

Action publique et rapports de genre

Sandrine Dauphin

Centre de recherches
sociologiques et politiques de
Paris – genre, travail et mobilité
(CRESPPA-GTM) du CNRS

L'objet de cet article est d'une part, de s'intéresser à la manière dont les politiques publiques façonnent les rapports de genre et d'autre part, d'analyser comment l'action publique agit pour l'égalité. La réflexion repose sur une revue de la littérature. Nous distinguons quatre types de réflexion. Les États-providence tendent à évoluer vers une nouvelle forme de maternalisme dans l'action publique, compatible avec l'encouragement au travail des femmes. La prise en compte du care (du moins de la prise en charge des personnes dépendantes) devient une préoccupation des pouvoirs publics; toutefois, elle ne conduit ni à une valorisation des activités de care, ni à une volonté de changement du côté des hommes. On observe une tendance à l'intégration, jusqu'à la dilution, des préoccupations de l'égalité dans les politiques publiques, le principal enjeu étant désormais le maintien des acquis. Enfin, l'action publique est confrontée à la contradiction inhérente à la revendication de l'égalité des sexes qui est de passer tour à tour d'une stratégie basée sur la spécificité à une stratégie d'intégration dans un ensemble général.

dauphin.sandrine@wanadoo.fr

Mots clés : Politiques publiques. Genre. État-providence.
Féminisme. Égalité des sexes.

Dès les années 1980 le genre a été pris en compte dans l'analyse des politiques publiques par des chercheuses féministes anglo-saxonnes (Andrew, 1984 ; Lewis, 1992) et scandinaves (Hernes, 1987). Selon Eleonore Kofman (1993), elles ont constitué deux pôles de l'analyse de l'État : les Anglo-Saxonnes ont voulu montrer les présupposés concernant la division sexuelle du travail qui déterminent les modalités de la protection sociale tandis que les chercheuses scandinaves se sont montrées plus sensibles à la dépendance des femmes par rapport à l'État à la fois comme employées du secteur public, consommatrices de services sociaux et d'éducation, clientes de l'État et dépendantes d'allocations publiques. Ces deux modèles opposés d'État-providence – libéral d'un côté, c'est-à-dire avec une intervention limitée de l'État ou tout au moins dirigée vers les plus démunis, et social-démocrate de l'autre, avec une intervention forte et une large gamme de services publics – ont sans doute suscité plus facilement que dans d'autres pays des réflexions universitaires.

Parmi l'ensemble des recherches, les politiques sociales ont assurément constitué un terrain de prédilection des analyses afin de saisir dans quelle mesure l'action de l'État pouvait entretenir, déplacer ou *a contrario* modifier les inégalités entre les sexes. Deux thématiques de recherche ont été privilégiées : « la mise en place de politiques publiques « genrées »¹ par les États, et les effets des mobilisations des femmes sur la formulation et la mise en œuvre de ces politiques, notamment en Europe et en Amérique du Nord » (Jenson et Lépinard, 2010, p. 183).

En France, la question du genre dans les politiques publiques est beaucoup plus récente. Elle émerge dans un premier temps plus spécifiquement sur des politiques particulières, comme celle de la sexualité (Mossuz-Lavau, 1991) et de la famille (Jenson et Sineau, 1998 ; Fagnani, 2001). Puis, dans les années 2000, les sujets se sont étendus aux politiques visant l'articulation entre la vie professionnelle et familiale (Jönsson et Morel, 2006), la parité politique (Mossuz-Lavau, 1998 ; Lépinard, 2007 ; Sénac-Slawinski, 2008 ; Bereni, 2008), les politiques de sécurité (Lieber, 2008) ou encore le féminisme d'État² (Revillard, 2007).

Dans ces travaux, le genre a été questionné selon trois axes principaux :

— de quelle manière les politiques publiques façonnent-elles les rapports de genre ? Autrement dit, le genre est-il un produit de l'action publique ?

— dans quelle mesure le genre est-il structurant dans l'action publique, c'est-à-dire comment est-il pris en compte et comment, plus globalement, les politiques agissent-elles pour l'égalité ?

— comment l'action des femmes, et plus spécifiquement des mouvements de femmes, influence-t-elle les politiques publiques ?

1. Par politique genrée, les auteures entendent ici les politiques qui ont pour objectif d'agir sur les rapports de genre.

2. Pour une définition, voir *infra*.

Dans cet article, nous investiguerons principalement les deux premières questions. En effet, nous souhaitons porter l'attention sur ce qui amène finalement l'État à agir pour l'égalité des sexes et comment cette action prend forme. Ainsi nous nous intéressons d'une part, aux conventions d'égalité³ qui sont structurantes de l'action au sein d'une société donnée et d'autre part, aux actions elles-mêmes ainsi qu'aux acteurs qui les élaborent et les mettent en œuvre. À partir d'une revue de la littérature sur « genre et action publique », nous nous proposons de dresser un bilan critique des apports des recherches sélectionnées et d'ouvrir quelques pistes de réflexion sur des travaux à entreprendre. Dans un premier temps, nous reviendrons sur les études désormais classiques de comparaison des régimes d'État-providence en ce qu'elles permettent de souligner le rôle de l'action publique et ses limites en matière de régulation des rôles de genre. Ensuite, nous examinerons les stratégies sur lesquelles reposent les politiques qui visent à favoriser l'égalité des sexes. Enfin, dans un troisième temps, ce que l'on nomme le féminisme d'État, c'est-à-dire l'institutionnalisation du genre au sein de l'État, sera étudié.

1. Régime d'État-providence et régulation des rôles de genre

Les premiers travaux féministes sur l'État, axés sur une approche fonctionnaliste, visaient à dénoncer les liens entre capitalisme et système patriarcal. Le développement de l'État-providence (aucune différence entre les pays n'était alors soulignée) se serait accompagné de la subordination des femmes dans la sphère privée et de la ségrégation sexuelle du marché du travail. Certaines analyses radicales ont même caractérisé l'État comme oppresseur et résolument patriarcal en ce qu'il entretenait le modèle de *male breadwinner* (MacKinnon, 1989). Plus généralement, l'objectif des travaux des années 1980 était de fournir une analyse critique de l'État – et non pas uniquement radicale – dans la manière dont il régule, voire institutionnalise, les rôles de genre. S'intéresser à l'État-providence, c'est-à-dire au système de protection sociale, revenait alors à observer les possibilités pour les femmes (les mères en particulier) de rejoindre le marché du travail compte tenu de leur rôle dans la sphère de reproduction et le travail domestique.

1.1. Institutionnalisation de la division sphère publique/privée

Les recherches ont souligné comment l'État a pu encourager les femmes et les mères à rejoindre le marché du travail sans remettre en cause, pour autant, la division sexuelle du travail. Le premier apport de ces analyses est ainsi d'avoir mis en

3. Plutôt que de parler de régime de genre, Marie-Thérèse Letablier utilise, pour sa part, des conventions d'égalité, qui varient selon les types d'États-providence. Celles-ci « renvoient à diverses formes de contrats sociaux entre les sexes (Fouquet *et al.*, 1999), qui reposent sur des formes d'engagement dans l'activité professionnelle des femmes et sur des formes variées d'acquisition des droits sociaux, selon que ceux-ci sont directement issus de la participation au marché du travail ou bien qu'ils dérivent de l'activité professionnelle d'un conjoint ou de la reconnaissance de l'activité « maternelle » comme travail » (Letablier, 2009, p. 102-103).

lumière l'institutionnalisation de la séparation entre sphère publique et privée. Cette dernière a évolué au cours de l'histoire, mais ce qui prévaut est le rôle déterminant de l'État lui-même dans la construction des délimitations de ce qui relève de la sphère publique ou privée et de leur opposition. Cette séparation induit une répartition des rôles entre hommes et femmes maintes fois soulignée : l'homme chef de famille garantit les besoins matériels du ménage par son revenu tandis que la femme a un salaire, considéré d'appoint, et assure les tâches non rémunérées liées notamment aux soins de la famille. La division des sphères repose ainsi sur une idéologie familiale dans la structuration des politiques sociales : l'individu qui reçoit les prestations sociales et les bases sur lesquelles les droits sont établis favorisent la dépendance des femmes⁴.

Ces travaux ont été produits à partir de l'analyse du système libéral anglo-saxon qui correspond à un mode spécifique de division des sphères ainsi qu'à un certain type d'intervention de l'État. Or les recherches menées dans d'autres contextes culturels que le système libéral, plus spécifiquement les analyses de l'État scandinave, ont conduit à complexifier le propos. Drude Dahlerup (1987) a montré, au contraire, que l'action de l'État-providence pouvait permettre aux femmes d'éviter la dépendance à l'égard des hommes en pourvoyant des emplois (autonomie financière) et des services (les libérant d'une partie des tâches liées aux personnes dépendantes). Pour Helga Hernes (1984, 1987), l'enjeu est d'ailleurs de savoir dans quelle mesure le travail de soins est désormais devenu une tâche de l'État. En effet, le développement des services prenant en charge les personnes dépendantes (enfants, personnes âgées) permet assurément aux femmes d'accéder plus facilement au marché du travail. Toutefois, les chercheuses scandinaves ont également montré l'envers de la médaille, à savoir la dépendance possible des femmes à l'État, laquelle se substituerait en quelque sorte à celle à l'égard des hommes. Cette dépendance à l'État est de trois ordres : en tant qu'employées du secteur public (elles y sont très largement majoritaires), consommatrices de services sociaux et d'éducation et clientes de l'État du fait des allocations publiques (Borchorst et Siim, 1987 ; Hernes, 1987). L'analyse de cette forme de dépendance, alors même qu'elle se pose de manière accrue en période de crise économique dans d'autres pays européens, n'a malheureusement pas été reprise en dehors de la Suède et de la Norvège. Les années 1990 ont plutôt vu l'émergence de travaux comparatistes – principalement centrés sur les États libéraux et sociaux-démocrates – pour tenter d'identifier des critères de classement et élaborer des typologies.

