees, *Mainstreaming Equality in European Union : Education, Training and Labour Market Policies*, London: Routledge, 1998.

⁴ Sylvia Walby, *op.cit.*, p. 310.

⁵ <http://www.equapol.gr/>

⁶ Présidente fondatrice du Collectif de Pratiques et de Réflexions Féministes « Ruptures » depuis 1984.

⁷ http://www.trans-faire.org/fr/html/b3_declencher/pdf/douville.pdf#search='Laurence%20D%27Ouville'

d'égalité de la Commission européenne en juillet 1996. Il constitue un exemple de l'application déconcentrée du *mainstreaming*.

2.1.1. Délégation interministérielle et délégations parlementaires :

La nomination de la Déléguée interministérielle aux Droits des femmes, Geneviève Fraisse, en novembre 1997, est explicitement présentée comme la volonté politique de faire du *gender mainstreaming* une réalité. La création de ce poste ne doit pas être lu comme le fait du prince, ou plutôt du premier ministre, dans la mesure où il répond à une demande associative. Rappelons en effet que depuis le début du gouvernement Jospin en juin 1997, les droits des femmes étaient rattachés au Ministère à l'Emploi et à la Solidarité et ne faisait pas l'objet d'une structure ministérielle spécifique. Ce poste de déléguée interministérielle était clairement défini comme répondant à la nécessité de porter un regard nouveau sur la question des femmes en se démarquant des structures classiques telles que le ministère ou au secrétariat d'Etat, et le service des droits des femmes. Dans un entretien qu'elle accorda en 1998, alors qu'elle était encore en poste, Geneviève Fraisse affirmait être « pour le gouvernement « une force de proposition et un aiguillon dynamique » à même d'interpeller l'ensemble des ministères dans une « approche transversale intégrée » (dite également « *mainstreaming* »). Cela correspond à la nécessité, en cette période charnière de la fin de XX^e siècle, de faire à la fois du droit spécifique par rapport aux femmes mais aussi d'inscrire dans tous les domaines cette préoccupation d'égalité des chances entre les sexes. »¹ Elle expliquait que le fait de ne pas avoir de moyens spécifiques, ne l'empêchait d'avoir « des atouts ».

La légitimité politique d'un tel poste, fondé sur des atouts sans moyen, a été démenti par les faits et par la décision politique de destituer Geneviève Fraisse de ses fonctions dans le courant du mois de novembre 1998, soit un an après sa nomination. La nomination de Nicole Péry eu Secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle peut être interprété comme un retour à une « structure ministériel classique » et comme un désaveu de la pratique de *gender mainstreaming* telle qu'elle avait été incarnée par la délégation interministérielle.

La création des délégations parlementaires Assemblée nationale et Sénat, aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes par la loi n° 99-585 du 12 juillet 1999 nuance ce désaveu. Chacune de ces Délégations comporte trente-six membres désignés « de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes parlementaires et équilibrée des hommes et des femmes ainsi que des commissions permanentes ». La Délégation a « pour mission d'informer (l'Assemblée) de la politique suivie par le gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. En ce domaine, (elle assure) le suivi de l'application des lois ».

Cette mission doit être accomplie « sans préjudice des compétences des commissions permanentes ou spéciales ni de celles (de la) Délégation pour l'Union européenne ». A aucun moment le terme d'approche intégrée du genre apparaît, ainsi ces deux structures font du *mainstreaming* sans le savoir, sans l'avoir formalisé ou débattu.

