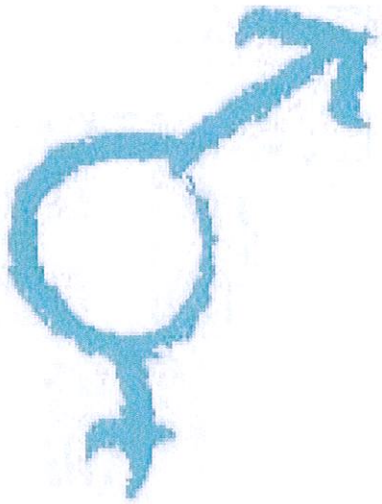
Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à l'IEP de Grenoble. L'IEP ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'oeuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES
BP 48 – 38040 GRENOBLE Cedex 9
www.iep-grenoble.fr

UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE
1030, AVENUE CENTRALE – DOMAINE UNIVERSITAIRE – 38400 SAINT MARTIN D'HERES

Gender mainstreaming et institutions locales : entre résistances et espérances



MEMOIRE PRESENTE PAR JULIE PLASSAT

MASTER 2 « POLITIQUES PUBLIQUES ET CHANGEMENT SOCIAL »
SPECIALITE « VILLES, TERRITOIRES, SOLIDARITES »
ANNEE UNIVERSITAIRE 2006/2007

SOUS LA DIRECTION DE MATHILDE DUBESSET

I.E.P. GRENOBLE
D 421 01240728 6

UNIVERSITE PIERRE MENDES FRANCE
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE
1030, AVENUE CENTRALE – DOMAINE UNIVERSITAIRE – 38400 SAINT MARTIN D'HERES

GENDER MAINSTREAMING ET INSTITUTIONS LOCALES : ENTRE RESISTANCES ET ESPERANCES

MEMOIRE PRESENTE PAR JULIE PLASSAT

MASTER 2 « POLITIQUES PUBLIQUES ET CHANGEMENT SOCIAL »
SPECIALITE « VILLES, TERRITOIRES, SOLIDARITES »
ANNEE UNIVERSITAIRE 2006/2007

SOUS LA DIRECTION DE MATHILDE DUBESSET

ZD 796

REMERCIEMENTS

Mes plus vifs remerciements vont à Mathilde Dubesset pour ces précieux conseils, rassurants et encourageants, qui m'ont permis de mener à bien cet exercice délicat.

Un merci particulier à Brigitte Périllié à qui je dois d'avoir pu explorer ce sujet passionnant.

Merci à tous ceux qui ont bien voulu m'accorder de leur temps et ont répondu avec patience à mes questions. Ils m'ont transmis une partie de leur riche expérience mais aussi, pour certains, un peu de leur « feu intérieur » et de leurs convictions profondes.

Enfin, je tiens à remercier mes parents et amis qui ont su, par leurs paroles réconfortantes et leur soutien, me redonner sérénité quand venait le doute.

SOMMAIRE

SIGLES ET ABREVIATIONS 6

INTRODUCTION 7

PARTIE 1 L'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES: DE L'EGALITE EN DROITS A L'APPROCHE INTEGREE DE L'EGALITE 16

CHAPITRE 1: De l'approche « femmes » à l'approche « genre » 17

CHAPITRE 2: Dix ans d'approche integrée pour quels constats? 31

CHAPITRE 3: Le "cas" français 42

PARTIE 2 QUAND L'APPROCHE INTEGREE DE L'EGALITE FAIT SON APPARITION AU NIVEAU LOCAL 56

CHAPITRE 4 : Le « genre », un concept qui a du mal a irriguer le domaine de l'action publique locale 57

CHAPITRE 5 : A l'éclairage du genre 71

CHAPITRE 6 : L'instrumentalisation du *gender mainstreaming* : une condition de son acceptation au sein des institutions ? 87

CONCLUSION 101

BIBLIOGRAPHIE 106

ANNEXES 114

TABLE DES MATIERES disponible en fin de document

SIGLES et ABREVIATIONS

AIE: Approche Intégrée de l'Egalité
AURG : Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise
CCRE : Conseil des Communes et des Régions d'Europe
CES : Conseil Economique et Social
CG 38 : Conseil Général de l'Isère
CIDF : Centre d'Information Droits des Femmes
CPER : Contrat de Projet Etat Région
CUCS : Contrat Urbain de Cohésion Sociale
DGS : Directrice Générale des Services
DEI : Direction Economique et Internationale
DPD : Direction des Politiques de Déplacements
DPU : Direction des Politiques Urbaines
DDDFE : Délégation Départementale Droits des Femmes
DRDFE: Délégation Régionale Droits des Femmes
DRH : Direction des Ressources Humaines
DRTEFP : Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DSU : Développement Social Urbain
EMD : Enquête Ménages Déplacements
FSE : Fond Social Européen
LEF : Lobby Européen des Femmes
MEFH : Maison de l'Egalité Femmes / Hommes (Echirolles)
MFPF : Mouvement Français du Planning Familial
MPSU : Mission Prospective et Stratégie Urbaine
OIP : Observatoire Isérois de la Parité
ONU : Organisation des Nations Unies
ONG : Organisations Non Gouvernementales
PDU : Plan de Déplacements Urbains
PIB : Produit Intérieur Brut
PIC : Programme d'Initiative Communautaire
PLIE : Plan Local Insertion Emploi
RMI : Revenu Minimum d'Insertion
SGAR : Secrétariat Général aux Affaires Régionales
UE : Union Européenne

INTRODUCTION

Inégalités hommes/femmes ? Mais quelles inégalités, pourraient rétorquer certains? On pourrait croire que les choses sont gagnées... En 2007, en France, les femmes travaillent, sans que cela ne remette en question leur volonté d'être mères, elles font des études et sont plus diplômées que les hommes. Comme le remarque Dominique Méda[1], cette situation, qu'elle qualifie de « *révolution silencieuse* », est inédite: les femmes ont toujours travaillé certes, mais pas dans un système où le lieu de travail est totalement distinct du lieu d'habitation, pas en étant totalement séparées de leurs enfants, pas en conciliant tous les rôles à la fois. Les femmes assurent aujourd'hui sur tous les fronts.

Parallèlement, des évolutions sociétales sont en cours et concernent des hommes et des femmes au travers de leurs rôles respectifs. L'explosion des familles monoparentales (dans près de 90% des cas dirigées par une femme), le vieillissement de la population (qui entraîne la multiplication du nombre de ménages d'une personne, notamment de femmes seules à des âges élevés), la population immigrée en passe d'atteindre la parité numérique hommes/ femmes,... sont autant de « mini révolutions » qui sont en train de changer le visage de la France. La question de la filiation et de la parenté se complexifie, la notion de « famille » ou de « ménage » se brouille. Le vocable de « chef de famille » ou de « père de famille » laisse la place à celui de « personne de référence » dans le vocabulaire administratif. La législation évolue. Les évolutions juridiques des années 1990 sur la réforme du droit de la famille ont été articulées autour de deux positions fortes : l'égalité -entre les sexes, les époux, les enfants, les mariages successifs- et la liberté individuelle en matière de sexualité. La plupart des lois votées en Europe au cours des dernières années vont ainsi dans le sens de la lutte pour la reconnaissance des droits des divorcés, remariés, pacsés, séparés, veufs et veuves, enfants adultérins, et des situations de mères qui accouchent sous X

[1] MEDA Dominique, *Le temps des femmes. Pour un nouveau partage des rôles*, Flammarion, 2002

mais aussi des « nouveaux » pères qui réclament de plus en plus, en cas de séparation, la garde alternée des enfants …

Un classement réalisé par le *World Economic Forum*[2] en novembre 2006 est passé relativement inaperçu. Et pourtant, son contenu était tout à fait édifiant. L'index mis au point par ses auteurs est supposé mesurer, à l'aide d'un chiffre compris entre 0 (inégalité) et 1 (égalité), l'écart entre les sexes à travers quatre critères : la santé, l'accès à l'éducation, la participation à l'économie et le pouvoir politique. L'originalité de la méthode retenue est de mettre l'accent sur la mesure des écarts entre hommes et femmes et non sur les niveaux. « *Notre index met en valeur les pays qui affichent de faibles écarts dans l'accès des deux sexes aux ressources, sans se préoccuper du niveau général de ces ressources* », explique Saadia Zahidi, l'un des auteurs du rapport. L'accès au pouvoir politique est mesuré par le nombre de sièges occupé par les femmes au Parlement, le nombre de ministres femmes et la présence de femmes à la tête de l'Etat ces cinquante dernières années. Le classement retient comme variables économiques le taux de participation des femmes à la force de travail globale, la différence des salaires hommes-femmes, et l'accès à des emplois hautement qualifiés. Pas de surprise aux premières places : les pays scandinaves se font une nouvelle fois remarquer. Suède (1er), Norvège (2ème) et Finlande (3ème) caracolent en tête. Mais la suite du classement est assez déroutant. Le Sri Lanka, 13e sur les 115 pays répertoriés, dame le pion aux Etats-Unis (22e), la Jamaïque (24e), Israël (35e) et l'Ouzbékistan (36e) domine, et de loin, la France (70e)[3].

Déroutant ce classement ou dérangeant ? Notre beau pays, pourtant habitué aux premiers rangs des classements sur la compétitivité, semble remporter cette fois la

[2] Le *World Economic Forum* est une rencontre d'hommes politiques et de chefs d'entreprise qui a lieu habituellement à Davos (Suisse). Créé en 1971 sous le nom de Forum Européen du Management, longtemps simple club européen de dirigeants d'entreprise, Davos s'est transformé au cours des dix dernières années, aux yeux de ses adversaires de l'Internationale sociale de Porto Alegre, en état-major de la mondialisation libérale. Il s'est progressivement élargi aux hommes politiques, aux économistes en vue, aux technostructures des organisations internationales, aux médias et même aux artistes pour devenir un club planétaire de décideurs. En 1998, un partenariat est même créé avec l'ONU pour permettre l'implication des entreprises dans la résolution des problèmes qui affectent la planète. Outre les « grandes messes » annuelles, le WEF publie chaque année un rapport sur la compétitivité des nations qui permet d'étalonner les performances, de dénoncer les erreurs et de recommander les bonnes pratiques. Il se définit lui-même comme une organisation internationale indépendante investie dans l'amélioration de l'état du monde.

[3] Profil France (version anglaise) http://www.weforum.org/pdf/gendergap/france.pdf

palme des cancres. Le déplorable rang de la France s'explique par le fait que si elle affiche une saine égalité d'accès à la santé et à l'éducation, elle accuse d'importants écarts dans la participation des femmes au pouvoir politique (60e rang) et enregistre de criantes inégalités (écarts de salaires, accession à des postes à responsabilités...) dans la vie économique (88e rang) : deux sphères où se jouent le pouvoir et l'accès aux ressources!

Plus de sept ans après le rapport présenté en 2000 par Nicole Notat sur la place des femmes dans les instances dirigeantes françaises, le Conseil économique et social (CES) a présenté en février 2007 un rapport[4] visant à mesurer les progrès effectués au cours des dernières années. « *Contrairement aux idées reçues, la situation n'avance pas* » : les propos de Monique Bourvin, rapporteur du CES sur ce sujet sont sans appel. L'étude vient confirmer, si besoin était, à quel point le « *plafond de verre* » demeure solide en France malgré les efforts législatifs engagés ces dernières années avec les lois sur la parité politique (juin 2000), l'égalité professionnelle (mai 2001) ou l'égalité salariale (mars 2006). « *L'arsenal législatif est désormais convenable, mais le problème est avant tout culturel* », analyse Monique Bourvin. Culturel le problème ? Cela signifie-il que la France aurait des difficultés propres à parvenir à l'égalité des sexes ? Si la « *révolution silencieuse* », telle que la qualifie D. Méda, avait été acceptée, digérée, et ces évolutions intégrées par la société toute entière, les chiffres témoigneraient-ils toujours d'un malaise plus que palpable ? Si les femmes font des études plus longues[5], et sont davantage diplômées que les hommes[6], leur salaire annuel moyen brut était encore inférieur de plus de 23% à celui des hommes en 2004 (temps complet, salariés du secteur privé). Elles sont davantage victimes du chômage (10,3% contre 8,7% pour les hommes en avril 2006), largement minoritaires dans l'encadrement du secteur privé (25% en 2004) et parmi les dirigeants de société (17,1% en 2001)[7]. Si les mentalités avaient vraiment évolué, la répartition des tâches au sein des couples n'aurait-elle pas

[4] CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, Rapport *La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité,* Les Editions des journaux officiels, 2007, 138 pages

[5] INSEE, *Femmes et hommes - regards sur la parité*, Paris, Edition 2004, p.56. On note 19,11 années de formation initiale pour une fille, 18,62 années pour un garçon (année scolaire 2001- 2002)

[6] *ibidem*, p.67. Les femmes étaient 23,6% à posséder un diplôme de l'enseignement supérieur, contre 16,7% pour les garçons.

[7] MINISTERE DELEGUE A LA COHESION SOCIALE ET A LA PARITE, Service des droits des femmes et de l'égalité, *L'égalité entre les hommes et les femmes, Chiffres clés 2005*

du évoluer elle aussi[8] ? Les femmes seraient-elles toujours aussi peu nombreuses dans les fonctions électives[9] ? Y aurait-il eu, durant la campagne présidentielle de 2007, des esprits chagrins ou candides pour s'étonner du fait qu'une femme puisse aujourd'hui prétendre aux plus hautes fonctions de l'Etat ? Mais ce n'est pas tant d'être femme et candidate qui pose un problème à une partie masculine (et féminine ?) de la classe politique, de la société, ou même à la presse, mais d'être désignée par un parti majeur de la scène politique française, et donc en position de prétendre devenir présidente.

Comment expliquer la persistance de telles inégalités et de tels archaïsmes dans notre façon de penser ? Depuis plusieurs décennies, les travaux menés par des instances supra-nationales (ONU, Union Européenne) et des organisations non gouvernementales se sont pourtant ingéniés à démontrer que les femmes, tout autant que les hommes, ont une place majeure à tenir dans le développement humain et économique de leur pays et que leur intégration est une condition incontournable du développement. Avec le Traité de Rome de 1957, l'Union européenne entre par la porte étroite de l'égalité de rémunération dans la problématique hommes/femmes, puis construit progressivement une politique volontariste d'égalité entre les sexes qui a pour vocation d'irriguer les politiques nationales des Etats membres. Entre 1970 et 1990, ce sont des programmes «d'actions positives » ciblant exclusivement les femmes qui sont privilégiés. Malgré un effort assez intense dans le domaine, les résultats en matière d'égalité hommes/femmes sont jugés par les instances européennes elles-mêmes insatisfaisants. La recherche d'une nouvelle voie apparaît alors nécessaire. Dès le milieu des années 1990 vient ainsi s'ajouter dans la panoplie des instruments qui composent la politique communautaire en matière d'égalité entre les sexes, un instrument de politique publique, le *gender mainstreaming*, que l'on peut traduire par « approche intégrée de l'égalité » (AIE). Selon cette approche, les rapports de domination, donc les inégalités entre les sexes, sont construits et inscrits dans l'ensemble des structures sociales. Par conséquent, c'est au cœur des structures responsables de la persistance de la domination que l'UE entend

[8] INSEE, Enquêtes *Emploi du temps 1986 et 1999*. Peu de progrès ont été réalisés entre 1986 et 1999 pour les actifs occupés. Si les temps physiologiques, quasi inchangés entre 1986 et 1999, restaient similaires pour les hommes et les femmes, le temps domestique des femmes restait très élevé et s'établissait encore en 1999 presque au double de celui des hommes (3h48 pour les femmes, 1h59 pour les hommes). La résultante était pour les femmes un temps libre inférieur de 42 minutes en moyenne par jour à celui des hommes. Ces inégalités s'accentuent encore avec la venue des enfants.

[9] CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, Rapport *La place des femmes* ..., op. cité. En 2002, les femmes représentent 53% des inscrits sur liste électorale mais l'Assemblée nationale comptait à peine 12,3% de femmes députées. En 2004, le Sénat comptait seulement 16,9% de sénatrices.

agir, afin de rendre visibles ces rapports de pouvoir rendus invisibles par leur naturalisation (on enregistre en effet une tendance, consciente ou non, à renvoyer la question des inégalités hommes/femmes à un fait de nature, les rapports de pouvoir étant rarement analysés comme des rapports construits). L'AIE propose de s'attaquer aux inégalités à la racine plutôt qu'en recourant à des actions compensatrices en aval, ainsi que d'intégrer la réflexion sur l'égalité selon une perspective de « genre »[10] (traduction du mot anglo-saxon *gender*) aux processus décisionnels. Comme le démontre Sophie Jacquot, l'idée selon laquelle les institutions de l'Etat et leurs politiques ont une part de responsabilité dans la constitution et la reproduction des inégalités hommes/femmes est au cœur du *gender mainstreaming*. Elle note ainsi : *«l'Etat fait partie du problème, la solution doit donc passer par lui. Le gender mainstreaming vise en ce sens à réformer l'Etat, ou plutôt à ce qu'il se réforme lui-même. Et exprime par là une forme de foi ou de confiance dans le policy-making, l'action publique qui est en mesure de faire changer les choses et d'accomplir le changement*[11]*.»* Cet aspect des choses me paraît fondamental. Selon cette approche, les inégalités ne relèveraient pas uniquement de la fatalité, naturelle ou sociale, mais seraient également le produit d'une construction des politiques publiques des Etats aveugle concernant les rapports sociaux de sexe.

En France, les collectivités territoriales, l'échelon intercommunal, et en général toutes les institutions, semblent encore découvrir la question du « genre » et les enjeux liés à son intégration dans l'action publique. Cette notion ne fait pas partie des critères habituellement utilisés dans le management des administrations et dans la façon dont est construite l'action publique locale, alors que des données seraient mobilisables pour aborder cette dimension de la réalité. « *La question du genre reste marginale voire suspecte, et son émergence au détour d'un projet est souvent liée à la présence de féministes dans le portage ou l'environnement du projet* » comme le souligne Annie

[10] Dans un article reconnu comme fondateur (« Gender : a useful category of historical analysis », *American Historical Review*, New York, 1986 ; version française parue en 1988 dans le n° 37-38 des *Cahiers du GRIF*, intitulé « Le genre de l'histoire », pp.125-153), l'historienne américaine Joan W. Scott définit le genre comme « un élément constitutif des rapports sociaux fondés sur des différences perçues entre les sexes ». Contrairement au « sexe » qui fait référence aux différences biologiques universelles entre les hommes et les femmes, le « genre » est le « sexe social » des individus, construit socialement et culturellement, et par là même variable dans le temps et l'espace.

[11] JACQUOT Sophie, « Genrer les politiques publiques, Le gender mainstreaming comme norme internationale et scientifique. Esquisse d'une généalogie », *Genre et politiques publiques*, Colloque AFSP, » 28-29 septembre 2006, p. 3

Junter[12]. L'univers public français serait-il asexué ? Les institutions publiques, dans le modèle républicain, semblent ne s'adresser à personne en particulier sinon à un individu neutre standard, sans sexe et sans origine.

