

Sophie Jacquot
Marie Curie Fellow
UCL, ISPOLE
sophie.jacquot@uclouvain.be

10e Congrès bisannuel de l'Association d'Études sur la Communauté européenne – Canada
Montréal, 8-10 mai 2014

Vers un devenir symbolique de l'égalité entre les femmes et les hommes ? Le démantèlement de la politique d'égalité de l'Union européenne

Introduction

« C'est sûr que l'on n'est pas dans une période faste de l'égalité »¹.

Comme dans la citation qui précède, sans doute la litote est-elle la figure la plus adaptée afin de décrire les transformations les plus récentes de l'action publique européenne en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, marquée par l'impact de la crise économique et politique que traverse l'Union européenne depuis la fin des années 2000. Au-delà de la justesse des figures rhétoriques, cette politique se retrouve en effet confrontée aux effets de cette période d'austérité et à ce que Peter Gourevitch (1986) a désigné comme « *politics in hard times* ». En ces « temps difficiles », la politique européenne d'égalité, en tout cas telle qu'elle a été conçue et dont les canons ont été établis dès la fin des années 1970, tend à s'effriter progressivement et à prendre une forme plus subsidiaire, au sens communautaire du terme, recentrée sur certains instruments juridiques et sur des activités plus ponctuelles et plus ciblées.

Ce texte se penche sur la période la plus récente des transformations de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes, c'est-à-dire celle qui commence en 2007 avec la signature du traité de Lisbonne jusqu'à la mise en place du nouveau cadre financier pluriannuel au début de l'année 2014 et qui est concomitante de l'entrée de l'Union européenne dans la crise économique puis budgétaire. La question que se pose ce texte est celle des effets des multiples changements qui affectent les différentes dimensions de cette politique d'égalité et il fait l'hypothèse que si, du point de vue des mécanismes de changement, les transformations sont plutôt de l'ordre de la continuité, en revanche, les résultats du changement sont profondément transformateurs. L'analyse de ces transformations et de leurs effets rend visible un processus de marginalisation, de déconstruction progressive de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes que l'on peut, à la suite de Bauer et de ses co-auteurs (2012), qualifier de « démantèlement ». Cette politique est en effet fortement touchée par les réductions budgétaires mais aussi par des évolutions plus profondes et plus structurelles qui tendent à remettre en cause son fonctionnement, ses modes et ses moyens d'action mais aussi sa légitimité même, au-delà des seules dispositions déclaratoires relatives au statut de l'égalité entre les femmes et les hommes comme valeur commune et comme droit fondamental.

¹ Entretien membre du Groupe de haut niveau pour l'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes. Ce Groupe de haut niveau est présidé par la Commission et rassemble des responsables administratifs nationaux en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes et du *gender mainstreaming*.

Avec ce texte, il s'agit d'explorer les différentes traductions de cette période « peu faste » et d'analyser le processus de changement en cours et ses répercussions précises sur les instruments d'action publique (I), sur les institutions, les groupes d'actrices et d'acteurs (II) et les structures cognitives et normatives (III) qui composent la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes aujourd'hui.

I. Vers une politique des droits

La période qui s'ouvre avec le traité de Lisbonne est marquée par un déplacement du centre de gravité de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes. Tout d'abord, les traités fondateurs (TUE, TFUE) ancrent toujours plus la question de l'égalité à celle des droits fondamentaux et aux valeurs communes de l'Union européenne et de ses Etats membres et cet ancrage se traduit concrètement et symboliquement avec le rattachement de l'égalité au portefeuille de la justice et des droits fondamentaux et de l'Unité Egalité femmes-hommes à la DG Justice. Ensuite, le triple équilibre entre égalité de traitement, égalité des chances et *gender mainstreaming* (Booth and Bennett 2002) est remis en cause. Les instruments économiques et de coordination tendent à passer au second plan tandis que l'accent est mis sur les instruments juridiques. La législation a bien sûr toujours constitué le cœur des compétences de la CEE puis de l'Union européenne et de son action régulatrice dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. Pourtant sa spécificité a été de s'être bâtie autour d'une pilierisation multiple, conjuguant droit, financement de programmes d'actions positives et intégration de l'égalité dans toutes les politiques de l'Union. Un aspect important des transformations en cours est donc la réorientation vers un modèle plus centré sur la seule protection des droits. Le problème de ce recentrement sur la législation est que la fonction législative elle-même apparaît en crise (peu d'avancées, prescriptions minimales, propositions bloquées).

1. Les instruments juridiques de l'égalité : dépasser le domaine social ?

Une des transformations principales de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes dans son versant juridique au cours des décennies 1990-2000 est d'avoir étendu son champ d'action au-delà de la seule sphère de l'emploi et du marché du travail pour couvrir de nouveaux territoires. Cette extension hors du domaine social se poursuit et se consolide depuis lors, tant par le biais de la *soft law* que des normes contraignantes. Le pendant de ce phénomène est une difficulté à légiférer, un affaiblissement de l'égalité entre les femmes et les hommes et de sa prise en compte dans le champ social et une résidualisation dans les initiatives politiques qui fixent les grands objectifs de l'Union pour 2010 puis pour 2020.

Le traité de Lisbonne et l'égalité entre les femmes et les hommes : so what?

Né de l'échec du projet constitutionnel, le traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007, « apparaît comme un instrument quelque peu atténué, dont les références et les implications 'constitutionnelles' les plus évidentes ont été effacées » (Ellis 2010, 7), ce qui a permis son adoption par les 27 Etats membres de l'Union. En dépit de cette faiblesse apparente, ce traité est souvent présenté comme un pas important dans la reconnaissance qu'il effectue de l'importance des principes d'égalité entre les femmes et les hommes et de non-discrimination. S'il permet de rappeler et de souligner toujours plus clairement la place de l'égalité au cœur des valeurs et des missions de l'Union européenne, les modifications qu'il apporte au cadre normatif européen et à l'approche générale adoptée sur cette question restent cependant limitées.

Les éléments nouveaux que l'on peut repérer dans le traité de Lisbonne concernent l'accroissement du rôle du Parlement dans la procédure relative à l'article 19 TFUE (ex article 13 TCE). Il doit en effet donner son approbation, même si le Conseil continue à statuer à l'unanimité en matière de non-discrimination. Parlement et Conseil peuvent également, selon la procédure de co-décision, prendre des mesures d'appui à l'action des Etats membres dans ce domaine. Une déclaration (déclaration 19) s'appuyant sur l'article 8 TFUE a été annexée aux traités. Elle précise que l'Union « visera, dans ses différentes politiques, à lutter contre toutes les formes de violence domestique » et qu'elle prendra des mesures de prévention et répression de ces crimes ainsi que de soutien et de protection des victimes. Enfin, le nouvel article 83 TFUE indique que le Parlement et le Conseil, en co-décision, peuvent adopter des directives visant à lutter notamment contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants.

De la même manière, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adopte en une définition large du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines, mais sa valeur juridique se révèle pourtant assez limitée.

Le changement effectué par le traité de Lisbonne qui pourrait avoir les conséquences les plus importantes pour l'égalité entre les femmes et les hommes est l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) (article 6 TUE), même s'il est bien précisé que cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités. Dans la mesure où la CEDH conférerait à l'avenir des droits plus étendus en matière d'égalité, ceux-ci deviendraient partie intégrante du droit de l'Union, mais cela reste pour l'instant une simple éventualité.

Le droit jurisprudentiel : « le sexe n'est plus sexy »² ?

Si l'on s'accorde généralement sur le caractère tant fondateur que fondamental de la jurisprudence européenne en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, l'appréciation portée, tant par les praticien-ne-s que dans la littérature, sur le rôle et les acquis de celle-ci au cours de la dernière décennie apparaît plus controversée.

Si l'on se penche sur les arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne depuis 2003, soit depuis que la date limite de transposition des directives de 2000 sur la non-discrimination, on se rend compte que les questions d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes continuent de représenter une part importante de la jurisprudence, à part quasiment égale avec la discrimination basée sur l'âge. Depuis l'arrêt *Mangold* en 2005, ce dernier est en effet le seul motif qui soit véritablement l'objet d'une activité jurisprudentielle soutenue au niveau européen, la discrimination en fonction de l'âge étant sans doute plus facile à prouver que d'autres cas de discrimination basés sur l'origine ethnique ou l'orientation sexuelle.

De façon plus substantielle, la période récente a principalement été marquée par un cas, véritable « bombe atomique »³, qui a mobilisé la plupart du secteur de l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau européen : l'arrêt *Test-Achats*, rendu le 1^{er} mars 2011. D'apparence très technique, portant sur l'absence de limitation dans le temps d'une dérogation prévue à l'article 5(2) de la directive de 2004 sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès et la fourniture de biens et services, cet arrêt a une portée juridique et politique qui a résonné bien au-delà des juristes spécialistes de l'égalité de traitement.

Le retentissement de cet arrêt a tout d'abord été juridique dans la mesure où la question préjudicielle posée à la Cour demandait l'invalidation d'une disposition de la directive. Son

² Entretien membre de la Commission européenne.

³ Entretien membre du Réseau européen des experts juridiques en matière d'égalité.

retentissement a ensuite été politique car il remettait en cause le compromis qui avait été trouvé lors de l'adoption du texte et qui reprenait largement les demandes des compagnies d'assurance qui s'étaient fortement mobilisées à l'époque (Tobler 2011). Du point de vue de l'égalité entre les femmes et les hommes, il est important de remarquer que la bataille juridique a été menée par une association nationale de consommateurs et non pas par une association féministe ou un organisme indépendant de lutte en faveur de l'égalité. L'objectif principal était donc le droit des consommateurs, la dimension égalité entre les femmes et les hommes n'intervenait qu'incidemment, comme stratégie juridique. L'arrêt *Test-Achats* a cependant été reçu comme une victoire par ces acteurs. Enfin, l'arrêt *Test-Achats* est significatif de deux tendances que l'on observe également au cours de la période dans le droit dérivé. D'une part, les réticences des Etats membres et la difficulté à légiférer qui se poursuit, voire se durcit, et qui aboutit à des compromis politiques qui sont parfois sanctionnés juridiquement comme cela a été le cas ici. D'autre part, le positionnement de la Commission qui, dans cette affaire, a tenu une ligne légitimiste plutôt que progressiste, a défendu le texte de la directive tel que modifié par le Conseil plutôt que celui de sa proposition de directive de 2003⁴, et a cherché par la suite à limiter les conséquences juridiques de l'arrêt dans la Communication qu'elle a publié sur le sujet⁵.

Au final, les répercussions de l'arrêt *Test-Achats* ont été multiformes et elles contribuent à souligner de façon intéressante les enjeux des modifications de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes en direction de ce que l'on peut qualifier de « politique des droits », ainsi que l'illustre cet extrait d'entretien avec une responsable du Lobby Européen des Femmes :

« Moi, ça m'avait beaucoup fait rire parce que ça faisait dix ans presque qu'on travaillait là-dessus et qu'on travaillait dans le vide... Maintenant, le problème n'est pas du tout résolu dans les faits, parce que le risque, c'est qu'il y ait une augmentation globale des prix. »⁶

L'exemple de cette affaire met en évidence les transformations des types de stratégies d'influence sur le processus politique que peuvent poursuivre les groupes d'intérêt publics, les ressources que cela nécessite, mais aussi les limites du recours à des stratégies de mobilisation judiciaire.

