

## **Gender mainstreaming : analyse des enjeux d'un 'concept-méthode'**

### *Introduction*

Depuis les années 1980, dans les pays occidentaux, le défi des mouvements féministes et des pouvoirs publics n'est plus d'atteindre l'égalité formelle entre les sexes, mais de passer de l'égalité *de jure* à l'égalité *de facto*, soit à l'égalité réelle. Les politiques élaborées visent ainsi à identifier les mesures à mettre en œuvre pour lutter contre les discriminations et pour promouvoir l'égalité des sexes. Ces mesures sont dites spécifiques, au sens de discrimination ou d'action positive (Calvès 2004), puisqu'elles s'adressent aux femmes comme groupe de population discriminé. Depuis maintenant plus d'une dizaine d'années, une approche transversale, complémentaire aux mesures spécifiques, a fait son apparition. Elle a pour ambition de faire prendre en compte la perspective de l'égalité des sexes dans l'ensemble des politiques et dispositifs publics : il s'agit du *gender mainstreaming*, plus communément traduit en français par « *approche intégrée de l'égalité* ».

Il est question pour la première fois de *gender mainstreaming* lors de la III<sup>e</sup> Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes (Nairobi, 1985), dans les discussions de la Commission des Nations unies de la Condition de la femme (CCF), concernant le rôle des femmes dans les pays en développement et dans le cadre des Stratégies prospectives d'action pour la promotion de la femme. L'approche est officiellement promue par les organisations non gouvernementales (ONG) à la IV<sup>e</sup> Conférence

mondiale des Nations unies sur les femmes (Pékin, 1995) et devient un engagement des États membres.

Dès 1995, c'est surtout au sein des différentes organisations européennes intergouvernementales que ce concept est porté et pensé. En 1998, il est l'objet d'une recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui encourage son utilisation en tant qu'instrument pour incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux dans les secteurs public et privé. Depuis, les différents textes communautaires témoignent du souci de définir l'approche intégrée en lien avec les politiques traditionnelles en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Il en est ainsi de la communication intitulée « Mainstreaming » de la Commission européenne en 1996, sa Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes pour la période 2006-2010, sans oublier les articles 2 et 3 du traité instituant la Communauté européenne (TCE). Les mesures spécifiques et l'approche intégrée ne sont pas seulement définies comme des stratégies complémentaires, indispensables l'une et l'autre, mais comme constituant une stratégie 'double'.

Les États membres de l'Union européenne n'ont pas mis en œuvre le *gender mainstreaming* de manière uniforme, tant au niveau de son inscription dans les pratiques que de l'ampleur de la mobilisation suscitée par cette démarche. Dix ans après la recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, il existe peu de travaux comparatifs sur le sujet, en particulier sur des études de cas approfondies. La littérature existante porte davantage sur les textes et institutions européennes elles-mêmes, en privilégiant une réflexion féministe critique sur cette approche (Pollack, Hafner-Burton 2000 ; Walby 2005). En outre, à quelques rares exceptions près (Behning, Serrano 2002 ; Jacquot 2006), la faiblesse de la production française sur cette notion et son application est flagrante. Aussi l'un des premiers objectifs de ce numéro est de mettre à la disposition des lecteurs francophones des traductions d'auteurs ayant contribué à la réflexion, parfois de manière controversée, sur cette nouvelle méthode.

Notre propos n'est pas de faire un panorama exhaustif de la mise en œuvre du *gender mainstreaming* dans les différents pays de l'Union européenne, mais de mettre en regard et d'activer les liens entre les polémiques théoriques autour de cette notion et ses déclinaisons concrètes mettant en jeu une pluralité d'actrices et d'acteurs. Ainsi, résolument multidimensionnel, ce numéro des *Cahiers du Genre* s'adresse à toutes les actrices et les acteurs réels et potentiels aussi bien de la réflexion sur cette notion que de son application. Il présente un intérêt tout autant pour les universitaires, travaillant en particulier sur le genre et sur la prise en compte des différences dans l'action publique, que pour les acteurs et actrices politiques de l'égalité qu'ils soient politiques, institutionnels ou encore associatifs.