Mais il semble qu'un frémissement soit perceptible depuis le début de la décennie, et tout particulièrement depuis quelques mois. La revue *Les Cahiers du DSU*, publiée en Juin dernier par le Centre de Ressources sur le développement social urbain, titrait ainsi « *Genre et politiques publiques : il est temps!* ». De nombreuses revues (*Territoires, Economie et humanisme*...) spécialisées dans le développement local ont également publié des numéros entièrement consacrés à la thématique. Les universitaires et chercheurs s'y intéressent également de plus en plus. En témoigne par exemple la création, en 2004, d'un groupe de travail spécifique « Genre et politique » au sein de l'Association Française de Sciences Politiques. Ces travaux récents et les publications rapprochées de dossiers sur le thème semblent être l'un des reflets de la poussée, en France, d'un mouvement pour l'égalité effective entre hommes et femmes qui pense le phénomène des inégalités comme inscrit au cœur des structures institutionnelles publiques et des politiques publiques.

Certaines collectivités affichent aujourd'hui leur volonté de faire progresser leur réflexion sur la question, même si pour l'instant, les déclarations d'intention n'ont pas systématiquement fait l'objet d'une traduction en actions. A Paris, en décembre 2006, une cinquantaine de collectivités majeures ont manifesté leur volonté de s'engager par leur simple présence à un séminaire organisé par l'Association Française des Communes et des Régions d'Europe (AFCCRE) [13]. Le territoire de l'agglomération grenobloise s'est lui-même engagé dans une dynamique: bassin féministe associatif de longue date, il a vu naître des engagements au rayonnement national (Planning Familial, Solidarités femmes...) et des engagements institutionnels déterminants pour la

[12] JUNTER Annie, « La situation en France encore loin du compte », Dossier égalité hommes/femmes, *Economie et Humanisme*, n°378, octobre 2006, p.23

[13] L'AFCCRE est la section française du *Conseil des Communes et Régions d'Europe* (CCRE), organisation européenne, qui rassemble plus de 100.000 collectivités territoriales en Europe. A son initiative, s'est tenu le 12 décembre à Paris, un séminaire de travail auquel était représentée une cinquantaine de collectivités territoriales : Conseils régionaux, Conseils généraux, Communautés d'agglomération et Communes. Les travaux ont été l'occasion de présenter la "*Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale*", adoptée en mai 2006 par le CCRE, suite à deux ans de travail. Cette Charte, diffusée auprès des collectivités locales en Europe, a déjà été signée par un peu plus de 200 collectivités de différents pays. Pour la France, une trentaine d'entre elles l'ont soit déjà ratifiée, soit ont engagé une démarche dans ce sens.

réalisation de l'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes. Parmi ces derniers, on peut saluer l'initiative du Conseil Général de l'Isère, pionnière au niveau national, avec la création d'une délégation aux droits des femmes en 2001 et d'un service à part entière en 2004. L'engagement de la Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole (communément appelée Métro) avec la création d'une Vice-Présidence déléguée à la qualité de vie et à l'égalité hommes-femmes en 2005, et l'ouverture, la même année, de la Maison pour l'égalité femmes/hommes sur la commune d'Echirolles dans le cadre du Programme d'Initiative Communautaire (PIC) Urban, témoignent eux-aussi de cette vitalité, encore suffisamment rare au niveau national pour être soulignée. En effet, nombreux sont les écrits sur le sujet qui confirment la rareté des initiatives qui peuvent être prises dans le domaine. Ce constat, que j'ai moi-même pu établir, confirme que les terrains d'analyse pertinents ne sont pas si nombreux en France. Parmi les « bons élèves », on trouve principalement la Bretagne[14], avec notamment la Ville de Rennes, le Conseil Général du Finistère et le Conseil Régional, et l'Ile de France. Le choix de prendre le bassin grenoblois comme terrain d'enquête s'est donc peu à peu imposé. Il a été rendu possible par l'opportunité que représentait la réalisation d'une mission exploratoire sur la question « égalité hommes-femmes » (Juillet 2006 – Mars 2007) proposée par la Métro lors de ma deuxième année de Master. Ces neuf mois de stage passés au sein de la Mission Prospective et Stratégie Urbaine (MPSU) ont été l'occasion d'être au cœur de la machine et de compléter les entretiens réalisés[15], qui devaient constituer le matériau principal du mémoire, par de l'observation participante. Trouver des personnes suffisamment avancées dans leur réflexion sur le sujet et qui connaissaient la politique communautaire en matière d'égalité hommes/femmes et ses inflexions récentes, afin de pouvoir recueillir leur parole sur la capacité d'un tel instrument à introduire des changements de type structurels dans les modes de faire des acteurs publics, n'a pas été chose aisée. Les observations participantes[16], que j'envisageais à priori comme un apport secondaire, complémentaire aux entretiens, se sont donc au final avérées déterminantes pour ma compréhension du sujet et des enjeux. Elles m'ont permis de « flairer » l'atmosphère, de comprendre les résistances et surtout

[14] BERKANI Véronique, « Région Bretagne , unique en son genre », *Sexe et politique, Approche de genre*, Revue Territoires, Janvier 2006, pp. 18-21 ; DUCLOS Marie Liesse, *Rennes, la place forte du sexe faible ». La construction de l'action publique en direction des femmes au niveau local*, Mémoire, IEP Rennes, 2004 .

[15] cf. annexes 1, Liste des personnes interrogées et annexe 3, Grilles d'entretien

[16] cf. annexe 2 : Observation participante

d'observer les caractéristiques des acteurs, leur façon de se comporter les uns avec les autres, de mesurer la part des apports de chacun dans le processus. Elles ont été l'occasion de relever la tonalité des discours, des demandes et la « couleur » des interrogations, doutes et incertitudes qui émergent à ce jour au sein du corps politique et des réseaux qui concourent à faire de l'égalité entre hommes et femmes une réalité. Elles m'ont permis de comprendre les atouts et les faiblesses dont sont porteurs les choix effectués en la matière par la France dans la diversité de ses institutions et de ses acteurs.

Du côté des lectures, la littérature grise issue des institutions européennes a constitué une source incontournable pour la compréhension du sujet. D'autre part, si les ouvrages consacrés au genre, s'interrogeant sur la capacité du concept à enrichir les travaux de recherche dans différentes disciplines (histoire, sociologie, sciences politiques...), fleurissent depuis quelques années, ceux qui le mettent en lien avec l'action publique autrement que pour « qualifier » et disséquer l'instrument *gender mainstreaming* sont quasi-inexistants. La question du bien-fondé de l'utilisation de l'approche genre au niveau de l'action publique locale et des pratiques des acteurs locaux demeure confidentielle. Il me fallait donc être en position d'analyser par moi-même quelles pouvaient être les « défaillances» du terrain en matière d'analyse des politiques publiques d'un point de vue sexué, et quels étaient les modes de faire du public afin d'être en mesure de préciser en quoi l'AIE permettraient leur enrichissement. Le travail de diagnostic de l'action communautaire grenobloise, conduit dans le cadre du stage et qui consistait à définir dans quelle mesure les différents services de la Communauté d'agglomération intégraient la question hommes/ femmes dans leurs pratiques quotidiennes, a constitué un riche matériau d'analyse. Le deuxième temps de ma mission prévoyait que je me positionne en appui pour formuler avec les responsables de services et élus, des marges de progrès. Ce positionnement fut extrêmement éclairant et formateur.

Historiquement, l'Union Européenne a fait entrer dans ses textes fondateurs le problème des femmes par l'angle des rémunérations, puis s'est ouverte à l'idée d'égalité des chances et d'approche par genre. Les Etats membres ont-ils suivi cette logiques ? Les enjeux de ce mouvement d'ouverture ont-ils été compris au niveau local? La

conception européenne vise-t-elle l'égalité entre les hommes et les femmes ou a-t-elle de plus larges ambitions ? N'enjoindrait-elle pas les collectivités territoriales d'engager des réformes structurelles au sein de leurs appareils politico-administratifs? L'approche intégrée de l'égalité ne porterait-elle pas en elle la capacité à encourager et accompagner des mutations profondes dans les logiques de l'action publique française à l'échelon local ?

Dans un premier temps, nous nous attarderons sur les raisons qui ont conduit les instances supra-nationales et les organisations non gouvernementales (ONG) à promouvoir une approche de l'égalité transversale et intégrée, et sur les mécanismes qui ont contribué à sa diffusion et son installation en tant que nouveau référentiel, avant de nous pencher sur les développements récents de la politique communautaire. Nous nous attacherons par la suite à analyser d'une part les réponses apportées par l'Etat français au problème des inégalités et d'autre part les spécificités françaises qui pourraient expliquer le difficile avènement de l'AIE. Ce second temps de la réflexion, apportera un certain nombre d'éclairages sur la façon dont le poids des structurations institutionnelles, culturelles, et le poids de l'histoire, peuvent agir comme des filtres, des freins à la mise en place d'une « voie» intégrée vers l'égalité des sexes. Aussi, serons-nous en mesure de démontrer comment l'AIE, au-delà des objectifs qu'elle poursuit, sert des finalités bien plus larges que celles de la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes.

PARTIE 1 L'égalité entre les hommes et les femmes: de l'égalité en droits à l'approche intégrée de l'égalité

Aujourd'hui, les domaines décisionnels qui constituent des objectifs réalistes pour le changement en matière d'égalité hommes/femmes, sont perçus dans des termes bien plus larges qu'il y a vingt-cinq ans, et ce, quelle que soit l'échelle territoriale considérée. L' « égalité des sexes », après avoir longtemps été définie comme le fait de fournir aux filles et aux garçons, aux femmes et aux hommes, des droits égaux, des opportunités égales, des conditions et des traitements égaux dans toutes les sphères de la vie et tous les domaines sociaux, a peu à peu laissé place à une conception plus large qui prend acte qu'égalité de droit (de jure), ne rime pas nécessairement avec égalité de fait (de facto).

Il semble important de rendre compte dans un premier temps de ce mouvement d'ouverture qui témoigne d'une compréhension des causes des inégalités entre les hommes et les femmes et des enjeux liés à leur prise en compte qui va s'affinant. Différents acteurs, présents à différentes échelles territoriales se sont saisis de ces questions et ont contribué à en définir les contours et à les faire progresser. Leurs actions se sont mutuellement alimentées et ne peuvent se concevoir que comme interdépendantes et intriquées. Cependant, la clarté du propos requière un traitement distinct de la situation internationale, et notamment européenne, et de la situation hexagonale.

Chapitre 1

De l'approche « femmes » à l'approche « genre »

Au niveau international, l'Organisation des Nations Unies (ONU), à la fois moteur et caisse de résonance, les réseaux de femmes et ONG transnationales, par le biais de leurs revendications et travaux, ont joué un rôle fondamental dans la prise en compte de la question des inégalités entre les hommes et les femmes au niveau mondial. Sous cette double influence, la façon de concevoir et de traiter les inégalités va progressivement effectuer un glissement d'une approche femmes à une approche genre. La politique communautaire européenne en matière d'égalité a ainsi graduellement, mais néanmoins substantiellement, changé de nature en effectuant un double mouvement d'ouverture :

- d'une approche sectorisée, circonscrite au monde du travail, à une approche diversifiée, extensive ;
- d'une approche « femmes » à une approche « hommes/femmes ».

C'est de ce double mouvement dont témoigne l'avènement de la politique de *gender mainstreaming* promue par l'Union Européenne à compter des années 1990. Il s'agit donc de proposer une mise en perspective historique et d'éclairer la genèse de la politique communautaire d'égalité en présentant les différents temps de sa construction, afin de comprendre pourquoi le *gender mainstreming* peut être considéré à la fois comme un concept et un instrument d'action publique qui change radicalement les bases de l'action .

I. L'influence des Nations Unies et des réseaux non gouvernementaux sur l'émergence d'un nouveau référentiel

1. L'ONU, un rôle majeur dans le dévoilement planétaire de la question des femmes

Dès sa création, l'Organisation des Nations Unies intègre la notion d'égalité dans la Déclaration de San Francisco (1945), fondatrice de l'ONU, en y inscrivant, ainsi que

dans le processus de coopération internationale, le principe de non-distinction en fonction du sexe. Elle crée également, en 1946, un organe spécifique au sein de son Conseil économique et social, la *Commission de la condition de la femme*, composée de 45 États membres (les autres États pouvant participer à ses travaux en tant qu'observateurs). L'approche de l'ONU, qui invoque la recherche de l'égalité entre les sexes en termes de droits et justice semble contrebalancer dès les années 1970, l'approche utilitariste de la Banque Mondiale qui voit dans les progrès de la condition féminine un gage de bon fonctionnement du marché et de l'efficacité de ses actions, et préconise la promotion des femmes dans la mesure où elle est favorable à la croissance économique.

Depuis 1975, de Mexico à Pékin (1995), en passant par Copenhague (1980) et Nairobi (1985), quatre conférences mondiales organisées sous l'égide de l'ONU ont permis de faire avancer les droits des femmes partout dans le monde et ont constitué autant d'occasions de tenter de mobiliser la communauté internationale sur le sujet. Sophie Bessis[17] souligne l'importance de ce cycle de conférences ouvert par les Nations Unies : « *En organisant, en 1975 à Mexico, la première conférence internationale explicitement consacrée au «deuxième sexe» jusqu'alors totalement ignoré par les agences de développement, elles ont ouvert un cycle qui n'a pas été refermé depuis.* ». Les Nations Unies ont en cela joué un rôle essentiel dans le « *dévoilement planétaire* » de la question féminine, question qui, jusqu'alors, apparaissait comme bien peu digne d'intérêt. Les décisions prises lors des conférences mondiales ont constitué des lignes directrices pour l'action des États. La première conférence mondiale sur le statut des femmes (Mexico 1975) a ainsi constitué une étape importante: la question du sexe du pouvoir émerge dans le plan d'action adopté par les gouvernements qui affirme la nécessité d'associer davantage les femmes aux processus décisionnels.

L'année 1975, décrétée *Année internationale des femmes* par les Nations Unies, correspond également au lancement de la décennie ONU pour la femme et ne sera pas sans influence sur les directives adoptées dans les années qui suivent par l'Union Européenne. L'un des premiers apports de cette « Décennie de la femme » a été la

[17] BESSIS Sophie, « L'approche genre et les organisations internationales , du discours à l'action», Colloque international *Genre, population et développement en Afrique,* Abidjan, 16-21 juillet 2001

reconnaissance du rôle économique des femmes dans le processus de développement. Pendant cette décennie, sont mises en place des institutions de la « promotion des femmes » au sein des Nations Unies, mais aussi des agences de développement internationales et nationales : fonds spécifiques, cellules de recherche, bureaux « femmes » dans les ministères, etc. .

Un axe central de la politique initiée par l'ONU est la collecte de données « ventilées » par sexe pour combattre l'invisibilité statistique et conceptuelle des femmes. Dans ce contexte, la *Convention pour l'Elimination des Discriminations à l'Egard des Femmes* (CEDAW en anglais), adoptée en 1979, propose des objectifs de convergence internationale. Composée d'un préambule et de 30 articles, elle définit la discrimination à l'égard des femmes et propose des méthodes de travail pour que les Etats mettent fin à ces discriminations. Les pays signataires de cette convention doivent remettre tous les 4 ans leur rapport au comité d'experts chargé de veiller à l'application de la Convention. C'est le cas de la France, qui l'a ratifiée en 1983.

De son côté, la *Commission de la condition de la femme,* qui continue à se réunir chaque année au siège des Nations unies à New York, suit l'évolution de la situation des femmes dans le monde et établit des recommandations et des rapports sur les thèmes prioritaires de l'année.

La constance de la préoccupation onusienne a ainsi encouragé nombre de pays et systèmes de coopération intergouvernementaux à s'attaquer à la question des inégalités entre les hommes et les femmes. Son action a contribué à attirer l'attention des décideurs de la planète sur le sort réservé à la moitié féminine de l'humanité, et à forger les instruments d'une réforme progressive mais radicale des relations traditionnelles entre les sexes.

2. L'apport des réseaux de femmes et des ONG transnationales : les relations hommes/femmes comme enjeu de développement

a) Une activité de lobbying déterminante

Des recherches historiques récentes, dont Sophie Jacquot se fait l'écho[18], démontrent que les mouvements de femmes ont fortement contribué à la mise sur agenda politique des questions d'égalité au point de vue intergouvernemental. Ainsi, l'inclusion dans la Charte fondatrice de l'ONU du principe de l'interdiction de la discrimination sexuelle serait à attribuer à la présence et l'insistance d'organisations féministes américaines. S. Jacquot cite notamment l'apport particulier de réseaux comme DAWN (*Development Alternatives with Women for a New Era*) ou WIDE (*Women In Development Europe*). De la même façon, l'organisation de temps de rassemblements majeurs, comme les conférences onusiennes, ont été propices à la création de réseaux conjoncturels.

La « Décennie de la femme » a été marquée par une forte croissance des ONG de femmes dans les pays du Sud[19]. C'est ce phénomène, et les réflexions l'accompagnant, qui ont conduit à parler d'une « troisième vague[20] » de féminismes dans les années 90, dont la particularité est de comporter des initiatives importantes du Sud. L'organisation de ces réseaux a également favorisé la dissémination de l'information et la diffusion des nouveaux référentiels. C'est le cas notamment en ce qui concerne la visibilité croissante donnée à la dimension de genre dans le changement social du Sud par ces acteurs majeurs du développement, qui va constituer, pour les acteurs du Nord, une source d'inspiration non négligeable, les deux courants s'alimentant mutuellement.

---

[18] JACQUOT Sophie, « Genrer les politiques publiques, … », op. cité, p.10

[19] LE NOUVEL Emmanuelle, « Derrière l'évolution des mots, un débat éthique », Dossier Egalité hommes/femmes, *Economie et Humanisme*, n°378, octobre 2006, p. 21

[20] La première vague féministe, connue sous le nom de mouvement des suffragettes, s'est étalée des années 1870 à 1930 environ. La deuxième vague correspond au mouvement de libération des femmes que nous avons connu de 1960 au milieu des années 1990.

b) De « l'intégration des femmes dans le développement » à la perspective « genre et développement »

Les réseaux et ONG internationaux, dont l'action se situe souvent à la lisière entre activisme et recherche dans le domaine de la coopération au développement, ont joué un rôle fondamental dans la mise en place et la définition du rôle des femmes dans les processus de développement et participé à l'évolution des approches théoriques et pratiques retenues au niveau international. L'anthropologue danoise Esther Boserup dénonce, dans un ouvrage[21] publié en 1970, la marginalisation des femmes dans les processus de développement liée à l'androcentrisme des interventions occidentales au Sud. Les pratiques de développement ont fourni des illustrations concrètes de la nécessité de passer d'une simple « intégration des femmes » (approche « *Women in development* » qui naît au lendemain du vote du *Percy amendment*[22] *en 1973*) à une prise en compte de la dimension « genrée » de la société dans son ensemble, ainsi que le démontre Caroline Moser en 1993 dans un ouvrage[23] où elle recense les limites des approches dites « intégration des femmes ».

Comme le souligne Sophie Bessis[24], la conférence de Pékin de 1995 a clos deux décennies d'implication du système des Nations unies en faveur de «l'intégration des femmes au développement» pour ouvrir un nouveau cycle de la réflexion et de l'action internationales, davantage axé sur un nouveau référentiel, la problématique du « genre », c'est-à-dire sur l'ensemble des retombées économiques, sociales et culturelles de la division sexuelle de la reproduction et de la production. Les Nations Unies « *se sont fait l'écho des profondes évolutions conceptuelles qu'a connu la "féminologie" durant les dernières décennies du XXe siècle, et ont été très influencées par les discours et les actions des mouvements féministes qui ont connu un remarquable développement planétaire au cours de ces décennies* ».

---

[21] BOSERUP Esther, *Women's role in economic development*, 1970

[22] C'est sous la pression des lobbies et de l'Université américaine que le Congrès américain vote, en 1973, cet amendement faisant obligation à tous les projets de développement de l'Agence de coopération du gouvernement américain «d'intégrer les femmes ».

