

Table ronde 3
**« États démocratiques et reconnaissance de la ‘diversité’. Analyse comparée
du renouvellement du pluralisme politique »**

Session 2

JACQUOT Sophie (Centre d’Études Européennes de Sciences Po)
sophie.jacquot@sciences-po.fr

**L’Union européenne et l’émergence de la ‘diversité’ : évolution de l’action publique
communautaire en matière de lutte contre les discriminations¹**

Introduction

Le 1er janvier 2007, Vladimir _pidla, le commissaire européen en charge de l’emploi, des affaires sociales et de l’égalité des chances lance l’« Année européenne de l’égalité des chances pour tous ». Cette initiative, dotée d’un budget total de 15 millions d’euros, « entend sensibiliser davantage les Européens à leur droit à l’égalité de traitement et à une vie exempte de discrimination, et ce quel que soit leur sexe, leur race ou leur origine ethnique, leur religion ou leurs convictions, un éventuel handicap, leur âge, leur orientation sexuelle »². Elle consiste également à organiser un « vaste débat sur les bienfaits de la diversité, tant pour les individus que pour les sociétés de l’Union européenne »³.

Cinquante ans plus tôt, le traité de Rome ne faisait référence qu’à la prohibition des discriminations en matière de rémunération entre travailleurs féminins et masculins (article 119 TCE) et, bien sûr, à l’interdiction de toute discrimination en raison de la nationalité (article 6 TCE) qui constitue par définition le péché majeur dans une Communauté de droit qui vise à instaurer un marché commun entre plusieurs États membres. Il s’agit alors d’éviter la concurrence déloyale, tout risque de dumping social ainsi que le protectionnisme. Dans le cas du sexe comme dans celui de la nationalité, la lutte contre la discrimination possède une fonction économique.

En un demi-siècle de construction européenne, le traitement communautaire de la discrimination s’est développé dans le sens d’une reconnaissance et d’une promotion de la notion d’égalité (de traitement et des chances). La dimension essentiellement économique et utilitariste semble s’être estompée, ou tout au moins avoir été complétée par la prise en compte de la prohibition de la discrimination en tant qu’objet de droit individuel. On note également l’extension de la définition des motifs de discrimination reconnus par l’Union

1. Cette communication est tirée de la thèse de doctorat de l’auteure, intitulée « L’action publique communautaire et ses instruments. La politique d’égalité entre les femmes et les hommes à l’épreuve du *gender mainstreaming* » et soutenue à l’IEP de Paris en décembre 2006 (Jacquot, 2006).

2. <http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/index.cfm> (consulté le 22/06/07).

3. *Ibid.*

(parallèlement au sexe, l'article 13 TCE, introduit à Amsterdam et sur lequel repose juridiquement l'action anti-discriminatoire communautaire, mentionne la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle).

Ce sont ces changements qui vont constituer le cœur de notre réflexion dans cette communication. Nos interrogations se centreront par conséquent sur la question des transformations et redéfinitions de l'action publique communautaire en matière de lutte contre les discriminations et nous nous pencherons également sur l'émergence et la mise en avant de la thématique de la 'diversité' depuis la fin des années 1990. En d'autres termes, il s'agit de considérer les évolutions de long terme d'une politique de lutte contre les discriminations incluse dans l'espace européen de politiques publiques et d'analyser les mécanismes de passage d'une action auparavant exclusivement centrée sur les discriminations basées sur le sexe et aujourd'hui plus englobante.

Dans cette optique, nous examinerons les deux modèles d'action publique successifs qui caractérisent la prise en compte de la question des discriminations au niveau communautaire : tout d'abord le *modèle de l'exception*, fondé sur le primat de la différence des sexes, qui s'est développé à partir du milieu des années 1970 sur la base des premières décisions de la Cour de justice européenne et des premières interventions législatives de la Communauté dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes ; puis le *modèle de la diversité*, fortement élargi, qui s'y est progressivement substitué depuis le milieu des années 1990. Dans une troisième partie, nous mettrons ce changement de politiques en perspective afin de souligner le renversement cognitif sur lequel il s'appuie et qui l'a rendu possible, une rationalité de moyen, plutôt qu'une rationalité de but, représentant désormais la logique principale de l'action publique communautaire en matière de lutte contre les discriminations.

Le modèle de l'exception ou le primat de la différence des sexes

« Réaliser l'égalité entre hommes et femmes, non pas de façon générale, mais uniquement en leur qualité de travailleurs » : une politique contrainte

Le fondement unique en 1957 et jusqu'en 1997 (avec l'insertion des articles 3. 2 et 13 TCE dans le traité d'Amsterdam) de la politique communautaire de lutte contre les discriminations est constitué par l'article 119 du traité de Rome. Cet article est inséré dans le chapitre sur les « dispositions sociales » de la Communauté et il est le seul qui fasse référence à la question de l'égalité. C'est lui qui permet l'existence d'une action publique dans ce domaine en donnant la légitimité juridique et politique à la Commission européenne de faire des propositions et de développer une action qui va peu à peu, notamment à partir du milieu des années 1970, constituer ce que l'on pourra désigner comme une politique publique. Dans le même temps, l'article 119 définit restrictivement le domaine d'action possible de cette politique : l'interdiction des discriminations fondées sur le sexe entre travailleurs féminins et masculins. Il constitue donc tout à la fois la force et la faiblesse de l'action communautaire, il la rend légitime et la limite dans le même mouvement.

Par conséquent, au cours de cette première période, la Communauté ne prend premièrement en compte que les discriminations basées sur le sexe et, deuxièmement, l'attention qui est accordée aux femmes en tant que ressortissantes ne dérive que de leur statut de travailleuses et ne concerne que le domaine de l'emploi et du marché du travail (rémunération, accès à l'emploi, à la formation, condition de travail, sécurité sociale). Ainsi, la Cour européenne de justice, refusera par exemple d'assimiler les discriminations fondées sur le sexe à celles

fondées sur l'orientation sexuelle et renverra sur ce point aux législateurs⁴ : elle refusera également systématiquement de franchir la frontière public-privé, la sphère publique étant ici strictement comprise comme sphère professionnelle⁵. D'une façon générale, l'action communautaire se limite à l'égalité entre les femmes et les hommes et la définition de l'égalité qui est retenue ne prend pas en compte l'environnement des problèmes relatifs au marché du travail. La situation contrainte et limitée de cette politique est désignée par Ilona Ostner et Jane Lewis comme « the Paid Employment Nexus » : celui-ci est constitué par la conjonction de la philosophie inhérente à la législation européenne, la règle de l'unanimité au Conseil des ministres et l'absence de consensus parmi les États membres pour favoriser une extension de la politique hors du seul champ de l'emploi salarié [Ostner et Lewis, 1995]. On rejoint donc ici l'interprétation donnée par la Cour de l'étendue des compétences qui reviennent aux instances communautaires : « réaliser l'égalité entre hommes et femmes, non pas de façon générale, mais uniquement en leur qualité de travailleurs »⁶. Ces compétences concernent non pas l'égalité ou la lutte contre les discriminations en tant que telles et la politique communautaire ne s'adresse aux femmes qu'en tant que sujet individuel de droits, saisies exclusivement dans leur relation au marché du travail.