1.2. Les modélisations à partir de la typologie d'Esping-Andersen

La typologie, devenue classique, de Gøsta Esping-Andersen (1990) a amené les chercheuses féministes à se positionner et surtout à intégrer désormais dans leurs travaux une démarche comparative. Pour rappel, celui-ci a proposé une typologie qui distingue trois principaux modèles :

4. Pour une synthèse des travaux féministes sur l'État, voir Georgina Waylen, 1998.

- Libéral (Grande-Bretagne, Irlande): la régulation est faite par le marché. L'État limite son intervention, notamment à l'égard des familles, aux plus démunis. Les prestations universelles et les systèmes d'assurances sociales sont faibles. Le modèle est celui de l'homme pourvoyeur de revenu mais le taux d'activité des femmes est élevé.
- Social-démocrate (pays scandinaves) : les principes sont ceux de l'universalisme et de l'individualisation des droits. Les services et les prestations sont considérés comme des droits liés à la citoyenneté. Ce modèle vise à promouvoir l'égalité des sexes même si la division sexuelle du travail reste forte.
- Conservateur (Europe continentale) : il est construit sur le corporatisme, c'est-à-dire que les formes de sécurité sociale sont reliées à l'emploi et à la position sur le marché du travail. La famille est une institution à préserver, ce qui encourage notamment le modèle de l'homme pourvoyeur de revenu.

Les principales critiques des chercheuses féministes ont porté sur l'absence de prise en compte du travail non rémunéré dans sa typologie et sur la nécessité de tenir compte des rapports de genre. Ann Orloff (1993) a proposé une analyse réévaluant le concept de dé-marchandisation⁵ des prestations sociales de Gøsta Esping-Andersen. Ce dernier omet, selon elle, de considérer que la dé-marchandisation de la force de travail de l'homme dépend aussi du travail domestique et des activités de *care*, principalement assurées par les femmes. Historiquement, les femmes et les hommes n'étaient pas positionnés de façon similaire par rapport au marché. Les femmes devaient, en effet, revendiquer leur « droit à la marchandisation » (c'est-à-dire à accéder au marché du travail) et leur capacité à constituer un ménage autonome. Cette revendication représentait, dès lors, une alternative radicale à la demande des institutions, majoritairement masculines, telles que les syndicats et les partis de gauche, en faveur d'un droit à une citoyenneté sociale et à une dé-marchandisation (Orloff citée par Jenson et Lépinard, 2009). Trois ans plus tard Ann Orloff (1996) précise qu'une analyse comparée des États-providence tenant compte des rapports de genre conduit à s'interroger sur la manière dont ils exercent une influence les uns sur les autres. Pour Orloff, les interventions de l'État dans la société civile visent à modifier les forces sociales, y compris la domination masculine, mais elle ne considère pas *a priori* que toutes les interventions produisent pour autant une meilleure égalité. Ainsi, les types d'États-providence promeuvent des types différents de rapports sociaux de sexe.

Si Orloff proposait principalement un angle de réflexion à partir d'Esping-Andersen, d'autres chercheuses ont souhaité enrichir la typologie de ce dernier en proposant des critères supplémentaires de classement tenant compte des rapports de genre. Il ne s'agit pas simplement d'ajouter la variable « genre » mais de repenser les cadres analytiques existants. Jane Lewis (1992) distingue, pour sa part, les États-providence selon le degré de reconnaissance du statut de travailleuse des femmes, ce

5. La politique de dé-marchandisation vise à réduire la dépendance des individus face au marché et assurer les risques des citoyens.

qui lui permet d'en déduire un degré de dépendance financière des femmes par rapport aux maris. L'analyse n'est plus centrée – comme celle d'Esping-Andersen – autour de la dé-marchandisation mais de la dé-familialisation, c'est-à-dire de la possibilité pour les femmes de s'autonomiser de leur statut d'épouse. Les droits des femmes sont soit limités à ceux dérivés de leur statut d'épouse ou de mère dépendante, soit à ceux liés à leur situation de travailleuses. Les femmes sont, selon Lewis, bénéficiaires des prestations sociales au titre de leur statut d'épouses davantage que celui de mères. Elle a construit une typologie autour de trois principaux groupes de pays en prenant en compte leur degré d'éloignement ou de proximité (fort, modéré, faible) du modèle de l'homme gagne-pain :

- dans les pays libéraux (l'Irlande ou le Royaume-Uni) domine très nettement le *male breadwinner model* : les droits sociaux des femmes sont presque exclusivement des droits dérivés de ceux du mari ; l'État ne facilite pas l'accès des femmes au marché du travail ;
- la France aurait développé un *parental model*, sorte de modèle intermédiaire de celui de l'homme gagne-pain : les prestations sociales sont conçues pour la reconnaissance des femmes à la fois comme des épouses, des mères et des travailleuses ;
- la Suède se distingue par le *two breadwinner model* (modèle de ménages à deux revenus), facilité par la professionnalisation des tâches liées au *care* et la promotion de l'égalité des sexes.

Tout comme chez Esping-Andersen, le modèle suédois est valorisé dans cette modélisation qui entend déterminer le meilleur système pour la femme travailleuse. L'accès des femmes au travail salarié à temps plein est alors le modèle de référence de l'égalité. L'objectif prioritaire est clairement l'autonomie financière. Néanmoins, on pourrait reprocher à cette modélisation l'alignement sur une norme androcentrée par rapport à l'emploi qui ne conduit pas à un changement des comportements des hommes eux-mêmes dans la sphère privée, notamment par une prise en charge du *care*.

C'est une chercheuse suédoise, Diane Sainsbury, qui inscrit sa propre réflexion heuristique dans une critique à la fois de la typologie d'Esping-Andersen et de Jane Lewis (Sainsbury, 1994). Elle met au centre de sa modélisation les droits sociaux et le *care* selon le principe que ce dernier devient une activité qui se professionnalise et qui peut, dès lors, constituer un facteur de variation important entre États-providence (alors qu'il est pensé comme une activité non rémunérée chez Lewis). Diane Sainsbury étudie quatre pays : la Grande-Bretagne, les États-Unis, les Pays-Bas et la Suède. Au lieu de s'intéresser à ce qui les différencie, elle recherche les similitudes. C'est une approche qui a un double objectif : affiner les modèles originaux et aider à l'établissement de nouvelles typologies. Dix dimensions sont prises en compte : l'idéologie familiale, le droit aux allocations, le fondement du droit aux allocations, les bénéficiaires des prestations, l'unité de prestations, l'unité de cotisations, la taxation, la politique d'emplois et de salaires, la sphère de soins, le travail des soins. Selon elle, et contrairement à Lewis, les femmes ont des droits non

seulement en tant qu'épouses et travailleuses mais également en tant que mères et citoyennes. En tenant compte des logiques en matière de droits sociaux, elle identifie ainsi deux principaux modèles de politique sociale – même si chaque pays a des politiques différentes :

- les régimes basés sur le modèle de l'homme chef de famille (libéral et conservateur) : l'homme est pourvoyeur de revenu et la femme prend soin de son mari et de ses enfants. L'unité qui peut recevoir des prestations de l'État-providence est la famille, et le niveau des prestations et des salaires minimaux est fixé sur la base de la notion de salaire de la famille. On peut alors intégrer les Pays-Bas (qu'Esping-Andersen mettait avec la Suède) car la famille est à la base des prestations dans ce pays.
- les régimes individualistes (sociaux-démocrates) : chacun des époux est individuellement responsable de son entretien. Maris et femmes contribuent tous deux au budget familial ainsi qu'à la prise en charge des enfants. Aucune déduction ou allocation n'est prévue pour les personnes à charge. La politique en matière de marché de l'emploi est orientée sans distinction vers les deux sexes et la délimitation entre les sphères privée et publique est souple.

Le principal mérite de l'approche de Sainsbury est de montrer l'arbitraire des typologies qui reposent sur un nombre somme toute assez limité de critères pour construire des idéaux-types. L'autre apport est la centralité du *care* qui ouvre assurément de nouvelles perspectives de recherche sur lesquelles nous reviendrons en conclusion.