2.1.2. Coûts et bénéfices du *gender mainstreaming* :

Comme le souligne en particulier la déclaration de Geneviève Fraisse citée ci-dessus, le manque de moyens spécifiques pour les actions de *mainstreaming* est initialement revendiqué, mais instantanément dénoncé. La réponse à cette dénonciation se trouve dans « la Loi de finances de 2000 (qui) a prévu que désormais le Gouvernement présenterait chaque année, en

¹ Ministère des Affaires étrangères, Label France, le magazine : http://www.france.diplomatie.fr/label_france/DUDH/france/ind/ind_droits.html

annexe du projet de loi des finances, les efforts financiers consacrés, par les différents départements ministériels et les conseils régionaux, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. »¹ Ce « jaune » budgétaire articule le recensement des programmes spécifiquement destinés aux femmes et celui d'actions de sensibilisation ou de formation des décideurs et des acteurs à la prise en compte de l'égalité des chances. Les quatre « jaunes » budgétaires parus soulignent tous en préambule que « l'effort financier de la nation va bien au-delà de ces seuls crédits affectés à des actions de rattrape des inégalités. En effet, l'approche intégrée, transversale à de nombreuses politiques publiques, que le Gouvernement a adopté en matière de promotion de l'égalité, est difficile à chiffrer. »²

Cette précision devient une mise en garde lorsqu'elle est éclairée par les réductions budgétaires qu'a entraîné le *gender mainstreaming* en terme communautaire. En effet, contrairement à l'affirmation théorique d'une complémentarité des mesures spécifiques et de la perspective de *gender mainstreaming* (cf. 1), « il apparut très vite, (...), que les intentions des décideurs étaient moins limpides qu'il n'y paraissait au premier abord. »³ « L'affaiblissement de l'Unité de l'égalité des chances, privée d'une grande partie de ses moyens, alla de pair avec la diminution de la moitié des crédits alloués aux précédents programmes, au motif que le financement d'actions dans ce domaine dépendrait dorénavant des ministères ou secteurs concernés. »⁴

Qu'en est-il de la perspective de genre dans la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui réforme en profondeur la budgétisation des actions de l'Etat ? Elle a été appliquée pour la première fois dans son intégralité au 1^{er} janvier 2005, pour la préparation du PLF 2006. Elle est fondée sur le principe d'une budgétisation non plus par nature de dépenses, mais orientée vers les résultats à partir d'objectifs définis. L'article 7 dispose ainsi que les crédits sont spécialisés par programme, qui « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». C'est dans cette perspective que le service des droits des femmes, en particulier Xavier Froment l'adjoint au chef de service, a travaillé à inscrire la perspective du *gender budgeting* dans ce nouveau cadre budgétaire. Il sera intéressant d'analyser les conséquences de cette pratique sur les crédits alloués aux actions en faveur de l'égalité entre les sexes. Cela permettra de confirmer ou d'infirmer la crainte d'une diminution de ces crédits du fait de leur dilution dans chaque département ministériel.

2.2. La convention interministérielle pour la promotion de l'égalité entre garçons et filles à l'école, les femmes et les hommes dans le système éducatif :

Cette convention interministérielle a été signée le 25 février 2000 par Martine Aubry, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Claude Allègre, Ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, Jean Glavany, Ministre de l'Agriculture et de la Pêche, d'une part, et Ségolène Royal, Ministre déléguée chargée de l'Enseignement scolaire, Nicole Péry, Secrétaire d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle d'autre part.

Pour résumer, l'objectif de cette convention est de faire prendre conscience des traitements encore largement inégalitaires entre les hommes et les femmes de la maternelle à la vie dans

¹ Projet de loi de finances pour 2001 – Etats des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes. Paris : Imprimerie nationale, 2001, p. 6.

² Projet de loi de finances pour 2002 – Etats des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes. Paris : Imprimerie nationale, 2002, p. 6.

³ Cf. Jacqueline Heinen, « L'union européenne face aux inégalités sociales de genre », *Contretemps*, n°4, février 2004, p. 162.

⁴ *Ibid.*

l'entreprise et de mettre en œuvre des processus culturels, administratifs et techniques afin de lutter contre ces inégalités. L'analyse des différences sens donné au terme « intégrer » dans le texte de cette convention¹ permet d'examiner la manière dont les objectifs de cette convention sont liés avec le principe du *gender mainstreaming*.