Pour cela, nous avons souhaité interroger le sens de cette expression de *gender mainstreaming* et les enjeux qu'il suscite. Est-ce un concept ? Une stratégie ? Une méthode ? Nous avons finalement choisi de parler de 'concept-méthode'<sup>1</sup> parce qu'il nous semble important de faire le lien entre théorie et pratique. Le *gender mainstreaming* est un concept parce qu'il peut induire, comme nous allons le voir, une nouvelle approche de l'égalité des sexes. C'est une méthode car il nécessite un outillage technique (du moins tel que sa mise en œuvre le laisse à penser) qui vise à s'inscrire dans les pratiques des différents acteurs des politiques publiques. Enjeux théoriques et applications pratiques sont ainsi le fil conducteur de ce numéro. En analysant le *gender mainstreaming* à travers ses implications dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique, nous nous inscrivons résolument dans l'analyse de son positionnement ambivalent entre outil conceptuel et méthode d'action. Le défi est donc clairement de mêler réflexions théoriques et approches plus empiriques afin de saisir la complexité de ce concept-méthode qui permet d'articuler querelles idéologico-terminologiques et souci d'efficacité.

---

<sup>1</sup> Geneviève Fraisse utilise cette expression en particulier dans l'entretien réalisé pour ce numéro, en faisant un lien avec la formule kantienne articulant le vrai en théorie et le faux en pratique : cf. aussi Fraisse (2001).

Par ailleurs, il est à préciser que nous avons choisi de ne pas traduire *gender mainstreaming* dans les textes initialement écrits en anglais car, comme l'article de Réjane Sénac-Slawinski sur les controverses autour de sa traduction le montre, aucune, comme c'est souvent le cas avec certains concepts anglophones, ne paraît satisfaisante.

Au-delà des divergences de terrains et de points de vue, deux interrogations transversales émergent de ces articles qui constituent en cela un ensemble cohérent :

- quel changement de paradigme offre le *gender mainstreaming* au regard de l'égalité des sexes ?
- que signifie le *gender mainstreaming* en termes de stratégie féministe ?

Ces deux questions sont imbriquées et elles sont à l'origine d'une troisième interrogation sur les liens entre égalité des chances et égalité des sexes, action positive et transversalité, dilution et diversité. La question est en effet de savoir si le *gender mainstreaming* peut être pensé comme un nouveau paradigme de l'égalité, principe de justice et d'action, applicable à tout groupe de population considéré comme discriminé.

Pour commencer, le *gender mainstreaming* étant une approche globale mais ayant un objectif ciblé, il est essentiel de se demander de quelle manière il éclaire d'un jour nouveau la tension entre le général et le particulier de la citoyenne paradoxale de Joan W. Scott (1998) condamnée à réclamer l'égalité avec les hommes en tant que femme. Met-il un terme au paradoxe de Mary Wollstonecraft « *en dépassant la revendication d'un traitement différencié au nom de l'égalité pour tendre vers une transformation des relations de genre* » (Réjane Sénac-Slawinski, p. 36 de ce numéro) ? En plaçant des politiques ciblées au cœur des politiques générales, le *gender mainstreaming* rend cet enjeu significatif, compte tenu du dilemme historique entre égalité et différence. En effet, les articles, tant théoriques qu'empiriques, composant ce numéro mettent bien en lumière que l'évaluation de l'impact des mesures sur les femmes et sur les hommes — à laquelle conduit la mise en œuvre du *gender mainstreaming* — incite à considérer les mesures spécifiques comme des préalables nécessaires.

La prise en compte des différences de situation entre les femmes et les hommes est ainsi ce qui prévaut bel et bien dans la logique de *gender mainstreaming*. En visant notamment à agir en amont des processus discriminatoires et inégalitaires plutôt qu'après leur constat, il est fondé sur l'égalité des chances. Ainsi, avec le *gender mainstreaming*, l'égalité des chances introduit la question de la différence de situation, qui devient le pivot autour duquel s'établit le discours sur l'égalité et sur l'inégalité (Koubi, Guglielmi 2000, p. 9). Cela renvoie à la polysémie du principe d'égalité des chances (Poirmeur 2000) qui peut justifier la reproduction ou, au contraire, la remise en cause de la structure sociale.