Lewis et Sainsbury ont élaboré une modélisation qui repose sur deux postulats différents et qui reflètent des perspectives de recherches anglo-saxonnes d'un côté, scandinaves de l'autre. Certes, dans les deux cas, c'est bien la prise en compte du travail non rémunéré qui est au cœur de la modélisation. Toutefois, dans un cas il s'agit de pouvoir garantir à toutes les femmes l'autonomie financière par l'accès au travail salarié, et dans l'autre cas de promouvoir une logique citoyenne de droits sociaux. L'enjeu est sans doute de dépasser la simple binarité entre le travail salarié et le travail non salarié. S'agit-il, pour autant, de promouvoir la présence des femmes sur le marché du travail dans les mêmes conditions que celles des hommes ou de revoir le modèle même de société et la place centrale accordée au travail ?

On peut effectivement d'autant plus se poser cette question qu'Esping-Andersen a, depuis, revu sa typologie afin d'intégrer le genre. Il promeut désormais l'emploi des femmes, notamment par une véritable politique d'articulation travail/famille. Cependant, l'emploi des femmes n'est pas légitimé dans une perspective d'égalité des sexes mais trouve sa justification dans l'intérêt pour des États-providence en crise de financer de nouvelles dépenses sociales inévitables. Cette promotion s'inscrit ainsi dans une logique d'investissement social⁶ qui vise à investir pour le futur, par exemple en luttant contre la pauvreté des enfants (ce que le travail des

6. Voir *supra*.

mères peut éviter). Esping-Andersen ne vise pas à changer les comportements des hommes (possibilité dont il se montre très sceptique) mais à prendre en compte la situation des femmes comme mères (Jenson, 2010). Une réflexion pourrait être menée sur la tentation d'un maternalisme⁷ qui, cette fois-ci, serait compatible avec l'encouragement à l'emploi des femmes, quels que soient les types d'emploi, leur durée (temps partiel/temps complet) ainsi que le niveau de rémunération. Selon quels critères un État peut-il favoriser l'égalité des sexes ? Tout un pan des recherches sur l'État-providence a tenté de proposer des modèles alternatifs aux cadres conceptuels traditionnels.

1.3. Analyser et classer à partir des « régimes de genre »

Quelle alternative à l'homme gagne-pain ? Nancy Fraser a envisagé, en 1994, trois perspectives féministes possibles d'évolution des États-providence :

- le modèle du travailleur universel (*universal breadwinner model*) : les femmes travaillent à temps plein dans des conditions comparables aux hommes. La prise en charge des enfants et des personnes âgées se fait par le développement des services *via* le marché ou l'État (ils sont dès lors mieux rémunérés et moins souvent assurés par des femmes immigrées). La lutte contre les discriminations à raison du sexe ainsi que le harcèlement sexuel sont l'objet de politiques actives. Ce modèle reste toutefois basé sur un fonctionnement masculin du travail.
- le modèle paritaire (*care-giver parity model*) : il pourrait plutôt se développer en Europe de l'Ouest et dans les pays sociaux-démocrates où le temps plein pour les femmes est moins fréquent et les modes de garde davantage développés. Le rôle des femmes comme *care-giver* est valorisé, par exemple en favorisant le temps partiel. On ne vise pas à transformer les rôles sociaux de sexe mais à diminuer leur « coût » pour les femmes. Le *care* est soutenu par les fonds publics mais pas forcément externalisé. Les congés parentaux et les congés maternité sont longs et la sécurité de l'emploi est assurée. Les avantages de l'État-providence en matière de santé, chômage, handicap et retraite demeurent. Ce modèle assure une meilleure égalité dans les loisirs et permet de combattre l'androcentrisme.
- le modèle du prestataire universel de soin (*universal care-giver model*) : les individus, hommes et femmes, sont à la fois des travailleurs et des *care-giver*. Le marché du travail s'adapte en conséquence, le *care* est valorisé et l'État intervient pour favoriser cette indifférenciation des rôles entre hommes et femmes.

Cette troisième perspective d'évolution est assurément celle qui correspond à un monde idéal au regard de l'égalité des sexes puisqu'elle envisage également des changements du côté des hommes et ne hiérarchise pas les deux sphères. Il n'en

7. Le maternalisme est ici entendu dans le sens de considérer les femmes avant tout dans leur statut de mères.

demeure pas moins qu'il ne s'agit que de pistes de mobilisation pour les mouvements féministes. Pour une lecture des États-providence tels qu'ils fonctionnent dans le présent et l'évaluation de leur action pour modifier la division sexuelle du travail entre hommes et femmes, certaines parlent plutôt de *gender regims*.

Quatre critères pour classer les régimes de genre ont été proposés par Sylvia Walby (2001). Ils fonctionnent comme un système de notation : le taux d'emploi des femmes, le taux de divorce et des naissances hors mariage, l'indice conjoncturel de fertilité et la représentation politique. Ceux-ci peuvent être l'objet de critiques : le *care* n'est pas pris en compte ; le taux d'emploi considéré est global (temps plein et temps partiel confondus) ; les possibilités d'accès à l'avortement ne sont pas mentionnées. Il n'est pas tenu compte des acteurs de l'État, ni de la participation des hommes aux activités domestiques qui pourrait être un indicateur de changement culturel. L'ensemble des critères apparaît, de fait, plutôt restrictif. Néanmoins, la vertu de la réflexion de Walby est de « montrer l'interdépendance de domaines comme l'emploi, le travail non rémunéré, les violences, etc. afin d'englober l'ensemble des structures sociales qui influencent la division sexuée des rôles sociaux » (Giraud et Lucas, 2009, p. 19).

S'inspirant de l'approche de Walby mais l'enrichissant de manière significative, Olivier Giraud et Barbara Lucas (2009) proposent, quant à eux, de questionner quatre dimensions des régimes de genre dans toute analyse :

- le rôle de l'État dans la structuration et la régulation des rapports de genre : l'action de l'État est considérée de manière non sectorisée, et l'on s'intéresse à l'interaction des politiques publiques ;
- la relation entre l'État et la société : l'ensemble des services accessibles et diversifiés proposés par l'État ou des acteurs privés est pris en compte ;
- la distribution sexuée des rôles sociaux ;
- enfin, les capacités évolutives du régime : l'accent est mis, notamment, sur les divers acteurs porteurs des dynamiques de changement dans l'ordre du genre (institutions, mouvements de femmes, partis politiques, syndicats, Églises, etc.)

L'intérêt de l'approche proposée par Giraud et Lucas est d'articuler les conventions de genre, le fonctionnement de l'appareil d'État et le rôle de la société civile. Il est tenu compte de l'ensemble des acteurs des politiques publiques ainsi que de leurs interactions. En outre, évaluer l'influence de l'État sur les rapports de genre, leur prise en compte et leur évolution sous son action nécessite sans doute aussi de bien saisir les dynamiques sociales, politiques et économiques qui interagissent sur l'État.

Au-delà de l'intérêt heuristique des typologies qui distinguent, ne trouve-t-on pas, en effet, des processus communs d'évolution des États-providence ? Selon Jane Jenson et Denis St Martin, nous sommes passés du paradigme fordien d'État social au paradigme « Lego » qui tend à répondre aux nouveaux risques sociaux (Jenson et

Saint-Martin, 2002). Jenson et Saint-Martin ont repris les principes de la société créatrice du jeu de construction : le jeu est travail ; les enfants d'aujourd'hui sont déjà en train de créer l'avenir ; un jeu efficace pendant l'enfance ne profite pas seulement aux enfants pris individuellement mais enrichit l'avenir commun (Jenson, 2008, p. 52). Erigé en modèle général, promu par l'Union européenne et d'inspiration social-démocrate, il repose, appliqué aux politiques sociales, sur trois principes : la sécurité dépend d'une capacité d'apprentissage tout au long de la vie (et non plus seulement de la protection sociale) ; l'orientation des politiques publiques est à l'avenir, c'est-à-dire qu'elles mettent l'accent sur le capital humain que l'on développe pendant l'enfance et l'adolescence pour l'utiliser plus tard ; les politiques sont censées permettre une utilisation des ressources plus efficace, investir aujourd'hui étant moins coûteux qu'apporter des mesures correctives plus tard (Jenson, 2008, p. 53). L'investissement social dans les enfants est une approche promue par Esping-Andersen (2008). Cette perspective, présente, depuis le milieu des années 1990, dans les régimes libéraux et sociaux-démocrates, s'étend aux régimes bismarckiens (Jenson, 2010). Il s'agit non seulement d'assurer la pérennité de la protection sociale (y compris pour les plus âgés) mais également de promouvoir l'égalité des chances en évitant aux jeunes adultes les conséquences d'une jeunesse passée dans la pauvreté. Pour lutter contre la pauvreté des enfants, l'emploi des femmes est ainsi largement promu. Au bout du compte, dans cette perspective, l'État s'intéresse moins à l'autonomie économique des femmes et à la discrimination sur le lieu de travail (Jenson, 2010, se référant à Delors et Dollé, 2009), ce qui constitue une régression pour l'égalité des sexes. L'intérêt de cette réflexion sur l'investissement social est de montrer d'une part, que cette perspective est présente dans l'ensemble des États-providence et d'autre part, qu'elle favorise l'intégration par le travail (y compris par des politiques d'activation pour les mères isolées) ; mais elle s'accompagne, dans un contexte néolibéral, d'une précarisation de l'emploi et d'une flexibilité horaire touchant encore davantage les femmes.