Le droit dérivé : légiférer en contexte de crise

Si la période qui précède la signature du traité de Lisbonne est caractérisée par une certaine difficulté à légiférer, la période qui suit ne se démarque pas de cette tendance, elle est même encore accentuée, mais parée de la justification de la crise économique afin d'expliquer blocage de textes et adoption de prescriptions minimales. Depuis la directive refonte de 2006, deux directives liées à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes sur le marché du travail ont été votées en 2010, l'une qui reprend l'accord-cadre sur le congé parental négocié par les partenaires sociaux (directive 2010/18/UE) et l'autre qui porte sur l'égalité de traitement des travailleurs indépendants et des conjoints aidants (directive 2010/41/UE). Ces textes constituent des révisions de directives existantes. Cependant, ces deux directives énoncent des prescriptions minimales et contiennent des dispositions qui, même si elles apportent quelques améliorations par rapport aux textes qui les ont précédés, sont dans

⁴ De façon d'autant plus étonnante que le résultat de l'arrêt est un retour à la proposition initiale de la Commission. L'avocate-générale Kokott a d'ailleurs largement souligné dans l'opinion rendue sur cette affaire que la Commission n'était pas en mesure de justifier son renversement d'opinion.

⁵ Communication de la Commission européenne, Lignes directrices sur l'application de la directive 2004/113/CE du Conseil dans le secteur des assurances, à la lumière de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-236/09 (*Test-Achats*), 13 janvier 2012, COM 2012/C 11/01.

⁶ Entretien membre du Secrétariat du Lobby Européen des Femmes.

l'ensemble « assez faibles » et ont été l'objet d'âpres négociations⁷. Ce témoignage d'un des négociateurs du texte sur le congé parental pour le compte de la Confédération Européenne des Syndicats permet de saisir le climat dans lequel elles se sont déroulées :

« Notre mandat c'était d'augmenter la durée du congé parental, de renforcer la rémunération, d'augmenter l'âge de l'enfant, de faire entrer dans le texte d'autres formes de congé. [...] Mais il y avait un veto des employeurs sur tout ce qui était de renforcer le congé. C'était très dur : on nous a sorti la question de la crise comme un lapin du chapeau [...]. La question de l'égalité était présente, la question de la réconciliation était présente mais c'était surtout la question de la crise : c'est trop coûteux à ce moment de renforcer les droits. On voulait mettre dans le texte que le congé devait être payé mais on n'a pas pu. »⁸

La crise et les mesures d'austérité « nécessaires » sont également au cœur du blocage de la proposition concernant la modification de la directive 92/85/CEE sur la protection de la maternité⁹. Celle-ci apparaît représentative des caractéristiques de la législation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes sur le marché du travail depuis la signature du traité de Lisbonne : des révisions d'instruments juridiques déjà existants dont la portée est limitée par le contexte de crise économique et la réduction du financement des systèmes de protection sociale.

L'autre proposition de directive adoptée par la Commission européenne depuis 2007 ne semble pas en mesure de contredire ces tendances générales. En effet, la proposition de directive « relative à un meilleur équilibre hommes-femmes parmi les administrateurs non exécutifs des sociétés cotées en bourse »¹⁰ est un texte relativement ambitieux qui vise à porter à 40 % la proportion du « sexe sous-représenté », selon la terminologie communautaire classique, à ces postes d'administrateurs. Il est ambitieux par l'objectif chiffré qu'il fixe à l'horizon 2020 (2018 pour les entreprises publiques), mais aussi dans la mesure où il s'agit de la première proposition reposant sur une action positive et avec pour objectif la réalisation d'une égalité substantielle au sein des conseils d'administration, réintroduisant ainsi dans la législation communautaire le principe d'égalité des chances après une série de textes centrés sur l'égalité de traitement. Présentée en novembre 2012, cette proposition de directive constitue le principal chantier législatif de la Commission en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, mais n'est pour autant aucunement assurée d'aboutir¹¹. Elle symbolise tout à la fois les échecs de l'action européenne en matière de participation des femmes à la prise de décision, y compris économique, engagée depuis le milieu des années 1990, et le recentrage sur le recours au droit afin de tenter de trouver des solutions alternatives et de pallier à ces échecs.

Les deux textes de 2010 sur le congé parental et sur l'égalité de traitement des travailleurs indépendants viennent compléter le corpus des directives sur l'égalité entre les femmes et les hommes sur le marché du travail. Cependant, les compétences de l'Union européenne en matière d'égalité entre les femmes et les hommes ne se réduisent plus au domaine social et au

⁷ Burri, Susanne, Prechal, Sacha, *L'égalité des genres dans le droit de l'UE. Mise à jour 2010*, Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres, rapport pour la Commission européenne, 2010.

⁸ Entretien membre de l'ETUI.

⁹ La Commission européenne a en effet adopté en 2008 une proposition de directive qui concerne notamment l'allongement de 14 à 18 semaines du congé minimal de maternité, en principes sans perte de revenus. Dans sa première lecture du texte, le Parlement européen a porté la durée du congé à 20 semaines pleinement rémunérées et a introduit une disposition accordant deux semaines de congé paternité, également pleinement rémunérées. En accord avec la procédure de codécision, le Conseil de l'Union européenne devait adopter sa position immédiatement après le Parlement européen, cependant le texte est depuis lors bloqué au niveau du Conseil Emploi, Politique Sociale, Santé et Consommateurs qui n'a toujours pas effectué de première lecture.

¹⁰ COM(2012)614 final.

¹¹ Dans une lettre adressée au Président de la Commission, 9 gouvernements ont exprimé leur opposition au texte et à toute mesure contraignante dans ce domaine : Spanneut, Ophélie, « Neuf Etats membres refusent les quotas de femmes », *Europolitique*, 17 septembre 2012.

seul marché du travail et il est important d'intégrer à ce corpus deux autres textes importants qui également vu le jour au cours de cette période : la directive 2011/36/UE sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains et la protection des victimes et la directive 2012/29/UE qui prescrit des normes minimales sur les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité. Cette dernière porte notamment sur les victimes de la traite des êtres humains et de des réseaux de prostitution forcée. Ces deux directives constituent un pas important en direction d'un renforcement de l'élargissement de la sphère de compétences de l'Union européenne dans ce domaine. Cependant, le problème de la traite des êtres humains n'est pas abordée au niveau européen sous l'angle du genre, il est plutôt traité sous un angle pénal comme une question liée à l'immigration illégale et au crime organisé transnational (Askola 2007; Goodey 2003). Les causes structurelles de la traite et le rôle de la domination masculine ont donc tendance à être laissées de côté, et la dimension d'égalité entre les femmes et les hommes à passer au second plan.

Le droit non contraignant

Ainsi que le rappelle Fiona Beveridge (2012), les instruments législatifs non contraignants des institutions européennes ne se situent pas en opposition avec les instruments contraignants, mais plutôt en complémentarité avec eux, notamment dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes. Les usages passés de ces instruments ont montré que la relation entre « droit mou » et « droit dur » relève du continuum bien plus que de la dichotomie. Jusqu'au début des années 2000 ces actes ont joué un rôle crucial dans le développement de l'action européenne en matière d'égalité hors des seuls champs de l'égalité de rémunération et de l'égalité de traitement au travail.

La période récente offre un visage différent. Les textes sont en nombre réduit et il s'agit essentiellement soit de « faire le point » sur un sujet traditionnel comme l'égalité de rémunération, soit de « préparer le terrain » à une législation future, mais de façon concentrée, resserrée autour de l'accompagnement des projets-phares de la Commission, notamment la participation des femmes à la décision économique et la lutte contre les mutilations génitales féminines – ces enjeux étant eux-mêmes des approches spécifiques ou réduites de problèmes plus larges que sont la place des femmes dans le monde du travail et les violences envers les femmes.

En ce qui concerne les documents d'orientation qui visent à donner les grandes lignes de la politique d'égalité ainsi qu'un programme de travail pour les années qui suivent leur adoption, on constate le rôle croissant des Etats membres et du Conseil qui s'est doté de son propre « Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes », un premier pour la période 2006-2010 puis un deuxième pour 2011-2020.

Du côté de la Commission, la « Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2006-2010) », la « Charte des femmes » de 2010 et la « Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2010-2015) » ont succédé aux cinq programmes d'action à moyen terme qui ont couvert la période 1982-2006. Si l'on retrouve une certaine continuité avec les anciens programmes d'action dans les thèmes abordés¹², la différence principale réside dans le fait que la Feuille de route et la Stratégie ne sont pas couplées directement à des programmes de financement. Ils permettent donc de jouer un rôle d'institutionnalisation répétée et de réaffirmer la légitimité politique de l'action européenne en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, mais ils restent largement déclaratoires.

¹² Indépendance économique, égalité de rémunération, égalité dans la prise de décision, violences fondées sur le sexe, égalité entre les femmes et les hommes en dehors de l'Union européenne, auxquels s'ajoutent pour la période 2006-2010 l'équilibre entre vie professionnelle, vie privée et vie familiale et l'élimination des stéréotypes liés au genre dans la société.

2. Les instruments économiques de l'égalité : le temps de la rationalisation

La logique qui anime l'évolution des instruments économiques de l'égalité entre les femmes et les hommes à partir du milieu des années 2000 est une logique de rationalisation. La dynamique de rationalisation est tout d'abord budgétaire, il s'agit de regrouper et de simplifier les instruments de financement communautaires afin d'en simplifier la gestion dans une optique de « bonne gouvernance » administrative et financière¹³. Cette rationalisation est également thématique. Elle vise à rassembler et fusionner certains programmes relatifs à la question de l'égalité, de la non-discrimination et des droits fondamentaux, et elle constitue donc la fin des programmes spécifiquement destinés aux femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes mis en place depuis 1975. La réorganisation des outils économiques se fait dans une logique anti-discriminatoire qui intègre l'égalité entre les femmes et les hommes comme un élément d'égalité des chances parmi les autres. Il s'agit ensuite d'une rationalisation institutionnelle qui se déroule en deux temps. Une première phase au sein du domaine social, puis une deuxième phase sous le chapeau de l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice. Enfin, cette rationalisation est tendue vers un but unique de « cohérence », il s'agit de « contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne », puis de la stratégie Europe 2020.

2007-2013 : harmoniser et intégrer

Les financements visant à lutter contre les inégalités sur le marché du travail et à promouvoir l'accès des femmes au marché du travail, à la formation professionnelle ainsi que leur progression dans l'emploi et relevant du Fonds social européen (FSE) ont toujours représenté, et de loin, la part essentielle des crédits consacrés à l'égalité entre les femmes et les hommes au niveau européen. Qu'il s'agisse des Initiatives communautaires des années 1978-1983, du programme NOW de 1991 à 1999 ou de la part du programme EQUAL consacrée à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes entre 2000 et 2006, ces financements représentaient près de 99% dans les années 1970 et encore en moyenne autour de 75% dans les années 2000 de l'ensemble des financements en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le premier changement fondamental de la période de programmation budgétaire 2007-2013 en ce qui concerne la politique d'égalité entre les femmes et les hommes est donc le nouveau Règlement relatif au Fonds social européen de 2006 qui aligne les actions du FSE sur les lignes directrices et les recommandations formulées dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi et qui supprime le programme EQUAL et ses actions en faveur des catégories de personnes discriminées, ou plus précisément « l'intègre » dans le soutien du FSE¹⁴. Le nouveau règlement du FSE ne comprend plus d'actions spécifiquement destinées aux publics cibles d'EQUAL. A partir de la période 2007-2013, la double approche en matière d'égalité entre les femmes et les hommes qui avait prévalu dans le domaine des Fonds structurels n'est plus d'actualité. Les actions positives sont abandonnées au profit du seul engagement en faveur du *gender mainstreaming* qui concerne le FSE, le FEDER et le Fonds de cohésion. Une étude commandée par le Parlement européen permet de tirer le constat d'une « baisse historique » des ressources consacrées à la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes : « on observe une baisse des dotations de ressources du FSE destinées aux actions en faveur de l'égalité hommes-femmes au cours du cycle de programmation 2007-2013 par rapport au cycle précédent (2000-2006). Alors que le budget du FSE (en tenant compte uniquement de la contribution de l'Union européenne) a augmenté de près de 17 % (entre 2000-2006 et 2007-2013), les ressources programmées pour les actions

¹³ Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Europe élargie, 2007-2013 »*, 10 février 2004, COM(2004) 101 final.