Cela questionne un enjeu qui divise les féministes libérales et radicales : peut-on tendre vers l'égalité des sexes sans bouleverser les structures existantes ? Les articles de ce numéro, particulièrement ceux de Christina Bergqvist et Diane Sainsbury pour la Suède et de Gwénaëlle Perrier et Marie-Thérèse Letablier sur les politiques de l'emploi en France, répondent à cette interrogation en montrant que le *gender mainstreaming* vise à inscrire la préoccupation de l'égalité des sexes dans les pratiques sans bouleverser les structures masculines existantes. Dans cette perspective, dans quelle mesure le *gender mainstreaming* offre-t-il une réorganisation des processus décisionnaires au sens de Mieke Verloo (1999) ?

Il s'agit, autre enjeu, de ne pas en faire un simple instrument bureaucratique (ou technocratique, pour reprendre l'expression de Judith Squires), mais qui puisse transformer les politiques publiques et contribuer à inscrire l'égalité des sexes dans l'agenda politique. Or, les textes consacrés à sa mise en œuvre montrent qu'il existe un véritable *gap* entre la simple déclaration de principe et l'objectif d'égalité à atteindre. Au bout du compte, le *gender mainstreaming* ne souffre-t-il pas d'être un concept porteur d'une idéologie 'molle' et une méthode à l' 'instrumentation molle' (Jacquot 2006), pour reprendre le terme utilisé ici par Marie-Thérèse Letablier et Gwénaëlle Perrier ?

Il est convenu que le *gender mainstreaming* a été porté par des acteurs institutionnels plutôt que par la société civile. Afin de comprendre, mais aussi de nuancer la méfiance des fémi-

nistes à son égard, qui porte notamment sur la mise à l'écart d'interlocuteurs comme les ONG, il faut se poser explicitement la question des acteurs mobilisés dans sa promotion et sa mise en œuvre. Ce processus bureaucratique et élitiste peut facilement exclure le mouvement des femmes (Verloo 2005). La participation de ce dernier constitue, dès lors, d'autant plus un enjeu qu'elle peut, selon Judith Squires, transformer le *gender mainstreaming* en instrument participatif et donc utile pour les intérêts féministes. Assurément, le rôle joué par les groupes de femmes et les mobilisations féministes est à considérer. Il s'agit d'interroger plus globalement la manière dont les féministes s'en sont saisies. Si l'évaluation de son usage est plus que mitigée, cela dépend dans une large mesure de la manière dont les groupes de femmes se sont mobilisés ou pas afin de participer au processus, comme le souligne à juste titre Alison Woodward.

Le constat, globalement, de leur faible présence peut expliquer en partie l'effet de dilution du principe et de l'objectif d'égalité des sexes dans les politiques d'égalité des chances pour tous (Heinen 2003). Cette dilution est-elle, et ce n'est pas tout à fait tranché à notre sens, un effet du *gender mainstreaming* lui-même ou du contexte (particulièrement déterminant comme le souligne Maria Stratigaki) d'une Europe qui se veut moins dynamique et moins motrice au regard de l'égalité des sexes ? Au niveau européen, l'égalité des sexes est, assurément, devenue moins un objectif qu'un élément au service de finalités purement économiques visant à une relance de la croissance (Courtioux, Thévenon 2007).

Si l'égalité des sexes n'est plus une priorité, les méthodes développées pour la promouvoir et lutter contre les discriminations ont eu valeur d'exemples. Ainsi, la stratégie de *mainstream* a-t-elle été utilisée pour d'autres sources d'inégalités qui ont trouvé leur place sur l'agenda politique (origine ethnique, handicap, orientation sexuelle...). La porte a, dès lors, été ouverte à la diversité, concept qui accompagne l'égalité des chances et qui présuppose que les fondements des inégalités sociales présentent des similarités suffisantes pour utiliser les mêmes instruments politiques et juridiques. Les féministes doivent-elles avoir peur de cette ouverture ? Est-ce une avancée, une opportunité à saisir, ou un recul ? Nous verrons dans ce numéro

que les interprétations sont fortement différenciées et le débat est loin d'être tranché. Il reflète en tout cas l'enjeu pour les féministes qui est, aujourd'hui, de penser l'articulation entre les inégalités, notamment l'imbrication des dominations sexistes et racistes<sup>2</sup>.