Si l'évolution des États-providence tend sans doute vers le modèle du double apporteur de revenu au sein du ménage, elle ne s'accompagne pas pour autant d'un changement de modèle culturel favorable à une remise en cause profonde de la division sexuelle du travail rémunéré et non rémunéré. Un certain maternalisme perdure qui, en outre, a pris une nouvelle forme, compatible avec le travail des femmes. On peut ainsi se demander comment ont évolué, parallèlement, les politiques – conduites par ces mêmes États – qui visent précisément à promouvoir l'égalité des sexes.

2. Des « politiques du genre » sectorisées et/ou transversales

Que sont des politiques du genre ? Sue Ellen Charlon *et al.* (1989, cités par Waylen, 1998) ont proposé de diviser les politiques publiques relatives au genre en trois catégories : les politiques visant spécifiquement les femmes (souvent des législations de protection et des politiques sur la contraception et l'avortement) ; celles intervenant sur les rapports entre hommes et femmes là où ils sont institutionnalisés (droit de propriété, relations familiales) ; enfin les politiques publiques en apparence neutres mais dont les effets sont différenciés sur les sexes (politique familiale, politique de l'emploi). On pourrait ajouter à cette typologie les politiques qui visent explicitement à lutter contre les discriminations à raison du sexe, voire à favoriser l'égalité des sexes. Nous nous intéressons ici uniquement à celles-ci en ce qu'elles représentent justement une action volontaire de l'État pour modifier les rapports de genre dans une perspective d'émancipation et d'égalité des sexes.

2.1. Spécificités des politiques d'égalité

La première question consiste à définir ce que sont les « politiques d'égalité ». Il s'agit de politiques spécifiques de lutte contre les discriminations à raison du sexe, mais également de tout un ensemble de politiques dont les objectifs sont clairement identifiables comme ayant une visée égalitaire (même si les conceptions de l'égalité des sexes peuvent être variables) : l'égalité professionnelle, la parité politique, l'égalité salariale, la lutte contre les violences faites aux femmes, l'articulation vie professionnelle/vie familiale, etc. Elles peuvent, selon nous, avoir deux visées principales : elles sont soit réparatrices (effet anti-discriminatoire), soit transformatives (changement de comportement dans les rapports de genre).

L'influence des organismes et textes internationaux dans la mise en place de telles politiques reste encore à approfondir. Au Canada, le respect de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a pu encourager dans les années 1980 la mise en œuvre de dispositifs pour l'équité salariale par exemple (Dauphin, 2006). L'Europe, jusqu'au début des années 2000, a joué un véritable rôle d'impulsion⁸ car l'égalité des sexes a constitué une priorité de l'action communautaire, particulièrement dans le champ de l'emploi. Le troisième programme (1991-1995) a été un « Siècle d'or » de la politique européenne pour l'égalité des sexes (Stratigaki, 2000). En France notamment, tout un ensemble de lois a été adopté pour être en conformité avec les directives⁹ (Dauphin, 2010). Toutefois, l'impulsion a ses limites : « les directives peuvent paraître impressionnantes parce qu'elles ont forcé les États membres à

8. Directives pour l'emploi dans les années 1970 et programmes d'action communautaire quinquennaux depuis 1982.

9. La loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes qui autorise le travail de nuit pour les femmes sous certaines conditions ; loi n°2002-304 du 4 mars 2002 relative au nom de famille, etc.

élaborer une législation plus active, mais elles n'apportent rien d'autre aux femmes qu'une plus grande égalité formelle avec les hommes et elles n'ont que peu d'impact sur les causes structurelles de la discrimination sexuelle au-delà du monde du travail » (Mazey, 1988, cité par Reinalda, 2000, p. 338). En outre, depuis les années 2000, l'impulsion est moins importante¹⁰ et l'on peut légitimement penser que cela ne sera pas sans conséquence sur le domaine privilégié de l'emploi.

Un autre élément à prendre en considération est la différence entre les politiques nationales et locales. Dans des pays fortement décentralisés, comme l'Espagne, on constate de fortes disparités entre les régions, provinces ou comtés en fonction de la couleur politique, de l'implication des différents acteurs et de la coopération avec les groupes de femmes (Ortbals, 2005). Le niveau régional/local ne doit pas être négligé dans l'analyse des politiques d'égalité sur un territoire donné, même s'il la complexifie. Il pourrait notamment permettre de mieux identifier des expériences de bonnes pratiques et de les évaluer.

La spécificité de ces politiques dites d'« égalité », selon Pierre Muller (2008), est d'être la plupart du temps à l'intérieur d'autres politiques. Ceci constitue, pour lui, un déficit de reconnaissance et un manque de visibilité : « c'est parce qu'un groupe (ou un ensemble de groupes) parvient à faire reconnaître une 'vraie' et 'juste' expertise que s'enclenche un processus d'institutionnalisation de la politique » (Muller, 2008, p. 313). Au contraire, pour Amy Mazur (2002), ces politiques ne sont pas sectorisées et ne doivent pas l'être puisqu'elles ont vocation à la transversalité, embrassant l'ensemble du champ des politiques sociales. Cette dichotomie se retrouve précisément dans les stratégies sur lesquelles reposent les politiques d'égalité.

2.2. Des actions positives¹¹ comme mesures de rattrapage

L'État peut lutter contre les inégalités entre les femmes et les hommes en promouvant des actions dites « positives ». La justification de ce type de mesures repose, entre autres, sur la distinction entre « égalité formelle » et « égalité réelle » : si l'égalité des droits peut être considérée comme acquise, elle ne constitue pas pour autant une égalité effective. Ces mesures visent à tenir compte des inégalités de situation des hommes et des femmes : « La question de la différence de situation, sur laquelle se fonde la différence de traitement juridique, est désormais le pivot autour duquel s'établit le discours sur l'égalité et sur l'inégalité » (Koubi et Guglielmi, 2000, p. 9). Les actions positives s'inscrivent ainsi dans une logique de rattrapage par rapport à la situation des hommes. De fait, elles ont pour caractéristiques d'être provisoires, d'une durée limitée dans le temps. Elles ne sont légitimes qu'une fois le constat des inégalités effectué et ont pour vocation à s'arrêter une fois l'objectif

10. Cette moindre impulsion est sans doute due à l'effet conjugué d'un environnement économique et financier contraignant, de changements de majorité gouvernementale dans plusieurs pays ayant fait basculer l'Europe à droite, et enfin de la promotion de la diversité qui ouvre une forme de concurrence entre groupes sociaux (voir article de Junter et Sénac-Slawinski dans ce même numéro).

11. Nous adoptons la traduction littérale de l'anglais « affirmative action ».

d'égalité atteint. Elles ont une dimension réparatrice ou restauratrice puisqu'il s'agit de prendre la mesure des différences de situation entre les hommes et les femmes afin de « combler » l'écart en aidant les femmes. C'est pourquoi certaines chercheuses considèrent que les actions positives entretiennent un modèle masculin, qui demeure la référence, et que lutter contre les discriminations signifie évaluer les femmes à l'aune d'une norme masculine (Fredman, 2001). Pour d'autres, au contraire, les actions positives essentialisent l'expérience des femmes, reproduisent les stéréotypes et ignorent, de surcroît, les différences entre femmes (Squires, 2008).

Promues par l'Union européenne¹² et l'ONU¹³, les actions positives sont basées sur le principe de l'égalité des chances. En France, cela a été clairement énoncé comme tel dès 1983 avec la loi n° 83-635 du 13 juillet 1983 sur l'égalité professionnelle qui permet notamment aux entreprises de prendre des mesures spécifiques provisoires pour les femmes. Cette loi a ouvert la voie aux actions positives dans le système juridique français, comme le souligne le Premier ministre de l'époque, Pierre Mauroy : « Cette loi énonce surtout, pour la première fois dans notre législation, le principe selon lequel, pour établir l'égalité des chances, il convient de mettre en œuvre des mesures temporaires de rattrapage au seul bénéfice des femmes¹⁴ ». Cette loi aurait pu être perçue comme une première atteinte à l'universalisme républicain en favorisant un groupe particulier. Or elle a été adoptée dans un grand consensus sans doute parce que les dispositifs prévus n'étaient pas obligatoires et donc non contraignants (Dauphin, 2010). C'est son caractère insuffisamment contraignant qui peut d'ailleurs expliquer la faiblesse de sa mise en œuvre.

Interroger la contrainte pose plus globalement la question de l'efficacité de ces mesures. Pour reprendre l'exemple de l'égalité professionnelle en France, le constat a été fait de la faiblesse des mesures finalement prises par les entreprises et des changements de comportements ou de discriminations que la loi aurait entraînés. En ce qui concerne la parité politique, là aussi les résultats sont plus que mitigés malgré l'augmentation sensible du nombre de femmes dans les assemblées élues¹⁵. Les actions positives agissent-elles pour l'égalité ou n'ont-elles d'autre fonction que de lutter contre les discriminations ? Elles n'ont sans doute pas d'autres vertus que

12. L'article 141 du traité d'Amsterdam, paragraphe 4 permet aux « États membres de maintenir, ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle ».