[23] MOSER Caroline, *Gender planning and development : theory practice and training*, London, Routledge, 1993, 273 p.

[24] BESSIS Sophie, « L'approche genre ... », op. cité

II. La progressive mise en œuvre d'une politique communautaire d'égalité entre les sexes

L'action de l'UE dans le domaine de l'égalité hommes / femmes, repose aujourd'hui sur une panoplie d'instruments plus ou moins contraignants. On recense ainsi des instruments juridiques relevant du droit originaire (traités constitutifs), jurisprudentiel (ensemble des principes et règles dégagés par la Cour de Justice Européenne dans ses arrêts) et dérivé (ensemble des différents actes adoptés par les institutions européennes pour la réalisation des objectifs définis dans les Traités), des instruments économiques visant à distribuer des financements (comme les programmes d'action ou les fonds spécifiques) et enfin des structures dédiées[25]. Le processus de construction et d'empilement de ces différents instruments au service de la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes débute dès 1957 et va progressivement monter en charge. Si les données budgétaires annuelles collectées et analysées par Sophie Jacquot [26] démontrent que la politique d'égalité suit un développement « *relativement régulier* » et « *réussit à s'implanter sans remise en cause apparente* », sa conception et ses modalités de mise en œuvre ne vont pas cesser d'évoluer, et même marquer une rupture plus forte dans les années 1990. Ce sont ces évolutions, et les raisons qui les ont motivées, que nous nous proposons d'analyser dans cette partie.

1. 1957 – 1990 : une politique circonscrite au marché du travail et conçue « pour les femmes »

a) De l'égalité de rémunération à l'égalité de traitement

La préoccupation affichée par l'Union Européenne dès le Traité de Rome en 1957 est celle de l'égalité entre les sexes en matière de rémunération pour un travail de

[25] Les institutions européennes ont créé des structures spécialement chargées des questions d'égalité. Nous pouvons retenir quelques exemples : au Parlement européen, la Commission des droits de la femme a soutenu très activement les initiatives législatives et les programmes destinés à promouvoir l'égalité et à combattre la discrimination. Elle entretient un dialogue permanent avec des représentants de Parlements nationaux. Au sein de la Direction Générale (DG) Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission Européenne, deux Unités sont en charge de la problématique: l'Unité "Égalité entre les femmes et les hommes: stratégie et programme" et l'Unité "Égalité entre les femmes et les hommes: Questions juridiques". Un Comité consultatif sur l'égalité des chances, réunissant des représentants d'organismes nationaux actifs dans le domaine de l'égalité et des partenaires sociaux, suit et conseille le développement de la politique européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

[26] JACQUOT Sophie, *L'action publique communautaire et ses instruments, La politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming*, Programme doctoral de sociologie politique et politiques publiques, IEP Paris, 2006, p.33

valeur égale, revendiquée par l'article 119. Toutefois, ce n'est pas un désir de justice sociale qui guide la Communauté Européenne mais bien une vision utilitariste. Ce sont en effet des exigences d'ordre économique qui sont à l'origine d'une telle volonté : il s'agit avant tout d'éviter que des distorsions salariales ne faussent le libre jeu de la concurrence entre les industries des états membres. Au même titre que l'on entend éviter les discriminations entre secteurs économiques, on souhaite éviter la concurrence entre personnes morales ou physiques au sein de l'espace européen nouvellement créé.

En même temps qu'il l'institue, l'article 119 du Traité définit très restrictivement le domaine d'action de la politique communautaire d'égalité. Il restera pourtant le seul et unique élément de droit originaire dans le domaine jusqu'à la signature du Traité d'Amsterdam. Il est important de prendre acte du fait que l'Union Européenne entre par le « tout petit bout de la lorgnette » dans le problème des inégalités hommes/femmes : ce constat permettra notamment de prendre toute la mesure du chemin parcouru depuis.

Malgré cette inscription de la première heure dans le droit originaire, la question de l'égalité des rémunérations hommes/femmes va rester en sommeil pendant de longues années, ignorée par les Etats membres. La prise de conscience précoce(dès 1960) de cette inertie des Etats membres par le Conseil Européen qui tente de relancer l'intérêt des Etats en incitant les institutions européennes à travailler dans ce sens, n'aura que peu d'impact. La question des femmes, exclusivement liée à celle du marché du travail, avait jusqu'alors été vécue comme une solution économique, qui permettait de pallier une pénurie de main d'œuvre que les vagues d'immigration parvenaient à peine à combler. Le seul problème identifié avant les années 70 est celui de l'insuffisante formation de la population active féminine et d'une sous-exploitation du gisement de main d'œuvre que les femmes représentent.

Il faudra attendre le milieu des années 1970 pour voir ré-émerger la question dans un contexte « favorable » à un regain d'intérêt pour la question des rémunérations. L'Europe connaît alors des premiers signes de récession qui relance l'intérêt pour les préoccupations sociales et voit renaître des revendications féministes dans de nombreux Etats membres. En 1972, le contenu d'un rapport commandé par la Commission Européenne à la sociologue française Evelyne Sullerot va susciter un intérêt certain et

convaincre des liens qui existent entre discrimination en matière de rémunération, et ségrégation horizontale et verticale entre les sexes sur le marché du travail. C'est également une des premières fois que la question de la nécessité du développement des modes de garde est suggérée au niveau communautaire. Cette conjonction de facteurs va inciter les institutions à adopter une politique volontariste en matière sociale avec le *Programme d'action sociale* qui voit le jour en 1974 et peu à peu convaincre que seule des mesures contraignantes peuvent faire de l'égalité de rémunération une réalité.

L'année 1975, décrétée *Année internationale des femmes* par les Nations Unies, va représenter une fenêtre d'opportunité[27] pour la mise sur agenda du problème. C'est cette même année que sera organisée la Conférence de Mexico qui va lancer la *Décennie de la femme,* dont nous avons souligné l'importance précédemment, et que sera votée la première directive européenne[28] (le 10 février 1975) avec pour objectif d'étendre, de renforcer et permettre l'application concrète du principe de l'article 119. Elle sera suivie en février 1976 par une seconde directive[29], qui vient s'appliquer au domaine de l'emploi et aux conditions de travail et introduire le principe de l'égalité de traitement dans la législation.

En parallèle, la Cour de Justice Européenne contribue à ouvrir le champ d'application du principe d'égalité de rémunération (arrêts *Defrenne I* et *II*[30]). L'arrêt *Defrenne III* (du 15 juin 1978) permet à la Cour d'affirmer que l'élimination des discriminations fondées sur le sexe vise la reconnaissance des droits fondamentaux de la personne humaine. La jurisprudence a donc joué un rôle non négligeable vers le passage

---

[27] KINGDON John (*Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Mass., Little, Brown and Co., 1984), nous présente cette « fenêtre d'opportunité », qui permet d'inscrire un problème comme prioritaire et devant faire l'objet d'une attention particulière des décideurs politiques, comme caractérisée par trois registres constitutifs de la sphère politique : le courant des problèmes (plus ou moins aigus) ; le courant des solutions, mesures de politiques publiques circulant dans les milieux spécialisés ; le courant politique qui évolue selon le calendrier politique (élections, changement de gouvernement...).

[28] Directive 75/117/CEE du 10 février 1975 : rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et féminins:

[29] Directive 76/207/CEE du 9 février 1976 : mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes pour l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles et les conditions de travail.

[30] Arrêt Defrenne II du 8 avril 1976 (aff. 43/75): la Cour a reconnu l'effet direct du principe d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes et a jugé que ce principe s'imposait non seulement à l'action des autorités publiques mais s'étendait également à toutes les conventions visant à régler de façon collective le travail salarié.

de l'égalité de rémunération à l'égalité de traitement tel qu'il est inscrit dans les directives européennes.

b) De l'égalité de traitement à l'égalité des chances

La méthode qui consiste à passer par le droit, la modification des normes inégalitaires et la production de normes interdisant les discriminations a été, dans un premier temps, la méthode exclusivement privilégiée par l'Union Européenne. Mais les statistiques démontrent que certaines inégalités demeurent et en appellent à de nouvelles mesures. Après avoir exclusivement privilégié la question du salaire et de l'égalité de rémunération, et progressivement opté pour l'« égalité de traitement », donc de droits, l'Union Européenne s'ouvre dans un troisième temps à la notion d' « égalité des chances ».

Dans un article consacré à la question de l'égalité des sexes, Catherine Barnard[31], rend compte des mécanismes qui ont pu convaincre l'Union Européenne de choisir l'égalité des chances : « *la notion étroite, formelle d'égalité, adoptée par la législation, ne peut être utile qu'à la minorité capable de se conformer au stéréotype masculin, mais ne peut toucher ou rectifier les entraves structurelles fondamentales* ». Par « *entraves structurelles fondamentales* », l'auteur fait notamment référence aux responsabilités domestiques et en matière de soins qui incombent généralement aux femmes et font obstacle à leur capacité à se poser en égales de l'homme. Le passage vers la notion d'égalité des chances est « *un tournant qui fait passer de l'individu au groupe, visant la mesure dans laquelle les chances des particuliers sont subordonnées à leur statut social et historique* ». L'UE entend désormais viser l'égalité de résultats en équilibrant les positions de départ, en donnant plus à celles (puisqu'il s'agit des femmes) qui subissent des désavantages.

Trois directives, adoptées entre 1975 et 1978[32] dans le contexte de difficultés d'application de l'article 119 que nous venons de décrire, et alors que l'Europe rentre dans une phase de récession économique, ont du mal à être appliquées. Ce constat

[31] BARNARD Catherine, « L'égalité des sexes dans l'Union Européenne : un bilan », *L'Union Européenne et les Droits de l'Homme*, ALSTON Philip (Dir.), Bruxelles, Ed. Bruylant, 2001, pp. 228-229
[32] cf. annexe 4, Principales directives de l'Union Européenne

pousse l'Union Européenne à élaborer au début des années 1980, de nouveaux moyens d'action qui prennent la forme de programmes d'actions spécifiques « *pour les femmes* ». La résolution du Conseil du 12 juillet 1982[33] lance le *Premier programme d'action pour la promotion de l'égalité des chances pour les femmes* (1982-1985) qui a pour objectif d'encourager la participation des femmes dans tous les secteurs professionnels. Cette résolution autorise « *la réalisation de l'égalité des chances dans les faits par la mise en œuvre [...] d'actions positives* ». Le deuxième programme (1986-1990), portant le même intitulé que le premier, entend s'attacher à promouvoir l'égalité des chances dans la vie économique, sociale et culturelle en agissant en amont du marché du travail (formation) et sur les mentalités de tous les acteurs, et notamment celles des femmes (actions culturelles). Il élargit les pistes d'actions mais reste focalisé sur l'emploi et les domaines connexes comme la question de la garde d'enfants, la protection de la maternité, et le harcèlement sexuel. Ce programme s'adresse spécifiquement aux femmes « *en tant que groupe, et en tenant compte de leur identité sexuelle et reproductive* [34] ». Avant 1990, le champ d'action de la politique communautaire reste donc largement circonscrit au domaine de l'emploi salarié et s'adresse uniquement aux femmes. La sphère publique d'intervention se confond et se réduit à la sphère professionnelle. L'approche par le droit a été investie de façon significative et le champ de l'égalité des chances se structure progressivement sous l'influence d'instruments qui restent cependant non contraignants[35]. Les instruments se succèdent et se complètent pour parfaire ou corriger les précédents.

2. Le tournant des années 1990 : vers la construction d'un instrument de politique publique, le gender mainstreaming

a) Le contexte d'émergence

Le début des années 1990 marque un tournant décisif dans la façon de concevoir l'objectif d'égalité. Jusque-là, la mise en œuvre de la politique communautaire d'égalité

[33] CONSEIL DE L'UNION EUROPENNE, *Résolution du Conseil concernant la promotion de l'égalité des chances pour les femmes*, 12 Juillet 1982 (JO C 186 du 21/07/1982)
[34] JACQUOT Sophie, « L'action publique communautaire ... », 2006, op. cité, p. 219
[35] Les programmes d'actions sont avant tout des instruments économiques de redistribution qui autorisent le financement de projets par le système des appels d'offre. Ce système de financement qui permet d'orienter l'action publique dans certains domaines de politiques publiques n'a pas de caractère contraignant envers les Etats membres ou les autres acteurs potentiellement concernés par les appels d'offres.

se faisait principalement via la création de programmes « d'actions positives », qui plaçaient exclusivement les femmes comme public cible. Malgré plusieurs années de mesures positives, dont l'intensité et le nombre ont été variables selon les pays et les domaines, les résultats en matière d'égalité hommes/femmes sont jugés insatisfaisants par les instances européennes. On restait du côté de « mesures isolées » qui semblaient n'avoir d'impact qu'à la marge du système et peu jouer sur les représentations et les rapports sociaux de sexe. La recherche d'une nouvelle voie apparaît alors nécessaire.

Dans le sillage de la troisième Conférence des Nations Unies sur les Femmes (Nairobi 1985), se diffuse, dans divers documents internationaux et essentiellement en corrélation avec la notion de développement, un nouveau concept : le *gender mainstreaming*. C'est dix ans plus tard, lors de la Conférence de Pékin (1995), que ce concept est trouve sa consécration et est largement explicité. Le *gender mainstreaming*, que l'on peut traduire par « approche intégrée de l'égalité » (AIE) ou par « approche intégrée du genre », est défini comme une étape nouvelle vers l'égalité des sexes qui va plus loin que les politiques spécifiques d'égalité utilisées jusqu'alors et qui « *ne suffisent pas* » à constituer une société égalitaire. « *Il apparaît clairement que de nouvelles approches, de nouvelles stratégies et de nouvelles méthodes sont requises, si l'on veut que le principe devienne réalité. Il doit être envisagé dans une perspective plus large, structurelle et embrasser un plus grand nombre d'acteurs/actrices. L'approche intégrée de l'égalité se présente comme l'une des stratégies possibles* ». L'objectif est de questionner la nature sexuée de l'action publique et d'inviter les gouvernements à *«favoriser une politique active et visible en vue d'intégrer une démarche soucieuse de l'égalité entre les sexes dans toutes les politiques et dans tous les programmes en analysant notamment, le cas échéant, les conséquences qui en résultent, respectivement, pour les femmes et pour les hommes, avant toute prise de décision ».* Cette conférence, ainsi que la phase de préparation qui la précède, constituent un véritable tremplin pour l'approche intégrée : elles lui apportent une légitimité en faisant de l'ONU « *un garant* »[36] de sa pertinence. L'Union Européenne, qui avait déjà fait apparaître la notion d'approche intégrée de l'égalité de façon discrète dans son troisième programme d'action (1991-1995), décide d'en faire un axe majeur de

[36] JACQUOT Sophie, « Genrer les politiques publiques, … », op. cité, p.8

sa politique d'égalité entre les sexes. Des facteurs favorables[37] viennent conforter ce choix: l'arrivée des nouveaux Etats membres à tradition « égalitaire »[38] (Suède et Finlande), le nombre de femmes commissaires et parlementaires en progression et la volonté du Président de la Commission Européenne, Jacques Santer, qui souhaite faire de la thématique « *le fil conducteur de l'action de la Commission* ».

b) Un double mouvement d'ouverture

Le *gender mainstreaming* devient donc un nouveau référentiel au niveau européen et vient s'ajouter dans la panoplie des instruments législatifs et réglementaires qui composent la politique communautaire d'égalité entre les sexes. En 1998, un rapport[39] en donne une définition et propose officiellement la traduction française « d'approche intégrée de l'égalité » (AIE):

> *« L'approche intégrée consiste en la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques».*

Elle a pour objectif d'intégrer, de manière systématique, les attentes et besoins propres aux femmes et aux hommes, reconnus comme différents, dans toutes les politiques et ceci au stade de la planification, de la mise en oeuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques publiques et de tout type de projet mené par les institutions de la sphère publique. L'AIE se démarque nettement des approches de l'égalité des droits (la limite principale de l'égalité par le droit réside dans l'écart qui peut se creuser entre égalité de jure et égalité de facto) et de l'égalité des chances (visant l'égalité de résultat en équilibrant les positions de départ): elle propose de s'attaquer aux inégalités à la racine plutôt qu'en recourant à des actions compensatrices en aval. L'analyse des politiques sous l'angle du genre doit permettre de détecter et de prévenir tout impact potentiellement négatif d'une politique publique sur l'un ou l'autre des deux sexes.

---

[37] Voir SEMBLAT Marie- Lise, « Des femmes au genre : l'enlisement ? », *Sexe et politique, Approche de genre*, Revue Territoires, Janvier 2006, p.31

[38] L'Union Européenne accueille en 1995 trois nouveaux membres : la Finlande, la Suède et l'Autriche.

[39] CONSEIL DE L'EUROPE, Rapport final d'activités du groupe de spécialistes constitué en 1995 à l'initiative du Conseil de l'Europe « L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des bonnes pratiques », EG-S-MS (98) 2, Strasbourg, 1998

L'AIE ne s'intéresse donc pas uniquement aux femmes. Le rapport final d'activités du groupe de spécialistes reconnaît que l'une des raisons qui explique la persistance des inégalités tient aux méthodes utilisées jusqu'à ce jour pour promouvoir l'égalité : «*la plupart des mesures prises concernent essentiellement les femmes. Elles s'adressent plus particulièrement à elles sans tenir compte des hommes, même dans les cas où elles ont besoin de corriger des déséquilibres constatés. C'est pourquoi elles n'ont touché qu'un public limité et surtout féminin. Il devient maintenant évident que tout changement restera minime tant que l'on ne s'occupera que d'un aspect du problème*»[40]. Une première inflexion, notable dans le troisième programme d'action communautaire (1991-1995), avait déjà marqué, dès le début des années 1990, le passage de programmes d'action pour la promotion de l'égalité des chances « *pour les femmes* » vers des programmes d'égalité des chances « *entre les femmes et les hommes* ». Le choix du *gender mainstreaming* consacre cette façon de penser « hommes et femmes » et non plus uniquement « femmes ». L'utilisation du mot *gender*, « genre », qui renvoie au sexe social des individus, signifie que l'on s'intéresse aux rapports hommes-femmes dans notre société et aux manières selon lesquelles s'y organisent la production et la reproduction des biens et des personnes, celles-ci reposant essentiellement sur la base d'une division du travail et des activités largement commandée par ce que l'on appelle les « rapports sociaux de sexe ». Par cette entrée, il s'agit de s'intéresser à la distribution sociale des places et des rôles tant des hommes que des femmes et aux relations de coopération souvent conflictuelles entre eux pour coproduire la société. On prend en considération le fait que hommes et femmes, à travers les rôles sociaux qui leur ont été imposés au fil du temps, occupent une place différente au sein de l'ensemble du système de production-reproduction socio-économique. Ils « contrôlent » ou exercent donc un pouvoir plus ou moins important sur une ou plusieurs sphères : sphère « reproductive » (tâches domestiques, éducation et soins apportés aux enfants et personnes à charge, ...), sphère productive (production des ressources économiques), sphère sociale ou communautaire, sphère politique... Les rôles sociaux qui ont été attribués à chacun des sexes créent donc des inégalités d'accès aux ressources mais aussi du point de vue du contrôle de leur utilisation. La place des femmes et des hommes au sein de la société renvoie donc à des potentiels et des effets réseaux que les un-e-s et les autres sont plus ou moins à même d'activer pour faire

[40] CONSEIL DE L'EUROPE, ibidem p.11

valoir leurs droits et accéder à l'équité, l'égalité des chances. Dès lors, on comprend que la prise en compte du genre ne privilégie aucun des deux sexes a priori, mais les distingue pour mieux adapter les politiques.