Autonomie institutionnelle, « triangle de velours » et fonctionnement élitaire : un secteur clos

Au niveau institutionnel, la première spécificité de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes est son autonomie relative par rapport à l'ensemble du système communautaire. Que ce soit au sein de la Commission, si l'on considère le Comité consultatif pour l'égalité des chances, le Bureau pour les problèmes concernant l'emploi des femmes (qui deviendra l'Unité égalité des chances), le Service informations femmes ou les réseaux d'experts qui sont mis en place à partir du début des années 1980, ou au sein du Parlement européen avec la Commission des droits de la femme, la marque principale du secteur de l'égalité est son fonctionnement atypique. Il mêle en effet rencontres informelles et structures officielles, engagement pour la cause féministe et pour la construction européenne et privilégie les réseaux de sociabilité, les relations interpersonnelles, voire l'amitié. L'ensemble est constitué par un très petit nombre de personnes, regroupé en une communauté de politique publique très intégrée, animée d'un sentiment de proximité et de solidarité qui tend à concevoir l'espace communautaire comme un espace d'action militant.

Par ailleurs, tout au long des années 1980 la structuration des intérêts au niveau communautaire en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes reste faible. Des organisations comme CREW et ENOW sont de très petites structures peu représentatives et le Lobby Européen des Femmes n'est créé qu'en 1990. Ainsi, il n'existe pas véritablement de structure de représentation supranationale et, par conséquent, les interactions entre certains groupes de femmes et les institutions européennes se déroulent sur un mode pluraliste, ouvert, la plupart du temps sur une base personnelle, individuelle, en fonction des centres d'intérêt et des ressources (notamment sociales) de chacun-e.

L'expression « triangle de velours » [Woodward, 2003] peut être utilisée avec profit pour comprendre comment s'organise ce secteur d'action publique. Cette expression rassemble le concept de « triangle de fer » qui est utilisé dans la littérature sur les groupes d'intérêt dès les

4. Arrêt de la Cour du 17 février 1998. *Lisa Jacqueline Grant contre South West Trains Limited*. Affaire C-249/96.

5. Voir notamment : Arrêt du 12 juillet 1984. *Ulrich Hofmann contre Barmer Ersatzkasse*. Affaire 184/83.

6. Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 27 juin 1989. *J. E. G. Achterberg-te Riele et autres contre Sociale Verzekeringsbank*. Affaires jointes 48/88, 106/88 et 107/88 (cons. 12).

années 1970 pour désigner des sous-systèmes de politiques publiques clairement délimités, aux acteurs identifiés et dont la participation est stable dans le temps ainsi que le concept des « ghettos de velours », qui sont délimités verticalement par le « plafond de verre », et servent à désigner la ségrégation horizontale dont sont victimes les femmes dans les entreprises. Pour Alison Woodward, les trois pointes du triangle désignent les fémocrates⁷ et les politiciennes (qui détiennent la connaissance procédurale), les représentantes des organisations de femmes (qui détiennent la connaissance issue de la base, *insider knowledge*) et les universitaires (qui détiennent la connaissance technocratique).

Cette construction lexicale, même si la définition doit en être légèrement amendée, est particulièrement pertinente au niveau communautaire. Tout d'abord, elle renvoie à l'idée d'un ensemble de femmes évoluant dans des espaces (politiques, administratifs) dominés par des hommes, ce qui implique et peut permettre de comprendre l'existence d'un soutien réciproque et d'une forme de solidarité. De plus, ces actrices sont rassemblées à la fois par leur engagement en faveur de la promotion des droits et de la situation des femmes et par leur volonté de faire avancer l'action publique communautaire dans ce domaine. Ensuite, le passage du matériau (le fer) à la matière (le velours) est également très significatif du pouvoir dont dispose ce secteur de l'égalité. La connotation est claire, c'est celle d'un ensemble moins solide, plus incertain, plus difficilement en mesure de s'imposer. En effet, le secteur communautaire de l'égalité est un secteur clos non seulement parce que l'accès n'y est que peu ouvert, peu fluide, mais également car il n'entretient que peu de relations avec son environnement. Les structures politico-administratives qui le constituent se situent « à la marge » des instances communautaires. La désignation, pourtant forte, de « ghetto » est régulièrement utilisée pour y faire référence.

Néanmoins, en dépit de ces conditions de faible influence ainsi que dans un environnement politique de plus en plus difficile à partir de la fin des années 1980 (crise de légitimité de la Communauté, réduction de l'initiative législative et baisse générale des dépenses sociales, oppositions des États membres à l'extension des compétences communautaires notamment en matière sociale) [Hantrais, 2000 ; Jacquot, 2007], la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes se distingue au milieu des années 1990 comme l'un des champs d'action les plus développés de la politique sociale européenne [Cram, 1997]. Elle repose en effet en 1997 sur un corpus de 10 directives sur l'égalité de traitement ainsi que sur un ensemble d'instruments de nature budgétaire (programmes d'action pluriannuels) qui se succèdent sans interruption depuis le début des années 1980 et qui permettent à la Communauté d'intervenir pour promouvoir l'égalité des chances dans la demande et l'offre de travail pour les femmes mais aussi dans des domaines connexes (garde des enfants et soin aux personnes dépendantes, travail à domicile, harcèlement sexuel, etc.).

Le « triangle de velours » peut être analysé comme une avant-garde dont la mobilisation, en lien avec des relais de légitimité, permet, en grande partie, le développement et l'approfondissement continu de la politique d'égalité à partir du milieu des années 1970. La politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes, telle qu'elle se développe pendant une vingtaine d'année entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1990, peut ainsi être définie comme une politique élitaire (qui appartient à une élite) dans la mesure où elle est élaborée non pas *pour* mais bien *par* une élite restreinte [Jacquot et Muller, 2007]. En effet, l'action de cette petite élite s'est révélée remarquablement efficace étant donné qu'elle a été en mesure de contourner les verrous auxquels se heurtaient les militantes dans les États membres et de construire la Communauté européenne en espace politique alternatif de

⁷. Le mot « fémocrates » ou « féministes étatiques » désigne des féministes ou anciennes militantes féministes travaillant au sein de la fonction publique et susceptibles de constituer des relais entre l'État et le mouvement des femmes.

re-régulation, plus favorable que la plupart des espaces nationaux. Elle a également été capable de faire bouger les cadres cognitifs dans le domaine de la lutte contre les discriminations basées sur le sexe et de faire reconnaître la légitimité d'une action qui, à la fin de la période, ne se résume plus à la seule lutte contre les distorsions de concurrence entre les États membres. C'est bien cette élite militante, sûre de la justesse de sa cause et de sa vision du monde, qui est parvenue à faire reconnaître sa parole comme légitime et à la faire déboucher sur la mise en place d'instruments juridiques et économiques.

Cette élite s'est constituée en avant-garde (à travers ce que l'on pourrait appeler un « effet commando ») de ressortissant-e-s qui ne bénéficient que de peu de points d'entrée dans le système européen. Cette stratégie a effectivement porté ses fruits lorsqu'elle a pu trouver le relais d'institutions fonctionnant dans le registre de la souveraineté autorisant ainsi la légitimation de l'action entreprise. Le relais principal sur lequel l'avant-garde féministe communautaire a pu s'appuyer est celui la Cour de justice européenne. C'est cette dynamique qui s'est mise en place entre l'élite du secteur de l'égalité et ses relais qui a permis la légitimation, le développement et le maintien d'une politique substantielle.

La logique de l'exception

Une des spécificités principales de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes est d'être incluse dans un cadre de référence extrêmement contraignant (notamment la compatibilité avec l'édification et le fonctionnement du marché commun), mais pourtant, elle peut être décrite comme une politique « militante » [Leibfried et Pierson, 2000], développée de façon particulièrement volontariste. Cette situation, qui peut paraître contradictoire, s'explique notamment par le fait que les membres de la communauté de politique publique du secteur de l'égalité ont été en mesure de mettre en place une forme d'autonomie cognitive de la politique.