13. Les actions positives sont encouragées par l'article 4 de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes : « L'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes ; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints ».

14. Dans son discours inaugural de mise en place du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle. *Citoyennes à part entière*, n°34, septembre 1984.

15. En particulier dans les élections municipales, régionales et européennes, là où la parité était obligatoire, le nombre d'élus hommes et femmes est paritaire.

palliatives. Cependant, l'analyse de leur efficacité reste encore à approfondir afin de pouvoir mieux repérer les phénomènes de résistances, que ces dernières proviennent du système, des hommes, voire des femmes elles-mêmes. Enfin, la question n'est-elle pas de savoir si on doit les considérer comme des politiques symboliques « dont l'essentiel ne consiste pas à agir, mais dire, à faire savoir et croire que l'on agit ou que l'on se préoccupe d'agir ? » (Jobert et Muller, 1987, p. 152).

2.3. Intégrer l'égalité avec le *gender mainstreaming*

Une autre manière de lutter contre les discriminations à raison du sexe a été promue dans les années 1990 par les instances internationales. Le *gender mainstreaming* a été proposé, en 1995, par des ONG européennes lors de la IV^e Conférence mondiale des femmes à Pékin (Sénac-Slawinski, 2006) et depuis lors, largement encouragé par l'Europe¹⁶. Il est généralement traduit par « approche intégrée de l'égalité ». Geneviève Fraisse (2008) propose, pour sa part, de parler de transversalité, terme plus explicite pour expliquer le principe. En effet, selon la définition proposée par le Conseil de l'Europe, il s'agit de prendre en compte la question du genre dans l'ensemble des politiques publiques : « L'approche intégrée consiste en la réorganisation de l'ensemble des processus de décision aux fins de faire incorporer la perspective de l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les domaines et à tous les niveaux pour tous les acteurs généralement impliqués dans la mise en œuvre des politiques correspondantes¹⁷ ».

Avec cette méthode, on vise donc à agir en amont, en cherchant à prévenir les éléments éventuellement discriminants des politiques, plutôt qu'après le constat d'inégalités entre les femmes et les hommes. Nous ne sommes, dès lors, plus simplement dans la perspective de lutter contre les discriminations, mais bien dans l'idée que les politiques ne sont pas neutres et peuvent être productrices d'inégalités : sans la prise en compte des différences de situation entre les hommes et les femmes, elles peuvent renforcer les inégalités existantes ou en produire de nouvelles. Ceci ne constitue pas un véritable changement de paradigme, mais la dénonciation de la neutralité des politiques publiques constitue néanmoins une certaine nouveauté. Ainsi, agir sur l'ensemble des politiques devient un objectif permettant de dépasser la seule élaboration de politiques spécifiques d'égalité. Promouvoir une nouvelle approche pour l'égalité revient à présenter une vision « moderne » de l'égalité des sexes, qui n'est plus uniquement fondée sur une « spécificité » d'approche. C'est pourquoi on peut parler de rhétorique de la nouveauté (Dauphin, 2008). Pour Alison Woodward, le *gender mainstreaming* constitue même l'étape qui suit la lutte contre les discriminations dans la mesure où il considère les hommes et les femmes dans un contexte relationnel (Woodward, 2008).

16. Dès 1998 il est l'objet d'une recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

17. www.coe.int/t/f/Droits_de_l'homme/Egalit%20E9/02._Approche_int%20E9gr%20E9e.

La promotion de l'approche intégrée a conduit à quelques changements culturels. Par exemple en France, elle encourage une plus grande diffusion de données sur les différences de situation entre les femmes et les hommes. Dans cette même logique d'établissement de diagnostics chiffrés propres à éclairer l'action publique, les rapports relatifs aux questions d'égalité des sexes se sont multipliés, encouragés par la commande publique (Dauphin, 2008). Chiffrer contribue à rendre visible les inégalités et à montrer, le cas échéant, leur ampleur afin de déplacer le discours de « l'idéologie » ou du militantisme à la description des faits, c'est-à-dire qu'il participe finalement d'une démarche d'expertise. Le poids des chiffres est depuis devenu considérable : « en termes d'outils de mise en œuvre, c'est sur les outils d'analyse, et plus précisément sur le chiffre (statistiques et indicateurs) que se porte l'essentiel de l'effort » (Jacquot, 2006, p. 50). L'exemple le plus éloquent est sans doute les résultats de l'Enquête nationale sur les violences envers les femmes en France qui ont légitimé – et continuent de le faire – les campagnes contre les violences envers les femmes et les diverses actions menées.

Un deuxième apport a été celui de la sensibilisation des différents acteurs. L'existence de formations constitue assurément une nouveauté alors que, dans le passé, toutes les mesures prises en faveur des femmes étaient le plus souvent imposées sans être expliquées. L'objectif affiché est d'encourager la prise de conscience des inégalités entre les hommes et les femmes et de « changer le regard » sur les rapports de genre. Elles permettent de sensibiliser un certain nombre d'institutions pour construire des partenariats autour de telle ou telle problématique. Cependant, basées pour l'essentiel sur le volontariat, elles ont principalement touché des personnes déjà sensibilisées (Dauphin, 2008).

Il est également intéressant d'évaluer les apports de cette approche dans un pays tel que la Suède, le premier à le promouvoir dès 1994. Dans ce pays, les formations à l'égalité des sexes ont également été un vecteur important de mise en œuvre du *gender mainstreaming*. Il a même été dispensé des cours à l'ensemble des membres du gouvernement (Sainsbury, 2008). Dans le contexte politique et culturel propice que constitue la société suédoise, il a néanmoins fallu douze ans pour inscrire le *gender mainstreaming* dans les faits. Sa mise en place a été lente malgré une très large diffusion et un véritable consensus sur la méthode. L'objectif visé était d'inscrire l'égalité des sexes dans les grands documents d'orientation. Un coordinateur des questions liées au genre a même été nommé dans chaque ministère. Au niveau des organisations, en termes de fonctionnement, des changements ont assurément été opérés. Néanmoins « les transformations opérées par le *gender mainstreaming* touchent aux processus des politiques publiques et peut-être au pouvoir politique et administratif, mais pas nécessairement au pouvoir économique ou social » (Sainsbury et Berqvist, 2008, p. 134).

Le *gender mainstreaming* a renforcé les institutions des droits des femmes et contribué à des réorientations dans l'agenda politique. Toutefois, son introduction n'a modifié ni l'analyse ni les objectifs des politiques. Il n'a pas transformé les principaux obstacles à l'égalité des sexes : ségrégation du marché du travail, écarts de

salaire, violences contre les femmes. Ainsi, le maintien des actions positives est d'autant plus nécessaire que le *gender mainstreaming* vise principalement les processus des politiques publiques et non les origines économiques et sociales des inégalités (Dauphin et Sénac-Slawinski, 2008, p. 14). Par son caractère diffus, il apparaît difficile d'évaluer son impact réel. En outre, il existe peu de travaux d'évaluation sur les politiques elles-mêmes¹⁸. Les réflexions ont plutôt porté sur la manière dont les différents acteurs se saisissaient et comprenaient cette approche (Perrier, 2008 ; Jacquot, 2006).

Il existe, en revanche, de nombreuses critiques que l'on peut classer en deux catégories. Une première catégorie de critiques porte sur le principe. Il entretiendrait l'androcentrisme puisqu'il s'agit d'intégrer le système étatique existant et non de remettre en cause son fonctionnement. S'agit-il de déplacer les objectifs ou bien d'établir un nouvel agenda politique ? (Jahan, 1995). Des craintes se sont également manifestées sur le fait que le *gender mainstreaming* se substitue aux mesures positives (Pollack et Hafner-Burton, 2000). La promotion au niveau européen d'une double approche (mesures spécifiques et *gender mainstreaming*) les a, en partie, apaisées. Des critiques se sont portées sur la non prise en compte de l'inégalité des rapports de pouvoir entre les femmes et les hommes. On ne ferait que regarder, dès lors, les inégalités de situation entre deux groupes présumés « égaux » (Rankin et Vickers, 2001).

Une seconde catégorie de critiques a porté sur la manière dont le *gender mainstreaming* était mis en œuvre. Son caractère invasif (partout, par tous) conduirait à ce que personne ne s'en préoccupe. Il participerait ainsi de la dilution du principe d'égalité des sexes (Woodward, 2003 ; Heinen, 2004). On peut se demander si l'effet de dilution est un effet du *gender mainstreaming* lui-même ou un effet de contexte (Dauphin et Sénac-Slawinski, 2008, p. 10). Cet effet de dilution serait expliqué en partie par la promotion simultanée de la diversité. Les féministes expriment alors leur peur de la hiérarchisation des oppressions, chaque catégorie opprimée souhaitant bénéficier du *mainstream*. Pour d'autres chercheuses, l'ouverture à d'autres formes d'inégalités pourrait, au contraire, constituer une opportunité. Judith Squires prône le *diversity mainstreaming* pour lutter contre l'approche technocratique – qui caractérise la mise en œuvre par l'Europe du *gender mainstreaming* – et propose une forme participative. Elle questionne ainsi la possibilité de globalisation des luttes pour éviter les effets de concurrence entre groupes (Squires, 2008).