Cette série de questionnements, qui est transversale aux articles de ce numéro, est articulée autour des associations de concepts : valeur/principe d'action, différences/égalité/identités, particulier/général. Les articles peuvent être répartis en deux ensembles. Afin de faire le lien entre les deux, à la frontière entre la théorie et la pratique, nous avons souhaité ouvrir ce numéro en présentant une synthèse des questionnements grâce à un entretien que nous a accordé la philosophe Geneviève Fraisse. Théoricienne féministe ayant expérimenté la pratique politique en tant que déléguée interministérielle aux droits des femmes et députée européenne, elle inscrit sa réflexion dans la prise de conscience du processus simultané d'asexuation du social (le neutre des politiques sociales) et de sexuation du politique (l'urgence politique de la parité). Le *gender mainstreaming*, par sa tentative de résolution de la tension entre le particulier et le général joue, selon elle, sur des contradictions conceptuelles. Tenant à la fois de la proposition philosophique et de l'outil technique, ce qui est important est peut-être moins son efficacité à lutter contre les inégalités que sa portée institutionnelle et politique. L'idéal à atteindre (mais qui reste un idéal) pour l'égalité réelle est, en effet, de lier les politiques globales aux politiques ciblées.

Le premier ensemble d'articles porte sur la dimension théorique du *gender mainstreaming*. Après l'entretien avec Geneviève Fraisse, ce numéro se poursuit par l'article de Réjane Sénac-Slawinski qui analyse la genèse institutionnelle du concept et les enjeux sémantiques de sa traduction. Cette traduction, d' 'approche intégrée de l'égalité' à 'paritarisme', est symptomatique d'un syndrome que l'on peut qualifier de 'nationalisation des concepts'. En effet, l'impasse sur sa genèse, internationale et européenne, a pour conséquence de nier la spécificité de cette notion transnationale, à la fois valeur et

---

<sup>2</sup> Voir *Cahiers du Genre* (2005).

principe d'action. Ceci alors que l'analyse des tensions inhérentes à sa définition est nécessaire pour comprendre comment cette notion oscille entre légitimité symbolique, légitimité pratique et suspicion idéologique.

La malléabilité de ce concept-méthode en fait tout son intérêt et toute sa complexité, pour reprendre les propos de Sophie Jacquot :

*Le gender mainstreaming est un instrument bâti sur l'ambiguïté et la polysémie, capable de recevoir et de porter des conceptions et des intérêts différents. C'est bien cette malléabilité qui lui a permis d'être introduit en tant que nouvel instrument transectoriel (Jacquot 2006, p. 43).*

C'est pourquoi ce n'est sans doute pas tant le concept lui-même qui prête à débat, il pourrait être pensé comme un simple outil de l'égalité — parmi d'autres — que l'utilisation qui en est faite. Et dix ans après sa promotion par l'Union européenne, l'évaluation de son application et celle de ses apports et limites sont, de ce point de vue, d'autant plus facilement objets de controverses.

Le constat d'une ouverture du *mainstreaming* à d'autres formes d'inégalités fait consensus. Toutefois, celle-ci est différemment interprétée. Maria Stratigaki y voit l'aboutissement de l'effet de dilution de l'égalité des sexes, une véritable « *politique du recul* ». Par une analyse fine menée sur les textes et programmes communautaires relatifs à l'égalité, elle en conclut que « *l'intégration de l'égalité pour tous* » tend à remplacer « *l'intégration de l'égalité des sexes* », au moment même où une véritable dynamique en faveur de la prise en compte de l'égalité des sexes commençait à produire ses effets. Ainsi, depuis l'article 13 du traité d'Amsterdam énumérant toute une série de discriminations et constituant en quelque sorte l'acte fondateur, l'Union serait en train de 'noyer' la discrimination sexuelle dans la notion de discrimination sociale et l'égalité des sexes dans la diversité. Ceci est particulièrement cristallisé dans la Feuille de route (2007-2010) faisant suite à la Stratégie-cadre, et dans le nouveau règlement du Fonds social européen (FSE), bien moins volontaristes et contraignants que les textes précédents.