Le régime de genre⁸ propre à la Communauté européenne se construit dans le cadre de ce que l'on peut désigner comme une logique de l'exception : tant qu'elles respectent les frontières de l'organisation et du fonctionnement du marché intérieur, les mesures de lutte contre les discriminations à l'encontre des femmes bénéficient d'une certaine légitimité à se développer de façon autonome. Cela signifie que les membres du secteur communautaire de l'égalité vont avoir recours et être imprégnés d'une conception selon laquelle les inégalités sexuées ne sont pas des inégalités comme les autres. C'est cette situation d'exceptionnalité qui permet de légitimer l'existence d'une action publique au bénéfice des femmes. L'argumentaire de l'exception permet en effet de dépasser le discours économique relatif aux distorsions de concurrence. Il permet de justifier la défense des droits des femmes à être traitées de façon égale à celle des hommes sur le marché du travail, puis de développer l'idée selon laquelle elles peuvent également bénéficier dans ce cadre de droits particuliers et de traitements spécifiques (que ce soit, par exemple, en tant que travailleuses enceintes ou à temps partiel comme le reconnaît la Cour, ou que ce soit par l'intermédiaire des mesures d'action positive qui s'adressent uniquement aux femmes).

Cette logique de l'exception est intéressante car elle mêle deux registres discursifs différents : le registre de l'égalité et de la justice et le registre de la différence universelle des sexes. La légitimation de la mise en œuvre de mesures de lutte contre les mécanismes spécifiques de discrimination envers les femmes dérive d'une conception substantielle du principe d'égalité

8. La notion de régime de genre, définie dans le cadre des études de genre, désigne les mécanismes qui structurent les relations entre les femmes et les hommes, leurs places, leurs positions de pouvoir respectives dans une société donnée. Les régimes de genre se situent à l'interface entre représentations et politiques publiques : les conceptions des rôles sociaux des femmes et des hommes ont des effets concrets sur les politiques menées.

et donne naissance à l'égalité des chances. Il s'agit de réaliser le principe de l'égalité dans les faits et ce sont des arguments formulés en termes de justice et de droit qui soutiennent les mesures préférentielles à l'égard des femmes qui enrichissent la politique communautaire d'égalité. Cette première dimension est complétée par une autre conception qui imprègne fortement les représentations des acteurs et des actrices de l'égalité en fonction de laquelle « les femmes ne sont pas une catégorie » [Bereni et Lépinard, 2004]. Celle-ci a surtout été formulée, élargie et utilisée en France dans le cadre de la mobilisation pour la parité (notamment dans le but de contrer le discours de l'universalisme abstrait qui s'opposait à la définition et à l'imposition des quotas), néanmoins, on le trouve déjà, et de façon influente, au niveau communautaire. Ce discours porte également une vision des discriminations basées sur le sexe comme « exceptionnelles » car incomparables. La différence des sexes est présumée universelle, elle est immuable et constitue un clivage qui structure l'ensemble des sociétés humaines. Il y a un primat de la différence des sexes sur toutes les autres différences (ethniques, sociales, etc.), et celle-ci est donc le seul critère de distinction légitime. La domination masculine et la hiérarchie de genre sont pensées comme possédant une spécificité qui les rendent incomparables et donc in-traitables tant politiquement qu'administrativement de façon similaire à d'autres types de discrimination. Par conséquent, l'action publique destinée à lutter contre les inégalités que subissent les femmes est porteuse d'une légitimité spécifique.

L'action publique de la Communauté européenne en matière d'égalité entre les femmes et les hommes qui se déploie entre la signature du traité de Rome et de celui d'Amsterdam est donc gouverné par ce que nous désignons comme un *modèle de l'exception*. Celle-ci déroge en effet au fonctionnement institutionnel traditionnellement en vigueur ; sur le plan des intérêts elle est marquée par l'engagement militant des membres du secteur qui vit pour l'essentiel en vase clos et a tendance à être considéré de l'extérieur comme un « ghetto de femmes » ; ces actrices ont développé une conception de la politique d'égalité qui prend acte des contraintes qui pèsent sur l'action publique communautaire mais qui, parallèlement, affirme et a fait reconnaître la légitimité d'une politique spécifiquement et uniquement destinée aux femmes. Dans le cadre du *modèle de l'exception*, les femmes constituent une catégorie d'action publique à part entière, l'égalité entre les femmes et les hommes est un objectif autonome, qui repose sur des modes d'intervention principalement régulateurs, un ensemble réduit et ciblé de structures institutionnelles et une petite élite fortement impliquée.

Le modèle de la diversité ou l'extension du domaine de la lutte contre les discriminations

Extension de la sphère d'intervention et extinction du modèle de l'exception

A partir du milieu des années 1990, il est de plus en plus difficile de parler de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes. Son homogénéité et sa cohérence initiales sont remises en cause sous l'effet conjugué de l'élargissement de ses domaines de compétence (expansion de son champ d'action qui n'est plus limité à la seule sphère de l'emploi et du marché du travail) et de son inscription dans un objectif de lutte pour « l'égalité des chances et la diversité » (qui ne se réduit plus à l'égalité entre les femmes et les hommes) qui devient le mot d'ordre de l'Union.

Si la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes dérivait toute entière de l'article 119 TCE relatif à l'égalité de rémunération entre travailleurs féminins et masculins, ce phénomène de changement trouve une part importante de son origine dans une double innovation inscrite dans le traité d'Amsterdam. Le traité révisé en 1997 inclut en effet

deux dispositions fondamentales. Tout d'abord, le nouvel article 13 TCE introduit une compétence anti-discriminatoire générale pour l'Union européenne. Il fait des discriminations basées sur le sexe un motif de discrimination parmi d'autres. On peut noter que le Lobby Européen des Femmes ou la Commission femmes du Parlement européen se sont battus jusqu'à la fin des négociations afin que, dans une logique d'universalisme de la division sexuée de l'humanité conforme à une vision en termes d'exception, cet article comprenne une référence séparées aux femmes et aux discriminations dont elles sont victimes. Ensuite, le nouvel article 3. 2 TCE, s'il n'utilise pas l'expression elle-même, constitue une traduction du principe de *gender mainstreaming*⁹. S'insérant après l'énumération des domaines d'action de la Communauté, il stipule que « pour toutes les actions visées au présent article, la Communauté cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes ».

L'objectif de prise en compte de la multi-dimensionnalité des formes et des motifs de discrimination au sein de l'Union ainsi que l'introduction d'un nouveau mode d'action publique qui se singularise par son caractère non contraignant et transversal sont au principe du passage du *modèle de l'exception* au *modèle de la diversité* au niveau communautaire.

L'inscription de l'action communautaire dans un cadre anti-discriminatoire global : instruments traditionnels et nouveaux modes d'action publique

En 2002 et 2004, l'Union a adopté deux nouvelles directives en matière d'égalité entre les femmes et les hommes : la première est une modification et mise à jour de la directive fondatrice de 1976 sur l'égalité de traitement dans la sphère de l'emploi¹⁰, la seconde date de 2004 et étend l'application du principe de l'égalité de traitement à l'accès et à la fourniture des biens et services¹¹. Ces deux textes nous permettent de souligner l'influence grandissante de la lutte contre toutes les formes de discriminations qui tend à donner le « la » en matière législative et à prendre le pas sur l'égalité de traitement entre les sexes.