¹⁴ Règlement CE n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement CE n° 1784/1999, JOUE L 210/12 du 31 juillet 2006.

en faveur de l'égalité hommes-femmes ont *diminué* de 34 %. De plus, alors que la part des ressources du FSE affectées à la 'promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes' et à la 'lutte contre la discrimination' était de plus de 4 % en 2000-2006, cette part a été réduite à 3,72 % en moyenne dans le cadre financier pluriannuel 2007-2013 »¹⁵.

En ce qui concerne les autres financements relevant du domaine social, la logique de rationalisation autour de la thématique générale de l'anti-discrimination et la disparition d'une ligne budgétaire autonome pour l'égalité entre les femmes et les hommes sont consacrées pour la période 2007-2013 avec l'adoption du programme PROGRESS. Depuis 2012 et suite au changement de portefeuille de la Commission Barroso II¹⁶, la gestion des sections « Lutte contre la discrimination et diversité » et « Egalité entre les hommes et les femmes » du programme PROGRESS a été transférée à la DG Justice et relève dans le budget annuel de l'Union du titre relatif à l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, ce qui aura des incidences lors de la période de programmation 2014-2020.

Parallèlement aux financements relevant du domaine social, des crédits sont affectés à l'égalité entre les femmes et les hommes depuis le milieu des années 1990 dans le cadre de l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice, essentiellement par le biais du programme DAPHNE qui vise à combattre à l'échelle européenne les violence à l'égard des femmes, des enfants et des adolescents¹⁷. 2007-2013 est la période du troisième programme DAPHNE, doté d'une enveloppe totale de 116 850 000 euros¹⁸, soit un budget annuel moyen plus élevé que celui consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes sur le marché du travail avec PROGRESS. Cette évolution est particulièrement représentative de la transformation des équilibres de l'ensemble des actions de l'Union européenne en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes dont le centre de gravité se déplace et s'éloigne de ses bases historiques.

Enfin, au sein du paysage financier mouvant de l'égalité entre les femmes et les hommes, l'affectation de financements spécifiquement destinés aux questions de genre au sein de la politique de coopération au développement de l'Union européenne apparaît, avec le programme DAPHNE, comme la seule autre ligne budgétaire stable et en progression constante, depuis son apparition en 1991 et au cours des dernières années (avec un montant annuel moyen d'environ 7 500 000 euros, soit entre 10% et 15% de la totalité des fonds affectés à l'égalité).

2014-2020 : de la rationalisation à la disparition ?

Le cadre financier multi-annuel de l'Union européenne pour 2014-2020, négocié en période de crise, fait un pas de plus dans la logique de rationalisation déjà à l'œuvre depuis les années 2000 et bouleverse à bas bruit mais très profondément le visage de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes.

En effet, la Commission a proposé la création d'un programme unique fusionnant plusieurs programmes, dont les deux programmes les plus importants en matière d'égalité entre les

¹⁵ Fondation Giacomo Brodolini, *Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 du point de vue de l'égalité entre les hommes et les femmes*, étude réalisée pour le Parlement européen, Direction générale des politiques internes, 2012.

¹⁶ La question de l'égalité des chances (lutte contre les discriminations et égalité entre les femmes et les hommes) a été transférée du portefeuille de l'emploi et des affaires sociales à celui de la justice, désormais intitulé Justice, droits fondamentaux et citoyenneté et dont est en charge la Luxembourgeoise Viviane Reding.

¹⁷ Le programme STOP qui portait sur la lutte contre la traite des êtres humains a été intégré à partir de 2002 dans un programme général sur la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Voir le chapitre 4 sur ce sujet.

¹⁸ Parlement européen et Conseil, Décision n° 779/2007/CE établissant pour 2007-2013 un programme spécifique visant à prévenir et à combattre la violence envers les enfants, les jeunes et les femmes et à protéger les victimes et les groupes à risque (programme Daphné III) dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice», 20 juin 2007.

femmes et les hommes, c'est-à-dire le programme DAPHNE et la section « Egalité entre les hommes et les femmes » du programme PROGRESS¹⁹. Ce nouveau programme global a pour objectifs affichés une efficience accrue, la limitation de la fragmentation des fonds et la réduction de la charge administrative. S'il est doté d'une enveloppe de 439 millions d'euros, rien n'est dit en revanche de l'allocation des fonds entre les différents domaines d'action rassemblés et le maintien des niveaux de financement précédents reste donc en suspens. Dans son avis, le Comité économique et social européen (CESE) calcule que les 439 millions d'euros constituent une diminution par rapport au budget précédent et « estime que cette baisse indique un affaiblissement de l'engagement de l'Union européenne en faveur de l'amélioration des personnes victimes de discrimination » et « affirme très clairement que l'enveloppe proposée est inférieure au niveau de soutien nécessaire pour maintenir la continuité des actions prévues par le programme précédent »²⁰. Tout comme le CESE, le Parlement européen a noté cette baisse ainsi que le fait que la lutte contre les violences faites aux femmes ne figure pas parmi les objectifs fixés dans la proposition de la Commission, alors même que DAPHNE est intégré au nouveau programme²¹.

Une logique similaire est à l'œuvre en ce qui concerne la politique d'aide au développement de l'Union européenne et la transformation de son cadre financier pour la période 2014-2020. La Commission propose en effet de réorganiser les financements existants²² et le principe retenu est celui du *gender mainstreaming* et de l'intégration de la dimension de genre dans tous les programmes et politiques de développement de l'UE. Le processus de rationalisation et l'évolution vers une disparition sinon des fonds consacrés à l'égalité entre les femmes et les hommes tout au moins de leur visibilité spécifique s'applique donc également à la coopération au développement.

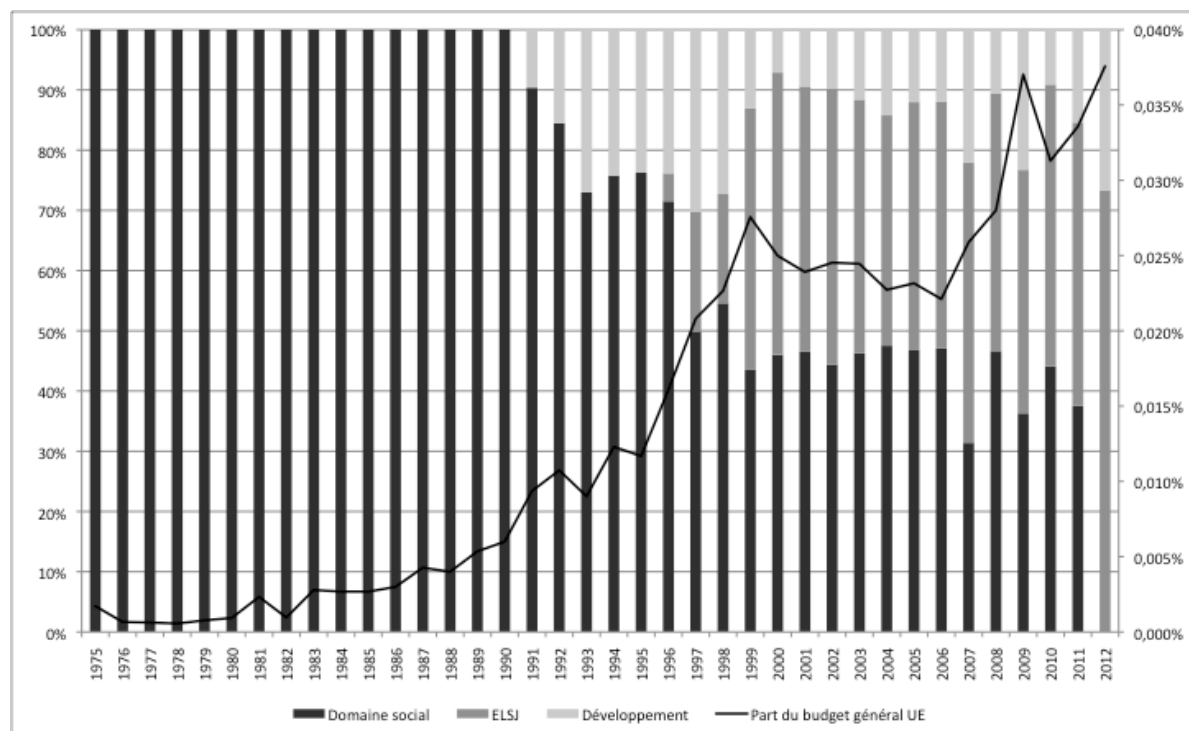
¹⁹ Ce nouveau programme regroupera également le programme Droits fondamentaux et citoyenneté et la section « Lutte contre la discrimination et diversité » et « Egalité entre les hommes et les femmes » du programme PROGRESS.

²⁰ Comité économique et social européen, *Avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant, pour la période 2014-2020, le programme "Droits et citoyenneté"*, 9 février 2012, rapporteur : Seamus Boland, JOUE C 191/108 du 29 juin 2012.

²¹ Parlement européen, *Rapport sur le programme Daphné : bilan et perspectives (2011/2273(INI))*, Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres, rapporteure : Regina Bastos.

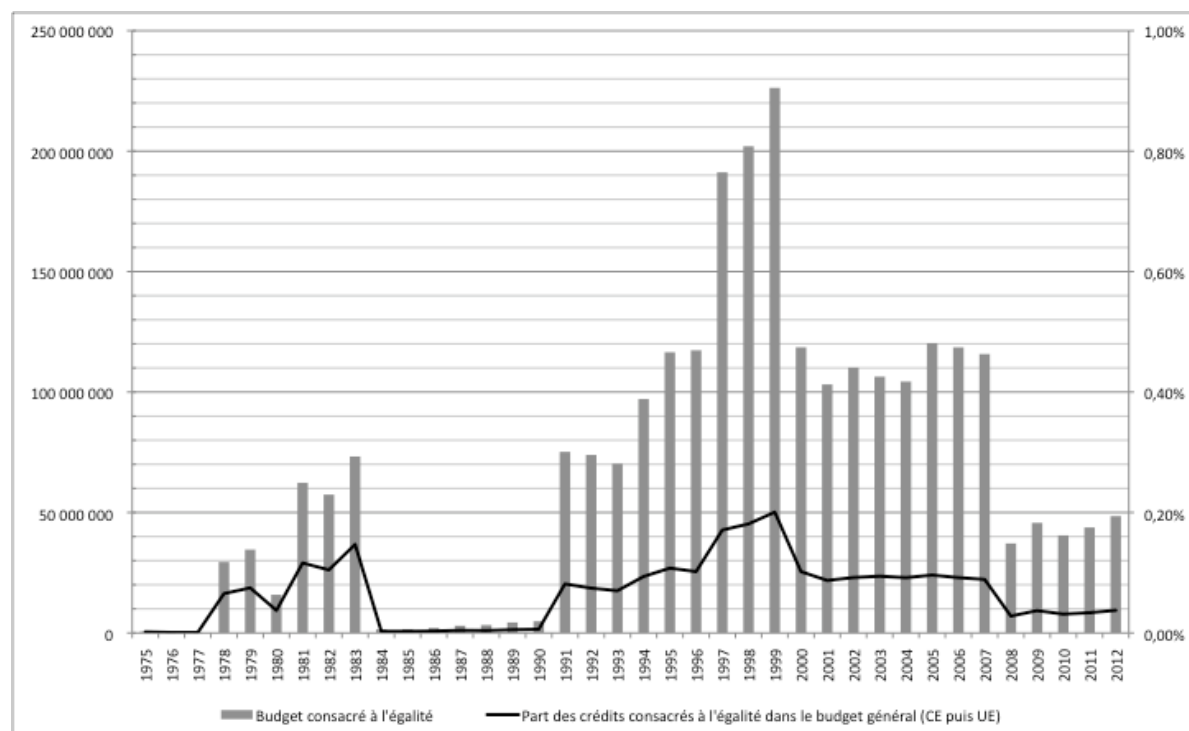
²² Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, "Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement"*, 13 octobre 2011, COM(637) final.