Le 21 février 1996, la Commission Européenne adopte une communication intitulée « Intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques et actions communautaires », et définit la politique de *mainstreaming* comme une politique qui ne consiste pas « *à limiter les efforts de promotion de l'égalité à la mise en œuvre de mesures spécifiques en faveur des femmes, mais à mobiliser l'ensemble des actions et politiques générales spécifiquement pour l'égalité* ». La philosophie du quatrième programme d'action (1996-2000) sera très nettement orientée par cette communication. En 1997, le Traité d'Amsterdam consacre cette transition : "*La Communauté a pour mission [...] de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté [...] l'égalité entre les hommes et les femmes...*" (article 2) et " *Pour toutes les actions visées au présent article, la Communauté cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes.* " (article 3). Les frontières normatives qui limitaient jusque-là l'action communautaire au domaine de l'emploi et du marché du travail volent en éclat à l'article 13, qui étend les prérogatives de l'UE en matière de lutte contre les discriminations à raison du sexe à l'ensemble de ses compétences: « *Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil [...], peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.* ». Dans le même temps, l'article 141, rend possible les mesures d'actions positives.

A la fin des années 1990, dans le cadre européen, le principe d'égalité a acquis le caractère d'un droit fondamental reconnu par le juge, le législateur et les Traités, comme en témoigne la place accordée au principe dans le traité d'Amsterdam.

Chapitre 2

Dix ans d'approche intégrée pour quels constats?

Dix ans après le lancement officiel de l'approche *gender mainstreaming* au niveau européen, où en est-on ? L'année 2005 a marqué le dixième anniversaire de la conférence de Pékin et, à cette occasion, de nombreux rapports ont tenté de dresser un bilan de dix années d'approche intégrée. Le Lobby européen des femmes (LEF)[41] a analysé les progrès accomplis au niveau européen et identifié les principaux défis à relever. Le rapport[42] met en avant des résultats «*mitigés* » : « *si l'engagement envers l'intégration de la dimension de genre apparaît dans de nombreux documents politiques européens, en revanche, nous constatons que le principe n'a pas été appliqué de manière systématique ou que le genre a simplement été cité sans toutefois être réellement intégré dans les décisions politiques. [...]On a accordé trop peu d'importance aux possibilités de changement données par le gender mainstreaming.* » Bilan mitigé donc, après 10 ans d'injonctions variées, destinées à encourager les Etats membres à se mettre à l'ouvrage. Les différentes instances de l'Union Européenne s'accordent aujourd'hui pour réaffirmer avec fermeté l'objectif d'égalité selon des modalités que l'on pourrait qualifier de « nouvelles » et semblent parfaire les instruments de mise en œuvre de l'approche intégrée mis à la disposition des Etats membres.

---

[41] Fondé en 1990, le Lobby Européen des Femmes est une organisation non gouvernementale qui rassemble plus de 4000 organisations de femmes partout en Europe. Sa mission est de travailler à la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes, et de veiller à ce que cet objectif soit pris en considération dans toutes les politiques de l'Union européenne. Le LEF jouit du statut d'observateur auprès du *Comité consultatif sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes* de la Commission européenne, ainsi que du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et du Comité économique et social de l'ONU.

[42] LOBBY EUROPEEN DES FEMMES, Rapport « Pékin+10,1995-2005 : évaluation de la mise en oeuvre de la plate-forme d'action de pékin par l'union européenne », novembre 2004, http://www.womenlobby.org, pp. 7 -8

I. Un objectif réaffirmé: des acteurs toujours en quête de résultats

L'Union Européenne a réaffirmé son plein engagement en faveur de l'égalité hommes / femmes à de nombreuses reprises au cours des dernières années : ce fut le cas dans le cadre de l'agenda social pour la période 2005-2010, qui complète et étaye la stratégie renouvelée de Lisbonne[43] pour la croissance et l'emploi, mais également plus récemment, dans le cadre de travaux spécifiques menés par différentes instances européennes. Il pourrait être intéressant d'analyser en quels termes s'exprime aujourd'hui l'UE pour comprendre si des inflexions sont perceptibles dans la façon d'aborder l'objectif d'égalité et de le mettre en œuvre.

1. Vers la reconnaissance de l'égalité hommes/femmes en tant qu'objectif autonome ?

A ce stade de la réflexion, il est important de mesurer l'ampleur du chemin parcouru au cours des cinquante dernières années, notamment au niveau communautaire. Historiquement, l'Union Européenne intègre, pour ce qui pourrait être analysé comme de « mauvaises raisons », purement économiques et utilitaristes, un objectif restrictif d'égalité de rémunération entre travailleurs masculins et féminins. Même si cette entrée première par l'économique, élément déclencheur d'un processus encore à l'œuvre à ce jour, a su largement dépasser la question de l'égalité de salaire et la sphère professionnelle dans les années 1990, force est de constater que l'Union Européenne a encore des difficultés à se déprendre d'une vision utilitariste. L'égalité entre les hommes et les femmes est toujours présentée comme un moyen au service d'un objectif économique, « *un élément clé de la stratégie qui vise à remettre l'Europe dans le chemin de la croissance et de la création d'emploi*[44] », comme régulièrement énoncé dans un grand nombre de communications des institutions européennes.

---

[43] Lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, l'objectif pour la décennie 2000-2010, dite « stratégie de Lisbonne », a été adoptée en vue de faire de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Des objectifs chiffrés précis, notamment en matière de taux d'emploi et de croissance, ont été fixés à cette occasion.

[44] COMMISSION EUROPEENNE, extrait de la Préface rédigée par Vladimir Spidla, Membre de la Commission Européenne chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, « L'égalité

Néanmoins, il n'est pas rare de constater que la question de l'égalité hommes/ femmes est de plus en plus nettement invoquée en tant qu'objectif autonome, « *un droit fondamental, une valeur commune de l'Union Européenne* ». C'est ce que met en avant la Commission européenne dans une communication récente[45], sous la forme d'une "Feuille de route ", qui fixe des actions concrètes destinées à faciliter la résorption des disparités entre les sexes pour la période 2006-2010. Ce document retient six domaines d'action prioritaires: l'indépendance économique pour les hommes et les femmes, la conciliation de la vie privée, familiale et professionnelle, la représentation équitable de chaque sexe dans la prise de décision, l'éradication de la violence liée au sexe et la lutte contre la traite d'êtres humains, l'élimination des stéréotypes liés au genre, la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les relations extérieures et les politiques de développement. Les 21 autres initiatives de la feuille de route envisagent entre autres la révision de toute la législation communautaire sur l'égalité des sexes, la prise en compte de la spécificité des sexes dans toutes les politiques, la promotion de l'esprit d'entreprise chez les femmes et la création d'un réseau de femmes occupant des postes à responsabilités dans les domaines de l'économie et de la politique...Un foisonnement de directions stratégiques qui en dit long sur la difficulté à atteindre l'objectif d'égalité et sur la complexité du problème mais qui, dans le même temps, fait la part belle à des objectifs qui débordent largement la question de la compétitivité ou de l'emploi. On y décèle une visée davantage humaniste et centrée sur la reconnaissance des droits.

2. Vers un exercice imposé ou un « monitoring souple »?

Comment atteindre des résultats palpables ? Dans son rapport 2006[46], la Commission européenne fait état de la « *persistance des disparités entre les sexes* » et confirme la « *nécessité de prendre des mesures supplémentaires* ». Elle semble compter plus que jamais sur les instruments économiques qu'elle met à disposition des Etats

---

entre les hommes et les femmes dans l'Union européenne », publication de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, Août 2005

[45] COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010*, Bruxelles, le 01/03/2006, COM(2006) 92 final

[46] COMMISSION EUROPEENNE, Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'égalité entre les femmes et les hommes 2006, Bruxelles, le 22/02/2006, COM(2006) 71 final

membres et que constituent les programmes et les financements spécifiques. La Commission a ainsi récemment insisté sur le fait qu'une attention particulière doive être accordée à la pleine utilisation des fonds structurels à l'appui de l'égalité hommes/femmes. Le règlement du Fond Social Européen (FSE) pour la période 2007-2013 traduit de manière plus prononcée l'engagement de l'UE en faveur de l'élimination des inégalités entre les femmes et les hommes:

> *« Axes prioritaires*
> *Dans un cadre général, les activités innovantes, la coopération transnationale et interrégionale,* ***l'égalité entre les hommes et les femmes*** *ainsi que le renforcement de l'intégration sociale et l'emploi des migrants et des minorités sont des axes prioritaires du FSE. Ainsi, les rapports annuel et final d'exécution doivent contenir une synthèse de la mise en œuvre des actions dans ces domaines*[47]*. »*

Ces dispositions du FSE complètent un nouveau principe spécifique relatif à l'égalité des sexes dans le projet de règlement commun à tous les Fonds. Ceci signifie que la prise en compte de la question hommes / femmes est devenue un élément incontournable dans chacun des projets soumis à la Commission par les acteurs européens, notamment les collectivités locales. L'objectif d'égalité hommes/ femmes devient une exigence européenne pour prétendre bénéficier de financements, quel que soit le domaine d'action concerné. Ce devrait donc être un argument de poids pour les décideurs politiques, notamment là où la volonté manque: l'axe de travail égalité hommes/femmes pourrait s'avérer « payant » dans les mois et les années à venir. Certains acteurs[48] et techniciens en poste au sein des collectivités territoriales s'en font déjà l'écho[49].

Au-delà du fait que certains fonds européens vont imposer la thématique égalité hommes/femmes comme un des éléments transversaux, une « règle du jeu », il est important de préciser que d'autres en feront un axe à part entière, en proposant des financements spécifiques et supplémentaires. C'est le cas du nouveau programme

---

[47] COMMISSION EUROPEENNE, Proposition de règlement du Parlement et du Conseil du 14 juillet 2004 relatif au Fond Social Européen.

[48] Entretien n° 17. La personne interrogée précise « En gros, si tu mets le mot "femme" dans quelque chose, tu auras ta subvention européenne »

[49] Au niveau de la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole , l'axe « égalité hommes/femmes » a fait l'objet d'une attention particulière lors de la rédaction du *Projet Urbain Intégré* déposé en mars 2007 à la Préfecture de Région afin d'obtenir des fonds régionaux et communautaires. De la même façon, la cellule « Economie solidaire » a été confrontée, début 2007, à l'obligation de faire apparaître un axe hommes /femmes dans un dossier de demande de subvention.

PROGRESS 2007- 2013 qui recouvre cinq sections[50] dont celle de l'égalité entre les hommes et les femmes. Il vise à approfondir l'analyse des situations relevant de son champ dans les différents pays, contribuer à la mise en place de méthodes statistiques, promouvoir la création de réseaux d'échanges au sein de l'UE et développer l'information sur les objectifs des politiques communautaires en direction de toutes les parties intéressées et du public. Le programme PROGRESS en appelle à des « *échanges d'informations sur les politiques et processus, bonnes pratiques et approches innovantes, ainsi que l'apprentissage mutuel dans le cadre des stratégies en matière de protection et d'intégration sociales* [51]». Cette approche n'est pas sans rappeler celle de la méthode ouverte de coordination (MOC) que privilégie l'Union Européenne dans le domaine social depuis déjà plusieurs années, comme cela l'est explicitement rappelé dans le texte du programme de travail. Cette méthode, qui peut être définie comme une « *régulation par la cognition* »[52], repose essentiellement sur la fixation d'orientations politiques définies par le Conseil Européen, accompagnée d'un processus de «*monitoring souple*» : définition d'indicateurs (principalement sous forme de données chiffrées), et de critères d'évaluation qui permettent par la suite de pouvoir comparer les pratiques au niveau européen et les performances des Etats membres. « *Cet échange d'information mutuel sur la base de dénominateurs communs est censé contribuer à une convergence progressive des Etats [...] par l'expérimentation*[53] ». PROGRESS propose cette démarche. Les appels d'offres pour 2007 entendent favoriser la coordination et la convergence des politiques nationales vers les objectifs et les priorités de l'UE. Cela passe par « *l'amélioration de la connaissance et de la compréhension de la situation des Etats membres* », « *l'apprentissage mutuel* », la « *diffusion des bonnes pratiques et approches innovantes* », « *soutenir l'élaboration d'outils statistiques* »... Les financements iront donc à des acteurs en capacité de réaliser des études, travailler sur

[50] Il s'agit de l'emploi, la protection et l'intégration sociale, les conditions de travail, la lutte contre la discrimination et l'égalité entre les hommes et les femmes.

[51] COMMISSION EUROPEENNE, *Programme d'action communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale PROGRESS*, Programme de travail 2007, DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, Bruxelles, PROGRESS/2006/004

[52] GEORGOPOULOS Théodore, « La méthode de coordination européenne : en attendant Godot ? », note de recherche 01/05, 23 février 2005, Institut d'Etudes Européennes, Université de Montréal, p. 5. L'auteur donne une définition plus précise de la MOC : processus cognitif, la « méthode ouverte de coordination » est apparue au sein de l'UE dans les années 1990, comme méthode de régulation alternative à la méthode communautaire. Son grand mérite résiderait dans sa flexibilité et, de fait, en sa capacité à contribuer à la convergence progressive des politiques nationales dans des domaines où les réticences des Etats membres ne permettent pas l'intégration par le droit, du moins dans les conditions ordinaires assurées par le droit communautaire.

[53] Ibidem, p. 5

des indicateurs, organiser des forums, monter et coordonner des réseaux. PROGRESS se veut un programme de capitalisation : « *l'accent sera mis sur la consolidation et la prise en considération des enseignements tirés des programmes et actions communautaires antérieurs*[54] ».

D'un côté, la politique de la Commission semble être de systématiser l'introduction du principe d'égalité entre les hommes et les femmes et de faire de sa prise en compte une condition d'attribution des financements européens (fonds structurels) ; de l'autre, les méthodes préconisées passent davantage par des systèmes de comparaison des pratiques, souples et censées guider l'action des Etats. L'UE hésiterait-elle entre coercition et régulation souple par la connaissance ?

II. La question cruciale des outils de mise en oeuvre

En matière de *gender mainstreaming* le challenge est triple : savoir quoi faire (identifier)? comment le faire (construire) ? et comment le mesurer (évaluer, mesurer les progrès accomplis) ? Il semble que l'UE ait cherché à proposer aux acteurs sur qui repose le changement un certain nombre d'outils. Mais si Sophie Jacquot[55] confirme l'existence de ce qu'elle qualifie « *d'outils de mise en œuvre* » proposés par l'UE, elle convient néanmoins qu'ils consistent « *davantage en un ensemble de procédures qu'en des contenus substantiels* ». Pour les Etats membres et collectivités, la tâche s'avère plus qu'ambitieuse : le *gender mainstreaming* « *reste un dispositif extraordinairement abstrait* ». C'est ce que révèlent des initiatives récentes d'acteurs divers qui tentent de se donner les moyens de s'engager et de définir des modalités de travail, de mise en œuvre et de mesure du travail accompli.

1. Le besoin de méthodologie et d'instruments d'application

Les personnes qui connaissent le concept et ont l'occasion de le manipuler confirment l'intérêt du « genre » pour penser les origines des différences entre les sexes:

[54] COMMISSION EUROPEENNE, *Programme ... PROGRESS,* op.cité, p.2
[55] JACQUOT Sophie, « Genrer les politiques publiques, ... », op. cité, pp. 358-360

« *alors que la pratique m'aurait renforcée dans l'idée d'injustices faites aux femmes [...], au niveau du " c'est pas juste, il faut se battre " [...], si on aborde sous l'angle du genre, on est plus dans des mécanismes de compréhension, dans une logique d'efficacité finalement* [56] ». Son intérêt intellectuel, indéniable, pour comprendre comment une société en vient à définir socialement des rôles pour chacun des deux sexes, et à construire un rapport de domination de l'un vis-à-vis de l'autre, trouve sa limite lorsqu'il s'agit de définir une stratégie d'action. Qu'on le nomme instrument, outil ou concept, le *gender mainstreaming* peine à devenir opérationnel. Comment un terme utilisé pour « penser » la différence des sexes et les rapports de domination pourrait-il trouver sa place dans l'action au sein d'institutions qui « font » ? De même qu'il n'existe pas de définition consensuelle de l'égalité, il n'existe pas de méthodologie type, véritable « b. a. ba » de l'approche intégrée de l'égalité, indiquant par quel « bout » il faut commencer. Parfois stratégie et objectif se confondent : la participation à part entière des femmes aux processus de décision est-elle un objectif ou un moyen ?

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), à travers sa Commission des élues locales et régionales, initiait en 2003 un projet qui aboutit l'année suivante à la publication d'une brochure *La ville pour l'égalité*[57] qui porte le sous-titre éclairant *« une méthodologie et de bonnes pratiques pour l'égalité des hommes et des femmes ».* Ce document identifiait les conditions essentielles à réunir pour construire une ville égalitaire et recensait des initiatives développées par des municipalités européennes dans leurs principaux domaines de compétences, pour favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes et l'intégration transversale de la dimension du genre dans l'ensemble des politiques publiques (*mainstreaming*). Le Secrétaire Général du CCRE, le décrit dans la Préface, comme « *un véritable outil de travail* » pour les élues et les élus locaux et régionaux ou expert(e)s dans ce domaine souhaitant développer des politiques locales en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. L'intérêt suscité par cette démarche, qui confirme le besoin de concrétude que nous venons d'énoncer, a incité le CCRE à proposer la rédaction d'un « *document politique* » qui viendrait compléter l'outil méthodologique qu'il venait d'élaborer. C'est chose faite depuis mai 2006 avec le lancement de la « *Charte pour*

[56] Entretien n°14

[57] CONSEIL DES COMMUNES ET DES REGIONS D'EUROPE, La ville pour l'égalité, 2005, document téléchargeable sur le site du CCRE , http://www.ccre.org/bases/T_599_26_3520.pdf

l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale »[58]. Fruit d'une année de réflexions et d'échanges auxquels ont participé l'ensemble des partenaires du CCRE ainsi que des « experts » (notamment la française Françoise Gaspard, experte du Comité CEDAW des Nations Unies), la Charte a reçu le soutien de 16 associations nationales membres du CCRE parmi lesquelles l'AFCCRE et de 9 partenaires directs (municipalités allemande, autrichienne, espagnole, française...). Six mois après son lancement, la Charte était déjà signée par plus de 200 collectivités de différents pays. Pour la France, une trentaine d'entre elles l'avaient soit déjà ratifiée (notamment le conseil régional de Bretagne, le conseil général de Saône et Loire, les villes de Sceaux, Saint-Jean-de-la-Ruelle ou Nolay), soit s'étaient engagées dans une démarche dans ce sens (villes de Paris, de Lyon, le conseil général de l'Isère, les conseils régionaux du Limousin, de Midi-Pyrénées, de Picardie...). La Commission européenne a retenu ce projet dans le cadre du cinquième programme d'action communautaire pour l'égalité des femmes et des hommes (2001-2006) et accordé des financements spécifiques au CCRE afin qu'il fasse la promotion de la Charte partout en Europe. En décembre 2006, le premier séminaire organisé dans ce but par la section française du CCRE, a obtenu un grand succès. Le nombre de participants a largement dépassé les espérances des organisateurs (plus de 50 inscrits), qui se sont vus obligés de refuser des inscriptions supplémentaires. Parce qu'elle définit des « *principes opérationnels* » ainsi qu'une liste d'actions qui doivent permettre aux collectivités d'agir en fonction de leurs compétences (action sociale, déplacements, santé et accès aux soins, culture, logement, inclusion sociale...) et « rôles » (employeur, adjudicateur de contrats, prestataires de services...), la Charte suscite beaucoup d'intérêt chez les techniciens et élus qui ont pour fonction, mission ou volonté de passer à l'action. Brigitte Périllié, dans le cadre de sa délégation à la qualité de vie et à l'égalité hommes/femmes à la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, a souhaité que le travail entamé au sein des services s'appuie sur la Charte comme une *« base de travail »*. Une consultante spécialisée en conseil en égalité professionnelle et en innovation sociale, en souligne également la pertinence pour les collectivités soucieuses de mettre en place un plan d'actions[59]. Cela va dans le sens de ce qu'elle appelait de ses vœux dans un article

[58] CONSEIL DES COMMUNES ET DES REGIONS D'EUROPE, *Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale*, 2006, document téléchargeable sur le site du CCRE http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_fr.doc, disponible en annexe 5.