Les directives de 2002 et 2004 ont été précédées par l'adoption en 2000 de deux directives qui visent à donner un contenu concret à l'article 13 TCE et qui, pour la première fois, étendent le champ matériel du droit anti-discriminatoire communautaire hors du marché du travail et à d'autres catégories de population. La directive 2000/43/CE¹² adopte une approche « verticale » [Borrillo, 2002] selon laquelle les discriminations sanctionnées le sont dans l'ensemble des domaines de compétence communautaire (accès aux activités salariées et non salariées et à des domaines tels que l'éducation, la protection sociale, la santé, la fourniture et l'accès aux biens et services) mais pour des catégories limitées, c'est-à-dire que ne sont concernées que les discriminations liées à la « race » et à l'« origine ethnique ». La directive

9. L'objet de cet instrument consiste à identifier les effets possibles des différentes politiques publiques sur les femmes et les hommes. Il s'agit d'appliquer un droit procédural à la prise en considération des inégalités fondées sur le sexe au coeur de l'ensemble du processus politique (définition, conduite, mise en oeuvre) et à s'assurer qu'une politique développée par l'Union ne porte pas préjudice au principe d'égalité. Le *gender mainstreaming* se caractérise par le recours à la diffusion d'objectifs politiques et techniques et par l'absence d'imposition.

¹⁰. Directive du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (2002/73/CE). JO L 269 du 5.10.2002.

¹¹. Directive du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en oeuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services (2004/113/CE). JO L 373 du 21.12.2004.

¹². CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Directive du Conseil relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique*, 2000/43/CE, 29 juin 2000.

2000/78/CE¹³ adopte, elle, une approche « horizontale » [Borrillo, 2002] selon laquelle les discriminations sont sanctionnées exclusivement dans le domaine de l'emploi mais concernent l'ensemble des catégories (discriminations fondées sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle).

La politique anti-discriminatoire que l'on peut qualifier d'élargie de l'Union européenne s'est en grande partie construite sur le modèle de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes et sur le cadre institutionnel et juridique construit au cours des décennies précédentes. Cependant, l'influence ne joue pas que dans un seul sens. L'égalité entre les femmes et les hommes a profité de l'effet d'entraînement et de la visibilité politique de ces nouvelles thématiques à la fin des années 1990, et en particulier du traitement de la question du racisme (au rang de ces facteurs politiques qui ont contribué à cette visibilité, l'accession au gouvernement de ministres d'extrême droite en Autriche au moment même où la directive sur la race et l'origine ethnique était en discussion au Conseil n'est certainement pas le moindre). Ainsi, on peut se rendre compte que les définitions des notions de discrimination directe et indirecte et de harcèlement que l'on trouve dans les directives égalité de 2002 et 2004 sont directement reprises des directives de 2000 qui les avaient précisées pour la première fois. La circonscription du champ d'action de la directive de 2004 dans le domaine des assurances est inspirée de celle donnée en 2000 dans la directive relative à la race et aux origines ethniques. De même, l'exigence de création d'organismes spécialisés dans la lutte contre les discriminations et l'aide aux victimes est directement issue de ce même texte. D'un point de vue général, la directive de 2004, dans son projet initial, était calquée très largement sur celle de 2000 qui, pour la première fois, permettait la sortie du domaine de l'emploi. Par ailleurs, le fait que la directive de 2004 ait connu des difficultés importantes avant d'être finalement votée et ait été obligée de réduire son champ d'action montre, en creux, que l'anti-discrimination au sens élargi est devenue le domaine moteur au niveau communautaire. Cette évolution peut s'apparenter à une forme de renversement du leadership normatif en matière de lutte contre les discriminations : la lutte contre le racisme notamment prend le pas sur la lutte contre les inégalités sexuelles.

Sur le plan juridique, on peut également noter l'inflation du nombre des actes non obligatoires ou hors nomenclature et l'élargissement de leur champ d'intervention : prise de décision, cohésion économique et sociale, coopération au développement, traite des êtres humains, violence, etc. Dans un contexte de difficulté à légiférer et de réticences grandissantes des États membres, les institutions communautaires recourent de plus en plus fréquemment à la *soft law*. D'une façon générale, les instruments juridiques qui viennent compléter l'acquis communautaire en matière de lutte contre les discriminations depuis le milieu des années 1990 contribuent à rendre caduque l'arrêt *Achterberg* de 1989 sur la limitation des frontières de l'action communautaire.

Ce même mouvement d'expansion de la politique d'égalité hors de son berceau originel, c'est-à-dire l'emploi et le marché du travail, se vérifie également au niveau budgétaire : les programmes de financement ne se réduisent plus à l'égalité de rémunération et de traitement en matière professionnelle et alors qu'en 1990 l'ensemble des fonds consacrés à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le budget communautaire est affecté au domaine social, cette part est inférieure à 50% 15 ans plus tard¹⁴. Par ailleurs, on peut remarquer que, dans la logique post-Amsterdam, les instruments de financement que sont les programmes d'action pluriannuels pour l'égalité entre les femmes et les hommes ou des programmes spécifiquement réservés aux femmes sur le marché du travail comme NOW ont laissé la place

¹³. CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, Directive du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, 2000/78/CE, 27 novembre 2000.

¹⁴. Financement calculé hors Fonds structurels.

à des programmes qui couvrent l'ensemble des types de discrimination énumérés à l'article 13 du traité (programmes PROGRESS et EQUAL notamment). Les actions en faveur de la promotion de l'égalité des chances pour les femmes sont éligibles mais sans visibilité particulière, ce qui constitue une traduction de la disparition progressive du caractère d'exceptionnalité de la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes au profit d'une action anti-discriminatoire de portée générale.

L'extension de la politique de lutte contre les discriminations hors de la seule référence aux discriminations basées sur le sexe et hors de la sphère d'intervention traditionnelle de la Communauté est un double mouvement qui se traduit juridiquement et budgétairement. Cependant, il trouve également une part de son origine et de sa légitimité dans la mise en œuvre du nouvel instrument d'action publique que constitue le *gender mainstreaming*.

Par essence, le *gender mainstreaming* consiste à reconnaître que la question du genre et les rapports de domination entre les femmes et les hommes infusent l'ensemble des domaines de la société et que l'ensemble des politiques publiques ont un impact sur la situation respective des femmes et des hommes. La conception de la transversalité que porte le *gender mainstreaming* ne peut intrinsèquement pas s'accommoder d'une prise en compte de la question de l'égalité qui soit limitée à une sphère d'intervention restreinte. L'acceptation du principe de *gender mainstreaming* au niveau communautaire revient à mettre en question les fondements d'une politique d'égalité construite dans le cadre spécifique d'une communauté économique et reposant sur la défense et la promotion de l'égalité de rémunération et de l'égalité de traitement professionnelles. Sur le plan des principes, le mouvement d'expansion de la politique d'égalité hors de cette sphère d'intervention originelle est un développement « naturel ». Sur le plan pratique, L'aspect transectoriel du *gender mainstreaming* est une source incontestable du mouvement d'extension de la politique d'égalité, qui s'en trouve largement facilité. Les instruments, économiques notamment, d'extension de la politique d'égalité sont la manifestation ou la traduction d'initiatives nées grâce au dispositif de *gender mainstreaming*, par les usages et la mise en mouvement des acteurs. De plus, la souplesse et la malléabilité de cet instrument en font un accélérateur d'extension dans le sens où l'intégration de la question de l'égalité dans un nouveau domaine n'est pas un processus exceptionnel inscrit dans le cadre d'une création législative mais une procédure quotidienne inscrite dans le cadre de pratiques administratives : l'enclenchement du mouvement d'extension en est donc largement simplifié.

Par ailleurs, on assiste à une généralisation de l'usage de l'approche intégrée comme instrument d'action publique prédominant dans le cadre des actions de lutte contre les discriminations menées par l'Union européenne (secteur du handicap et du racisme notamment). L'*equality mainstreaming* se développe depuis le début des années 2000 à côté du *gender mainstreaming*. Il existe donc un mouvement qui va dans le sens d'une fusion de ces différents dispositifs en un seul dispositif commun, ce qui tend à parfaire le mouvement d'intégration de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes dans une action anti-discriminatoire unique (voir en particulier le Livre vert « Égalité et non discrimination dans l'Union européenne élargie », Commission européenne, 2004). L'égalité entre les femmes et les hommes ne peut plus être considérée isolément de la problématique de la diversité dans un modèle de *policy-making* communautaire qui devient de plus en plus intégrationniste.