Il est utilisé dans le premier axe thématique consacré à l'amélioration de l'orientation scolaire et professionnelle des filles et des garçons et à l'adaptation de l'offre de formation initiale aux perspectives d'emploi où il est en effet affirmé la nécessité d'« intégrer dans le rapport annuel réalisé par les établissements scolaires et d'enseignement supérieur, une analyse de la situation comparée des filles et des garçons dans l'établissement qui comportera des objectifs chiffrés et déterminera les mesures à prendre si un rééquilibrage s'impose. » Un parallèle peut être établi entre cette mesure et le rapport de situation comparée sur les conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes introduit dans la loi sur l'égalité professionnelle de 1983, dite loi Roudy, et rendu obligatoire dans la loi du 9 mai 2001, dite loi Génisson. Ce premier point renvoie aux recommandations du rapport interministériel sur les statistiques sexuées de décembre 1999 rappelant que la recension des différences entre les sexes est un préalable à toute politique d'égalité.

Dans le second axe thématique, consacré à la promotion d'une éducation fondée sur le respect des deux sexes, le terme « intégrer » est utilisé dans tous les paragraphes. Dans le premier paragraphe, il fait partie du titre, « intégrer dans les programmes d'éducation civique et d'éducation à la citoyenneté (de) la réflexion sur les rôles sociaux respectifs des hommes et des femmes ». Dans le paragraphe sur la généralisation de la connaissance du corps dès la maternelle, dans les établissements scolaires et d'enseignement supérieur, il est précisé que « les nouveaux modules d'éducation à la santé au collège (seront utilisés) pour améliorer la connaissance du corps et celle de la contraception et (pour) intégrer une éducation non sexiste fondée sur le respect mutuel entre les filles et les garçons. »

L'utilisation de ce terme dans le paragraphe consacré à la prévention des violences sexistes souligne la portée sociale et politique de cette convention pour instaurer une société mixte et égalitaire. Il s'agit en effet d'« intégrer la dimension de la lutte contre les comportements sexistes dans les campagnes de sensibilisation, en partenariat avec la police, la gendarmerie, la magistrature, le service des droits des femmes. »

Dans le troisième axe sur le renforcement des outils de promotion de l'égalité et la formation des acteurs, la prise en compte de la dimension de l'égalité des chances entre les filles et les garçons dans les projets des établissements passe par l'intégration d'« une politique d'égalité des chances dans les projets académiques, les projets régionaux de l'enseignement agricole, les projets d'établissements d'enseignement secondaire et supérieur, ainsi que les contrats quadriennaux des établissements universitaires. »

L'intégration « des données sexuées dans les bilans sociaux des établissements d'enseignement et de recherche » est citée une des mesures pour valoriser le rôle des femmes dans les enseignements dispensés et assurer leur égalité d'accès aux postes de responsabilité au sein de l'éducation nationale et de l'enseignement agricole. Cette dernière mesure sur la valorisation de l'accès des femmes aux postes de responsabilité fait écho à la première mesure sur le rapport de situation comparée des filles et des garçons dans les établissements.

Cette brève analyse des usages du verbe intégrer montre que cette convention décline la mise en œuvre de l'approche intégrée du genre afin certes de promouvoir une égalité dans l'éducation qui peut être associée à une politique spécifique, mais aussi une éducation à l'égalité qui renvoie à une démarche transversale et trans-sectorielle.

¹ Bulletin Officiel de l'Education Nationale du 9 mars 2000.

2.3. La Charte de l'égalité entre les hommes et les femmes :

La charte de l'égalité de 2004 s'inscrit en continuité par rapport à cet objectif éminemment politique de construction d'une société égalitaire. A la différence de la convention de 2000, cette charte revendique cet objectif en ne thématissant pas ses champs d'action, mais en soulignant au contraire une légitimité transversale à tous les champs.