Graphique 1. Evolution de la part des différents domaines d'intervention dans l'ensemble des financements (hors FSE) consacrés à l'égalité entre les femmes et les hommes (1975-2012)



Note : données corrigées de l'inflation (écus/euros constants 2012).

Graphique 2. Evolution du montant des financements consacrés à l'égalité entre les femmes et les hommes (1975-2012)



Note : données corrigées de l'inflation (écus/euros constants 2012).

Si cette vision panoramique des financements affectés par l'Union européenne à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et à la lutte contre les inégalités peut être réalisée par reconstruction grâce à la compilation des budgets annuels, l'année 2014 marquera la fin de la visibilité de ces fonds et donc de la possibilité d'analyse de l'engagement financier européen en faveur de l'égalité des chances. La situation financière, mais aussi celle de l'ensemble de la politique publique européenne en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes va donc être fondamentalement modifiée au cours de la période 2014-2020. Du point de vue des instruments économiques, cette transformation se fait dans le sens d'un « démantèlement par défaut » (Bauer and Knill 2012), sans que le démantèlement procède d'une décision active et directe et sans visibilité particulière mais en étant le résultat d'un processus de rationalisation gestionnaire de plus en plus poussé au fil des programmations budgétaires.

3. Les instruments de coordination transversale : vers une disparition de la prise en compte du genre ?

Le triple équilibre entre égalité par le droit, actions positives et *gender mainstreaming* sur lequel repose la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes depuis les années 1990, s'il est mis à mal par le « démantèlement par défaut » que subissent les instruments économiques en faveur de l'égalité depuis 2007, est aussi remis en cause au niveau des instruments transversaux d'intégration du genre dans les autres politiques publiques. Un processus équivalent de « démantèlement par défaut » est en effet à l'œuvre en ce qui concerne le troisième pilier de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes. Ce processus est causé d'une part par l'évaporation quasi-totale de la préoccupation de lutte contre les inégalités genrées dans les grands plans de programmation pluriannuels de l'action de l'Union européenne et, d'autre part, par l'affaiblissement de la stratégie de *gender mainstreaming* et de ses mécanismes de mise en œuvre.

Europe 2020 : de la dilution à l'évaporation des préoccupations de genre

Adoptée en 2010, « Europe 2020, la stratégie de croissance sur dix ans de l'Union européenne », succède à la Stratégie de Lisbonne (2000-2005, puis sous sa forme révisée 2005-2010) afin de coordonner les politiques économiques des Etats membres de l'Union.

En matière d'égalité entre les femmes et les hommes, si l'on observe une continuité entre la Stratégie de Lisbonne et la Stratégie Europe 2020, c'est celle d'un effritement toujours plus important de la prise en compte de ces questions au sein de ce processus de coordination macro. Alors que la Stratégie de Lisbonne avait déjà contribué à effacer progressivement les problèmes particuliers des femmes sur le marché du travail en faveur de la promotion d'un modèle centré sur un « travailleur adulte » conçu comme neutre (Annesley 2007; Jenson 2008), la dilution de la prise en compte du genre franchit une nouvelle étape avec Europe 2020 et aboutit à une évaporation presque totale de la prise en compte des inégalités entre les femmes et les hommes.

Si quelques mentions de la situation spécifique des femmes sur le marché du travail ou des femmes âgées en termes de pauvreté parsèment par exemple la Communication de la Commission sur le sujet²³, la prise en considération de cette situation n'est à aucun moment intégrée dans le raisonnement, les objectifs ni même les indicateurs liés à la stratégie Europe 2020. L'objectif de taux d'emploi lui-même est un objectif neutre, exclusivement quantitatif, fixé à 75% pour l'ensemble de la population entre 20 et 64 ans. Plus encore, au-delà d'une prise en compte de la situation des femmes spécifique à certains objectifs, il n'est pas fait mention d'un engagement plus général en faveur du *gender mainstreaming* ainsi que cela était

²³ Communication de la Commission, *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020 final, 3 mars 2010.

le cas auparavant dans la Stratégie de Lisbonne. Cela signifie que les inégalités genrées ne doivent pas nécessairement être envisagées ni dans l'évaluation des politiques nationales et des développements macroéconomiques, ni dans l'élaboration des recommandations aux Etats membres, ni dans les Programmes Nationaux de Réforme, ni même dans les autres processus de coordination qui sont désormais tous encadrés par la stratégie Europe 2020 (MOC emploi, MOC sociale notamment).

Qu'est le gender mainstreaming devenu ?

Un des objectifs de la mise en œuvre du *gender mainstreaming* lors de son adoption était que la dimension de genre puisse faire partie du « courant normal » des politiques publiques et soit intégrée dans le déroulement classique du processus politique européen. A ce titre, on pourrait dire, de façon quelque peu ironique, que les promoteurs et les promotrices de ce nouvel instrument ont été entendus au-delà de leurs espérances. Le *gender mainstreaming*, depuis la fin des années 1990, a été hissé au niveau européen au rang des instruments d'action publique légitimes et institutionnalisés, il a même inspiré le développement d'instruments construits sur le même principe et le même modèle dans d'autres secteurs de politiques publiques (Halpern, Jacquot, and Le Galès 2008). Cependant, ce processus de routinisation se réalise bien plus dans un contexte de désintérêt (poli) que de déconstruction des normes de genre et de transformation des structures de pouvoir dominantes.

Du point de vue institutionnel, les structures en charge du suivi et de l'orientation du processus de *gender mainstreaming* au niveau européen sont toujours en place : le Groupe de haut niveau sur l'intégration des politiques d'égalité entre les hommes et les femmes, présidé par la Commission avec des représentants des Etats membres, le Groupe interservices pour l'égalité entre les femmes et les hommes et le Groupe de commissaires qui depuis 2005 sous l'impulsion de José Manuel Barroso n'est plus en charge uniquement de l'égalité entre les femmes et les hommes mais de façon générale des droits fondamentaux, de la lutte contre les discriminations et de l'égalité des chances. Si une instance comme le Groupe de haut niveau est toujours considérée par ses membres comme un lieu stratégique permettant avant tout de maintenir des liens entre acteurs « pro-égalité », d'échanger des informations avec la Commission et entre « *like-minded States* » de façon souple et relativement informelle afin de « faire avancer la cause », le regard porté sur le processus de *gender mainstreaming* lui-même est beaucoup moins positif.

Au niveau de la Commission, l'effort de soutien au *gender mainstreaming* repose entièrement sur les épaules de l'Unité Egalité femmes-hommes. Une forme de « fatigue » se fait sentir quant à la mise en œuvre d'un processus de coordination « qui ne fonctionne pas par lui-même », dont les résultats sont nécessairement « abstraits », et difficilement « vendables » à une hiérarchie en quête d'annonce et plus habitués aux processus législatifs, dont les interlocuteurs sont invariablement les « nouveaux arrivés dans les DG »²⁴.

De plus, le *gender mainstreaming* a été conçu et introduit au niveau communautaire comme un moyen de réduire, de façon plus efficace qu'auparavant, les inégalités et l'ensemble des barrières que les femmes doivent affronter. Son objectif est un objectif d'ingénierie sociale. Or, ainsi que le souligne Desmond King (King 2007), afin de produire des effets, un programme d'ingénierie sociale doit se conjuguer avec un État fort et activiste. Une légitimité importante est nécessaire pour prétendre remodeler l'ordre social. La légitimité de l'Union européenne dans ce domaine ne peut évidemment pas être comparée à celle sur laquelle les États-Unis se sont par exemple appuyés afin de mettre en place les programmes d'*affirmative action* dans les universités. Néanmoins, la volonté politique, ainsi que l'orientation politique des gouvernements européens alors en place, ont joué un rôle important lors de l'émergence puis de l'institutionnalisation du *gender mainstreaming* dans la seconde

²⁴ Entretien membre de la Commission européenne.

moitié des années 1990 et au début des années 2000. Plus récemment, en revanche, les crises économique et institutionnelle obèrent fortement la capacité du système européen à porter la dimension la plus transformatrice de cet instrument.

Au total, on peut souscrire à l'analyse de Johanna Kantola (Kantola 2010, 146-147) sur le bilan assez largement négatif du *gender mainstreaming* au niveau européen. En effet, celui-ci a été envisagé sous un angle presque exclusivement technique et a été incorporé, quand il l'a été, dans les processus politiques existants, sans remise en cause des normes de genre et des rapports de pouvoir qui étaient au cœur de ces processus. Il a de plus principalement été pris en charge par des responsables administratifs ne disposant pas d'une véritable expertise sur le sujet et n'a pas été ouvert à la participation de la société civile. Il a enfin été développé par le biais de nouveaux modes de gouvernance sous une forme non contraignante, donc peu favorable à un engagement et à un suivi politique intense. Par conséquent, l'impact du *gender mainstreaming* sur la transformation des relations de genre et sur la nature et le niveau des inégalités entre les femmes et les hommes a été limité.

II. Structures et acteurs de l'égalité : de la professionnalisation à la gestionnarisation

La période qui précède le traité de Lisbonne a été marquée premièrement par un phénomène de professionnalisation des acteurs qui conduit à la marginalisation de l'investissement militant dans le développement d'une politique d'égalité comme cause féministe, et deuxièmement par un phénomène de normalisation des spécificités institutionnelles et administratives de cette politique. La période la plus récente est celle d'une accentuation toujours plus forte de ces tendances où la logique à l'œuvre, au-delà de la professionnalisation, est celle de la gestionnarisation (Daniel 2010). L'imbrication entre les différents types d'acteurs (administratifs, politiques, universitaires, militants), spécifique au fonctionnement du « triangle de velours » (Woodward 2004) de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes tend à disparaître. La dimension de cohésion interpersonnelle forte qui faisait la spécificité de cette coalition de cause s'affaiblit progressivement et est ramené au niveau des relations proches mais relativement classiques que peuvent entretenir les acteurs d'une même communauté de politique publique évoluant au sein du système politique européen.

1. La Commission européenne, d'un univers à l'autre

Un des facteurs majeurs de la déstabilisation du « triangle de velours » du secteur de l'égalité et du bouleversement de ses modes de fonctionnement est, le 1^{er} janvier 2011, le passage de l'Unité égalité des chances entre les femmes et les hommes (et de l'ensemble de la Direction en charge de l'égalité et de la lutte contre les discriminations) de la DG Emploi et affaires sociales à la DG Justice. Ce transfert administratif est consécutif aux changements de portefeuilles qui ont accompagnés l'entrée en fonction de la Commission Barroso II en février 2010. Lors de la nomination de la nouvelle Commission, Viviane Reding, commissaire Luxembourgeoise, obtient en effet le poste de vice-présidente, responsable de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté. Le portefeuille de l'égalité des chances et de la lutte contre les discriminations ainsi que les services qui en ont la charge quittent donc la DG Emploi et affaires sociales à laquelle ils étaient historiquement rattachés et rejoignent la DG Justice. Loin de n'être que matériel, ce déménagement a des conséquences profondes sur la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes, ses modes d'action, sa nature, sa définition même.