La dissolution du « triangle de velours »

Le secteur de l'égalité connaît depuis le milieu des années 1990 un mouvement de diversification important sur le plan des structures. Cette évolution consiste en une réduction des spécificités institutionnelles et administratives qui sont de plus en plus vues comme des

particularités inadaptées aux standards de la « bonne gouvernance » de l'action publique communautaire.

Par exemple, en 2004, avec l'arrivée de la Commission Barroso et le remplacement d'Anna Diamantopoulou par Vladimir _pidla, la DG Emploi notamment connaît une restructuration administrative et met en avant la lutte pour « l'égalité des chances » entendue comme une action anti-discriminatoire de portée générale. Mais, que ce soit au niveau de la Commission, du Conseil ou, dans une moindre mesure, du Parlement européen, se confirme depuis le milieu des années 1990 un mouvement d'extinction progressive des conditions d'exceptionnalité institutionnelle et administrative dans lesquelles la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes s'était développée au cours des décennies précédentes. De la même façon, la logique de la transversalité importée par le *gender mainstreaming* induit un affaiblissement progressif de l'autonomie, même relative, dont ont pu jouir cette politique et ses initiatrices.

L'impact du *gender mainstreaming* doit en effet également ici être pris en compte. Le fonctionnement transectoriel de ce nouvel instrument conteste par nature la centralité des spécialistes de l'égalité et du genre, sa spécificité étant de confier la prise en compte et le traitement des inégalités entre les sexes aux acteurs habituels du processus politique. L'élaboration et la conduite de l'action publique en matière d'égalité entre les femmes et les hommes va, par conséquent, impliquer de nouveaux acteurs par rapport aux spécialistes dont l'attribution première et le secteur de référence sont l'égalité. Le résultat de cette action publique dépend en partie de l'implication de ces « autres ». Le modèle de fonctionnement élitaire caractéristique du *modèle de l'exception* est par conséquent très largement mis à mal. On assiste ainsi à une certaine perte de cohésion du « triangle de velours » : les expert-e-s et universitaires ne sont plus associé-e-s à l'élaboration de la politique d'égalité sur le long terme, les acteurs administratifs sont moins stables dans le temps (avec la perte de mémoire organisationnelle afférente), des actrices et des acteurs étranger-e-s se retrouvent au centre du dispositif (politico-administratifs et notamment représentants des États membres mais aussi partenaires sociaux). Par conséquent, le « triangle de velours » prend plutôt la forme d'une étoile de mer, animal invertébré, au nombre de branches incertain ou changeant selon les enjeux. Cependant, cette fragilisation du système de clôture du secteur de l'égalité représente également la fin d'un certain isolement, à la fois par rapport aux autres secteurs de l'action publique et par rapport à la sphère de la décision politique. Ainsi, le processus de rédaction du traité établissant une Constitution pour l'Europe a pu montrer l'importance de la convergence des luttes sociales et politiques (dont la Plate-forme des ONG du secteur social qui regroupe des organisations de femmes, de personnes âgées, de personnes handicapées, de migrants, d'homosexuel-le-s est une illustration).

Au total, dans le cadre du *modèle de la diversité*, les femmes ne bénéficient pas d'un statut spécifique par rapport à d'autres groupes sociaux, l'action communautaire repose principalement sur la *soft law* et l'incitation, et elle implique de façon transversale l'ensemble des domaines d'action de l'Union mais aussi des structures et des acteurs multiples et hétérogènes.

D'une rationalité de but à une rationalité de moyen. Changement de politiques et renversement cognitif

Dans cette dernière partie, nous allons tenter de mettre en perspective les changements des modes de fonctionnement de la politique et du secteur de l'égalité et de la lutte contre les discriminations que nous avons analysés précédemment, et nous allons nous intéresser à

l'évolution du cadre cognitif qui caractérise ce champ d'action au niveau communautaire et au changement des représentations légitimes qui contribuent à définir ces modes d'agir ainsi que les buts poursuivis.

Nous allons voir que l'action anti-discriminatoire communautaire telle que définie dans le cadre du *modèle de la diversité* est adossée à deux objectifs qui correspondent aux priorités principales que l'Union européenne s'est donnée depuis la fin des années 1990 : un objectif de promotion des droits fondamentaux et des valeurs spécifiques à l'Union européenne et un objectif macro-économique de croissance et de compétitivité. Les croyances et les représentations dominantes relatives à la place et au rôle de l'action publique communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et de lutte contre les autres motifs de discrimination reconnus à l'article 13 TCE sont réorganisées en fonction de ces deux pôles et c'est dans la jonction avec ces deux thématiques qu'elle trouve sa (re)légitimation. Alors que la question de l'égalité avait réussi, au cours de la première période, à s'émanciper du chemin utilitariste en termes de concurrence non faussée tracé par les négociateurs de 1957 et à s'affirmer en tant qu'enjeu autonome, c'est aujourd'hui dans la liaison avec ces objectifs politique et économique qu'elle trouve son sens, sa justification, et c'est en cela que nous considérons que les quinze dernières années sont caractérisées dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes par le passage d'une rationalité de but à une rationalité de moyen.

L'extension du discours des droits

Le traité de Rome reste silencieux en ce qui concerne la question des droits fondamentaux, ce qui ne doit pas étonner si on considère son orientation économique et son objectif de création d'un marché commun permettant de rationaliser la production. Il existait un sentiment partagé selon lequel la protection des droits fondamentaux relevait en premier lieu des autorités nationales ainsi que de la CEDH [Dehousse, 1997]. Cependant, étant donné le développement de la Communauté, cette approche, que l'on pourrait qualifier de subsidiaire, a commencé à rapidement poser problème et la Cour de justice s'est vu dans l'obligation d'y remédier avec la création d'un corpus de droits (non écrits) qui regroupe les traditions constitutionnelles communes aux États membres ainsi que les traités auxquels ils sont partis.

Ce corpus de droits est particulièrement intéressant à deux titres. Il véhicule tout d'abord une « conception des droits en tant que valeurs » [Weiler, 1998, p. 106], leur donnant un relief particulier et constituant un patrimoine commun aux États membres, vecteur d'identité. Il est intéressant également parce que le principe d'égalité entre les femmes et les hommes y occupe, déjà, une place spécifique. En effet, si l'on se penche plus précisément sur les liens qui unissent l'égalité entre les femmes et les hommes et les droits fondamentaux, on se rend compte que ceux-ci sont anciens. Dès 1978, dans le troisième arrêt *Defrenne*, la Cour de justice a reconnu ce principe comme un droit fondamental et l'a englobé dans l'ensemble de ceux qu'elle protège¹⁵. Les arrêts *Defrenne* font du principe d'égalité des sexes un principe particulier, lui confèrent une place à part dans l'ordre juridique communautaire pendant de nombreuses années, même si la protection de ce droit fondamental est limitée à la sphère de l'emploi et du travail.