[59] GUEGUEN Isabelle, « La prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les stratégies territoriales » - *Jeudis du projet d'agglomération* organisé à l'initiative de la Communauté

publié début 2006[60] : l'avènement d'« *une culture de l'égalité qui soit plus pratique qu'idéologique* ».

Ces deux initiatives consécutives du CCRE témoignent de la nécessité pour les acteurs chargés de l'application de l'approche intégrée de construire pas à pas des outils de mise en œuvre, une méthodologie de l'intégration de l'égalité dans l'action publique. L'UE semble être tout à fait consciente de ce besoin de « concrétude ». Un *Institut européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes*[61] devrait ainsi voir le jour en 2007 et bénéficier d'un budget de 52,5 millions d'euros jusqu'en 2013. Au-delà d'une mission de collecte, de regroupement et d'analyse d'informations sur l'égalité hommes / femmes, l'idée est de lui confier un rôle éminemment opérationnel : « *sur la base des données objectives, fiables et comparables qu'il aura rassemblé, il devra élaborer des outils méthodologiques destinés à mieux intégrer l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les politiques communautaires* ». Une autre de ses tâches sera également « *d'organiser des activités destinées à favoriser l'échange d'expériences et le développement du dialogue au niveau européen* ». Un rôle très concret donc, de traducteur, d'organisateur, de support aux Etats membres et aux acteurs de bonne volonté.

2. *Définir un langage commun, des objectifs et des outils de suivi*

Le rapport du LEF, auquel nous avons précédemment fait référence, pointe un aspect central dans la difficile mesure de l'approche intégrée. *« Il s'avère en outre difficile de juger de la mise en oeuvre de cette stratégie (gender mainstreaming) au niveau national. [...] Il serait important, pour toutes les politiques et initiatives d'intégration de la dimension du genre d'utiliser un langage et des calendriers plus concrets et de mettre en place des budgets, des objectifs et des outils de suivi*[62]. »

---

d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole sur le thème *Politiques d'agglomération et égalité hommes/femmes : comment conjuguer le développement local au féminin et au masculin* - 15 Mars 2007

[60] GUEGUEN Isabelle, « L'égalité hommes / femmes dans les politiques publiques locales : le stade du balbutiement », *Sexe et politique, Approche de genre*, Revue Territoires, Janvier 2006, p. 14

[61] COMMISSION EUROPEENNE, *Proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil portant création d'un Institut Européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes*, COM (2005) 81, JOC 125 du 25/05/2005

[62] LOBBY EUROPEEN DES FEMMES, Rapport *Pékin+10*..., op. cité, pp. 7 -8

Un exemple français illustre la démarche. En 2003, le gouvernement français via le Ministère de la cohésion sociale et de la parité, affirmait avoir « *donné une nouvelle impulsion à la mise en œuvre, en France, de l'approche intégrée de l'égalité* ». Il n'est pas inutile de se pencher sur ce que le gouvernement entendait alors par « *nouvelle impulsion* » : la voie privilégiée était celle de la rédaction d'une charte et de la fixation d'objectifs élaborés suite à de nombreuses concertations avec les acteurs qui contribuent, localement ou à l'échelle nationale, à faire progresser l'égalité entre les femmes et les hommes. Les travaux ont abouti, le 8 mars 2004, à la remise officielle au Premier ministre de la *Charte de l'égalité entre les hommes et les femmes*, qui constituait en quelque sorte l'agenda et la feuille de route de tous les acteurs signataires. Aux côtés des ministères, les élus locaux, les partenaires sociaux, les chambres consulaires et l'ensemble de la société économique et civile ont défini des propositions d'actions qu'ils se sont engagés à réaliser en trois ans. Il a été convenu qu'un bilan annuel de la mise en œuvre de la charte serait réalisé le 8 mars, à l'occasion de la Journée internationale des femmes. Deux ans après le lancement de la charte de l'égalité, le bilan est jugé « *positif* » : 39 % des 280 engagements interministériels, actés dans la Charte, ont été réalisés et 24% sont en cours de réalisation.

De son côté, depuis 2004, la Commission élabore chaque année à la demande du Conseil un rapport sur l'égalité entre les hommes et les femmes qui mesure les progrès accomplis en matière de *mainstreaming*, identifie des défis à relever et fait des propositions d'orientation politique. Certaines réunions du Conseil Européen ont intégré des décisions relatives à l'égalité hommes / femmes dans leurs conclusions et notamment des objectifs chiffrés. On peut citer par exemple Lisbonne (2000) avec l'élaboration d'objectifs chiffrés de création d'emplois (le taux d'emploi des femmes devra atteindre 60% ou plus en 2010) et Barcelone (2002) avec l'élaboration d'objectifs chiffrés pour l'accueil des jeunes enfants (fournir des services de garde d'enfants pour 33% des enfants âgés de 0 à 3 ans et 90% des enfants âgés de 3 ans à l'âge de la scolarité obligatoire pour 2010).

Au final, ce sont donc trois objectifs principaux que semble s'assigner l'Union Européenne :

- produire de la connaissance en produisant des données pour favoriser le dialogue et la convergence entre les Etats membres ;
- diffuser la connaissance et favoriser l'échange des bonnes pratiques grâce à la mise en réseau des acteurs et des partenaires ;
- favoriser la production d'outils spécifiques pour appuyer la dynamique et évaluer le degré d'intégration et d'impact de l'approche intégrée de l'égalité entre les hommes et les femmes .

Chapitre 3

Le « cas » français

Nous avons, dans le cadre du premier chapitre, présenté comment des instances supra-nationales, aussi majeures que l'ONU et l'UE, ont abordé la question des inégalités hommes/ femmes et selon quelles modalités elles l'ont inscrite dans leurs préoccupations et cherché à y apporter des réponses concrètes. Le mouvement qui caractérise l'évolution de leur façon de penser et d'agir au cours des cinquante dernières années est celui du passage d'une approche « femmes » à une approche « genre ». La politique communautaire d'égalité entre les sexes s'est construite progressivement et de façon incrémentale, de nouveaux instruments venant parfaire ou corriger les précédents. A l'échelle territoriale inférieure, est-ce la même logique qui a guidé l'action des Etats ? Nous nous pencherons sur le cas français afin d'analyser les réponses données au problème des inégalités par les gouvernements successifs et d'en souligner les spécificités. Le passage vers une approche « genre » n'a pas le statut d'évidence que l'on perçoit au niveau européen. Il ne sera donc pas inutile d'essayer de préciser quels blocages peuvent expliquer ce qui apparaît, aux yeux, de certains comme un retard français en matière de lutte contre les inégalités.

I. Les réponses de l'Etat français au problème des inégalités hommes/ femmes

A l'heure où sont écrites ces lignes, la question des inégalités hommes / femmes a été confiée par le gouvernement Fillon, récemment nommé, au *Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité* dont l'action s'appuie sur le *Service Droits des femmes et de l'égalité* (SDFE). Le rattachement à ce ministère n'a bien évidemment pas toujours été la règle, fluctuant avec les responsables politiques. De la même façon, le statut des responsables gouvernementaux qui ont pris la tête de ce « secteur » de l'action étatique a considérablement varié dans le temps (ministre, secrétaire d'Etat…), ce qui

n'a pas été sans conséquence sur la façon dont a été prise en compte la question des inégalités.

1. Entre reconnaissance et marginalisation

a) D'incessants changements de statut et de ministère de rattachement

Parallèlement aux travaux des instances supra-nationales dont nous avons vu l'engagement dans le premier chapitre, la plupart des pays occidentaux créent dans les années soixante-dix et quatre-vingt, des institutions gouvernementales et administratives en charge de la question des femmes. En France, c'est en 1974 que, pour la première fois, sous un gouvernement de droite, un *Secrétariat d'Etat à la Condition Féminine* est placé auprès du Premier Ministre[63]. Françoise Giroud en assure la charge et procède à la nomination des premières déléguées régionales. Il faudra attendre 1978 pour assister à la création d'un *Ministère délégué à la Condition féminine*, doté d'un cabinet restreint et d'un budget de fonctionnement modeste mais sans administration centrale. L'intitulé de la délégation change en 1981 avec l'élection de François Mitterrand à la présidence de la république et la nomination d'Yvette Roudy, socialiste de longue date, appartenant au cercle des proches du président, au *Ministère chargé des Droits de la Femme*, dans un premier temps Ministre déléguée, puis Ministre à part entière en 1985. Pour la première fois, le décret d'attribution mentionne l'existence de services centraux placés sous son autorité : le *Service Droits des Femmes*. Le mouvement de déconcentration entraîne la désignation dans chaque département d'une déléguée aux droits des femmes et d'une déléguée régionale dans les préfectures régionales dont la fonction est de veiller à l'application des mesures gouvernementales en matière d'égalité. Yvette Roudy entend travailler avec l'ensemble des associations de femmes qui vont profiter d'un financement ministériel non négligeable, principalement dans les premières années du septennat. On peut donc parler durant cette période d'un "féminisme d'Etat"[64] au sens

[63] MINISTERE DELEGUE A LA COHESION SOCIALE ET A LA PARITE, Historique du Service Droits des Femmes disponible sur le site internet http://www.femmes-egalite.gouv.fr

[64] Que ce soit au niveau communautaire ou au niveau national, les années 1970 et 1980 sont marquées par ce que l'on appelle le « féminisme d'Etat », que Françoise Thébaud définit comme « *la mise en œuvre par les pouvoirs publics d'une politique d'égalité des sexes et de lutte contre les discriminations dont sont victimes les femmes, c'est à dire comme la traduction en mesures politiques de revendications féministes*». Il se caractérise par le militantisme des fonctionnaires qui se reflète dans le fonctionnement de la structure institutionnelle.

où l'Etat reprend le discours féministe de l'égalité à promouvoir entre les sexes. Commence alors une période d'activité importante, notamment législative. Plusieurs lois voient le jour entre 1981 et 1986 : Loi de juillet 1983 sur l'égalité professionnelle (dite loi Roudy), Loi de janvier 1984 (mesures destinées à éliminer les discriminations entre hommes et femmes dans la Fonction publique), Loi de décembre 1985 (donnant la possibilité de joindre au nom du père, celui de la mère en tant que nom d'usage pour les enfants). Le 2ème septennat de F. Mitterrand (1988-1995) ne reconduit pas de structure ministérielle mais lui préfère un secrétariat aux droits des femmes (2ème gouvernement Rocard 1988-1991). « *Les socialistes revenus au pouvoir en 1988 après la première cohabitation estiment sans doute que l'essentiel a été fait en matière de droits des femmes* »[65].

Dans la période qui suit, les structures chargées de mettre en œuvre les politiques en faveur de l'égalité semblent avoir « *manqué de poids et de visibilité*[66] ». L'autorité sur l'administration centrale est successivement confiée en 1993 à Simone Veil, Ministre d'Etat à la tête du *Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville*, en 1995 à Colette Codaccioni, Ministre de la Solidarité entre les Générations, puis en 1997 à Martine Aubry, Ministre de l'emploi et de la solidarité. En 2002, Nicole Ameline est nommée Ministre déléguée à la Parité et à l'Egalité professionnelle, avant d'accéder au rang de Ministre en mars 2004. Rang auquel Catherine Vautrin, nommée ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité qui la remplace l'année suivante, n'accède pas. C'est le Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement qui a autorité sur le SDFE, le ministre délégué à la Promotion de l'Egalité des chances se voyant octroyer la possibilité d'en disposer.

b) La perpétuelle recherche de légitimité

Sandrine Dauphin montre, dans une analyse menée en 2006 [67], que l'administration française en charge de la question des femmes, et plus largement de

[65] DUBESSET Mathilde , « Genre et politique dans l'Europe des années 1980- 2000 » CF Histoire, Politique, sociétés et différence des sexes, France-Europe, 19e-20e siècles - IEP de Grenoble, année universitaire 2006/2007

[66] LEBRUN Sabine, *La promotion de l'égalité hommes/femmes : études des stratégies adoptées en France et en Europe*, Mémoire IEP Grenoble, 2000, p. 85

[67] DAUPHIN Sandrine, « L'élaboration des politiques d'égalité ou les incertitudes du féminisme d'Etat : une comparaison France / Canada », *Les cahiers du genre*, n° Hors série, Paris, L'Harmattan, 2006, pp. 95-116

l'égalité, subit, à la fin des années 80 et au début des années 90, une remise en cause de sa légitimité. Cette remise en question coïncide avec la fin de la période durant laquelle « *il s'agissait de mettre en conformité le droit avec le principe d'égalité des sexes* » et de mettre fin aux discriminations « légales » qui perduraient entre les deux sexes. Dans de nombreux pays, l'égalité des sexes ne constitue plus une priorité, des problèmes plus urgents (chômage massif, inégalités plus grandes, exclusions, déséquilibres écologiques...) devant trouver leur solution. La fracture est sociale, pas entre sexes. Le challenge est alors de renouveler la légitimité de ces administrations dans un contexte de crise économique renvoyant les préoccupations de l'égalité des sexes au second plan, de rejet de la constitution d'intérêts particuliers, et alors même que la mondialisation encourage l'Etat à se réformer par une culture de l'évaluation et une rationalisation de ses effectifs. Cette nouvelle légitimité passe par la recherche de la réalisation de l'égalité des sexes dans les faits : on privilégie les mesures spécifiques en direction des femmes, dans une logique de rattrapage, notamment dans le domaine de l'emploi.

Progressivement - et paradoxalement pourrait-on dire- l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques semblent contribuer à marginaliser ces administrations au sein de l'appareil de l'Etat. S. Dauphin indique par ailleurs que cette marginalisation est d'autant plus forte que les agents des administrations en charge de la question des femmes et de l'égalité sont largement recrutés au sein des milieux associatifs féministes, processus contribuant à les cantonner, aux yeux des autres institutions, à des militantes dépourvues d'une réelle culture administrative. L'arrivée dans le ciel européen du *gender mainstreaming* permet, selon S. Dauphin, de poser les fondations d'une nouvelle légitimité : en proposant d'inscrire des nouveaux modes de faire au sein de toutes les administrations et institutions ainsi qu'à tous les échelons de la prise de décision, le *gender mainstreaming* porte en lui l'espérance d'une « *pérennité et d'une systématisation de la méthode* ». Non seulement il requière l'investissement de l'ensemble de l'appareil de l'Etat, autorisant et encourageant les administrations chargées de l'égalité à guider et coordonner l'ensemble des travaux des autres administrations en matière d'égalité, mais il encourage également, en tant qu'outil analytique, le développement de l'expertise et transforme les « militantes » en « expertes ».

2. *Un retard français dans la façon d'aborder le problème?*

Le constat dressé par Dominique Méda[68] en 2002 était sans appel: « *on peut, sans grand risque d'être contredit, affirmer que la France, quoi qu'elle en dise et malgré l'image flatteuse qu'elle a longtemps eue à l'étranger [...], accuse aujourd'hui un retard considérable en matière de politiques volontaristes concernant l'égalité entre les hommes et les femmes* ». Tantôt mises à l'honneur, tantôt marginalisées, les instances chargées de promouvoir l'égalité au sein de l'Etat ont eu, et ont encore, bien du mal à se faire une place au sein de l'administration française et peinent à faire évoluer leur approche d'une approche « femmes » à une approche « égalité entre les hommes et les femmes ». Brigitte Périllié, aujourd'hui Maire de Vif, Conseillère générale et Vice-Présidente de la Métro, pour la première fois élue en 1977 et depuis toujours impliquée sur la question des femmes et de l'égalité, estime que l'approche égalité est devenue « *évidente quand on a parlé de la parité, avant on était toujours dans l'idée de droits des femmes* »[69].

De la même façon, l'évolution vers l'approche intégrée prônée dès les années 1990 par l'UE semble avoir été difficile. « *Le gender mainstreaming est loin d'être généralisé dans les politiques publiques et les exemples concrets sont peu nombreux* » notait S. Dauphin en 2006[70]. Lorsque que l'on s'attache à déterminer quand la question du genre et de l'approche intégrée a fait irruption au sein de l'administration d'Etat, on constate un net décalage de calendrier avec la période d'émergence du concept au niveau européen. En France, un exemple parmi les plus significatifs de l'intégration de l'approche par genre semble être la Convention interministérielle sur l'égalité des chances entre les filles et les garçons[71], signée en février 2000 par cinq ministères et pilotée par le Ministère de l'Education nationale. Ce sont donc au bas mot cinq années de retard sur le calendrier européen enregistrées ici. L'Etat français semble avoir eu du mal à s'atteler à la tâche.

---

[68] MEDA Dominique, *Le temps des femmes*, op. cité, p.163
[69] Entretien n° 16
[70] DAUPHIN Sandrine, communication lors du Colloque « Genre et politiques publiques » ASSP- AFSP, 28 et 29 septembre 2006, Genève
[71] MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, www.education.gouv.fr/syst/egalite/convention.htm

La question des moyens octroyés à l'appareil politico-administratif chargé de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes peut également être posée. Si l'on s'en réfère à la vision de la Présidente de l'antenne iséroise[72] du CIDF (Centre d'Information pour le Droit des Femmes Grenoble) qui relaye les propos des responsables du mouvement national (CNIDF), régulièrement en lien avec le Ministère, le SDFE n'aurait « *guère de poids, pas d'argent, pas de moyens* ». Le SDFE apparaîtrait ainsi « *plus préoccupé de sauvegarder les moyens qu'il a, que de se poser des questions sur son action et l'efficacité de son action, [...] l'évolution de ses modes d'action* ». Malgré un affichage qui laisse apparaître une double approche, intégrée et spécifique, l'action de l'Etat se cantonne majoritairement encore aujourd'hui, aux yeux d'acteurs locaux[73], à des actions positives en direction des femmes, que certains jugent « *trop orientées sur le champ de l'égalité professionnelle*»[74], ce qui s'avère « *structurant* » pour l'action publique locale. Cette vision se vérifie sur le terrain : récemment, la DRDFE, le SGAR et les services du conseil régional Rhône Alpes ont travaillé en partenariat à la création d'une mission d'animation « mixité et égalité professionnelle »[75] qui devrait voir le jour fin 2007. Si la démarche mérite d'être saluée, elle n'en reste pas moins limitée à un champ d'action qui est celui de l'emploi et de l'insertion.