La stratégie qui consiste à conduire des politiques spécifiques et sectorisées ou transversales continue à être source de tensions. On se trouve là sans doute face à un paradoxe qui pose la question des fondements de la légitimité de telles politiques : sectorisées¹⁹, elles ont une existence propre et une visibilité, au risque toutefois

18. Des travaux ont montré l'impact du *gender mainstreaming* sur la politique de l'emploi (Rubery *et al.*, 2003 ; Fagan *et al.*, 2005).

19. Les travaux comparatifs sur le contenu des politiques ont montré que deux domaines avaient été privilégiés : l'égalité professionnelle et la lutte contre les violences : deux terrains légitimés par le non empiètement avec les compétences des autres ministères.

d'être marginalisées et de reposer sur des ambitions modestes ; transversales, elles deviennent une préoccupation générale et gagnent l'ensemble de l'appareil d'État, mais les intérêts et les objectifs des différentes politiques se trouvent alors mêlés et potentiellement en concurrence. La marge de manœuvre et le fonctionnement des structures dédiées par l'État aux questions d'égalité des sexes s'avèrent, dès lors, une analyse particulièrement éclairante pour comprendre l'action menée.

3. Un féminisme d'État entre opportunités et contraintes

Dans les années 1970 et 1980 ont été créées, dans la plupart des pays occidentaux, des institutions gouvernementales et administratives en charge de politiques spécifiques à l'attention des femmes. Le processus de création de ces institutions est lié à un effet conjoncturel, celui de la demande directe ou indirecte de la seconde vague féministe des années 1970²⁰ (Dauphin, 2010).

Les activités des instances gouvernementales, qui sont officiellement responsables de la promotion de la femme et des droits des femmes, a pris le nom de féminisme d'État. Selon Amy Mazur et Dorothy McBride Stetson (1995), cette notion permet de caractériser la spécificité de ces institutions, à savoir le lien étroit qui les lie aux associations de femmes et aux groupes féministes. Ce « féminisme de l'État » comprend à la fois une intervention institutionnelle qui s'exprime d'abord par la création d'une pyramide de mécanismes institutionnels spécifiques, puis, sous l'influence de ces derniers, par la production de droits pour les femmes et un engagement de nature idéologique par une démarche d'imposition tous azimuts de normes d'égalité entre hommes et femmes (Lévy, 1984).

3.1. Typologie des institutions en charge des droits des femmes

Ces structures désignées par *machineries for the advancement of women* (appareils chargés de la promotion des femmes) ou *women's policy machineries* (appareils chargés de la politique en direction des femmes) par l'ONU (Mazur, 2002) se caractérisent aujourd'hui par leur grande diversité selon les pays. Leur étude comparée montre que l'existence d'un ministère spécifique n'est pas un modèle dominant. Certaines institutions sont expressément associées aux processus normatifs. D'autres sont de façon plus vague destinées à définir et coordonner la politique d'égalité des sexes, à assurer son suivi, à veiller au respect du principe de l'égalité de traitement (Rankin et Vickers, 2001). Les structures varient en fonction de leur type d'organisation, de leur pouvoir de décision et par leurs liens avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales. Nous distinguons trois catégories d'institutions :

20. Le relais a parfois été pris par les commissions « femmes » des partis politiques qui, par un *lobbying* interne, ont conduit à la création de ces structures. Ainsi, aux Pays-Bas, les femmes du Parti social démocrate ont joué un rôle fondamental dans la création du ministère pour la Coordination des politiques d'égalité (Outshoorn, 1995). De même en Finlande et en Autriche. Dans une Espagne qui retrouve la démocratie, c'est également par les femmes à l'intérieur du Parti socialiste que la demande d'institutionnalisation a été formulée.

– Les structures administratives qui peuvent prendre la forme de services, commissions, groupes de travail, unité, divisions, placés au sein d'un ministère ou secrétariat d'État spécifique dédié à la condition féminine ou l'égalité des sexes ; mais, plus généralement, elles sont intégrées au sein d'un ministère chargé des Affaires sociales, de la santé, de la famille ou encore du travail. La question de l'égalité des sexes est le plus souvent envisagée avec les politiques sociales. Or ce type de politique s'adresse principalement aux publics en difficulté, voire « fragilisés » plaçant de fait les femmes plutôt du côté des personnes qui méritent assistance.

– Deuxième catégorie à distinguer, les structures consultatives qui regroupent généralement des associations de femmes, des syndicats et des experts. Elles rendent généralement des rapports présentant des propositions qui n'engagent pas le gouvernement, mais elles se veulent le reflet d'une coopération avec la société civile. Au Royaume-Uni, par exemple, la Commission nationale des femmes ne réunit que des groupes féminins et féministes, offrant une véritable tribune à leurs actions de *lobbying*.

– Enfin, troisième et dernière catégorie, les instances de médiation²¹ qui existent principalement dans les pays nordiques ou encore la Haute autorité de lutte contre les discriminations en France : elles traitent les plaintes de discrimination à raison du sexe mais n'ont, toutefois, pas de pouvoirs juridictionnels.

Si force est de constater la diversité de ces institutions, Mazur et McBride Stetson (1995) distinguent, à partir du critère principal du rapport avec les groupes de femmes et féministes (notamment la capacité de ces institutions à faire participer les groupes de femmes), quatre types d'institutions, classées selon deux principaux critères : d'une part, leur influence politique (rôle clair dans la détermination du contenu des politiques à n'importe quel niveau de l'élaboration) et d'autre part, leur niveau d'accès (aider les associations féministes à intégrer leur préoccupation dans l'agenda politique) :

- haute influence politique, haut niveau d'accès : Australie, Pays-Bas, Norvège, Danemark ;
- haute influence, bas accès : Suède, Grande-Bretagne, France ;
- basse influence, haut accès : Allemagne, États-Unis, Canada ;
- basse influence, bas accès : Irlande, Italie.

Certains regroupements peuvent paraître étonnants : par exemple la Suède avec la France et la Grande-Bretagne, alors que les stratégies des mouvements féministes vis-à-vis de l'État sont très différentes dans ces pays. En outre, en Suède, les « fémocrates » (féministes dans les administrations) sont très présentes, et la pression exercée par les féministes s'exerce aussi au sein de l'État, qu'elles perçoivent comme un allié potentiel. On pourrait parler de véritable modèle d'intégration des institutions au service de l'égalité des sexes dans l'appareil d'État. Au contraire, en France et en Grande-Bretagne, il existe une structure pérenne au sein de l'État,

21. Par exemple l'Ombudsman de l'égalité en Suède qui existe depuis 1980.

souvent ancienne, mais qui manque de visibilité et qui n'est dotée que d'un faible pouvoir. Ces structures ne peuvent agir qu'avec le soutien d'autres ministères ou d'un soutien fort au plus haut niveau de l'État. Les « fémocrates » sont peu présentes dans ces deux pays.

3.2. Les répertoires d'action

Les recherches sur le féminisme d'État ont permis de souligner le rôle des « fémocrates » (Yeatman, 1990), ces féministes qui sont à l'intérieur de l'État et qui offrent généralement de véritable relais pour les mouvements de femmes. Elles peuvent se trouver au sein des institutions de l'égalité des sexes mais également dans d'autres institutions. Leur présence varie suivant les pays et dépend également des rapports entretenus par les féministes avec l'État. Pour Alexandra Dobrovsky (2000), les mouvements des femmes utilisent des répertoires différents selon les pays. Ils ne sont pas complètement à l'intérieur ou à l'extérieur de l'État, c'est-à-dire dans une position tranchée et durable (État ennemi-État allié). En Australie, les interventions des « fémocrates » ont réussi à maintenir les acquis malgré les changements politiques (Sawer, 1995). La double stratégie – action des féministes à l'intérieur et à l'extérieur de l'appareil d'État – a facilité le développement de politiques d'égalité. Inversement, dès que les groupes de femmes n'exercent plus la même pression ou que leurs objectifs se retrouvent marginalisés dans la société, la place de ces institutions dans l'appareil d'État est fragilisée. Ce fut le cas, par exemple, aux Pays-Bas dans les années 1990 lorsqu'elles n'ont plus été en mesure de mobiliser l'opinion publique en leur faveur (Outshoorn, 2005). Les « fémocrates » se trouvent néanmoins dans une position le plus souvent paradoxale : elles attirent la méfiance des fonctionnaires pour lesquels elles restent des féministes, donc des militantes représentant des intérêts particuliers et non l'ensemble des femmes ; mais pour les féministes, elles font trop de concessions et sont trop modérées, ne promouvant pas des politiques « véritablement » féministes (Outshoorn et Kantola, 2007).

L'ensemble des travaux conduits dans les pays industrialisés montrent que l'action de ces institutions, et même leur survie, semblent très largement conditionnées par la vigueur du discours politique gouvernemental exprimé sur ce sujet. Il faut conjointement une réelle volonté politique pour l'égalité des sexes et un mouvement ou des groupes de femmes qui agissent et exercent une pression sur les partis²². Le rôle des mouvements féministes apparaît significatif. Plus le mouvement des femmes adopte une stratégie de coopération et plus les institutions sont développées sous le double impact d'une demande forte des groupes de femmes et de la présence des « fémocrates ». Inversement, plus il est divisé et plus les institutions sont marginalisées dans l'appareil d'État.