Par la suite, la période de crise post-Maastricht que connaît l'intégration européenne contribue à faire naître la nécessité de la construction d'une « Europe des citoyens » dont la protection des droits fondamentaux et la lutte contre les discriminations sont considérées comme constitutives. Une des caractéristiques principales d'un système démocratique contemporain

¹⁵. Arrêt de la Cour du 15 juin 1978. *Gabrielle Defrenne contre Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*. Affaire 149-77 (sommaire point 2).

est, comme le rappelle Daniel Borrillo, « d'assurer les conditions d'une absence de discrimination dans l'accès aux droits, aux fonctions, aux pouvoirs, et aux ressources culturelles, économiques et sociales » [Borrillo, 2002, p. 114], et cette conception s'étend à l'Union européenne, union politique et plus uniquement économique. La logique est que les citoyens européens doivent jouir d'une protection juridique à la hauteur des ambitions d'une Communauté de droit qui, au-delà de sa vocation essentiellement économique, entend incarner une exigence éthique. De plus, un discours des droits généralisé et renforcé est censé favoriser l'intégration en améliorant la prise de conscience de valeurs partagées.

Cette volonté de rapprochement des citoyens par l'affirmation d'un socle de droits est par exemple exprimée en 1995 dans le rapport du Comité des sages, réuni par la Commission européenne et présidé par Maria Lourdes Pintasilgo, qui note que « l'inclusion dans les traités de droits, tant civiques que sociaux, pourrait permettre de nourrir [la citoyenneté européenne] et de diminuer la perception d'une Europe élaborée par des élites technocratiques insuffisamment proches des préoccupations quotidiennes » [Comité des sages, 1996, p. 13]. Cette volonté imprègne à nouveau les négociations du traité d'Amsterdam. Ce dernier est ainsi « enrichi » de plusieurs dispositions relatives aux droits fondamentaux¹⁶ et de la clause générale anti-discriminatoire du nouvel article 13 (située dans la première partie du TCE et donc non restreinte au domaine social). Par la suite, la signature de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2000 marque un pas en avant supplémentaire sur le chemin d'une conception des droits fondamentaux comme remplissant non plus seulement une fonction négative ou défensive (obligation de ne pas violer les droits fondamentaux) mais également une fonction positive (obligation de promouvoir l'application des droits fondamentaux). Ils deviennent ainsi constitutifs d'un espace commun et surtout tendent à orienter le sens de certaines réalisations de l'Union. Ainsi, le discours des droits se généralise à l'ensemble des droits fondamentaux et plus seulement à l'égalité entre les femmes et les hommes et s'ancre à la question des valeurs et de l'identité communes.

Néanmoins, le principe d'égalité entre les femmes et les hommes conserve une place à part, une position privilégiée sur l'échelle de la « hiérarchie du mal » [Borrillo, 2002] : le cadre anti-discriminatoire de l'Union européenne n'est pas cohérent, certaines catégories de discrimination reçoivent un plus haut niveau de protection que d'autres et le principe d'égalité entre les femmes et les hommes se situe en haut de la pyramide. En revanche, si l'on se place sur le plan du cadre cognitif et des représentations dominantes, il est possible de parler de généralisation du discours des droits à l'ensemble des catégories de discrimination et, par conséquent, d'effacement du *modèle de l'exception*. La référence aux droits fondamentaux devient incontournable et prépondérante, en tant que nouvel enjeu majeur de l'intégration européenne, comme a pu le montrer le débat constitutionnel, elle devient également une référence légitimante de poids. C'est alors en tant que partie des droits et des valeurs que l'Union partage et défend et non plus en soi, en tant qu'objectif autonome, que la lutte contre les discriminations, y compris celles basées sur le sexe, peut notamment être poursuivie¹⁷.

16. Amorce d'un *Bill of Rights* de l'UE avec l'article 6§1 TUE, sanctions des violations par un Etat membre des principes sur lesquels l'Union est fondée avec l'article 7 TUE, conditionnalité en matière d'adhésion à l'UE avec l'article 49 TUE ; reconnaissance des droits économiques et sociaux avec les références à la Charte sociale européenne signée à Turin en 1961 et à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 dans le préambule du TUE et à l'article 136 TCE.

17. L'arrêt *Schröder* du 10 février 2000 marque bien cette renégociation en faveur des droits fondamentaux dont la protection et la reconnaissance deviennent le principe en fonction duquel l'action communautaire se justifie. La Cour considère que « la finalité économique poursuivie par l'article 119 du traité et consistant en l'élimination des distorsions de concurrence entre les entreprises établies dans différents Etats membres revêt un caractère secondaire par rapport à l'objectif social visé par la même disposition, lequel constitue l'expression d'un droit fondamental de la personne humaine. » : Arrêt de la Cour du 10 février 2000. *Deutsche Telekom AG*

Pourtant, la mise en avant des droits fondamentaux et la généralisation du discours des droits ne constituent qu'une partie de la réorientation du cadre cognitif de l'action publique communautaire, l'évolution du rapport à la norme de marché en est également une partie importante. Il est essentiel de souligner que ces deux aspects ne sont pas distincts. L'enjeu fondamental et le choix politique de l'Union européenne est de rendre compatibles, de faire fonctionner ensemble, impératifs des droits fondamentaux d'un côté et croissance et compétitivité économiques de l'autre côté.

Discriminations, irrationalité économique et « bienfaits de la diversité »

Le raisonnement à partir duquel l'égalité de rémunération puis l'égalité de traitement ont été promues depuis les origines de la construction européenne repose sur une conception de la lutte contre les discriminations entre les sexes comme un des éléments nécessaires à l'édification du marché commun. La discrimination envers les femmes est, dans ce schéma cognitif, considérée comme un avantage concurrentiel pour une entreprise, et l'interdiction de cette discrimination permet la libre circulation des facteurs de production au sein d'un marché commun sans risque de distorsions de concurrence ou de dumping social. En l'absence de protection des victimes éventuelles, les pratiques discriminatoires peuvent être utilisées par des agents économiques comme un avantage comparatif par rapport à ceux qui, au sein du marché commun, ne recourent pas (ou ne peuvent pas recourir en raison de législations nationales) à ce type de pratiques.

Cette représentation du rôle et de l'« utilité » des discriminations dans le fonctionnement du marché connaît un renversement total de perspective à partir de la décennie 1990. En effet, la discrimination dont peut faire preuve un employeur ou un agent économique plus généralement, est considérée comme étant le résultat de préjugés, et la discrimination comme étant par conséquent le résultat d'un comportement irrationnel et non d'un intérêt économique. Un comportement discriminatoire est irrationnel car inefficace ou contre-productif du point de vue économique. La lutte contre le harcèlement sexuel est par exemple défendue au nom de cette vision. Selon la Commission, il « a un effet direct sur la rentabilité de l'entreprise lorsque le personnel prend des congés maladie ou donne sa démission pour cause de harcèlement sexuel et il nuit à l'efficacité économique de l'entreprise lorsque la productivité des travailleurs se trouve réduite du fait qu'ils doivent travailler dans un climat ne respectant pas l'intégrité des individus. » [Commission européenne, 1991].

Les pratiques discriminatoires sont économiquement irrationnelles car elles constituent un gâchis de main d'œuvre et privent les entreprises d'une richesse potentielle en termes de ressources humaines. Cet argumentaire est particulièrement valorisé par la Commission européenne qui exerce à cet égard un véritable magistère cognitif et a tout particulièrement mis en valeur dans cette optique la thématique de la 'diversité'. Elle a, par exemple, récemment rendu publique une étude dont le résultat principal est d'affirmer que « 83% des entreprises qui appliquent des politiques en faveur de la diversité reconnaissent que celles-ci sont commercialement rentables. Les principaux avantages commerciaux qu'elles en tirent sont notamment la possibilité de recruter de la main d'œuvre parmi un éventail plus large de travailleurs et de maintenir plus longtemps en poste les meilleurs d'entre eux [...]. » [Commission européenne, 2005a]. Dans le communiqué de presse présentant le rapport, le commissaire Vladimir _pidla souligne que « cette étude montre clairement que les entreprises instaurent progressivement et régulièrement des stratégies en faveur de la diversité et de l'égalité sur le lieu de travail. Elles ne le font pas uniquement pour des raisons éthiques et

contre Lilli Schröder. Affaire C-50/96, point 57.

juridiques, mais aussi pour les avantages commerciaux évidents qu'elles en tirent. » [Commission européenne, 2005b].