Si au niveau national, le retard dans l'avènement d'une approche intégrée et transversale de l'égalité hommes/femmes est patent, le niveau local semble s'en tirer plutôt mieux. En faisant référence et saluant l'expérience pionnière lancée dès 1996 par la Préfecture de Rhône Alpes (programme *Trans-Faire*[76]), Sabine Lebrun met en avant l'avance du local sur le national : « *avant que le gouvernement français ne s'approprie la philosophie du mainstreaming, la région Rhône-Alpes avait déjà posé des jalons en matière de politique intégrée*[77] ». Mais si la région a su se saisir tôt des opportunités offertes par l'Union Européenne (4ème programme d'action ouvert en 1996) pour

[72] Entretien n°14
[73] Entretiens n°1, 2, 14, 15, 16
[74] Entretien n°16
[75] Le suivi de la création de cette « mission d'animation » sont menés dans le cadre des travaux du *Comité de pilotage du plan d'action régional pour l'égalité entre les femmes et les hommes* auquel j'ai eu l'occasion d'assister lors de la séance du 30 janvier 2007.
[76] Le programme Trans-Faire (1996-2000) était un des projets pluriannuels retenus par la Commission Européenne dans le cadre du *quatrième programme d'action pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes* (1996-2000). Le projet, basé sur un large partenariat (CAF, CESR, CG, DRASS, DRTEFP...) porté par le Préfet de la Région Rhône Alpes et piloté par la Déléguée Régionale aux Droits des Femmes et le Secrétariat Général aux Affaires Régionales, entendait « *mobiliser durablement les politiques publiques pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes* ».
[77] LEBRUN Sabine, op. cité, p.89

promouvoir à son échelle une approche intégrée de l'égalité, elle n'a pas pérennisé la démarche au-delà de la période du programme (1996-2000). Les effets sur l'échelon inférieur (département isérois) n'ont été que très limités. Si l'on s'en réfère à la genèse de l'apparition de la thématique de l'égalité sur le territoire grenoblois et aux propos des personnes interrogées, la préoccupation n'est apparue véritablement qu'en 2001 sous l'impulsion d'un programme européen. L'Etat central, mais aussi l'Etat déconcentré, semblent absents, ou comme l'exprime un témoin privilégié, « *à la remorque du mouvement associatif, des lobbys et de l'Europe*[78] ». Dans une certaine mesure, l'exemple isérois conforte l'idée d'un retard de l'Etat français dans l'avènement du *gender mainstreaming* : « p*eut-être que dans nos associations, on suit le retard de la France quelque part, on l'accompagne ou on le précède à peine*[79] » énonce la Présidente du Centre d'Information pour les Droits des Femmes (CIDF) de Grenoble, qui avoue n'avoir rencontré le genre qu'au début des années 2000.

Sous une autre perspective, nous pouvons nous pencher sur les dénominations successives portées par les administrations en charge des questions de femmes, puis d'égalité. Au niveau européen, la structuration institutionnelle administrative a effectué une mutation qui accompagne le double mouvement d'ouverture qui caractérise, au début des années 1990, la politique d'égalité hommes /femmes tel que nous l'avons abordée dans le chapitre 1. En 1976 en effet, la structure en charge de la politique communautaire d'égalité se nomme *Bureau pour les problèmes concernant l'emploi des femmes* auquel il est généralement fait référence comme *Bureau des femmes*. En 1990, un changement intervient dans sa dénomination : le Bureau devient *l'Unité Egalité des chances*. Ce libellé ne fait plus uniquement référence aux femmes mais à la notion d'égalité, ce qui sous-entend « *une relation entre deux termes* »[80]. Elle a, depuis, opéré un nouveau changement de nom pour devenir l'*Unité Egalité entre les femmes et les hommes*. L'administration française elle, semble ne s'être adaptée que tardivement et de façon partielle: l'administration centrale continue de s'appeler *Service Droits des femmes* (SDF) jusqu'en 2001, date à laquelle elle est rebaptisée *Service Droits des femmes et de l'égalité* (SDFE). La référence aux droits et à la catégorie « femmes » ne disparaît pas. Or, on identifie avec une relative facilité (ou rapidité) une politique à la

[78] Entretien n°15
[79] Entretien n°14
[80] JACQUOT Sophie, *L'action publique communautaire et ses instruments* ..., op. cité, p.226

structure principale qui en porte le nom et la gère. L'importance symbolique de la dénomination d'un ministère ou d'une administration n'est donc pas à sous-estimer. Elle traduit une orientation politique. L'immédiate polémique qui a suivi l'annonce de la possible création d'un « Ministère de l'immigration et de l'identité nationale » pendant la campagne présidentielle par le candidat Nicolas Sarkozy en témoigne. Il ne faut pas non plus sous-estimer l'impact que cela peut avoir sur la dénomination d'autres services agissant pour l'égalité au sein d'autres institutions (Conseil régionaux, généraux...) qui peuvent être tentées de créer, par symétrie, et pour faciliter la reconnaissance mutuelle entre interlocuteurs, des services eux aussi nommés « droits des femmes ». La dénomination du Service du Conseil général de l'Isère, « Droits des femmes et politiques temporelles», créé en 2004 sous l'impulsion de la Conseillère Générale Brigitte Périllié, semble reproduire cette même logique. Ce choix est celui du Président du Conseil général qui, en tant que juriste, a considéré que l'on ne pouvait pas évincer la question des droits. B. Perillié aurait préféré l'appellation «Service égalité hommes /femmes » mais précise qu'elle n'a pas souhaité « *faire la fine bouche* », le fait d'obtenir une délégation aux droits des femmes et à l'égalité hommes / femmes étant déjà une victoire. Néanmoins, elle estime que le Président n'a pas eu tort : « *ne plus nommer la question du droit des femmes, c'est laisser croire qu'il n'y a plus de risque de régression. [...]Une loi peut en défaire une autre* ». Elle rappelle, à titre d'exemple, que la loi sur l'avortement n'avait été votée initialement que pour une période de 20 ans. « *Aucun progrès social, y compris quand il est inscrit dans la loi, n'est gravé dans le marbre. L'histoire contemporaine le démontre à l'envi.* »[81]

La mise en œuvre de l'AIE n'aurait-elle pas dû, à minima, rendre le changement de l'intitulé du ministère incontournable? Le mot « égalité », limité cependant au champ professionnel, fait son apparition seulement en 2002 avec l'intitulé du ministère de tutelle (à la Parité et à l'égalité professionnelle), qui exclut, de fait, la question des droits. De la même façon, l'emploi du mot « parité » consécutivement dans l'appellation de deux ministères (2002-2007) donne une vision restrictive de ce que recouvre la notion d'égalité. La parité ne concerne que la place des femmes dans la prise de décision, ce qui laisse tout un domaine « *symboliquement en déshérence* »[82]. La parité n'est pourtant pas synonyme d'égalité : elle est un outil parmi d'autres au service de

[81] DELPHY Christine, « Retrouver l'élan du féminisme », Le Monde diplomatique, Mai 2004, p. 24
[82] DAUPHIN Sandrine, « L'élaboration des politiques ...», op. cité, p.104

l'égalité. Le changement de l'intitulé peut être interprété comme une volonté d'assimilation au sein de l'appareil d'Etat qui rompt avec une image militante féministe. Avec le *Ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité*, c'est même une double rupture que l'on opère : par rapport à la notion d'égalité et celle de droits des femmes. Ces errements pourraient être le témoignage d'une incompréhension des enjeux que recouvre la notion d'approche intégrée comme tendent à le penser certains responsables politiques locaux[83].

II. Des blocages « à la française »

Le domaine de la question des rémunérations est une illustration éloquente de ce qui pourrait apparaître comme un retard français en matière d'égalité hommes/femmes. On pourrait penser que ce que l'on pourrait taxer de « précocité » française[84] dans le traitement de la question des salaires hommes / femmes donnerait une longueur d'avance à la France en matière d'égalité de rémunération et nous autoriserait à croire que le problème est aujourd'hui réglé. Ce n'est pas le cas. En 2003, le salaire moyen des femmes restait inférieur de 19,2% à celui des hommes dans le secteur privé et semi-public[85]. Quelles spécificités françaises peuvent expliquer ce retard français ?

1. Exclusion : le poids de l'histoire, la force du droit[86]

Gisèle Halimi[87] se plaît à rappeler combien pour les femmes françaises « *tout a très mal commencé* » et comment dans le pays laïc qu'est la France, « *des relais laïcs*

---

[83] Entretien n°16

[84] LETABLIER Marie Thérèse, « L'égalité entre les sexes, un enjeu européen », *Quatre pages*, Centre d'études pour l'emploi, juillet 2001, p.2. L'auteur souligne que c'est à la demande du gouvernement français que le principe d'égalité de salaires entre les hommes et les femmes avait été introduit dans le texte du Traité de Rome en 1957 (cf. chapitre 1). Plusieurs lois édictées après-guerre avaient abrogé les abattements sur les salaires des femmes (arrêté de 1946) pour intégrer l'égalité de traitement dans les conventions collectives (lois du 1er février 1950 et du 13 juillet 1971) et pour confirmer l'égalité de rémunération entre femmes et hommes pour un travail de valeur égale (Loi du 22 décembre 1972).

[85] MINISTERE DELEGUE A LA COHESION SOCIALE ET A LA PARITE, Service des droits des femmes et de l'égalité, *L'égalité entre les hommes et les femmes, Chiffres clés 2005*

[86] titre emprunté à l'ouvrage, *Sexes, genre et politique*, ACHIN Catherine (Dir.), 2007, Paris, Ed. Economica, Coll. Études politiques, p.1

[87] HALIMI Gisèle, « XXe siècle, siècle des femmes ? », *Les femmes mais qu'est ce qu'elles veulent ?*, LELIEVRE Henry (Dir.), Bruxelles, Editions complexe, 2001, p. 23

tels que le droit, la philosophie et la politique » ont contribué à sceller le destin des femmes pendant des décennies. Nathalie Epron[88] rappelle que les analyses historiques ont démontré que la Révolution Française constitue un tournant majeur dans l'histoire des rapports sociaux hommes / femmes : *« si les hommes et les femmes étaient encore assez mélangés sous l'Ancien régime dans un espace du privé élargi, la situation change à partir de la Révolution Française.* » La Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789 porte en elle le germe de la discrimination. En témoigne l'absence de référence au « sexe » et la façon dont ce que d'autres pays ont préféré qualifier de « droits de la personne » ou de « droits humains » (*human rights* dans leur version anglophone), a fait l'objet d'une réduction à la masculinité en France. En France point de droits « humains » donc ... La France demeure la patrie des droits de l'homme mais aussi de l'universalisme républicain. Comme le décrit Maxime Foerster[89] dans son ouvrage intitulé *La différence des sexes à l'épreuve de la République*, l'universalisme républicain est une conception abstraite de la citoyenneté qui consiste à dire que la meilleure façon de ne pas discriminer un citoyen, c'est de le définir en faisant abstraction de sa race, sa religion, ses opinions politiques, son orientation sexuelle, son sexe. C'est au nom de l'universalisme républicain que la campagne pour la parité a été attaquée. Dans ces conditions, comment un instrument comme le *gender mainstreaming,* qui commande d'analyser les différences entre les sexes, pourrait-il s'imposer sans heurt ?

D'autres textes fondateurs, comme le Code civil de 1804, vont contribuer à construire la domination de l'homme sur la femme et entériner des inégalités entre les époux. « *La femme est donnée à l'homme pour qu'elle fasse des enfants. Elle est sa propriété comme l'arbre à fruits est celle du jardinier* » proclamait le Code Civil dans son Préambule. Le texte consacrait l'incapacité juridique de la femme et garantissait à l'homme un cadre puissant pour exercer son autorité et assurer sa filiation. Il a fallu attendre la loi relative à l'autorité parentale conjointe de 1970 pour supprimer la notion de « chef de famille » introduite par ce texte au tout début du 19ème siècle.

---

[88] EPRON Nathalie, *Entretenir la beauté comme un mensonge, Réflexion sur le partage des pouvoirs*, Terres d'éclat, 2006, p. 58

[89] FOERSTER Maxime, *La différence des sexes à l'épreuve de la République*, Paris, L'Harmattan, 2003

De surcroît, la France va mettre plus d'un siècle entre l'adoption du suffrage universel masculin (1848) et l'octroi du droit de vote aux femmes (1944). Au niveau européen, un tel décalage n'est enregistré qu'en Suisse. Marion Paoletti[90] analyse cette particularité française comme une des causes de la difficulté des femmes à s'engager dans la vie politique: la méfiance qu'elles conservent à l'égard des partis politiques traditionnels et des instances officielles de la démocratie représentative serait ainsi le prolongement de « *cette exclusion historique de la citoyenneté* ». De plus, l'acquisition de la citoyenneté politique par les Françaises apparaît comme « *une mutation inachevée* » [91], dans la mesure où elle ne s'accompagne pas d'autres droits (civils et sexuels) qui conféreraient l'autonomie aux femmes. Plus de vingt ans s'écouleront avant qu'une femme puisse exercer une activité professionnelle sans le consentement de son mari (loi du 13 juillet 1965) et que la contraception lui soit accessible (Loi Neuwirth du 28 décembre 1967).

L'historienne Françoise Thébaud note qu'au moment où le droit de vote est ouvert aux femmes, « *hommes et femmes dans leur grande majorité [...] considèrent que la première tâche des femmes est la maternité et craignent avant tout qu'elles ne perdent leur féminité* [92] ». La France apparaît sous cet angle comme un pays conservateur et familialiste qu'il n'a pas entièrement cessé d'être. La France continue en effet d'osciller entre politiques familialistes, féministes ou de protection sociale, sans parvenir à dépasser les « *injonctions contradictoires* » que peuvent comporter ces trois référentiels, comme le souligne Jacques Commaille[93] en 2001. Christine Guionnet et Erik Neveu font par ailleurs remarquer que certains « *dispositifs comme le développement des emplois de proximité, l'encouragement du temps partiel, les expériences pour le temps des villes et les congés parentaux ont souvent davantage relevé de politiques familialistes ou de l'emploi que de politiques spécifiquement*

[90] PAOLETTI Marion, « Liberté, féminité, parité », Le Monde 10-11 décembre 2006
[91] THEBAUD Françoise, « Genre et histoire », *Quand les femmes s'en mêlent, Genre et pouvoir,* Bard C., Baudelot C., Mossuz-Lavau J. (Dir.), Cahors, Editions La Martinière, 2004, p. 49
[92] THEBAUD Françoise, ibidem, p. 49
[93] COMMAILLE Jacques, « Les injonctions contradictoires des politiques publiques à l'égard des femmes », *Masculin-Féminin : questions pour les sciences de l'homme*, Laufer J., Marry C., Maruani M. , (Dir.), Paris, PUF, 2001, pp. 129-146

consacrées à l'égalité des genres[94] ». Ce constat leur fait dire que les préconisations européennes en matière de *gender mainstreaming* ont été peu entendues.

2. *Des sphères encore largement sexuées*

Comme nous l'avons déjà abordé dans le chapitre 1, les rôles qui ont été attribués socialement et culturellement à chacun des sexes créent des inégalités du point de vue de l'accès aux ressources mais aussi du point de vue du contrôle de leur utilisation. La place des femmes et des hommes au sein des différentes sphères de la société renvoie à des potentiels et des effets réseaux que les un-e-s et les autres sont plus ou moins à même d'activer pour faire valoir leurs droits.

Dans le cadre de travaux menés au niveau européen, la rareté des femmes dans les instances décisionnelles politiques est identifiée par la sociologue Jacqueline Heinen[95], comme l'un des freins au changement, notamment social. C'est l'un des arguments utilisés par les partisans de la parité en politique durant le long débat qui a précédé la loi de 2000. Mais force est de constater qu'en dépit d'une législation incitative (réforme constitutionnelle du 28 juin 1999 et loi du 6 juin 2000, dite « loi sur la parité en politique », qualifiée de «*nouvelle exception française* » par Janine Mossuz-Lavau[96]), la politique française reste un « club d'hommes ». La place des femmes est considérablement inférieure en France à ce qu'elle est dans d'autres pays de l'UE[97]. Le

---

[94] GUIONNET Christine, NEVEU Erik, *Féminins / Masculins, Sociologie du genre*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 121

[95] HEINEN Jacqueline (Dir.), « Genre et gestion locale du changement dans sept pays de l'Union Européenne », Rapport de recherche (partie 1 disponible sur internet http://webappl.sh.se/C1256DA9002F395F/0/338AD2274AC43904C1256E68004391C9/$file/partie1.pdf)

[96] MOSSUZ-LAVAU Janine, « Parité : la nouvelle exception française », *Femmes, genre et société, l'état des savoirs*, Maruani Margaret (Dir.), Paris, La Découverte, 2005, pp. 301-314. Pour l'auteure, la première exception française, puisant ses origines dans la Révolution française, tient à la sous-représentation des femmes dans les instances politiques élues. La seconde exception française tient au fait que la France est le premier pays à avoir adopté le système de la parité en politique.

[97] CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, Rapport *La place des femmes ...*, op. cité. L'Assemblée Nationale comptait, dans la mandature 2002-2007, 71 femmes sur 577 députés, soit seulement 12,3% des sièges. La France se place au vingt-et-unième rang de l'UE quant à la proportion de femmes parlementaires. Les sénatrices sont proportionnellement plus nombreuses que les députées (16,9% en 2004). Les conseils régionaux sont les assemblées les plus féminisées de France. La part des femmes élues est passée de 27,1% en 1998 à 47,6% en 2004. La proportion de femmes au sein des exécutifs a également augmenté mais varie beaucoup selon les régions. Cependant, très peu de femmes ont été désignées comme tête de liste régionale en 2004 (une seule élue présidente alors qu'il y en avait 3 sur 26 en 1998). A l'inverse, les conseils généraux font partie des assemblées représentatives françaises les moins féminisées (10,4% au renouvellement de 2004).

rapport 2007 du Conseil Economique et Social va même jusqu'à observer que dans certains cas, la loi sur la parité est « *restée sans effet* » [98] confirmant que la « *domestication* » de cette « *réforme d'exception* » par les règles du jeu politique[99] a bien eu lieu. De manière globale, le panorama général dressé par cette étude est sensiblement le même en 2000 qu'en 2006. Parallèlement, alors même qu'elles investissent massivement le marché du travail (le taux d'activité des françaises de 25 à 49 ans est l'un des plus élevés d'Europe), les femmes françaises sont peu nombreuses à exercer des fonctions de direction ou d'encadrement au sein des entreprises privées. En 2004, elles n'étaient que 8% à la tête d'entreprises privées de plus de 200 salariés[100].