Une vision résolument plus optimiste est portée par Judith Squires qui tend à souligner l'opportunité de recourir à l'idée de *diversity mainstreaming* parce que cette ouverture permet, d'une part, de poser les bases d'une forme participative et non plus technocratique du *gender mainstreaming* et, d'autre part, de tenir compte des différences entre les femmes elles-mêmes dans les politiques d'égalité. L'intérêt de se diriger vers le *diversity mainstreaming* serait notamment de favoriser le dialogue des institutions avec les groupes de femmes, si peu développé dans la forme actuelle prise par le *gender mainstreaming*, une forme résolument technocratique et s'appuyant sur une élite d'experts.

À mi-chemin entre ces deux interprétations, Alison Woodward, qui s'intéresse également aux textes et productions communautaires, tend à montrer les changements stratégiques apportés par cette nouvelle approche, dont l'ouverture, désormais acquise, à d'autres groupes sociaux. Le discours tenu par les acteurs de la mise en œuvre du *gender mainstreaming* qu'elle a interrogés est résolument optimiste. Mais l'enjeu reste bien toutefois de conserver la spécificité de l'oppression de genre et, dès lors, Alison Woodward interroge à son tour en quoi l'interprétation du *mainstreaming* en termes de diversité constitue une avancée ou un recul pour l'égalité des sexes. L'originalité de son propos est de souligner, et de montrer, que la stratégie dépend de la capacité des militantes à se mobiliser et à pouvoir penser elles-mêmes l'articulation du genre avec d'autres inégalités. Le défi qui se présente aux féministes est alors de faire face à la concurrence entre groupes pour bénéficier de *mainstream*, les moyens attribués étant limités. C'est pourquoi elle étend son propos à un enjeu féministe plus large qui est de questionner les possibilités de globalisation des luttes.

Un deuxième ensemble d'articles repose sur des travaux plus empiriques.

La manière dont sont liées politiques globales et politiques ciblées constitue le point commun des trois derniers articles composant ce numéro, qui portent sur l'application du *gender mainstreaming* au niveau national et local. Ils mettent en avant un certain nombre d'avancées, notamment en matière de sensibilisation des différents acteurs à la problématique de l'égalité

des sexes mais pointent tous, d'une part, l'effet de dilution du principe au sein des différentes politiques et, d'autre part, le maintien des actions positives.

Présenté le plus souvent comme celui du pays le plus avancé en ce domaine, le cas suédois a valeur d'exemple pour Diane Sainsbury et Christina Bergqvist. Cette expérience nationale, dans un pays plutôt favorable à l'égalité des sexes, montre l'importance de maintenir une double approche. Malgré des conditions propices, les sociaux-démocrates ont mis douze ans pour inscrire le *gender mainstreaming* dans les faits (il fait aujourd'hui partie du quotidien des ministères). Il a renforcé les institutions des droits des femmes et contribué à des réorientations dans l'agenda politique. Toutefois, son introduction n'a modifié ni l'analyse ni les objectifs des politiques. Il n'a pas transformé les principaux obstacles à l'égalité des sexes : ségrégation du marché de travail, écarts de salaire, violences contre les femmes. Ainsi, le maintien des actions positives est d'autant plus nécessaire que le *gender mainstreaming* vise principalement les processus des politiques publiques et non les origines économiques et sociales des inégalités.