La publication du premier rapport annuel sur l'égalité entre les femmes et les hommes²⁵ paru après ce transfert, celui de l'année 2011, condense un certain nombre des effets de ce nouveau rattachement. Il accorde tout d'abord une place importante aux questions de lutte contre les violences basées sur le genre, rappelant ainsi qu'en intégrant la DG Justice, l'Unité égalité a aussi récupéré la responsabilité de ce dossier, et ainsi accru la cohérence organisationnelle de la politique. Ensuite, ce document, qui auparavant avait le statut de Communication de la Commission, est publié, sur décision du cabinet de la commissaire, en tant que document de travail des services de la Commission, annexé au rapport annuel sur l'application de la Charte européenne des droits fondamentaux. Il marque ainsi le nouvel ancrage de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes dans la perspective des droits. Cet affichage est symbolique en termes de conception de la politique d'égalité non plus comme un objet et un objectif en soi mais comme un motif de non-discrimination parmi d'autres, reposant sur une approche principalement juridique. Cette décision imposée souligne enfin les tensions qui ont accompagnées le changement de rattachement administratif de la politique d'égalité, la difficile reconnaissance des spécificités d'une politique « qui travaille plus sur les politiques, la coordination, alors que *eux* ils travaillent surtout sur la législation »²⁶. Enfin, être rattaché à la DG Justice, cela signifie aussi ne plus être rattaché à la DG Emploi et affaires sociales et donc avoir un accès plus lointain, moins évident au processus de décision européen dans le domaine social et donc à ce qui continue de constituer le cœur des compétences de l'Union en matière d'égalité.

Le changement de rattachement administratif de l'Unité désormais intitulée « égalité femmes-hommes » a également eu un impact sur les réseaux d'expert-e-s financés par la Commission. Cette évolution s'est faite dans le sens d'une approche gestionnaire toujours plus prégnante dans laquelle les membres de ces réseaux sont envisagés strictement comme des prestataires de services plutôt que comme des partenaires, des soutiens, des relais au niveau national ou des défricheurs comme cela avait pu être le cas dans les périodes précédentes. Parallèlement au Réseau des experts juridiques subsistent 2 réseaux sur la période 2007-2011²⁷, puis depuis décembre 2011 un seul réseau intitulé ENEGE (*European Network of Experts on Gender Equality*). Alors même que le regard scientifique, distancié, comparatif apporté par les membres des différents réseaux était recherché afin de fonder certaines propositions et développements politiques, l'expertise est désormais considérée sous un angle plus directement et immédiatement utilitaire. Les objectifs assignés aux réseaux d'expert-e-s changent, il s'agit principalement, dans une optique contractuelle, d'apporter de l'information à la Commission plutôt que de mettre son expertise scientifique ou juridique au service d'une cause. L'évolution du contenu de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes est elle aussi un élément déstabilisant, notamment pour les expert-e-s historiques pour lesquels l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre les inégalités sexuées est fortement identifiée au domaine social et aux discriminations sur le marché du travail. L'absence d'expertise institutionnalisée dans les « nouveaux » domaines d'action de la politique européenne d'égalité dans le domaine pénal (traite des êtres humains, titres de séjour et protection des victimes) contribue à expliquer la difficulté de l'Unité égalité femmes-hommes à peser dans le processus de décision relatif à ces nouvelles questions et à y insuffler une véritable perspective genrée.

²⁵ Commission européenne, *Progress on equality between women and men in 2011. A Europe 2020 initiative*, Commission Staff Working Document on Progress on equality between women and men in 2011 - Accompanying document to the Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 2011 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights, SWD(2012) 85 final.

²⁶ Entretien membre de la Commission européenne, DG Justice (italiques ajoutées).

²⁷ EGGE (*Expert Group on Gender and Employment*) et EGGSIÉ (*Expert Group on Gender, Social Exclusion, Health and Long-Term Care*).

2. L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes comme symptôme

La complexité institutionnelle, c'est-à-dire la multiplicité des lieux de pouvoir, de décision et d'exécution, est une des marques de la gouvernance européenne, propre à la méthode communautaire. Pourtant, le processus de mise en place de structures administratives autonomes s'est encore largement développé avec ce que l'on a appelé la « troisième vague » de la création d'agences indépendantes au niveau européen depuis le début des années 2000 dans le cadre des débats sur « la nouvelle gouvernance », la légitimité, la transparence des politiques et du système européen ainsi que des demandes en direction de la Commission de justifier plus systématiquement ses propositions en se basant sur des données scientifiques (Hubert and Stratigaki 2011).

Le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes s'inscrit dans cette tendance à la « gouvernance par délégation » (Boussaguet, Dehousse, and Jacquot 2011) avec la création de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (ou EIGE pour *European Institute for Gender Equality*). Alors que l'idée de la mise en place d'une structure indépendante, lieu de coordination, d'échange d'informations et de savoirs est évoquée dès le milieu des années 1990, soutenu par la présidence suédoise de l'Union en 1999, puis par le Parlement européen avec une résolution et un rapport en 2004, proposé formellement par la Commission en 2005, qu'il est finalement établi par un Règlement du Parlement et du Conseil en 2006 et qu'il dispose d'un budget opérationnel et de fonctionnement à partir de 2007, l'Institut européen pour l'égalité n'est pleinement opérationnel que dans le courant de l'année 2010.

La nouvelle agence cumule un certain nombre d'obstacles qui ont compliqué son établissement et son fonctionnement quotidien. Sa création a en effet été décidée au moment même où un accord interinstitutionnel sur la pertinence du modèle des agences, leur impact budgétaire, leur structuration et leur contrôle était négocié. Ce qui, associé à des problèmes de recrutement, a contribué à retarder sa mise en place (Hubert and Stratigaki 2011). Sa création a également été concomitante des débats autour du maintien de mécanismes spécifiques destinés à l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'intégration du genre dans une perspective plus large de lutte contre les discriminations. Par la suite, la traduction organisationnelle des compromis trouvés lors des négociations ont un impact direct sur le fonctionnement de la nouvelle structure : premièrement, l'installation à Vilnius, gage de décentralisation géographique du pouvoir, complique fortement le fonctionnement quotidien ; deuxièmement, la composition des instances de gouvernance interne de l'Institut fait une (très) large place aux représentants des Etats membres et une (très) faible part aux organisations de la société civile²⁸. Ces aspects organisationnels obèrent assez fortement la capacité de la nouvelle institution à s'insérer dans le « triangle de velours » de la politique européenne d'égalité. Le tableau apparaît un peu noir, pourtant, il est sans doute possible de considérer qu'au fil du temps cet Institut pourrait avoir la possibilité de renforcer l'efficacité des actions de l'Union européenne en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, principalement grâce à un apport certes moins féministe que technocratique (Hubert and Stratigaki 2011). En cela, la création de cette agence s'inscrit dans une tendance générale de dépoliticisation liée à une dynamique managériale qui touche l'ensemble des organismes en charge de l'égalité ainsi qu'un certain nombre d'organisations féministes, amenés à produire un savoir technique plutôt qu'à développer des alternatives ou une vision politique (Kantola

²⁸ Le *management board* de l'Institut (instance décisionnelle) est composé d'un-e représentant-e de la Commission et de 18 représentant-e-s des Etats membres qui tournent tous les 3 ans. Le Forum des experts (instance consultative) est lui composé d'une personne qualifiée (généralement issu des organismes de promotion de l'égalité nationaux) désignée par chacun des Etats membres, de 2 personnes désignées par le Parlement européen et de 3 personnes désignées par la Commission (1 représentant-e d'ONG, 1 représentant-e des syndicats et 1 des employeurs).

and Squires 2012; Prügl 2011), alors même qu'elle avait été conçue au départ comme devant susciter et diffuser une expertise de nature féministe.

Au final cependant, au regard de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes dans son ensemble, de quoi l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes est-il le symptôme ? Même si le diagnostic est un peu alarmiste, on pourrait dire qu'il est le symptôme d'une gestionnarisation à l'européenne de la politique d'égalité qui implique des procédures et un environnement institutionnel particulièrement complexes. Il est le symptôme de l'affaiblissement des liens au sein du « triangle de velours » et de la base de soutien qu'il représentait, tant pour ses membres que pour la politique d'égalité elle-même. Il est le symptôme de l'évolution de l'équilibre des pouvoirs au sein de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes avec une forte présence des Etats membres et un retrait de la Commission qui perd un des leviers d'action historiques principaux de son action en faveur du développement de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes avec l'externalisation totale de l'expertise, mais aussi des fonctions de diffusion, de valorisation et de sensibilisation dont est synonyme la création de l'Institut. Il est le symptôme de la fragilité et de la vulnérabilité de la politique d'égalité en période de crise budgétaire. Il est le symptôme, enfin, d'une politique qui, pour exister, a normalisé son fonctionnement, s'est calqué sur les standards de la gouvernance européenne, mais qui doit pourtant lutter plus que jamais pour le maintien de sa légitimité.

3. Une présence toujours plus forte des Etats membres

La part d'autonomie qui caractérisait la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes jusqu'au début des années 1990, en particulier au sein de la Commission européenne, a été progressivement remise en cause, normalisée, notamment du fait d'une implication plus forte des Etats membres dans le pilotage de cette politique à partir du début des années 2000. Aujourd'hui, on observe que le rôle du trio des présidences dans la fixation de l'agenda en matière d'égalité entre les femmes et les hommes s'accroît, de même que celui du Groupe de haut niveau sur l'intégration des politiques d'égalité entre les hommes et les femmes, présidé par la Commission mais constitué de représentant-e-s des Etats membres, qui s'affirme comme le lieu « stratégique »²⁹ d'orientation de la politique d'égalité au niveau européen. L'instance primordiale reste cependant le Conseil. En effet, si la tendance générale à une présence de plus en plus prégnante des Etats membres dans la définition de la politique d'égalité se renforce encore, c'est avant tout lié à un contexte général qui touche l'ensemble des activités de l'Union européenne. C'est cette situation ainsi que l'accroissement de la diversité des régimes de genre nationaux qui expliquent plus directement tant les blocages au Conseil que l'attitude plus prudente, voire plus frileuse, de la Commission.

Un exemple des effets de cette situation dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes concerne le contrôle par la Commission de la transposition et de l'application de la législation sur l'égalité de rémunération et de traitement. Dans la lignée de l'objectif « mieux légiférer » (Radaelli 2007; Radaelli and Meuwese 2009) de la Commission et afin d'éviter la « surréglementation », il y a, selon les mots d'un membre du Service juridique, une volonté de « moins embêter les Etats membres » qui a tout particulièrement touché les directives sur l'égalité depuis quelques années. Par conséquent, afin de réduire le nombre de procédures d'infraction, afin également de ne pas soulever des questions « potentiellement sensibles » qui, avec la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes, touchent à l'organisation sociale, aux rapports de genre, le contrôle des services de la Commission tend à se concentrer sur la transposition des directives plutôt que sur leur application, ce qui permet

²⁹ Entretien membre de la Commission européenne, DG Justice.

de développer une argumentation technique et non politique et, plus encore qu'auparavant, de ne « pas fâcher les Etats membres »³⁰.

4. Le Parlement européen et la résistance du modèle de l'exception ?

La commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (FEMM) a toujours été un des éléments essentiels du « triangle de velours » de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes. A ce titre, elle est soumise aux mêmes difficultés que celles des autres pointes du triangle, en particulier celle d'être « de velours », donc fragile, parfois remise en cause. Cependant, la commission FEMM se distingue sur certains points des autres membres de ce triangle, le Parlement européen dans son ensemble apparaissant certainement comme l'institution motrice la plus importante en matière de développement des actions en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes au cours des dernières années.