22. Voir les travaux du réseau international : Research Network on Gender Politics and the State.

Ces administrations se trouvent dans une situation paradoxale : elles apparaissent comme très spécifiques par leur intitulé et leur objet mais leurs missions nécessitent une transversalité dans les actions menées. Administrations spécifiques en raison de leur public et en même temps générales par leurs thématiques, l'étendue de leur champ d'action – qui embrasse le politique, le social et l'économique – peut empiéter sur les compétences d'autres administrations (Dauphin, 2006). En effet, la transversalité de leurs missions peut les conduire à générer des conflits de territoire avec les autres ministères ; d'où la nécessité d'avoir un réel soutien au plus haut niveau politique et/ou de posséder un statut clairement interministériel, ce qui n'est le cas qu'en Suède et en Espagne. Comment ces administrations justifient-elles une action interministérielle, puisqu'elles sont rattachées le plus souvent à un ministère des Affaires sociales et/ou du Travail, dont les missions ne sont pas reconnues comme telles ? La mise en place d'un comité ou d'un groupe de travail réunissant des représentants des autres ministères ou les ministres eux-mêmes, à l'initiative généralement des plus hautes autorités de l'État, peut y pallier. C'est le cas aux Pays-Bas, en Finlande, en Autriche et de façon plus sporadique en France et au Grande-Bretagne où ces comités contribuent à fixer un certain nombre d'engagements et de partenariats. Dans les autres cas, le fonctionnement aux marges de l'État est renforcé.

Les travaux sur le féminisme d'État²³ s'inscrivent dans une réflexion générale qui tient compte de deux principaux facteurs : d'une part les différentes réformes de l'État qui ont été conduites depuis le milieu des années 1990 dans différents pays et qui visent à rationaliser les budgets et les actions menées ; d'autre part l'évolution des répertoires d'action et de l'influence des mouvements des femmes, qui se situent aujourd'hui davantage dans une lutte pour préserver les acquis que dans la mobilisation pour de nouveaux droits. Si ces institutions ont sans doute contribué à l'adoption de législations antidiscriminatoires, en particulier sur le marché du travail, il n'en demeure pas moins que leur légitimité, leur rôle et leur influence sont sans cesse objet de questionnements.

■ Conclusion

Il nous appartient en guise de conclusion de tenter de faire le lien entre ces différents travaux autour de quelques idées force. Nous distinguons quatre types de réflexions qui s'articulent les unes aux autres.

Premièrement, les questions de genre ne sont pas absentes dans l'action publique. Les travaux comparatifs présentent d'autant plus d'intérêt qu'ils permettent de saisir comment, dans un contexte général similaire, les différents pays tiennent compte des rapports de genre et agissent. Il est certain que la prévalence du

23. *Idem.*

néo-libéralisme et la crise économique conduisent, et vont conduire encore, à des transformations de l'État-providence. De quelle manière ces transformations vont-elles influencer les rapports de genre ? Sous couvert d'investissement social, ce qui apparaît pour l'instant est une approche instrumentale de l'encouragement au travail des femmes *via* la promotion de la « conciliation » travail/famille (Orloff, 2006). Cette « conciliation » repose davantage sur des objectifs natalistes et de réduction de la pauvreté des enfants qu'elle ne s'inscrit dans une perspective d'égalité des sexes. En ce sens, nous pouvons parler non pas d'un retour au maternalisme traditionnel (modèle de la femme au foyer) mais plutôt d'un maternalisme reposant sur les mères-travailleuses demeurant principales pourvoyeuses de soins, voire de néo-maternalisme (Giraud et Lucas, 2009).

Il en découle un deuxième type de réflexion autour du *care*. L'*Universal caregiver model* n'est pas encore la voie prise par les différents modèles d'États-providence. Les objectifs d'égalité des sexes se trouvent relégués au second plan, notamment la possibilité d'initier un changement du côté de la prise en charge par les hommes du *care*. Est-ce qu'un régime d'État-providence qui prendrait en compte le *care* serait plus soucieux, pour autant, de l'égalité des sexes ? Dès 1997, Jane Jenson pose trois questions : qui s'occupe du *care* ? la collectivité ou la famille, et dans cette dernière, les deux parents ou la mère seulement ? ; qui paye ? la famille, l'État, l'employeur ? ; de quelle manière et où le *care* est-il rendu ? par un service public, sur le marché, par une association ? En répondant à ces questions, Jane Jenson considère que l'on parviendra à une véritable alternative dans la façon de penser les changements en cours (Jenson, 1997). Au-delà des questionnements philosophiques et politiques autour du *care*, c'est un questionnement pragmatique qui émerge : une perspective d'égalité des sexes conduit-elle à valoriser les activités de *care* dans une volonté de changement du côté des hommes ou bien conduit-elle à une simple prise en charge en dehors de la sphère familiale, facilitée par l'État ? Ou bien faut-il conduire les deux simultanément parce que le *care* est l'une des expressions de l'asymétrie des situations des femmes et des hommes ?

Troisièmement, nous sommes face à un contexte où l'importance accordée (notamment par les institutions internationales et européennes) aux questions d'égalité des sexes est moindre. La tendance est à l'intégration, jusqu'à la dilution, de ces préoccupations dans les politiques publiques, encouragée pour partie par la promotion du *gender mainstreaming* et de la diversité. De fait, les institutions en charge de l'égalité des sexes se trouvent elles-mêmes en manque de légitimité. La dynamique est ainsi davantage du côté du maintien des acquis (droits, institutions, lutte contre les discriminations sexuelles et sexistes) que dans la mobilisation pour de nouvelles mesures en faveur de l'égalité.

Enfin, la contradiction inhérente à la revendication de l'égalité des sexes (dilemme de Wollstonecraft) qui est de passer tour à tour d'une stratégie basée sur la spécificité à une stratégie d'intégration dans un ensemble général, demeure. Ainsi, comme le souligne Geneviève Fraisse à propos du *gender mainstreaming* « il pointe une autre difficulté, celle de l'alternative entre politiques générales (masquant

l'inégalité entre les sexes) et politiques ciblées (visant des catégories restreintes) » (Fraise, 2008, p. 23). Cette contradiction conduit à une tension de l'action publique en faveur de l'égalité des sexes, entre des politiques qui se limitent à lutter contre les discriminations, ou qui visent également à des changements à la fois de comportement des individus mais également de fonctionnement des structures sociales et économiques.

Références bibliographiques

- Andrew C., 1984, « Women and the Welfare State », *Revue canadienne de science politique*, vol. 17, n° 4, pp. 667-683.
- Bereni L., 2008, *De la cause à la loi. Les mobilisations pour la parité politique en France (1992-2000)*, thèse de science politique, Université Paris1-Panthéon Sorbonne.
- Borchorst A. et B. Siim, 1987, « Women and the advanced welfare state – a new kind of patriarchal power ? » in A. S Sassoon (ed.), *Women and the State : The Shifting boundaries of public and private*, Londres, Unwin Hyman, pp. 128-157.
- Charlton S. E., J. Everett et K. Staudt (eds.), 1989, *Women, the State and Development*, Albany, New York, Suny Press.
- Dahlerup D., 1987, « Confusing Concepts – confusing Reality: a Theoretical Discussion of the Patriarchal State », in A. Showstack Sassoon (ed.), *Women and the State*, Londres, Unwin Hyman, pp. 93-127.
- Dauphin S., 2006, « L'élaboration des politiques d'égalité ou les incertitudes du féminisme d'État : une comparaison France/Canada », *Cahiers du genre*, n° hors-série « Féminisme(s). Recompositions et mutations », juin, pp. 95-116.
- Dauphin S. et R. Sénac-Slawinski, 2008, « Gender mainstreaming : analyse des enjeux d'un « concept-méthode » (introduction au numéro), *Cahiers du genre*, n° 44, pp. 5-16.
- Dauphin S., 2008, « Promotion de l'égalité des sexes en France : continuité et rupture », *Cahiers du genre*, n° 44, automne, pp. 139-164.
- Dauphin S., 2010, *L'État et les droits des femmes. Des institutions au service de l'égalité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Delors J. et M. Dollé, 2009, *Investir dans le social*, Paris, Odile Jacob.
- Dobrowolsky A., 2000, *The politics of pragmatism*, Oxford, Oxford press.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, traduit en français, *Les trois mondes de l'État-providence : essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, 1999.
- Esping-Andersen G., (avec B. Palier), 2008, *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil.
- Fagan C., J. Rubery, D. Grimshaw, M. Smith, G. Hebson et H. Figueirido, 2005, « Gender Mainstreaming in the Enlarged European Union : Recent developments in the European Employment Strategy and Social Inclusion Process », *Industrial Relations Journal*, vol. 36, n° 6.