Selon Olivier De Schutter l'opposition entre ces deux conceptions différentes des relations entre discrimination et compétitivité économique tient, selon lui, avant tout aux conséquences des comportements discriminatoires non sanctionnés : conséquences économiques pour l'employeur (un gain pour celui qui discrimine vs un gain pour celui qui ne discrimine pas), conséquences pour la victime (inégalité de rémunération vs inégalité des chances dans l'accès à l'emploi) [De Schutter, 2001].

Ainsi, dans cette nouvelle perspective, la discrimination n'est plus considérée comme un avantage, mais bien comme un désavantage concurrentiel. On passe donc d'une conception de la discrimination comme action rationnelle économiquement à une conception de la discrimination comme irrationnelle économiquement.

Objectifs macro-économiques et perspective utilitariste

Penser les discriminations non plus en termes d'avantages concurrentiels, mais en termes d'irrationalité économique conduit, si on poursuit la logique, à considérer la lutte contre les discriminations comme un atout en matière économique. Cette conception de l'égalité comme outil permettant d'atteindre des objectifs macro-économiques au niveau européen et donc comme objectif secondaire, subordonné, constitue le cadre cognitif dominant qui structure les représentations de la place et du rôle de l'action communautaire en matière de lutte contre toutes les formes de discriminations depuis le milieu des années 1990.

L'Europe sociale a toujours largement été conçue comme une mesure d'accompagnement de l'intégration économique entre les États membres de la Communauté puis de l'Union européenne [De Schutter, 2006]. Il ne s'agit pas de considérer que cela n'a pas toujours été le cas. Pourtant, dans le cadre du renouvellement analytique relatif au poids de l'Europe sociale dans le processus d'intégration européenne, les questions de la cohésion et de la justice sociale sont liées à l'objectif de croissance économique, ils se renforcent l'un l'autre et sont dans une tension nouvelle où la politique sociale est considérée comme une nécessité afin d'atteindre les objectifs de croissance et non plus comme un simple soutien ou multiplicateur. Si l'on considère la politique d'égalité entre les femmes et les hommes, auparavant elle était considérée comme bénéficiant, pour reprendre les termes du deuxième arrêt *Defrenne*, d'une « double finalité, économique et sociale », c'est-à-dire que ses objectifs économiques et ses objectifs sociaux pouvaient être poursuivis parallèlement et possédaient la même légitimité. Ils sont désormais réordonnés afin de soutenir les objectifs macro-économiques de l'Union et la norme d'égalité est subordonnée à la norme de marché et ceci est valable pour l'ensemble de la « politique d'égalité des chances et de la diversité ».

Cette orientation s'est encore renforcée et systématisée à partir de 2000 avec la « stratégie de Lisbonne » qui a pour objectif de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » [Conseil européen, 2000]. Plus précisément, elle donne notamment l'impulsion à « un vaste programme de modernisation du modèle social européen, basé sur une politique active d'accroissement de l'emploi, une réforme des systèmes de protection sociale destinée à faire face au vieillissement de la population, et une politique de lutte contre l'exclusion sociale » [Dehousse, 2004, p. 331]. Lisbonne représente donc le parangon ou l'aboutissement d'une conception de l'action de l'Union européenne qui s'efforce de concilier compétitivité et cohésion sociale.

La lutte contre les discriminations se retrouve au carrefour de ces différents chantiers comme

un des leviers clés de cette action : renforcer la position de certaines catégories de travailleurs sur le marché de l'emploi (les femmes, les « jeunes », les « seniors » ; en réduisant les écarts de rémunération et la ségrégation sectorielle et professionnelle, en augmentant les taux d'emploi, en améliorant les services d'accueil des enfants et des personnes dépendantes, en favorisant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, en réformant les régimes de prélèvements et de prestations) contribue à lutter contre le vieillissement démographique qui touche l'Europe et à préserver les systèmes de protection sociale, de retraite et de santé ainsi qu'à limiter les conséquences budgétaires de ces différents facteurs. L'importance politique de la stratégie de Lisbonne et l'enjeu qu'elle représente pour le rééquilibrage entre les aspects économiques et sociaux de l'action de l'Union entraîne une focalisation sur les objectifs fixés dans ce cadre.

Au total, on peut parler d'instrumentalisation d'une part importante de l'action anti-discriminatoire communautaire.

Le *modèle de l'exception* que l'on a défini précédemment est notamment caractérisé, en termes de dimension cognitive, par ce que l'on peut appeler la logique de l'égalité *dans* le marché : l'action en faveur de la promotion des droits des femmes constitue une sphère qui bénéficie d'une certaine autonomie, tout en étant incluse dans la sphère du marché, bornée par l'orientation essentiellement économique et limitée à l'emploi et au marché du travail et l'objectif de construction d'un grand marché fluide, à la concurrence non faussée. Dans le cadre du *modèle de la diversité* et de l'extension de la lutte contre les discriminations, on peut considérer que l'on est passé de la logique de l'égalité *dans* le marché à la logique de l'égalité *pour* le marché. Dans cette configuration, norme d'égalité et norme de marché sont dans une tension nouvelle, l'égalité est mise au service de la compétitivité économique et de la réforme des politiques sociales. La légitimité de la norme d'égalité passe par sa compatibilité avec la norme de marché. Par rapport à la première période que nous avons étudié, les deux pôles (marché et égalité) sont toujours présents, le changement se situe dans la nature de leur relation (égalité *dans* le marché, égalité *pour* le marché). La norme d'égalité prend une dimension plus importante car elle est investie de l'autorité des droits fondamentaux. Mais, dans le même temps, cette nouvelle relation implique une perte d'autonomie pour la norme d'égalité dont l'acceptation est subordonnée à ses effets en termes d'efficacité économique (offre de main d'œuvre, politiques d'activation) et démographique (pénurie de main d'œuvre).

Conclusion : un syncrétisme nouveau entre libéralisme économique et libéralisme culturel ?

En guise de conclusion à cette communication dont l'objectif a été d'analyser les transformations de l'action publique communautaire en matière de lutte contre les discriminations en général et le phénomène d'émergence de la thématique de la 'diversité' en particulier, nous souhaitons revenir sur le sens de ces transformations. Nous avançons en effet l'hypothèse selon laquelle l'avenir qui se dessine pour cette action repose, tout au moins en termes de système de représentations, dans une association spécifique entre le discours des droits et de la justice sociale d'un côté et celui du marché et de l'efficacité économique de l'autre côté.

Autrement dit, cette hypothèse est celle d'une action publique dont la légitimation et le développement se situent dans un syncrétisme nouveau entre libéralisme culturel [Grunberg et Schweisguth, 1990] et libéralisme économique (ces deux notions étant envisagées ici comme des simplifications aux fonctions d'idéaux-types). Si l'idée de syncrétisme entre libéralisme

économique et libéralisme culturel n'est que difficilement concevable au niveau individuel¹⁸, elle nous semble intéressante au niveau de l'Union européenne en tant que système politique. L'Union européenne est ce système qui, certes, fait une large place au libéralisme économique, mais qui, également, reconnaît les valeurs du libéralisme culturel comme constitutives, les promeut et les défend.