Tout d'abord, une des spécificité de la commission FEMM est d'être un des lieux où, au niveau européen, l'engagement militant en faveur des droits des femmes s'exprime le plus. Alors que la revendication de cet engagement par les fémocrates a eu tendance à être diminué ou mis en sourdine face aux exigences de professionnalisation, le Parlement européen, organe de représentation politique, apparaît par contraste d'autant plus à part sur ce point, que cela concerne les député-e-s ou le personnel du secrétariat de la commission FEMM. Ensuite, par son fonctionnement, cette dernière reste un des lieux de connexion entre les pointes du « triangle de velours », continuant à faire vivre les liens privilégiés entre les différents types d'actrices et d'acteurs intéressés au développement de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes, que ce soit de façon informelle par des contacts personnels ou par le biais de l'organisation d'auditions publiques, d'ateliers ou d'« échanges de vues » avec des expert-e-s³¹. La commission FEMM a également été en mesure depuis le milieu des années 2000 de développer des « usages réalistes » (Jacquot 2006) du *gender mainstreaming* afin d'augmenter tout à la fois ses compétences, sa centralité mais aussi la prise en considération des questions de genre au sein du Parlement. Les principales traductions de ces usages du *gender mainstreaming* sont le Rapport sur l'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les travaux du Parlement européen qui est réalisé tous les deux ans depuis 2003 par le président ou la présidente de la commission FEMM ; le Groupe de haut niveau sur l'égalité des genre³² qui a été créé en 2004 afin de mettre en œuvre le *gender mainstreaming* dans les travaux et les structures du Parlement ; la mise en place d'un réseau de représentants et représentantes *gender mainstreaming* au sein de chacune des commissions parlementaires, et enfin le développement de mécanismes de *gender budgeting*.

Néanmoins, la commission FEMM reste une des plus petites commissions, une des moins légitimes. Il s'agit également d'une commission qui doit se battre pour que ses avis soient repris en plénière³³. Les transformations des règles de procédures internes au Parlement vont par ailleurs dans le sens d'une remise en cause du style politique et du fonctionnement de la commission FEMM. Les réformes successives du règlement intérieur du Parlement visent à l'allègement de la session plénière et donc à une hiérarchisation des rapports d'initiative dont seuls ceux qui sont qualifiés de « stratégiques » font l'objet d'une présentation et d'un vote en plénière³⁴. Or, la commission FEMM s'est toujours singularisée par une utilisation intensive des rapports d'initiatives afin de développer le débat public sur les questions d'égalité entre

³⁰ Entretien membre de la Commission européenne, DG Justice.

³¹ Sur la période de la sixième législature (2004-2009) 34 auditions publiques et 110 échanges de vues ont ainsi été organisés.

³² Conformément à la logique générale du modèle de l'antidiscrimination (voir le chapitre 4), il est devenu à partir de 2007 le Groupe de haut niveau sur l'égalité des genres et la diversité.

³³ 45% en moyenne pour la législature 2004-2009. Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres, *Activités principales de la sixième législature*, communication aux membres, 11 mai 2009.

³⁴ Article 48. 2 du règlement du Parlement européen, modifié en février 2012.

les femmes et les hommes dans une multiplicité de domaines³⁵. Dans ce contexte, la commission FEMM utilise de manière créative le règlement intérieur et les procédures existantes afin de peser au maximum dans le travail législatif du Parlement européen, que ce soit par le biais des procédures législatives conjointes avec d'autres commissions ou des « amendements *gender mainstreaming* ». Par sa concision et la volonté de recourir à un registre relativement technique par souci d'efficacité, cette procédure marque aussi une certaine distanciation avec une argumentation plus militante en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

5. Un système de représentation des intérêts toujours plus concurrentiel

Les acteurs et actrices issus de la société civile (notamment les organisations de femmes et féministes) et les partenaires sociaux (en particulier leurs commissions femmes) ont joué dès l'origine un rôle central dans l'émergence d'une politique d'égalité entre les femmes et les hommes au niveau européen et ont accompagné ses développements au fil des années. Depuis la deuxième moitié des années 2000, ces organisations sont confrontées à un contexte politique et économique de moins en moins hospitalier, à un espace politique de plus en plus restreint.

Avec le développement d'une large politique des droits qui englobe l'égalité entre les femmes et les hommes, la lutte contre les discriminations et la promotion des droits fondamentaux, une concurrence thématique liée à la reconnaissance des demandes des organisations œuvrant dans ces différents champs d'action se met en place. Elle se double d'une concurrence financière liée à l'obtention de subventions et de fonds européens, la plupart du temps cruciaux pour leur existence et leurs activités, attisée en situation de crise budgétaire. De plus, la mise en place du dialogue social européen ainsi que d'un système dense d'interactions entre les institutions européennes et les organisations de la société civile est liée historiquement au développement de la dimension sociale de l'Union européenne et de ses institutions (DG Emploi et affaires sociales, Conseil affaires sociales). La distension de ces liens privilégiés avec le rattachement du portefeuille de l'égalité aux questions de justice et de droits fondamentaux contribue nécessairement à bousculer le paysage des intérêts dans ce domaine.

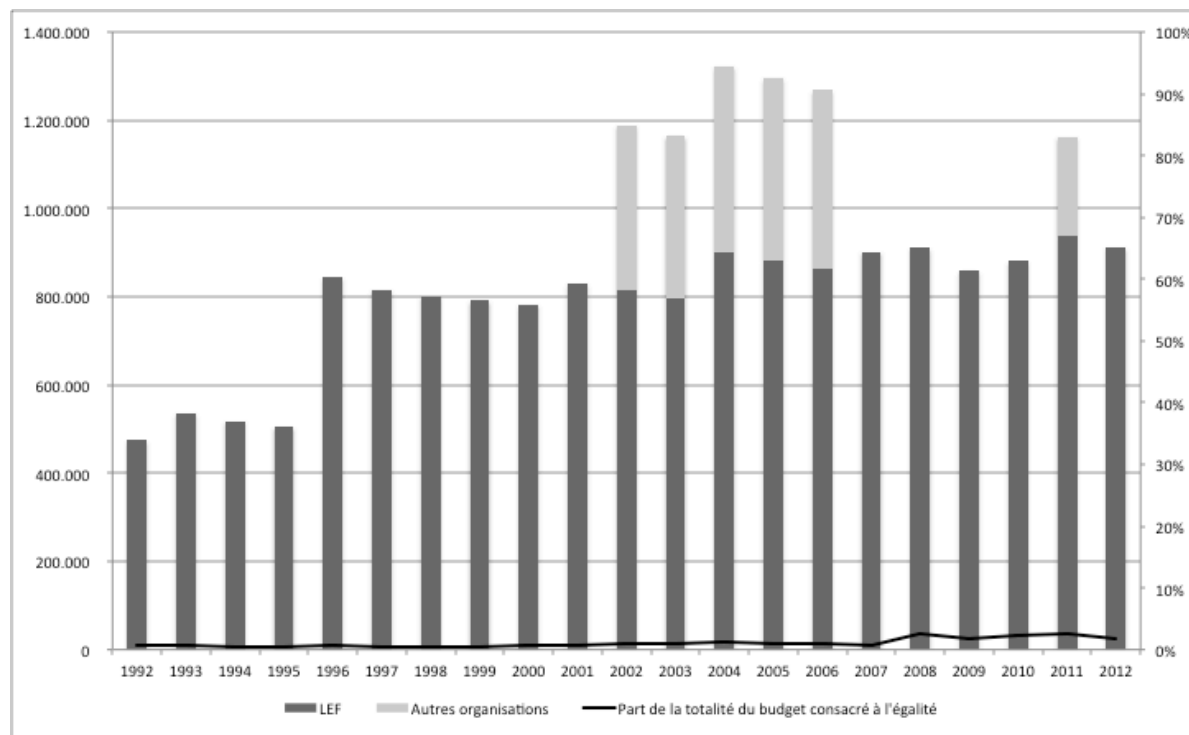
Le dialogue civil et le développement d'un pluralisme ambigu

Le maître-mot en ce qui concerne les transformations du dialogue civil en matière d'égalité entre les femmes et les hommes à l'échelle européenne depuis la deuxième moitié des années 2000 est celui de pluralisme. Une participation plus ouverte au processus de prise de décision à des groupes d'intérêts plus nombreux est en effet recherchée par la Commission, notamment dans le domaine social et de la lutte contre les discriminations. Ce pluralisme est cependant profondément ambigu. Il est ambigu tout d'abord parce que, si on se concentre sur le secteur de l'égalité, le Lobby Européen des Femmes reste en situation de monopole, que ce soit d'un point de vue financier comme le souligne le graphique 3, ou en termes de participation formelle au processus politique (membre du Comité consultatif de l'égalité des chances, statut d'observateur du comité FEMM, ou plus récemment membre du Forum d'experts de l'Institut européen du genre). Jusqu'à 90 organisations de femmes travaillant au niveau européen et dont les membres sont d'origine internationale ou transnationale ont été comptabilisées au milieu des années 2000 (Wiercx and Woodward 2004). Le LEF n'est donc pas la seule organisation existante au sein du système européen de représentation des intérêts en matière

³⁵ Depuis 1984, les rapports d'initiative ont systématiquement représenté entre 75 et 85 % des rapports de la commission, contre seulement 15 à 25 % de rapports adoptés dans le cadre de la procédure de consultation ou de co-décision (par exemple 19 rapports d'initiatives et 6 rapports en consultation pour la législature 1994-1999 ou 34 rapports d'initiatives et 6 rapports en co-décision pour la législature 2004-2009).

d'égalité³⁶, elle est cependant, ainsi que s'accordent à le dire l'ensemble des auteur-e-s, la principale organisation, celle qui bénéficie d'un positionnement privilégié que ce soit en termes d'« access » ou de « voice » (Cichowski 2007; Kantola 2010; Strid 2009).

Graphique 3. Subventions accordées aux organisations de femmes (1992-2012)



Note : données corrigées de l'inflation (écus/euros constants 2012).

Néanmoins, le balancement entre monopole et concurrence, entre néo-corporatisme et pluralisme, prend un aspect différent si l'on élargit la focale à l'ensemble du système de représentation des intérêts qui est désormais pertinent, c'est-à-dire celui qui regroupe les organisations de la société civile en matière sociale, de lutte contre les discriminations et de promotion des droits fondamentaux. L'analyse des financements octroyés aux différents réseaux européens dans ce secteur depuis 2007 et le lancement du programme PROGRESS permet de donner un aperçu différent de la situation des organisations de femmes et féministes en général et du LEF en particulier, dont la position relative apparaît beaucoup moins centrale. Si les subventions versées aux organisations de femmes représentent 12,1 % du total des subventions versées dans le cadre du programme PROGRESS la première année en 2007, elles ne représentent plus que 6 % en moyenne de ce total les années suivantes³⁷. La concurrence entre les organisations relevant des domaines de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la lutte contre les discriminations et de la protection et de l'insertion sociale se fait sentir. Les analyses relationnelles confirment d'ailleurs qu'au sein d'un champ de plus en plus encombré, dans lequel l'espace politique se raréfie et les opportunités de financement se fractionnent, la position du LEF est de nature médiane, c'est-à-dire pas marginale, mais pas non plus au centre du jeu (Johansson and Lee 2013)³⁸.

³⁶ On peut par exemple citer : WIDE, l'AFEM, le Réseau européen des femmes migrantes, European Forum of Muslim Women, EWLA, European Feminist Forum, New Women for Europe, WAVE, Rape Crisis Network Europe, la Fédération européenne des femmes actives en famille, ILGA-Europe, etc.

³⁷ 6,8% en 2008 ; 5,8% en 2009 ; 5,6% en 2010 ; 6,8% en 2011. Données issus de la base du système de transparence financière : http://ec.europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_fr.htm

³⁸ Niveau relatif de ressources économiques, de positions formelles et de relations informelles.

On peut donc parler d'un pluralisme plus souhaité qu'effectif, qui incite à la concurrence entre les organisations de la société civile tout en continuant à en privilégier certaines. Il s'agit donc d'une forme de pluralisme que l'on peut qualifier, à défaut, de semi-autonome ou, par oxymore, de pluralisme dépendant.