Le ministère de la parité et de l'Égalité professionnelle définit ainsi explicitement la Charte de l'égalité entre les hommes et les femmes remise officiellement le 8 mars 2004 au Premier ministre par Nicole Ameline, la ministre de la Parité et de l'Égalité professionnelle comme la manifestation la plus récente de l'engagement de l'Etat français d'« impliquer tout un chacun dans la mise en œuvre de l'approche intégrée de l'égalité pour substituer progressivement une culture de l'égalité à une politique d'égalité. »¹

Bâti autour de 5 axes, ce document fonde l'action du Gouvernement en vue d'une égalité réelle entre hommes et femmes. Il recense près de 300 actions menées par les pouvoirs publics, les associations, les élus, les chambres consulaires et les partenaires sociaux.

Cette charte définit cinq axes de progrès : la parité politique et l'accès à la prise de décision ; l'égalité professionnelle ; le respect de la dignité de la personne ; l'articulation des temps de vie – professionnelle, personnelle familiale, sociale et civique ; la solidarité européenne et internationale.

Il est intéressant de noter que ce ministère revendique la substitution d'un paradigme par un autre, et non la complémentarité entre outils de l'égalité. Il confirme ainsi les craintes de celles et de ceux qui soulignent le danger de voir la notion de *gender mainstreaming* servir de cheval de Troie pour éliminer les actions spécifiques.²

Lors du conseil des ministres du 9 mars 2005, Nicole Ameline a présenté une communication sur le bilan et les perspectives de la charte nationale de l'égalité entre les hommes et les femmes. Sur le site du premier ministre, ce bilan est ainsi formulé : « Un an après, le bilan est encourageant : 15 % des objectifs ont été réalisés pour l'année 2004 et 37 % sont en cours de réalisation. L'engagement de tous au service de ces objectifs doit se poursuivre. »³

Dans le cadre du changement gouvernemental, le jeudi 2 juin, le secrétaire général adjoint de l'Élysée a annoncé la composition du Gouvernement de Dominique de Villepin, qui compte 31 ministres dont 6 femmes. Le remplacement de Nicole Ameline, ministre à la parité et à l'égalité professionnelle par Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, pose la question des conditions d'application des politiques d'égalité, et en particulier de la charte d'égalité.

Conclusion :

L'analyse de la genèse du concept de *gender mainstreaming* et de son application dans le cadre d'actions publiques nationales nous a permis de souligner les enjeux de l'interaction entre la dimension transnationale de ce principe et son inscription dans une spécificité

¹ Site du ministère à la parité et à l'égalité professionnelle:

http://www.femmes-egalite.gouv.fr/grands_dossiers/dossiers/charte_egalite/

² Cf. Jacqueline Heinen, « L'union européenne face aux inégalités sociales de genre », *Contretemps*, n°4, février 2004, p. 162 : « Comme le souligne Alison Woodward (2000), c'est uniquement dans les pays où existait déjà une politique forte en matière d'égalité des sexes que la politique du *mainstreaming* a montré quelque efficacité. Ailleurs, Il est en effet à elle a plutôt abouti à ce que le recours au concept de genre prenne un tour incantatoire et donne le sentiment qu'on avait affaire à une coquille vide, sans contenu précis. L'abandon de politiques spécifiques de promotion de l'égalité des chances au bénéfice d'une approche plus globale a contribué, en l'occurrence, à « *neutraliser par dilution progressive le problème* »². En lieu et place d'une pression extérieure obligeant les instances concernées à réagir, les compromis internes et, partant, une relative paralysie, l'ont emporté. »

³ [http://www.premier-](http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/gouvernement/conseils_ministres_35/conseil_ministres_9_mars_456)

[ministre.gouv.fr/acteurs/gouvernement/conseils_ministres_35/conseil_ministres_9_mars_456](http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/gouvernement/conseils_ministres_35/conseil_ministres_9_mars_456)

nationale. En effet, si l'approche intégrée de l'égalité a été principalement promue au sein des différentes organisations européennes intergouvernementales, l'analyse de l'application concrète de ce principe en France souligne l'ambiguïté de cette approche vis-à-vis des politiques de l'égalité antérieures. En effet, clairement définie par les textes communautaires comme une perspective complémentaire par rapport aux actions spécifiques qualifiées de préalables nécessaires, la charte de l'égalité de 2004 est portée institutionnellement comme un changement de paradigme permettant de dépasser une approche dépassée et inefficace. Ce glissement est à mettre en parallèle avec la dénonciation de la mise en danger des politiques d'égalité sous couvert de transversalité.