Les chiffres nationaux les plus récents le montrent : les hommes sont particulièrement présents et dominent la sphère politique et la sphère productive (production des ressources économiques), alors que les femmes dominent nettement la sphère « reproductive » (tâches domestiques, éducation et soins apportés aux enfants et personnes à charge, ...). La persistance de ces « prés carrés » peut être analysée comme un obstacle à l'avènement d'une société plus égalitaire entre les sexes. Cet échec peut-il être pour partie imputable aux femmes elles-mêmes ? Les mouvements féministes ont longtemps manifesté une méfiance vis-à-vis de l'Etat. Le mouvement féministe qui se développe à partir de 1970 ne se préoccupe pas du pouvoir politique dans sa dimension institutionnelle. Il semble avoir d'autres priorités telles que le droit à l'avortement, la lutte contre les violences sexuelles, l'égalité des salaires, le partage des tâches... Plus grave même, et témoignant de cette défiance vis-à-vis du monde politique : les femmes qui militent au sein des partis politiques sont considérées par celles du Mouvement de Libération des Femmes (MLF) comme pactisant avec le camp adverse. Cette défiance vis-à-vis de l'Etat serait-elle toujours d'actualité ? L'exercice féminin du pouvoir serait-il différent de celui des hommes ? Christian Baudelot[101] note que les femmes élues municipales, en privilégiant le plus souvent un travail de fond sur les dossiers importants, réel mais invisible, abandonnent dans le même temps la scène aux hommes : « *pots, réceptions, inaugurations, serrage de mains [...], bref tout le versant*

---

[98] Ibidem, p.13
[99] PAOLETTI Marion, « Parité, la "domestication" d'une réforme d'exception », Revue *Pouvoirs locaux* n°65, 11/2005, pp. 10-11
[100] INSEE, *Femmes et hommes - regards sur la parité*, op. cité
[101] BAUDELOT Christian, « Le genre, le clivage le plus vivant de notre société », *Quand les femmes s'en mêlent...*, op. cité, p.379

des relations publiques qui constituent la partie visible et électoralement rentable du travail de l'édile. »

Dans la même veine, on peut s'interroger sur la capacité des femmes à faire réseau, à formuler des demandes et faire entendre leur voix au sein d'assemblées où elles sont largement minoritaires et donc à influencer les politiques publiques. Au cours du colloque « Femmes et culture » organisé par le Conseil Général de l'Isère à l'occasion de la journée du 8 Mars 2007, une intervenante exerçant des fonctions de direction importantes au sein d'un établissement culturel de la région grenobloise affirme s'être vue reprocher de ne formuler aucune demande : « *Mes supérieurs hiérarchiques me demandaient: "vous voulez quoi ? vous ne voulez rien ?". Serrer des mains, être là, demander, c'est ce qu'il faut faire. Mon collègue masculin le sait à 25 ans* ». C'est ce qui fait dire à la médiatique femme politique Roselyne Bachelot : « *Je souhaite que ceux et celles qui s'occupent de la formation destinée aux femmes qui font de la politique [...] ne se cantonnent pas dans les perpétuelles analyses du fonctionnement des collectivités locales, ou des lois de décentralisation mais qu'ils (ou elles) expliquent comment fonctionne le pouvoir masculin, et la façon dont il s'installe, la façon dont il perdure pour que nous puissions les comprendre, non pas les combattre (pourquoi pas ?) mais les analyser pour soit nous y adapter, soit les modifier*[102]. »

[102] BACHELOT Roselyne, « Pour une conception qualitative de la parité », *Les femmes mais qu'est-ce...*, op. cité, p.283

PARTIE 2 Quand l'approche intégrée de l'égalité fait son apparition au niveau local ...

Christine Guionnet et Erik Neveu concluaient leur ouvrage[103] consacré au genre par un constat qui nous intéresse tout particulièrement. « *Rares sont les entrées de ce manuel n'ayant pas débouché à un moment ou à un autre sur une rencontre avec des institutions étatiques ou supra étatiques, et des politiques publiques traduites dans du droit. Les composantes de l'appareil d'Etat contribuent de façon directe et multiforme au travail de définition et de modelage du genre. Les flux redistributeurs qu'organisent les Etats providence, la nature des prestations qu'ils offrent contribuent à peser sur les comportements, les équilibres, les définitions et intériorisations de rôles masculins et féminins. L'Etat joue aussi un rôle clé dans la mise en circulation et la réception de catégories de perception du genre.* » Depuis les années 1980 et la première vague de décentralisation, l'Etat français a transféré aux collectivités locales de nombreuses prérogatives. Ces dernières jouent aujourd'hui un rôle fondamental dans la vie quotidienne de la population. En tant qu'habitant ou usager, salarié, chef d'entreprise ou demandeur d'emploi, en tant que personne au foyer, retraité, scolaire ou étudiant,...chacun(e) est concerné(e) directement ou indirectement par les décisions prises par les collectivités locales et bénéficie des moyens qu'elles mettent en œuvre. Le principe qui prévaut est celui de l'égalité mais certaines politiques, et particulièrement les politiques sociales, ciblent des publics particuliers : enfants, parents ou futurs parents, femmes enceintes, personnes âgées dépendantes, allocataire du RMI,...

La préoccupation majeure de cette seconde partie sera de rendre compte de ce qui se passe lorsque l'on entend s'attaquer à la question des inégalités hommes femmes au sein d'une institution locale.

[103] GUIONNET Christine, NEVEU Erik, *Féminins / Masculins...*, op. cité, pp. 250-251

Chapitre 4

Le « genre », un concept qui a du mal à irriguer le domaine de l'action publique locale

Comme nous venons de le voir dans les deux précédents chapitres, l'intégration de l'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes, telle que prônée par l'Union Européenne, n'a aucun caractère d'évidence. Nous l'avons souligné en introduction, les institutions locales, sont peu nombreuses à s'être saisies de la question : l'agglomération grenobloise fait partie des quelques pôles à avoir expérimenté. La préoccupation pour la question hommes/femmes apparaît sur le territoire à partir de 2001. Intégrée par la Communauté d'agglomération pour obtenir des financements et répondre aux exigences européennes, traitée par plusieurs communes qui s'attachent à définir une démarche d'appropriation, la question hommes/ femmes essaime. Mais s'il fallait qualifier cette diffusion au terme des six années qui viennent de s'écouler, sans doute faudrait-il avoir la lucidité de la dire limitée, insuffisante. Une dynamique locale est certes bel et bien là, mais reste en attente de davantage de visibilité, de valorisation et de soutien. Le processus engagé apparaît à tout moment réversible. Au sein même des institutions qui ont porté des actions intégrées d'égalité, nombreux sont ceux qui restent indifférents aux enjeux, ou qui ignorent totalement de quoi il retourne. Le portage politique reste fragile.

I. Quand l'approche intégrée fait son apparition au niveau local : le cas de l'agglomération grenobloise

En 2001, l'agglomération grenobloise entend s'investir dans un programme de renouvellement urbain sur une partie de son territoire, avec l'aide d'un outil européen : le Programme d'Initiative Communautaire (PIC) Urban II (2001-2006)[104]. Comme le

[104] Le PIC URBAN est un instrument du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Il constitue, avec le FSE, les fonds structurels de l'UE. Il vise la redynamisation urbaine, économique et social des zones urbaines en crise. Les territoires éligibles à ce type de financements doivent présenter des caractéristiques objectives de difficultés (indicateurs chiffrés : taux de chômage, ...) et des projets en adéquation avec certaines exigences européennes (méthodes de travail partenariales, co-financement,

mettent en évidence des travaux récents[105] et le confirment les techniciens et élus qui ont suivi sa mise en oeuvre, il semble que la thématique de l'égalité hommes/ femmes ait trouvé là son point de départ. L'égalité entre les sexes devient une règle du jeu que les territoires et les institutions concernés par le PIC doivent prendre en compte, fortement aidés dans leur démarche par des acteurs tiers qui vont les aiguiller dans la définition des objectifs et le choix des projets.

1. Le rôle des instruments économiques de l'UE : le PIC Urban, une candidature qui « en impose »...

Les exigences européennes posées au moment de la candidature au PIC Urban rendent le traitement de la question de l'égalité entre les hommes et les femmes incontournable dans la programmation. Julie Blandin[106] rapporte les propos de l'agent de développement responsable du PIC qui donnent une vision particulièrement éclairante du rôle joué par l'instrument économique européen : avant 2001, « *globalement, ce n'était investi ni en interne à la Métro par un projet, ni en externe par les villes concernées parties prenantes du PIC Urban. [...] Il n'y avait donc ni portage, ni projet* ». Sans ce cadre imposé par l'Union Européenne, il apparaît que la question hommes/femmes n'aurait pas constitué une entrée en soi pour penser les projets. La convention qui lance le programme, signée en 2001, précise dans l'axe 3 les contours de la démarche:

> *« Dans ce troisième axe stratégique, l'égalité hommes- femmes apparaît comme une mesure à part entière, même si cette préoccupation est transversale au programme URBAN. C'est un parti pris qui renvoie à un double constat. D'une part, les professionnels sont encore très peu sensibilisés et formés aux dimensions opérationnelles de l'égalité hommes - femmes. Les pratiques sont encore trop peu empreintes du souci de "production" d'égalité. Le programme URBAN constitue, dans ce cas précis, une opportunité pour que les acteurs adaptent leurs pratiques et s'approprient les méthodologies existantes en la matière. »*

---

coopération intercommunale, approche globale des problèmes à résoudre passant outre les divisions sectorielles...), offrant la garantie de traiter plus spécifiquement certains axes de travail prédéfinis et imposés par l'UE. Dans le cas Isérois, le périmètre du PIC Urban regroupe certains quartiers des communes de Pont de Claix, Echirolles, Seyssinet, Grenoble et Fontaine.

[105] BLANDIN Julie, *La Maison pour l'égalité femmes/hommes : expérimenter le gender mainstreaming à l'échelle des politiques publiques locales*, Mémoire IEP Grenoble, 2006

[106] Ibidem, p. 55

La démarche mettra du temps à trouver une traduction dans l'action et les objectifs à être définis collectivement. Au final cependant, les acteurs partenaires sont en mesure de vanter la réalisation d'une vingtaine de projets autour de la thématique (création ou réhabilitation de locaux pour un espace petite enfance, réalisation d'un film autour de la parole des femmes, ateliers de sensibilisation au genre destinés aux professionnels et élus de l'agglomération, une action spécifique en direction du public jeune par la Mission Locale rive gauche intégrant la perspective de genre...) qui viennent s'ajouter à deux actions plus particulièrement structurantes : le recrutement d'un agent de développement « égalité hommes/femmes » en 2003 et la création d'une « Maison pour l'égalité femmes /hommes » (MEFH) en 2005, implantée à Echirolles.

Malgré des difficultés observées au niveau de l'élaboration d'une stratégie et de sa mise en œuvre, présentées comme liées à la « nouveauté » de la démarche, un rapport d'évaluation[107] sur le programme grenoblois, effectué par le Cabinet Eureval fin 2005, qualifie le PIC de « *particulièrement novateur sur la question* » et salue la démarche partenariale « bottom-up »(démarche ascendante). La MEFH est une illustration de la capacité d'innovation d'institutions locales agissant en synergie. Portée par les cinq communes du PIC et la Communauté d'agglomération grâce aux fonds européens, soutenue financièrement par le département et la Région, elle reste aujourd'hui quasiment la seule structure de ce type au niveau hexagonal[108] « aux mains » de collectivités territoriales, à s'être engagée dans la sensibilisation tout public aux questions des inégalités hommes femmes et avec pour vocation de favoriser l'échange de bonnes pratiques et la promotion d'outils opérationnels en faveur d'une approche intégrée de l'égalité.

Cependant, le rapport stipule dans le même temps que *« l'intervention publique initiée reste néanmoins fragile »* et que la thématique « *est encore très peu reconnue* ». Six années de programme ne semblent pas avoir été suffisantes pour une diffusion, une

[107] COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GRENOBLE ALPES METROPOLE, Rapport Cabinet Eureval – CE3 – Mise à jour de l'évaluation du PIC URBAN II – 21/12/2005, p. 71- 78

[108] Il existe une *Agence pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes* sur l'île de la Réunion. Créée en 2001 avec le concours de la Délégation Régionale aux Droits des Femmes et à l'Egalité (DRDFE) et de financements du Fonds Social Européen (FSE), l'Agence dispose d'un fonds documentaire important (articles de presse, statistiques, textes de loi, actualités sociales...) consacrés à l'égalité, monte des événements destinés à sensibiliser le grand public et propose son expertise et un programme de formations à destination des professionnels de l'île. http://www.chancegal.com/

appropriation des enjeux et une fortification de la volonté politique qui la rendrait difficilement réversible.

2. Un essaimage visible mais limité

L'effet « boule de neige » du PIC Urban est en premier lieu visible dans les textes. Le Projet d'agglomération[109], qui définit des orientations à moyen et long terme (10 - 20 ans) sur les enjeux majeurs de développement et de l'aménagement de l'agglomération grenobloise, élaboré en 2003, fait mention d'un certain nombre d'éléments concernant la thématique de l'égalité hommes/femmes. Un paragraphe, rédigé notamment avec l'aide de la personne en charge du PIC Urban, exprime avec justesse les enjeux liés à la prise en compte de la question hommes / femmes:

> *«Pour un développement durable : contribuer et innover par la prise en compte de thématiques émergentes, qui sont autant d'occasions d'innover dans l'action collective vers un progrès économique et social, renouveler les approches traditionnelles de l'action publique en réinterrogant ses modalités et ses impacts à partir d'entrées nouvelles, telles que les temps dans la ville et la différenciation hommes/femmes en matière de pratiques sociales et urbaines. »*

Cette inscription dans un texte majeur pour l'avenir des 26 communes qui composent la Métro promeut une approche intégrée de l'égalité, telle que décrite par l'Union Européenne, sans toutefois la nommer. Elle laisse entrevoir le potentiel de transformation économique et sociale de la méthode et l'enrichissement de l'action publique qu'elle promet. Trois autres paragraphes font référence aux problématiques hommes / femmes[110]. En quelques phrases se trouve résumée la substance du *gender mainstreaming*. Ceci est suffisamment remarquable pour être souligné. Malheureusement, ces paragraphes sont passés tout à fait inaperçus. Aucune des personnes interviewées, que ce soit dans le cadre du stage ou dans le cadre du mémoire, ne mentionne l'existence de ces lignes, excepté son auteur. Certains en découvrent

[109] Lors du passage de la Métro en communauté d'agglomération les élus ont souhaité la doter d'un projet dépassant le cadre des plans et contrats déjà engagés. L'article 26 de la loi Voynet du 26 juin 1999, relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, propose un cadre à cette démarche en prévoyant que les intercommunalités urbaines " élaborent un projet d'agglomération qui détermine les orientations que se fixe l'agglomération ".

[110] Les passages du *Projet d'agglomération* de la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole faisant mention de la question hommes/femmes sont proposés en annexe 6.

même la teneur lors du Jeudi du Projet d'agglomération de Mars 2007[111] que la Métro va consacrer à la thématique, alors que la version réactualisée du Projet d'agglomération est en incubation au sein de la Mission Prospective de la Métro.

En 2005, la question apparaît également de façon « officielle» dans la Lettre *de cadrage du Contrat de ville*. Jusqu'alors, les élus refusaient d'intégrer un principe transversal autour du droit des femmes, au même titre qu'ils ne souhaitaient pas intégrer de principe transversal sur les jeunes : le contrat de ville ne voulait cibler aucune catégorie particulière. L'expérience Urban va modifier leur vision des choses.

> *« Egalité des chances entre les femmes et les hommes :*
> *Tenant compte du traité d'Amsterdam de 1997 qui fait obligation à tous les états membres d'intégrer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans leurs politiques publiques comme de l'apport positif de l'expérimentation menée en ce domaine par le PIC URBAN, seront privilégiées les actions, qui, inscrites dans les thématiques, pourront faire état du souci de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. »*

Dans cette même *Lettre de cadrage*, on note également un certain nombre de priorités qui en appellent à des actions ciblant plus spécifiquement les femmes[112]. Il est toutefois rappelé en fin de document que « *l'égalité des chances hommes-femmes et la lutte contre la discrimination restent des principes d'action prioritaires et transversaux.* » Ainsi, en 2005, 93 projets retenus à la programmation des actions du Contrat de ville affichent une préoccupation d'égalité hommes / femmes. Ils concernent des domaines divers : l'accès à l'emploi, l'éducation, la culture, la santé, la participation des habitants. Le terme « préoccupation » est employé à dessein : à la lecture plus fine des fiches de la programmation 2004, on se rend compte que peu d'entre elles ont un axe véritablement spécifique (14 sur les 86 recensées comme affichant une « préoccupation »). Il semble que les actions financées soient le plus souvent ciblées sur un public féminin et/ou

[111] Les Jeudis du Projet d'agglomération (JPA) est un temps de débat organisé tous les 3ème Jeudis du 3ème mois de chaque trimestre par la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole afin d'interroger certains axes de développement stratégiques mentionnés dans le Projet d'agglomération. Le Vice-Président de la Métro chargé de l'intercommunalité, qui préside chacun des JPA et en introduit le thème en début de séance, va découvrir les passages du Projet d'agglomération consacrés à la question de l'égalité hommes/femmes alors même qu'il les lit aux auditeurs présents dans la salle.

[112] Le texte mentionne un soutien particulier aux femmes victimes de violence ; l'appui à la création ou à la reprise d'activités par des habitants des quartiers en Zone Urbaine Sensible, en Zone Franche Urbaine ou sur le périmètre du Grand Projet de Ville, en particulier par des femmes ; les actions permettant d'aller au devant des publics à l'écart des circuits d'accompagnement « classique » et celles permettant de développer l'offre d'insertion pour les jeunes et les femmes ; le développement d'actions favorisant le lien social et l'appropriation de l'espace public par les populations qui en sont exclues, notamment les femmes.

abordent la question de la place de la femme dans différents domaines de la sphère publique ou privée. C'est donc davantage d'actions positives dont il s'agit que d'une véritable approche intégrée. Pour la programmation 2006, la commission politique de la ville, décide de créer une sous-thématique « égalité femmes /hommes » dans la thématique « participation des habitants » et lui consacre une somme de 20 000 euros. Mais seules 7 actions ont été proposées sous ce « chapeau » cette année-là, dont 4 sur le périmètre du PIC... Le plan de charge du service des politiques urbaines n'a pas permis de pointer celles qui, parmi les 450 actions financées chaque année, toutes thématiques confondues, par les fonds Politique de la Ville, pouvaient présenter un aspect ou un volet « égalité femmes/ hommes » conséquent et adapté au « fond » de l'action. Cela serait pourtant instructif, car la prise en compte de la question de l'égalité hommes/femmes peut ne pas être immédiatement repérable : elle ne fait pas nécessairement l'objet d'un fléchage particulier. Deux exemples sont représentatifs. Le premier est le *Circuit des métiers* organisé en 2006 en direction des collégiens de certains quartiers prioritaires de St Martin d'hères et Grenoble: la préoccupation principale était de leur donner des visions diversifiées des métiers, de lutter contre les stéréotypes sexués encore attachés à certains métiers (travail avec la Chargée de mission égalité du Rectorat de Grenoble). Le deuxième concerne l'action « Lectures publiques et territoires », montée par le réseau des bibliothèques implantées sur le même périmètre. L'objectif était de travailler sur le langage et la représentation de "l'autre" avec de jeunes enfants: la question filles/garçons et celle de leurs relations a été plus particulièrement prise en compte.