En ce qui concerne le LEF, l'enjeu consiste donc à s'adapter à un environnement de plus en plus complexe et difficile. Comment maintenir sa légitimité et continuer à convaincre de la pertinence de ses demandes et de son interprétation des problèmes publics qui touchent à l'égalité entre les femmes et les hommes ? Pauline Cullen a une réponse relativement pessimiste à cette question. Examinant les différentes solutions explorées par le LEF afin de prendre en compte ce nouvel environnement³⁹, elle estime que « as such, the organisation faces a crisis of capacity and perhaps purpose where they are increasingly reduced to the role of feminist watchdog for the insertion of the term 'gender' into EU discourse » (Cullen 2014). L'influence des mobilisations féministes montre en effet ses limites dans une période de discordance tant économique que politique au niveau de l'Union et de ses Etats membres et dans un secteur de plus en plus éclaté qui n'est plus en mesure de créer ses propres opportunités.

Le dialogue social : où est l'égalité entre les femmes et les hommes ?

Si l'élargissement du périmètre de la politique européenne d'égalité et son extension hors du seul domaine social a toujours été demandé par les associations de femmes et féministes, les partenaires sociaux restent par définition attachés à la dimension sociale de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'évolution du centre de gravité de la politique d'égalité, l'éloignement formel de la DG Emploi sont donc potentiellement plus déstabilisant pour le dialogue social que pour le dialogue civil dans ce domaine. Cet impact joue dans les deux sens : une moindre prise en compte de la dimension sociale dans la politique d'égalité mais aussi une moindre intégration des problématiques liées à l'égalité dans les activités sociales de l'Union. Ces tendances générales sur fond de politiques d'austérité se reflètent bien au niveau des partenaires sociaux. Symboliquement, le Cadre d'action sur l'égalité hommes-femmes signé conjointement après deux années de négociations en 2005 n'a pas été renouvelé ni suivi d'une autre action commune après 2009.

III. Vers un nouveau minimalisme politique. Le nouveau cadre cognitif de l'égalité entre les femmes et les hommes

La politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes connaît, depuis quelques années, une période de crise qui touche tant ses instruments que ses institutions et sa communauté de politique publique. Sa légitimité, même en tant que simple objectif subordonné à d'autres objectifs, notamment économiques, tend à s'effriter. Cette crise interne, propre à la politique d'égalité, est encore amplifiée par les répercussions de la crise économique et les dissensions politiques qui touchent l'ensemble des politiques européennes depuis la deuxième moitié des années 2000. Les croyances et les représentations dominantes relatives à la place et au rôle de l'action publique européenne en matière d'égalité entre les femmes et les hommes reflètent les transformations de ce contexte inhospitalier. Le consensus sur les moyens et les fins de cette politique et plus largement encore sur les conceptions du principe d'égalité est plus difficile à trouver.

³⁹ Investissement d'autres arènes internationales (Conseil de l'Europe, ONU) à partir d'un cadrage de l'égalité entre les femmes et les hommes en termes de droits humains (femmes migrantes, violences, prostitution, trafic des êtres humains) ; accent mis sur la lutte contre les violences envers les femmes qui bénéficie d'un large soutien normatif ; coalitions avec d'autres organisations de la société civile européenne, en particulier afin de s'opposer aux réponses d'austérité apportées par l'UE à la crise économique en Europe.

Le nouveau cadre cognitif de l'égalité entre les femmes et les hommes est donc marqué par une forme de minimalisme politique dont tant la légitimité que les objectifs et les activités se trouvent progressivement réduits. L'égalité apparaît comme une priorité secondaire du système politique européen.

1. L'égalité à l'épreuve de la diversité

Le premier élément de transformation du cadre cognitif de l'égalité entre les femmes et les hommes est lié au principe d'égalité lui-même et au fait que des conceptions différentes de ce principe se multiplient et coexistent au niveau européen. Le principe d'égalité a connu au fil de l'évolution de la politique européenne différentes traductions (égalité de traitement, égalité des chances, égalité d'impact) qui se sont superposées et enrichies mutuellement. Cependant, si les moyens envisagés pour traiter le problème des inégalités pouvaient différer (recours au droit, programmes en faveur de l'égalité des chances, *gender mainstreaming*), l'objectif final lui était identique. Un accord général sur la définition des problèmes et sur les représentations de la place et du rôle des femmes et des hommes au sein de la société prévalait et la diversité des conceptions de l'égalité (nationales, théoriques) était, tant bien que mal, transcendé en une conception européenne spécifique et plutôt progressiste sur laquelle s'appuyait le régime de genre de la Communauté puis de l'Union. C'est cette cohérence conceptuelle qui est remise en cause. La multiplication des cadrages cognitifs du principe d'égalité est bien décrite par Emanuela Lombardo, Petra Meier et Mieke Verloo (2009) dans un ouvrage sur les constructions discursives du principe d'égalité entre les femmes et les hommes qui porte une attention particulière aux processus de diversification de ces constructions conceptuelles en cours au niveau de l'Union européenne. Selon leur schéma d'analyse, la signification partagée de l'égalité au niveau européen n'est plus fixée (*fixed*), c'est-à-dire établie et unifiée, mais elle est soumise consécutivement à des processus de rétrécissement (*shrunkage*), d'étirement (*stretching*) et de torsion (*bending*) du sens, selon les différents domaines, donnant ainsi naissance à une multitude de traductions différentes du principe d'égalité.

Cette « hésitation sur la définition »⁴⁰ est certainement une conséquence de l'augmentation du nombre d'Etats membres au sein de l'Union européenne et de la multiplication des régimes de genre nationaux (Walby 2004), dont la diversité croissante pèse sur le régime de genre spécifique à l'Union. Par ailleurs, l'extension du périmètre de la politique d'égalité hors de son berceau originel, l'ouverture à de nouveaux problèmes et à de nouveaux secteurs d'action publique (violences, trafic, développement, environnement, etc.) contribue à une fragmentation des instruments, des acteurs mais aussi des idées et des représentations dominantes. Enfin, le développement de la politique de lutte contre les discriminations depuis le début des années 2000 représente aussi un défi cognitif qui implique de raisonner en termes d'intersectionnalité. Même si la prise en compte des discriminations multiples (bien plus que l'intersectionnalité au sens propre) est encore au niveau européen bien plus un discours qu'une réalité juridique ou même institutionnelle (Krizsan, Skjeie, and Squires 2012; Lombardo and Verloo 2009), son émergence amène les acteurs et les actrices concernés à devoir repenser la construction du principe d'égalité et la place du genre au sein de celui-ci, processus encore largement en cours.

La stratégie de légitimation et d'institutionnalisation mise en place par le « triangle de velours » de la politique d'égalité dans les années 1980 et 1990 reposait sur une croyance forte et commune dans la logique de l'exception selon laquelle les inégalités sexuées ne sont pas des inégalités comme les autres. Cette stratégie s'appuyait sur une conception certes restreinte du principe d'égalité car limitée au marché du travail, mais qui a pu aboutir et être

⁴⁰ Entretien, spécialiste de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes.

partagée au niveau du système politique européen dans son ensemble, notamment parce que cette élite militante était sûre de la justesse de sa cause et de sa vision du monde. Aujourd'hui, le cadre cognitif de la politique européenne d'égalité, confrontée à cette diversité croissante de sens, à cette difficulté à s'accorder sur des objectifs et des modes d'agir, devient plus flottant, plus instable et nécessairement plus vulnérable.

2. L'égalité malgré le marché : recentrage et résistance en période de crise

Au-delà des transformations internes et de la fragmentation du principe d'égalité, le contexte de crise économique et budgétaire contribue également à déstabiliser très fortement le cadre cognitif de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes depuis la fin des années 2000. Le fait que l'Union européenne dans son ensemble ne soit « pas dans une période faste »⁴¹ entraîne une réorganisation de la liste des priorités politiques et donc des projets portés par l'Union. Ainsi que cela avait commencé à être le cas au début des années 2000, la norme d'égalité n'a plus de légitimité suffisante en elle-même, elle devient subordonnée à d'autres objectifs plus hauts dans la liste des priorités politiques, notamment économiques.

Cependant, cette configuration de « l'égalité *pour* le marché » s'est encore accentuée dans les dernières années et il apparaît que, même subordonnées à un objectif économique, de croissance et de compétitivité, les activités en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes sont en difficulté et pour la plupart sont « bloqués parce que l'Union se concentre sur la crise économique et qu'on entend plus que ça »⁴². Par conséquent, l'égalité devient un objectif non seulement subordonné mais véritablement secondaire, voire accessoire du projet européen. Dans cette nouvelle configuration, l'égalité ne peut donc exister que « *malgré* le marché » et pour exister malgré tout, le chemin suivi par la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes est celui de la réduction des ambitions, du recentrage sur des enjeux restreints qui sont en mesure d'agréger les intérêts le plus largement possible et qui peuvent espérer faire l'objet d'un consensus malgré le contexte de crise.

Le recentrage de la politique d'égalité sur le recours au droit et à l'égalité de traitement avec le recul des crédits accordés aux programmes d'égalité des chances et aux difficultés de la stratégie de *gender mainstreaming* sont ainsi une traduction de « l'égalité *malgré* le marché ». Mais les exemples les plus emblématiques du mécanisme de réduction de l'enjeu de l'égalité sont certainement les domaines de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée, de la lutte contre les mutilations génitales féminines et de la participation des femmes dans les conseils d'administrations des grandes entreprises.

Alors que les mesures de conciliation entre vie professionnelle et vie privée sont envisagées à partir des années 1990 comme un moyen de participer à la diminution des inégalités fondées sur le sexe sur le marché du travail et à la transformation de la répartition des rôles sexués dans la sphère domestique, leur contenu et cadrage cognitif a ensuite connu des transformations profondes. Elles deviennent en effet à partir des années 2000 un moyen d'atteindre un autre objectif, celui de la modernisation des régimes de protection sociale, en contribuant notamment à l'augmentation des taux d'emploi des femmes (Jacquot 2009). La thématique de la conciliation et sa trajectoire dans les années 2000 est ainsi typique de « l'égalité *pour* le marché ». Plus récemment, cependant, l'action de l'Union européenne visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'emploi et sur le marché du travail est largement phagocytée par la question de la conciliation et semble s'y réduire presque entièrement, caractéristique d'une logique de « l'égalité *malgré* le marché ». C'est ce que montre notamment l'évolution de la Stratégie de Lisbonne puis de la Stratégie Europe

⁴¹ Entretien, membre du Groupe de haut niveau pour l'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes.

⁴² Entretien membre de la commission européenne.

2020 mais aussi l'analyse des transformations de la politique sociale européenne depuis quelques années. La conciliation entre vie professionnelle et vie privée devient donc le point d'accord minimal et presque exclusif autour duquel la politique européenne d'égalité dans l'emploi et au travail se trouve réduite.

Un phénomène de réduction du périmètre du problème traité par le niveau européen est également à l'œuvre dans le domaine des violences. Dans sa Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2010-2015) et sa Charte des femmes de 2010, la Commission européenne s'engage à mettre en place une vaste stratégie « visant à lutter contre la violence à caractère sexiste » ainsi qu'un « cadre d'action global et efficace pour lutter contre cette violence ». Cependant, à l'automne 2010 les projets annoncés sont abandonnés et les activités engagées sont recentrées sur la question spécifique des mutilations génitales féminines⁴³. Si cette question ne représente numériquement qu'une part très réduite du problème des violences envers les femmes, elle a l'avantage d'être très consensuelle dans son rejet des pratiques qu'elles désignent bien sûr, mais aussi dans sa définition et sa délimitation, alors que le cadrage cognitif des violences envers les femmes est lui moins consensuel et moins stabilisé (Kantola 2006; Locher 2007).