Même constat en France du nécessaire maintien des actions positives. Sandrine Dauphin montre qu'il y a davantage de continuité que de rupture avec l'approche spécifique précédente. Concrètement, l'approche intégrée de l'égalité (dans sa traduction française) a surtout consisté en un développement de la sensibilisation et de la formation. Elle a surtout servi de registre de justification pour des partenariats institutionnels devant l'impossibilité pour les administrations des droits des femmes d'agir seules, étant donné l'étendue de leur champ d'action. C'est pourquoi, au bout du compte, le bilan de son application fait apparaître un certain nombre de paradoxes et met en lumière la difficulté d'influer sur les processus décisionnels. L'effet de dilution est particulièrement important, car instiller de l'égalité à tous les niveaux a consisté à ne plus identifier 'spécifiquement' une politique d'égalité.

Toujours en France mais au niveau local, Marie-Thérèse Letablier et Gwénaëlle Perrier s'intéressent à la mise en œuvre du *gender mainstreaming* dans les politiques de l'emploi, en

s'appuyant sur l'exemple du FSE en Île-de-France. Elles parlent d'instrumentation 'molle', c'est-à-dire non contraignante, illustrée par l'importance accordée aux sensibilisations, et tout comme dans l'exemple suédois, elles constatent son impossibilité à « *prendre en compte les résistances organisationnelles et les obstacles sociaux et culturels à l'égalité hommes-femmes* » (p. 181). Un effet de dilution de l'objectif de l'égalité entre hommes et femmes dans d'autres objectifs des programmes d'emploi locaux est également perceptible. En outre, les ressources affectées sont faibles et dépendantes de la volonté des acteurs locaux de l'emploi.

Dix ans après la parution du rapport-recommandation du Conseil de l'Europe, l'objectif de ce numéro est d'éclairer les enjeux actuels du *gender mainstreaming* : d'une part, en appréhendant le caractère consubstantiel de ses aspects théoriques et pratiques ; d'autre part, en montrant combien il est pertinent d'utiliser le prisme de l'action publique pour analyser ces enjeux.

**Sandrine Dauphin et Réjane Sénac-Slawinski**

## Références

- Behning Ute, Amparo Serrano Pascual (eds) (2002). *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris, L'Harmattan.
- Cahiers du genre* (2005). « Féminisme(s). Penser la pluralité », n° 39 (Dominique Fougeyrollas-Schwebel, Éléonore Lépinard, Eleni Varikas, eds).
- Calvès Gwénaële (2004). *La discrimination positive*. Paris, PUF « Que sais-je ? », n° 3712.
- Courtioux Pierre, Thévenon Olivier (2007). « Les politiques familiales en Europe et la Stratégie de Lisbonne : quelques enseignements de l'expérience française ». *Horizons stratégiques*, n° 4, avril.  
[www.strategie.gouv.fr/revue/IMG/pdf/article\\_CourtiouxThevenon3.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/revue/IMG/pdf/article_CourtiouxThevenon3.pdf)
- Fraisse Geneviève (2001). *La controverse des sexes*. Paris, PUF.
- Heinen Jacqueline (2003). « L'Union européenne face aux inégalités sociales de genre ». *Contretemps*, n° 9.

- Jacquot Sophie (2006). « L'instrumentation du *gender mainstreaming* à la Commission européenne : entre 'ingénierie sociale' et 'ingénierie instrumentale' ». *Politique européenne*, n° 20.
- Koubi Geneviève, Guglielmi Gilles J. (eds) (2000). *L'égalité des chances. Analyses, évolutions et perspectives*. Paris, La Découverte.
- Pollack Mark A., Hafner-Burton Emilie (2000). "Mainstreaming Gender in the European Union". *Journal of European Public Policy*, vol. 7, n° 1.
- Poirmeur Yves (2000). « Le double jeu de la notion d'égalité des chances ». In Koubi Geneviève, Guglielmi Gilles J. (eds).
- Scott Joan W. (1998). *La citoyenne paradoxale : les féministes françaises et les droits de l'homme*. Paris, Albin Michel.
- Verloo Mieke (1999). *L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes : pratiques et perspectives*. Rapport pour le Conseil de l'Europe, décembre, EG (99) 13.
- (2005). "Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality". *Social Politics*, vol. 12, n° 3.
- Walby Sylvia (2005). "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice". *Social Politics*, vol. 12, n° 3.