Bibliographie :

Actes de la conférence-débat du CNIDFF organisée le 7 mars 1998 intitulée « Mainstreaming : quelle traduction dans l'action ? ».

Thanh-Huyen Ballmer-Cao, Véronique Mottier, Léa Sgier, ed. *Genre et politique - Débats et perspectives*. Paris : Gallimard, 2000.

Ute Behning, Amparo Serrano Pascual, dir., *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi*, Paris : L'Harmattan, 2002.

Jules Falquet, « Femmes, féminisme et "développement" : une analyse critique des politiques des institutions internationales », Bisilliat, Jeanne (dir.) 2003. *Regards de femmes sur la globalisation. Approches critiques*. Paris : Karthala, pp. 75-112.

Jacqueline Heinen, « L'union européenne face aux inégalités sociales de genre », *Contretemps*, n°4, février 2004, pp. 158-167.

Annemiek Onstenk & Nel van Dijk, *Vijf Richtlijnen voor Vrouwen*, Leiden: Burgerschapskunde, 1992.

Robert Plasman and Salimata Sissoko, *Country France: Analysis of Policy Context and Policies*, Deliverable Number 4, Final report, Gender-Sensitive and Women-Friendly Public Policies: a Comparative Analysis of their Progress and Impact, June 2004.

Mark A. Pollack and Emilie Hafner-Burton, « Mainstreaming gender in the European Union », *Journal of European Public Policy*, 7: 3 Special Issue, pp. 432-456.

Shirin M. Rai editor, *Mainstreaming gender, democratizing the state ? Institutional mechanisms for the advancement of women*, Manchester and New York: Manchester University Press, 2002.

Teresa Rees, *Mainstreaming Equality in European Union : Education, Training and Labour Market Policies*, London: Routledge, 1998.

Judith Squires and Mark Wickham-Jones, "New Labour, Gender Mainstreaming and the Women and Equality Unit", *The British Journal of Politics and International Relations*: 2004, Vol. 6, pp. 81-98.

Documents institutionnels :

COM(96) 67 final du 21 février 1996 : « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires ».

Commission européenne, 1999, Recueil sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne, Bruxelles.

Commission européenne, 2000, *Vers une stratégie-cadre communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (2001-2005)*, Bruxelles.

Conseil de l'Union européenne, 1999, « Examen de la mise en oeuvre, par les Etats membres et les institutions de l'UE, du programme d'action de Pékin », Bruxelles.

DFFE, (1996) *One Year On : Implementing the Global Platform for Action from the UN Fourth World Conference on Women. Government Progress and Plans*. London, Department for Education and Employment.

EG-S-MS (98) 2, L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes – Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des « bonnes pratiques », Guide pour l'évaluation de l'impact du genre.

Fiche L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes (gender mainstreaming), Conseil de l'Europe, septembre 2003.

Guide pour l'évaluation de l'impact selon le genre, Commission européenne : http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/gender/gender_fr.pdf

Projet de loi de finances pour 2001 – Etats des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes. Paris : Imprimerie nationale, 2001.

Projet de loi de finances pour 2002 – Etats des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes. Paris : Imprimerie nationale, 2002.

Projet de loi de finances pour 2003 – Etats des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes. Paris : Imprimerie nationale, 2003.

Projet de loi de finances pour 2004 – Etats des crédits qui concourent aux actions en faveur des droits des femmes. Paris : Imprimerie nationale, 2004.

Recommandation N°R (98) 14 du comité des ministres des Etats membres relative à l'approche intégrée à l'égalité entre les femmes et les hommes, Conseil de l'Europe.