Il nous semble en effet que l'action publique communautaire en matière de promotion de l'égalité a ceci de particulier que, dans sa forme la plus récente, elle se caractérise par une combinaison originale entre, d'un côté, une utilisation de la lutte contre les discriminations afin d'atteindre des objectifs macroéconomiques et, de l'autre côté, un « souci authentique de protection des droits fondamentaux des personnes risquant de souffrir de discriminations » [De Schutter, 2001, p. 21]. La spécificité de l'action de l'Union européenne dans ce domaine consiste à échapper à un raisonnement en termes de contradictions, d'oppositions entre deux régimes de normes, celui du libéralisme économique et celui du libéralisme culturel, celle du marché et celle de l'égalité, et, au contraire, de réaliser un alliage nouveau, caractérisé par le renforcement mutuel de ces normes. Il s'agit de coupler, plutôt que d'opposer, norme de marché et norme d'égalité dans une combinaison nouvelle. Cette combinaison devient ainsi de plus en plus significative avec la montée en puissance tant politique que juridique de la thématique des droits fondamentaux comme socle identitaire commun se situant au principe de la construction européenne, ainsi qu'avec la montée en puissance de la subordination des actions communautaires en faveur de l'égalité, et, notamment, les plus traditionnelles dans le domaine du travail et de l'emploi, à la croissance et à l'efficacité économique.

Cette spécificité peut correspondre, dans un autre domaine, à ce que repère Simon Hix à propos de l'orientation ou du classement politique (au sens de *politics*) du système politique européen. Les réalisations politiques ne peuvent y être ramenées ni totalement dans le camp du néolibéralisme, ni totalement dans celui de la social-démocratie. Il n'y a ni opposition ni prévalence absolue de l'un sur l'autre, mais une rencontre originale qui produit des effets inédits : « Neoliberalism *meets* the social market [...] and this has produced a particular regulatory regime » [Hix, 2005, p. 269].

Cette configuration particulière peut receler un potentiel refondateur pour l'action communautaire en matière de lutte contre les discriminations. Elle peut en effet, après la crise de la fin des années 1980 et les changements qui ont bouleversé les bases sur lesquelles le secteur de l'égalité entre les femmes et les hommes s'était édifié (disparition du *modèle de l'exception*, normalisation bureaucratique, rationalisation administrative, diversification des acteurs et des intérêts), fournir un nouveau cadre de légitimation à ces mesures. La jonction avec les grandes priorités politiques de l'Union peut permettre d'ouvrir de nouvelles fenêtres d'opportunités, elle peut permettre de dépasser certaines oppositions au Conseil dans la mesure où les nouvelles propositions sont en accord avec les impératifs macro-économiques et ceux des droits fondamentaux. Cette nouvelle orientation pourrait ainsi démentir les prédictions de Sonia Mazey concernant la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes. Selon cette dernière, le marché ayant obtenu le statut de cadre dominant au niveau de l'Union et de ses États membres, l'action publique en faveur de l'égalité se trouve en opposition avec ce cadre et voit donc ses possibilités de développement de plus en plus compromises [Mazey, 1998]. L'action publique en faveur de l'égalité peut être légitimée par l'articulation entre libéralisme culturel et libéralisme économique et par son statut de facteur de compétitivité. Il reste néanmoins évident que les mesures destinées à la lutte contre les discriminations en général sont devenues des mesures fonctionnelles, dans lesquelles

¹⁸. Selon Gérard Grunberg et Etienne Schweisguth, il existe une forte corrélation statistique entre libéralisme culturel et positionnement des individus à gauche d'une part, et entre libéralisme économique et positionnement des individus à droite d'autre part.

l'objectif d'égalité n'est plus poursuivi en soi.

Bibliographie

- BERENI, Laure, LEPINARD, Eléonore, « 'Les femmes ne sont pas une catégorie' : les stratégies de légitimation de la parité en France », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 1, février 2004, p. 71-98.
- BORRILLO, Daniel, « Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, janvier-mars, 56^e année, 2002, p. 113-129.
- COMITE DES SAGES, *Pour une Europe des droits civiques et sociaux*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996.
- COMMISSION EUROPEENNE, *Recommandation de la Commission sur la protection de la dignité des femmes et des hommes au travail*, 27 novembre 1991, 92/131/CEE (JO C n° 27 du 4.2.1992).
- COMMISSION EUROPEENNE, *Livre vert. Egalité et non-discrimination dans l'Union européenne élargie*, 28 mai 2004, COM(2004) 379 final.
- COMMISSION EUROPEENNE, *Le cas commercial en faveur de la diversité. Bonnes pratiques sur le lieu de travail*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005a.
- COMMISSION EUROPEENNE, *Communiqué de presse*, « 83% des entreprises européennes pratiquant la 'diversité sur le lieu de travail' en tirent des avantages commerciaux – Rapport de la Commission », Bruxelles, 28 novembre 2005b.
- CONSEIL EUROPEEN, *Conclusions de la Présidence*, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000. Nr : 100/1/00.
- CRAM, Laura, *Policy-making in the European Union. Conceptual lenses and the integration process*, London, Routledge, coll. « European Public Policy Series », 1997.
- DE SCHUTTER, Olivier, *Discriminations et marché du travail. Liberté et égalité dans les rapports d'emploi*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, coll. « Travail & Société », 2001.
- DE SCHUTTER, Olivier, « L'équilibre entre l'économique et le social dans les traités européens », *Revue française des affaires sociales*, 60^e année, n° 1, janvier-mars 2006, p. 131-157.
- DEHOUSSE, Renaud, *La Cour de justice des Communautés européennes*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs politique », 1997 [2^e éd.].
- DEHOUSSE, Renaud, « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », dans LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 331-356.
- GRUNBERG, Gérard, SCHWEISGUTH, Etienne, « Libéralisme économique et libéralisme culturel », dans CEVIPOF, *L'électeur français en questions ?*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 1990.
- HANTRAIS, Linda, *Social Policy in the European Union*, London, Macmillan, 2000 [2^e éd.].
- HIX, Simon, *The Political System of the European Union*, London, Palgrave Macmillan, 2005 [2e éd.].
- JACQUOT, Sophie, *L'action publique communautaire et ses instruments. La politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming*, thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris, 2006.

- JACQUOT, Sophie, «Vers une action publique communautaire plus souple et plus transversale : l'exemple de l'égalité entre les femmes et les hommes et du *gender mainstreaming* », dans DEHOUSSE, Renaud (dir.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007 (à paraître).
- JACQUOT, Sophie, MULLER, Pierre, « Des élites parlent aux élites : les politiques européennes sont-elles des politiques de la parole ? Le cas des politiques communautaires d'égalité entre les femmes et les hommes », dans COSTA, Olivier, MAGNETTE, Paul (dir.), *Une Europe des élites ?*, Bruxelles, Presses de l'Université de Bruxelles, «Études européennes», 2007 (à paraître).
- LEIBFRIED, Stephan, PIERSON, Paul, « Social Policy. Left to Courts and Markets? », dans WALLACE, Helen, WALLACE, William (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000 [4e ed.].
- MAZEY, Sonia, « The European Union and Women's Rights : from the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n°1, March 1998, p. 131-152.
- OSTNER, Ilona, LEWIS, Jane, « Gender and the Evolution of European Social Policies », dans LEIBFRIED, Stephan, PIERSON, Paul (dir.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1995.
- WEILER, Joseph H. H., « Les droits fondamentaux et les limites fondamentales. Normes communes et valeurs antagoniques dans la protection des droits de l'homme », dans KASTORYANO, Riva (dir.), *Quelle identité pour l'Europe ? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 97-124.
- WOODWARD, Alison, « European Gender Mainstreaming : Promises and Pitfalls of Transformative Policy », *Review of Policy Research*, vol. 20, n° 1, 2003, p. 65-88.