- Fagnani J., 2001, « Trente ans de politique familiale en France : l'intégration progressive de la mère qui travaille », *Spirale*, Erès, n° 18, pp. 139-156.
- Fraisse G., 2008, « Le *gender mainstreaming*, vrai en théorie, faux en pratique ? », interview par Sandrine Dauphin et Réjane Sénac-Slawinski, *Cahiers du genre*, n° 44, pp. 17-26.
- Fraser N., 1994, « After the Family Wage: Equity and the Welfare State », *Political Theory*, vol. 22, n° 4, novembre, pp. 591-618.
- Fredman J., 2001, *Feminism*, Buckingham, Open University Press.
- Gautier A. et J. Heinen, (dir.), 1993, *Le sexe des politiques sociales*, Paris, Côté femmes édition.
- Giraud O. et B. Lucas, 2009, « Le renouveau des régimes de genre en Allemagne et en Suisse : bonjour 'néo maternalisme' ? », *Cahiers du Genre*, n° 46, pp.17-46.
- Hafner-Burton E. et M., Pollack 2000, « Mainstreaming Gender in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol 2., n° 1, pp. 432-456.
- Heinen J., 2003, « L'Union européenne face aux inégalités sociales de genre », *Contretemps*, n° 9, pp. 157-168.
- Hernes H. M. 1984, « Women and The Welfare State. The Transition from Private to Public Dependence » ; in H. Holter (ed.), *Patriarchy in a Welfare Society*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Hernes H. M. 1987, *Welfare State and Woman Power*, Oslo, Norwegian University Press.
- Jacquot S., 2006, « L'instrumentalisation du *gender mainstreaming* à la Commission européenne : entre ingénierie sociale et ingénierie instrumentale », *Politique européenne*, n° 20, hiver, pp. 33-54.
- Jahan R., 1995, *The Elusive Agenda : Mainstreaming Women in Development*, Londres, Zed Books.
- Jenson J. et E. Lépinard , 2009, « Penser le genre en science politique. Vers une typologie des usages du concept », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 2, pp. 183-201.
- Jenson J. et D. Saint-Martin, 2006 « Building blocks for a new social architecture: the LEGO paradigm of an active society », *Policy & Politics*, vol. 34, n° 3, pp. 429-451.
- Jenson J., 1997, « Who Cares ? Gender and Welfare Regims », *Social politics, International studies in Gender, State and Society*, vol 4, n° 2, été, pp. 182-187.
- Jenson J. et M. Sineau, 1998, *Qui doit garder le jeune enfant ? Les représentations du travail des mères dans l'Europe en crise*, Paris, LGDJ.
- Jenson J., 2008, « Genre et politiques publiques. Evolutions contemporaines », in *Les politiques du genre*, Thanh-Huyen Ballmer-Cao, Isabelle Engeli, Pierre Muller (eds.), Paris, L'Harmattan, pp. 43-63.
- Jenson J., 2010 (à paraître), « Sexe et politiques sociales. L'investissement social : un progrès pour la citoyenneté sociale des femmes ? » *Cahiers du genre*, n° 47, automne.
- Jobert B. et P. Muller, 1987, *L'État en action*, Paris, PUF.
- Jönsson A. et N. Morel, 2006, « Égalité des sexes et conciliation vie familiale-vie professionnelle en Europe. Une comparaison des politiques menées en France, en Suède et au Royaume-Uni », *Politique européenne*, n° 20, hiver, pp. 121-139.
- Kofman E., 1993, « Pour une théorie féministe de l'État : contradictions, complexité et confusions » in Gautier A. et Heinen J. (dir.), *Le sexe des politiques sociales*, Paris, Côté femmes édition, pp. 25-36.

- Koubi G. et G. Guglielmi, 2000, *L'égalité des chances. Analyses, évolutions, perspectives*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches ».
- Letablier M.-T., « Régimes d'État-providence et conventions de genre en Europe », *Informations sociales*, 2009, n°151, janvier-février, pp. 102-109.
- Lépinard L., 2007, *L'égalité introuvable. La parité, les féministes et la République*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lévy M., 1988, *Le féminisme d'État en France 1965-1985 : vingt ans de prise en charge institutionnelle de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes*, Paris, thèse d'État de l'Institut d'études politiques.
- Lewis J., 1992, « Gender and the Development of Welfare Regimes », *Journal of European Social Policy*, vol.2, n° 3, pp. 159-173.
- Lieber M., 2008, *Genre, violences et espaces publics – la vulnérabilité des femmes en question*, Presses de SciencesPo, collection « Fait politique ».
- MacKinnon C., 1989, *Toward a feminist theory of the State*, Harvard University Press.
- Mazur A. et D. McBride Stetson (eds.), 1995, *Comparative State Feminism*, Londres, Sage Publications.
- Mazur A., 2002, *Theorizing Feminist Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Mossuz-Lavau J., 1991, *Les lois de l'amour. Les politiques de la sexualité en France (1950-1990)*, Paris, Payot.
- Mossuz-Lavau J., 1998, *Pour la parité*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Muller P., 2008, « Aux frontières de l'action publique. Ce que les politiques du genre font à l'analyse des politiques publiques » in *Les politiques du genre*, Isabelle Engeli, Thanh-Huyen Ballmer-Cao et Pierre Muller (eds.), Paris, L'Harmattan, pp. 299-316.
- Orloff A. S., 1993, « Gender and the Social Rights of Citizenship : The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States », *American Sociological Review*, vol. 58, n° 3, pp. 303-328.
- Orloff A. S., 1996, « Gender in the Welfare State », *Annual Review of Sociology*, vol. 22, pp.51-78.
- Ortbals C., 2005, « Cooperation between Women "inside" and "outside" of the State : An Analysis of Sub-national Women's Policymaking and Activism in Spain », *Paper for the ECPR joint sessions of workshop*, Grenade, 14-19 avril.
- Outshoorn J., 2005, « New Politics, new opportunities ? the women's policy agency in the Netherlands in the last Decade », *Paper for the ECPR joint sessions of workshops*, Grenade, 14-19 avril.
- Outshoorn J. et J. Kantola, (eds.), 2007, *Changing State Feminism*, Palgrave MacMillan.
- Pollack M. et E. Hafner-Burton, 2000, « Mainstreaming Gender in European Union », *Journal of European Public Policy*, vol.7, n° 1.
- Rankin P. et J. Vickers, 2001, *Les mouvements de femmes et le féminisme d'État : intégrer la diversité à l'élaboration des politiques gouvernementales*, Ottawa, Condition féminine Canada.
- Reinalda B., 1997, « *Dea ex Machina* or the Interplay between National and International Policymaking ? A Critical Analysis of Women in the European Union », in Frances Gardiner (ed.), *Sex, Equality Policy in Western Europe*, Londres, New York, Routledge. Traduit par « Une analyse critique des femmes dans l'Union européenne. *Dea ex*

- machina* ou l'interaction entre les politiques publiques nationales et internationales ? » in *Genre et politique. Débats et perspectives*, Gallimard, 2000, pp. 300-342.
- Revillard A., 2007, *La cause des femmes dans l'État. Une comparaison France-Québec*, thèse de sociologie de l'ENS Cachan.
- Sainsbury D.(ed.), 1994, *Gendering Welfare States*, Londres, Sage Publications.
- Sainsbury D. et C. Bergqvist, 2008, « *Gender mainstreaming* à la suédoise », *Cahiers du genre*, n° 44, pp. 117-138.
- Sawer M., 1995, « Femocrats in Glass Tower ? The Office of the Status of Women in Australia », in *Comparative State Feminism*, Mazur et McBride Stetson (eds.), Londres, Sage Publications, pp. 22-39.
- Sénac-Slawinski R., 2006, « Le *gender mainstreaming* à l'épreuve de sa genèse et de sa traduction dans l'action publique en France », *Politique européenne*, n° 20, hiver, pp. 9-32.
- Sénac-Slawinski R., 2008, *La parité*, Paris, PUF.
- Stratigaki M., 2008, « La politique du recul. De l'intégration de l'égalité des sexes à l'intégration de l'égalité pour tous », *Cahiers du genre*, n° 44, automne, pp. 49-72.
- Stratigaki M., 2000, « The European Union and the Equal Opportunities Process », in Hantrais Linda (ed.), *Gendered Policies in Europe: Reconciling Employment and Family life*, Londres, Macmillan.
- Squires J., 2008, « *Diversity mainstreaming* : dépasser les approches technocratiques et d'addition des inégalités », *Cahiers du genre*, n° 44, automne, pp. 73-94.
- Walby S., 2001, « From Gendered Welfare State to Gender Regimes : National Differences, Convergence or Re-structuring », *Paper presented to Gender and Society Group*, Stockholm university, Janvier.
- Waylen G., 1998, « Gender, Feminism and the State : An Overview », in Vicky Randall et Georgina Waylen (ed.); *Gender, Politics and the State*, Londres, New York, Routledge.
- Woodward A. E., 2008, « Est-il trop tard pour une approche intégrée de l'égalité ? Le point sur la situation à Bruxelles », *Cahiers du genre*, n° 44, automne, pp. 95-116.
- Yeatman A., 1990, *Bureaucrats, technocrats, femocrats : Essays on the contemporary Australian state*, Sydney, Allen etUnwin.