Enfin, la proposition de directive de la Commission sur l'égalité des chances et la participation, fixée à 40 %, des femmes au sein des conseils d'administration des grandes entreprises peut être considérée comme une façon très restreinte, voire restrictive d'aborder le problème de la participation des femmes à la prise de décision. Faire de cette proposition une priorité en matière d'égalité dans ce domaine conduit ainsi à délaisser la question plus large de la sous-représentation des femmes dans les instances de pouvoir et à se concentrer sur la prise de décision économique et « sur quelques centaines de femmes déjà hyper privilégiées »⁴⁴. On pourra bien sûr objecter à cette vision le poids symbolique d'une telle mesure et le rôle de la « politique de la présence » (Phillips 1995). Dans tous les cas, elle correspond bien à un mécanisme de réduction et de recentrage des priorités qui constitue le seul moyen de (tenter de) développer la politique d'égalité entre les femmes et les hommes en période de crise.

Conclusion

La réduction des enjeux, le recentrage sur certaines dimensions du traitement des inégalités entre les femmes et les hommes qui est à l'œuvre au niveau de son cadre cognitif est à l'image du changement plus général que connaît la politique européenne d'égalité depuis quelques années. Il est bien sûr important de souligner que certains éléments de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes se maintiennent ou se développent, qu'il s'agisse du rôle d'aiguillon constant et continu joué par une structure comme la commission FEMM du Parlement européen, des structures d'opportunités ouvertes par les dispositions relatives aux inégalités multiples ou des initiatives en matières de quotas ou de lutte contre les violences envers les femmes, y compris en matière pénale. Cependant, dans le même temps, la plupart des éléments qui ont permis à la politique d'égalité de voir le jour et de se développer se désagrègent : l'élaboration de normes de droit contraignantes ne s'alignant pas sur le plus bas dénominateur commun, le développement de normes non contraignantes permettant d'élargir le champ d'action de l'Union européenne à de nouveaux domaines, le financement de programmes d'actions positives visant à faciliter la réalisation de l'égalité des chances au-delà de la seule égalité de traitement, la prise en compte transversale des inégalités entre les

⁴³ Les mutilations génitales féminines qui ont ainsi été l'objet d'une consultation publique de la Commission en 2013 (et le seul thème de consultation publique dans le domaine de l'égalité sur toute l'année).

⁴⁴ Entretien, membre du Comité consultatif sur l'égalité des chances.

femmes et les hommes et de leur impact dans toutes les politiques publiques, la cohésion d'une communauté de politique publique fortement mobilisée. La politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes se retrouve rattachée, tant du point de vue administratif que de son cadrage cognitif, à la thématique de la justice et des droits humains, perdant ainsi définitivement son caractère d'exceptionnalité. Elle voit son autonomie institutionnelle, interactionnelle, financière et normative se restreindre fortement.

Si le grippement des mécanismes qui ont successivement permis l'émergence, puis l'institutionnalisation de la politique européenne d'égalité se met en place progressivement, le changement qui en résulte n'est pas moins profond et aboutit, au début des années 2010, à ce que l'on peut qualifier, à la suite de Bauer et de ses co-auteurs (2012), de « démantèlement par défaut » de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes. Ce démantèlement de la politique d'égalité n'est pas une disparition complète de la politique, comme cela a par exemple pu être le cas pour la politique urbaine de l'Union européenne dans les années 2000 (Halpern, Jacquot, and Le Galès 2008). Mais il s'agit bien d'une réduction importante tant de la densité (baisse du nombre des actions et des instruments) que de l'intensité (diminution du niveau et du périmètre des instruments et des capacités administrative, procédurale et de coercition de la politique) de l'action publique européenne en matière de lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes (Bauer and Knill 2012, 30-56). Ce démantèlement ne dérive pas d'une décision délibérée ou d'une stratégie politique visant explicitement à mettre fin à la politique d'égalité. Il est plutôt le résultat de la continuation de la trajectoire d'une politique publique, engagée depuis une dizaine d'années, et rendue plus aigue et plus définitive encore par un facteur externe fondamental qui est celui des effets de la période d'austérité économique en cours depuis la fin des années 2000. Ce phénomène de démantèlement progressif est accéléré et rendu plus critique encore par la situation de crise économique et budgétaire qui touche l'Europe depuis la fin des années 2000 et qui va donner tous ses effets avec le cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'Union européenne et les mesures d'austérité qu'il implique. Si cette accumulation de changements qui touchent les différentes dimensions de la politique d'égalité rend la lecture globale de ses effets peu visibles, notamment pour le grand public, ils n'en sont pas moins sensibles à l'échelle de l'action de l'Union européenne en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et de ses priorités politiques.

Dans un tel contexte on peut s'interroger sur la signification des actions qui continuent à être menées au niveau européen au titre de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes. Ce à quoi l'on assiste, c'est le creusement d'un écart entre principe et réalité, entre les « orientations morales universalistes » (Ferry 2006) affichées par l'Union européenne et la mise en œuvre de ces principes ; c'est la confrontation entre un engagement à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et le déploiement d'initiatives de faible ampleur, y compris au regard des compétences limitées de l'Union.

Cette situation de démantèlement progressif d'une politique publique en miroir d'une affirmation toujours plus forte sur le plan des valeurs soulève la possibilité d'un *devenir symbolique* de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes. Le registre du symbolique n'est évidemment pas sans portée sociale ni politique, au sens premier de ce terme, c'est-à-dire celui du vivre-ensemble dans une société organisée selon un ordre social fondé sur l'égalité plutôt que sur la hiérarchie. Cet affichage est essentiel quant à la façon dont l'Union européenne se présente face à ses citoyens et face au monde extérieur. Cependant, le risque apparaît de plus en plus grand de voir l'affirmation symbolique ne s'appuyer que sur une politique elle-même symbolique, c'est-à-dire sans véritable traduction matérielle et sans effet concret.

Bibliographie

- Annesley, Claire. 2007. Lisbon and Social Europe: Towards a European 'Adult Worker Model' welfare system. *Journal of European Social Policy* 17 (3): 195-205.
- Askola, Heli. 2007. Violence against Women, Trafficking, and Migration in the European Union. *European Law Journal* 13 (2): 204-217.
- Bauer, Michael W., Andrew Jordan, Christoffer Green-Pedersen, and Adrienne Héritier, eds. 2012. *Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford: Oxford University Press.
- Bauer, Michael W., and Christoph Knill. 2012. "Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework." In *Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies, and Effects*, eds. Michael W. Bauer, Andrew Jordan, Christoffer Green-Pedersen and Adrienne Héritier. Oxford: Oxford University Press. 30-51.
- Beveridge, Fiona. 2012. "Going Soft"? Analysing the Contribution of Soft and Hard Measures in EU Gender Law and Policy." In *The Europeanization of Gender Equality Policies: A Discursive-Sociological Approach*, eds. Emanuela Lombardo and Maxime Forest. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 28-48.
- Booth, Christine, and Cinnamon Bennett. 2002. Gender mainstreaming in the European Union: Toward a new conception and practice of Equal Opportunities? *The European Journal of Women's Studies* 9 (4): 430-446.
- Boussaguet, Laurie, Renaud Dehousse, and Sophie Jacquot. 2011. "The 'Governance Turn' Revisited." In *The Community Method*, ed. Renaud Dehousse. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cichowski, Rachel A. 2007. *The European Court and Civil Society. Litigation, Mobilization and Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cullen, Pauline. 2014. Feminist NGOs and the European Union: Contracting Opportunities and Strategic Responses. *Social Movement Studies: Journal of Social, Cultural and Political Protest*.
- Daniel, François-Joseph. 2010. La 'gestionnarisation' des politiques de protection de la nature aux Pays-Bas. *Politix* 23 (91): 159-177.
- Ellis, Evelyn. 2010. L'impact du traité de Lisbonne sur l'égalité des genres. *Revue du droit européen de l'égalité des genres* (1): 7-13.
- Ferry, Jean-Marc. 2006. Du politique au-delà des nations. *Politique européenne* (19): 5-20.
- Goodey, Jo. 2003. Migration, crime and victimhood. Responses to sex trafficking in the EU. *Punishment & Society* 5 (4): 415-431.
- Gourevitch, Peter. 1986. *Politics in Hard Times*. Cornell: Cornell University Press.
- Halpern, Charlotte, Sophie Jacquot, and Patrick Le Galès. 2008. Mainstreaming : Analysis of a Policy Instrument. *New Modes of Governance – Policy Brief* (33): 1-4.
- Hubert, Agnès, and Maria Stratigaki. 2011. The European Institute for Gender Equality: A window of opportunity for gender equality policies? *European Journal of Women's Studies* 18 (2): 169-181.
- Jacquot, Sophie. 2006. L'instrumentalisation du gender mainstreaming à la Commission européenne : entre ingénierie sociale et ingénierie bureaucratique. *Politique européenne* (20): 33-54.
- . 2009. De l'égalité à l'emploi : la conciliation travail/famille et la modernisation de la protection sociale au niveau européen. *Revue de droit sanitaire et social* (6): 1048-1060.
- Jenson, Jane. 2008. Writing Women Out, Folding Gender In. The European Union 'Modernises' Social Policy. *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society* 15 (2): 1-23.

- Johansson, Håkan, and Jaeyon Lee. 2013. "Towards a relational approach to EU-based CSOs: the case of Platform of European Social NGOs." Presented at the 20th International Conference of Europeanists, Council for European Studies, Crisis and Contingency: States of (In)stability, Amsterdam, The Netherlands.
- Kantola, Johanna. 2006. "Transnational and National Gender Equality Politics: European Union's Impact on Domestic Violence Debates in Finland and Britain." In *Women's Citizenship and Political Rights*, eds. Sirkku Hellsten, Anne Maria Holli and Krassimira Daskalova. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- . 2010. *Gender and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kantola, Johanna, and Judith Squires. 2012. From State Feminism to Market Feminism. *International Political Science Review* 33 (4): 382-400.
- King, Desmond. 2007. The American State and Social Engineering: Policy Instruments in Affirmative Action. *Governance* (20): 109-126.
- Krizsan, Andrea, Hege Skjeie, and Judith Squires, eds. 2012. *Institutionalizing Intersectionality: The Changing Nature of European Equality Regimes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Locher, Birgit. 2007. *Trafficking in Women in the European Union. Norms, Advocacy-Networks and Policy-Change*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lombardo, Emanuela, and Mieke Verloo. 2009. Institutionalizing Intersectionality in the European Union? Policy Developments and Contestations. *International Feminist Journal of Politics* 11 (4): 478-495.
- Lombardo, Emanuela, Mieke Verloo, and Petra Meier, eds. 2009. *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policy-Making*. London: Routledge.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Prügl, Elisabeth. 2011. Diversity Management and Gender Mainstreaming as Technologies of Government. *Politics and Gender* 7 (1): 71-89.
- Radaelli, Claudio M. 2007. Whither better regulation for the Lisbon agenda? *Journal of European Public Policy* 14 (2): 190-207.
- Radaelli, Claudio M, and Anne Meuwese. 2009. Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform. *Public Administration* 87 (3): 639-654.
- Strid, Sofia. 2009. *Gendered Interests in the European Union. The European Women's Lobby and the Organisation and Representation of Women's Interests*. Örebro: Örebro University Press.
- Tobler, Christa. 2011. Test-Achats or: the limits of lobbying. *European Gender Equality Law Review* (2): 1-3.
- Walby, Sylvia. 2004. The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime. *Social Politics* 11 (1): 4-29.
- Wiercx, Joke, and Alison Woodward. 2004. *Vernieuwend transnationaal gelijkheidsbeleid: de rol van sociale bewegingen en organisaties in de vernieuwing van gelijkheidsbeleid op Vlaams en Europees niveau*. Brussels, Belgium: VUB, Centrum voor Vrouwenstudies.
- Woodward, Alison. 2004. "Building Velvet Triangles: Gender and Informal Governance." In *Informal Governance and the European Union*, eds. Thomas Christiansen and Simona Piattoni. Cheltenham: Edward Elgar. 76-93.