Malgré ce progressif essaimage dans les textes et dans l'action, la thématique ne semble pas capter l'attention des plus hauts responsables politiques de l'agglomération. Lorsque la commune de Vif intègre la Métro au 1er Janvier 2005, Brigitte Périllié, Maire de Vif et Conseillère Générale, réclame auprès de Didier Migaud, Président de la Métro, une délégation à la qualité de vie et à l'égalité h/f. Cette demande, comme le relate B. Périllié, n'est pas accueillie avec enthousiasme par le Président qui lui oppose le fait que la question de l'égalité n'est pas une compétence de la Communauté d'agglomération[113]. La délégation est créée mais reste sans moyens financiers ni

[113] Les compétences exercées par une communauté d'agglomération en lieu et place de ses communes membres sont définies par l'article L 5216-5 du code général des collectivités territoriales. Toute communauté d'agglomération doit exercer 4 compétences obligatoires : le développement économique,

humains jusqu'en 2006, date à laquelle B. Périllié réclame un positionnement en dehors des seuls quartiers prioritaires et une appropriation au niveau hiérarchique le plus élevé, en proposant que soit mené, au sein d'un service directement rattaché à la Direction Générale des Services (DGS), une mission exploratoire. Cette injonction lancée à la thématique de devoir concerner l'ensemble du territoire et la totalité des champs de compétences de la Métro, en tant que composante essentielle du développement durable, n'a donc pas été le fait de la Présidence ni de la DGS. Le portage politique s'avère donc fragile alors même que nous sommes en mesure d'affirmer que le succès de la stratégie de gender mainstreaming dépend largement de la volonté politique et de l'engagement des responsables politiques et des fonctionnaires. [114]

Une dynamique interne impulsée par l'Union Européenne, portée par des convaincus, a trouvé une traduction dans l'action non négligeable. L'inscription de la thématique dans des documents structurant les actions de la Communauté renvoie à la conception européenne « d'approche intégrée de l'égalité » en faisant de l'approche hommes/femmes un moyen d'opérer des changements structurels et de méthode. Cependant, force est de constater que la thématique et les préoccupations ont du mal à sortir des quartiers prioritaires pour faire l'objet d'un prise en compte innovante dans chacun des champs de compétences de la Métro. Hormis sur des périmètres restreints (PIC Urban, GPV, quartiers prioritaires de la Politique de la Ville), la question hommes femmes n'a pas irrigué les autres services[115]. La Communauté d'agglomération semble encore aujourd'hui confrontée à la difficulté de transformer l'essai.

---

l'aménagement de l'espace, l'habitat et le logement et la politique de la ville. La loi impose également d'exercer au moins 3 compétences optionnelles parmi 5. La Métro exerce celles concernant le stationnement et la voirie, l'assainissement, l'environnement et le cadre de vie. Les communes d'une communauté d'agglomération peuvent également décider le transfert de compétences facultatives. La Métro s'occupe ainsi de la politique de solidarité entre les communes membres, des déplacements dans l'agglomération, des grands espaces naturels et de loisirs, du développement scientifique et universitaire, de la création des réserves foncières, de l'accueil des gens du voyage, de la collecte des eaux pluviales et de la lutte contre les incendies.

[114] A ce sujet, lire LOBBY EUROPEEN DES FEMMES, Rapport *Pékin+10...*, op. cité, pp. 7 -8 mais aussi HEINEN Jacqueline (Dir.), « Genre et gestion locale... », op. cité, p. 92

[115] Il peut être éclairant de se pencher sur l'organigramme de la Métro proposé en annexe 7 pour comprendre comment sont organisés ses services.

II. Un cadre théorique qui « ne parle pas » aux acteurs publics

Comment expliquer cette difficulté du territoire grenoblois à intégrer de façon plus systématique, et dans l'ensemble des champs de l'action publique, la question de l'égalité, alors même qu'il a été le théâtre de nombreuses actions innovantes en la matière ? Nous l'avons abordé dans le chapitre 2, l'instrument *gender mainstreaming* présente des limites lorsqu'il s'agit de le mettre en œuvre. Les acteurs locaux sont directement confrontés à cette difficulté.

1. Un problème de vocabulaire : le genre, un concept doublement importé qui ne fait pas l'unanimité

Selon l'analyse de l'historienne Françoise Thébaud[116], le mot « genre » souffre d'un double handicap. En premier lieu, son origine (*gender*) est anglo-saxonne. Historiquement, nous devons la distinction entre sexe et genre à des travaux de langue anglaise. Le renvoi du terme vers son origine américaine n'a pas été sans effets négatifs sur la diffusion du concept de « genre » en France comme le fait remarquer Eric Fassin[117] : « *dans la France des années 90, l'antiféminisme jouait volontiers de l'antiaméricanisme* ». Le mot est employé pour la première fois dans les années 1950 - 1960 par des médecins psychologues américains qui en viennent à constater une diffraction entre le corps et l'identité de certains de leurs patients, avant d'être repris par la suite par des chercheurs en sciences humaines (Robert Stoller[118]) et des sociologues (Ann Oakley[119]) qui feront référence au sexe comme nature et au genre comme culture, faisant de la différence des sexes un construit social et culturel. Il faudra attendre 1986 avant que l'historienne Joan Scott n'en donne une « *définition plus politique et culturelle que sociologique*[120] » qui pose la différence entre les sexes comme un moyen fondamental de légitimer les hiérarchies et les rapports de domination des hommes sur les femmes. C'est la traduction de son article en français dans les Cahiers du GRIF (1988) qui va confirmer que le terme est traduisible et permettre de l'envisager au-delà

[116] THEBAUD Françoise, « Genre et histoire », *Quand les femmes s'en mêlent* ..., op. cité, p. 45
[117] FASSIN Eric, « Le genre aux Etats Unis », *Quand les femmes s'en mêlent* ..., op. cité, p. 24
[118] STOLLER Robert, *Sex and gender*, Londres, Hogart, 1968
[119] La distinction entre sexe et genre est reprise et analysée par cette sociologue féministe britannique dans un ouvrage paru en 1972, *Sex , gender and society*, Oxford, Martin Robertson
[120] THEBAUD Françoise, « Genre et histoire », *Quand les femmes s'en mêlent* ..., op. cité, p. 47

de son sens grammatical. Le terme commence alors à se diffuser parmi les spécialistes d'histoire des femmes et progressivement dans d'autres disciplines durant la seconde moitié des années 1990 et au début des années 2000. On note depuis une « inflation » dans l'usage du terme(Claude Jacquier[121] parle du « *genre à particules* » et souligne qu'il est désormais accolé à nombre de thématiques). Son usage heuristique est indéniable mais ses usages restent divers et débattus. Eleni Varikas[122] fait remarquer en 2006 que la signification du mot « *sème encore aujourd'hui le trouble jusque dans la Commission générale de terminologie et de néologie* » qui recommande «d'*apporter des solutions au cas par cas plutôt que de retenir une formulation unique, souvent peu intelligible*[123] ». Selon cette même Commission, « *ce terme est souvent employé pour désigner exclusivement les femmes ou fait référence à une distinction selon le seul sexe biologique* ». D'autres auteurs dénoncent l'usage du mot comme synonyme de « sexe » ou de « femme ». Des difficultés de traduction et autres mésusages du terme, des réticences à l'encontre de son emploi, des confusions, qui ne sont pas sans relation avec son origine doublement étrangère.

Sur le terrain, la terminologie, les concepts (« genre », « approche intégrée de l'égalité ») apparaissent obscurs et déconcertent plus qu'ils ne servent leur cause. Des personnes en position de pouvoir l'employer dans leurs fonctions et attributions quotidiennes avouent ne pas l'employer « *volontiers* », et essaient plutôt de « *trouver une périphrase*[124] » alors même qu'elles trouvent le terme « *particulièrement juste et précis* ». D'autres, qui devraient logiquement le mettre au cœur de leurs discours, avouent ne plus l'employer[125]. Lâché au détour d'une phrase, il laisse perplexe la quasi totalité des interlocuteurs. On ne peut prétendre « le poser » dans un discours ou une discussion sans l'expliciter un minimum. Tout se passe comme si aucun des professionnels ou des élus n'avaient eu l'occasion d'être confronté au genre, de rencontrer cet instrument au cours de leur cursus scolaire ou de formations, ni même au

[121] JACQUIER Claude, « Le genre et la ville, Contribution écrite à la réflexion sur le développement des territoires urbains », *Jeudi du projet d'agglomération* organisé à l'initiative de la Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole sur le thème *Politiques d'agglomération et égalité hommes/femmes : comment conjuguer le développement local au féminin et au masculin* - 15 Mars 2007, p. 2

[122] VARIKAS Eleni, *Penser le sexe et le genre*, PUF Collection Questions d'éthique, 2006, p. 25

[123] COMMISSION GENERALE DE TERMINOLOGIE ET DE NEOLOGIE, « Recommandation sur les équivalents français du mot *gender* », JO 169 du 22 juillet 2005

[124] entretien n°14

[125] C'est le cas de l'Agente de développement, responsable de la Maison pour l'égalité femmes/hommes à Echirolles, Isabelle Vernay.

détour d'un texte ou d'une étude. Si l'on en croit Annie Junter ce constat n'est pas étranger au fait que les études sur le genre seraient restées, en France, « *confidentielles* » dans les universités. Elle note par ailleurs que « *les rares formations qui existent touchent peu les cadres et dirigeants-tes.* »[126]. En effet, la connaissance des élus – et des techniciens la plupart du temps-, reste très sommaire. Elle se résume bien souvent à la question de la parité et à la présence des femmes dans les exécutifs. Le retard français enregistré dans la diffusion du terme genre, souligné plus avant, n'a pas encore permis un essaimage satisfaisant parmi la société civile et notamment auprès des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Le cas grenoblois est symptomatique. Au sein des communes[127], de la Métro[128] et du Conseil général[129], la question du genre et de l'approche intégrée est connue par un nombre restreint de personnes : principalement des techniciens qui ont suivi des formations ou sont tombés « dans la marmite » via le PIC et une poignée d'élus qui se comptent sur les doigts d'une main. Les élus qui portent le plus volontiers ces questions sont des femmes (hormis quelques élus hommes de la Commission Politique de la Ville de la Métro qui ont suivi les effets d'Urban et les efforts de la Politique de la ville pour intégrer la préoccupation hommes/femmes[130]). La plupart se revendiquent féministes ou s'inscrivent dans la lignée des militantes féministes et ont eu l'occasion, par leur engagement au service de la cause des femmes, de « rencontrer » le genre. Elles sont souvent perçues comme les «féministes de service », en voie de « ringardisation », et porteuses d'un discours « usé». Dans la Revue *Territoires* de Janvier 2006[131], la journaliste Véronique Berkani faisait remarquer que les femmes politiques qui osent s'emparer de la question se retrouvent brocardées et le plus souvent réduites à cette cause : des «*monomaniaques minoritaires* », celles qui renvoient sans cesse à la même grille de lecture ! Au final, il n'est donc pas étonnant de constater qu'elles ne sont pas si nombreuses à interpeller les autres élu-e-s sur les problématiques liées au genre lors des commissions ou des conseils, ainsi que le confirment l'observation du terrain, les intéressées elles-mêmes[132], mais aussi des travaux de recherche récents[133]. Lorsque

[126] JUNTER Annie, « La situation en France ... », Economie et Humanisme, op. cité, p.23
[127] Entretiens n° 6, 7
[128] Entretiens n°,11,12,13
[129] Entretien n°1
[130] Entretien n°10
[131] BERKANI Véronique, « Edito », *Sexe et politique...*, Revue Territoires, op. cité, p. 4
[132] entretiens n° 14, 16

l'une d'entre elles intervient pour évoquer une dimension genrée sur tel ou tel aspect des dossiers traités, son intervention est rarement relayée par un collègue masculin. La discussion tourne court.

2. Une traduction effectuée par le milieu associatif

Le rôle des associations féministes dans l'avènement du genre et de l'AIE comme nouveaux référentiels est fondamental au niveau international. Nous l'avons relevé dans le chapitre 1 en évoquant le poids des réseaux transnationaux de femmes et leur rôle de lobbying auprès de différentes instances. En France, leur influence est tout aussi importante[134] (rôle du Planning familial dans le combat pour la contraception et pour l'avortement, rôle des associations féministes dans le combat pour la parité politique) et trouve une reconnaissance dans l'avènement du féminisme d'Etat. Au niveau grenoblois, des associations féministes ont elles aussi joué un rôle non négligeable et ont su appuyer les acteurs (notamment ceux du PIC Urban) dans la démarche de traduction opérationnelle des injonctions européennes.

L'apport des professionnelles du Centre d'Information pour le Droits des Femmes (CIDF) peut notamment être souligné. L'une d'entre elle, Doctorante, chercheuse en économie du développement, qui intègre l'équipe du CIDF en 1995, va être associée à partir de 1997 au groupement de recherche MAGE (« Marché du travail et genre ») constitué il y a peu. Elle va bénéficier des travaux et des réflexions conduites dans ce cadre dans lequel se mettent en lien réseaux de femmes, chercheurs et universitaires. Elle va relayer au sein de son association les enseignements tirés de l'expérience MAGE, et expliciter les enjeux du *gender mainstreaming*. Sous cette influence, les dirigeants de l'association changent de posture. La présidente du CIDF témoigne de sa prise de conscience progressive de l'intérêt de penser « genre » et du fait qu'il était important de diffuser cette connaissance, de faire des sensibilisations pour « *montrer aux institutionnels que la manière de prendre le problème n'est pas juste. [...] L'interpellation n'était plus, je peux le dire maintenant "primaire". Très*

[133] HEINEN Jacqueline, « L'Europe de la parité locale reste à construire », Pouvoirs locaux n°65, 2005, p. 25

[134] entretien n°16

clairement, pendant très longtemps, j'ai été beaucoup plus mobilisée sur la question d'injustices faites aux femmes que sur la question d'approche des politiques publiques ».

Le CIDF propose dès lors des actions de sensibilisation à destination des professionnels de l'agglomération : dans un premier temps un cycle de formations initié dans le cadre du PIC URBAN (2003), puis un deuxième, dans le cadre de financements Politique de la ville (2004 – 2005). Ce deuxième cycle[135] est ouvert à l'ensemble des professionnels et élus de l'agglomération : 72 personnes (mais seulement 5 hommes) bénéficient d'au moins une demi-journée de formation, et 15% le suivent dans son intégralité. La finalité est de revisiter les pratiques professionnelles via des conférences et ateliers de réflexion, et de mettre en lien universitaires, praticiens et techniciens. Par ce biais, l'objectif du CIDF est de présenter le nouvel outil genre et faire en sorte qu'il se diffuse à toutes les professions, au public, et progressivement aux élus. Selon la personne qui a coordonné ces sessions, à partir du moment où le sujet des inégalités ne sera plus porté par les seules militantes ou « *les grandes gueules* », on peut espérer un « apaisement » des débats. Le *gender mainstreaming* doit permettre « *la remise en cause du monopole des experts, la démilitantisation et que d'autres personnes se sentent légitimes à porter ces questions* ».

Cette coloration « genre », proposée par le CIDF dans les années où le PIC Urban cherche une voie pour traiter l'entrée hommes/ femmes de son programme, a sans doute évité une approche « traditionnelle » de la question en rendant possible la mise en œuvre d'une démarche qui laisse une place à une approche intégrée et ne se soit pas limitée à des opérations immobilières (structures de garde pour enfants par exemple) ou des actions positives pour les femmes. Les membres du CIDF affirment notamment qu'elles ont « *formé les gens qui sont à l'origine de la MEFH* ». Cette aide extérieure, associative, a permis de décrypter les attentes européennes, relayée notamment par l'action du Conseil Général Isérois initiée en 2001. En effet, si l'aide de l'Etat déconcentré (Délégation Départementale aux Droits des Femmes et à l'Egalité) paraît relativement inexistante aux dires des personnes interviewées (« *peu de moyens, peu de voix* », « *période de flottement lié à des changements de personne* », « *ne connaît rien,*

[135] Ce deuxième cycle propose les thèmes « Genre et espace urbain », « L'égalité des chances femmes/hommes, une idée neuve en Europe », « Les mutations sur des identités de genre ».

ne comprend rien »[136]), le rôle du Conseil Général a été souligné à de nombreuses reprises. Les associations subventionnées sont quasi unanimes sur le fait que la création d'une délégation et d'un service dédiés a fait « *avancer les choses* » en proposant des financements conséquents. Ces financements ont non seulement permis aux associations de poursuivre leurs actions et leur effort de formation mais également rendu possible la naissance de la MEFH (le Conseil général finance à ce jour le poste d'agente de développement égalité hommes/femmes à hauteur de 25%). Ils sont venus, dans une certaine mesure, pallier le désinvestissement de l'Etat déconcentré qui donne le sentiment de « *trouver une façon de ne plus subventionner les associations, qu'il doit faire des économies*[137] ».

A ce jour, la thématique garde une visibilité grâce à quelques personnes, minoritaires -et pour certaines marginalisées- au sein de leurs institutions[138], et qui agissent comme des « *caisses de résonance* »[139]. S'inscrivant dans un réseau de relations interindividuelles, les changements observés sont en effet circonscrits à un cercle d'acteurs limités, d'où leur fragilité. Pour résumer, le fait que les conditions du changement reposent essentiellement sur une interaction entre une poignée d'acteurs, principalement des actrices d'ailleurs, et pour certaines non détentrices du pouvoir de décision (aucun élu ne s'était déplacé lors des séminaires organisés en 2002 et 2003 dans le cadre du PIC URBAN, pas plus que lors des sessions co-financées par les fonds Politique de la Ville en 2004 – 2005), remet donc en cause à moyen terme les processus d'apprentissage. Au-delà de ces individualités, la transmission est difficile. Des tensions[140] entre les différents acteurs engagés sont même palpables et entravent la dynamique. Pourtant, certains professionnels croient leur institution « *capable de se mettre en mouvement* » par un « *effet de contagion et de dissémination* » à condition

[136] Entretiens n°1, 14
[137] Entretien n°14
[138] Entretien n°1. Florence Bellagambi note son isolement au sein du Conseil Général de l'Isère et la difficulté d'échanger avec d'autres chefs de service. Elle confirme que le travail de conscientisation à l'intérieur du CG38 s'avère difficile, tout comme le « faire ensemble ».
[139] Entretien n°13
[140] Entretiens n°1, 4, 6, 7, 14, 15. La principale cause des tensions qui nous ait été relatée est la raréfaction des moyens financiers accordés par l'Etat ou les collectivités locales. Les acteurs potentiellement menacés de disparaître sont plus que jamais engagés dans la lutte pour leur survie, donc dans la défense de prérogatives pour légitimer leur existence, ceci positionnant les acteurs dans des situations de concurrence pour l'obtention de subventions. Au final, il apparaît que les acteurs cohabitent plus qu'ils ne collaborent.

qu'une véritable « *impulsion et un mot d'ordre fort* » soient donnés politiquement[141]. Si cette volonté politique n'est pas présente, les apprentissages, notamment cognitifs, repérés chez les acteurs, pourraient bien n'être qu'éphémères. Cette limite importante méritait ici d'être relevée.

[141] Entretiens n° 1, 9, 12, 13

Chapitre 5

A l'éclairage du genre

Les entretiens menés durant la période de stage et dans le cadre du mémoire ont laissé entrevoir toutes les résistances qui s'expriment lorsque l'on aborde la question de l'égalité hommes/femmes. Une ouverture sur des travaux menés sur d'autres territoires en France permet de comprendre que les points de blocage identifiés ne sont pas propres au territoire de l'agglomération, mais témoignent d'une réalité nationale peu flatteuse : la thématique peine à susciter l'adhésion et prête le flanc aux sarcasmes. Les avancées sont fragiles. Néanmoins, lorsque l'on s'attache à ausculter les pratiques des acteurs et regarder les politiques publiques locales avec des lunettes « genre », on ne peut que noter la juste mesure de l'apport de l'approche intégrée et de la loupe « genrée ». C'est là un des apprentissages forts, et non le moindre, né de neuf mois d'observation au sein des institutions de l'agglomération grenobloise et principalement au sein des services de la Métro. Le chapitre qui suit, tentera de donner une vision éclairante des apports de l'AIE, même si non exhaustive, en illustrant les propos d'exemples concrets issus de l'observation directe.

I. Une lecture « sexuée » éclairante

« *Oublier le genre (...) confine à la faute professionnelle* »[142] affirment les trois sociologues Jacqueline Laufer, Catherine Marry et Margaret Maruani. Le genre révèle en effet des problématiques que le « neutre » passe sous silence et prouve tout son intérêt dans les pratiques professionnelles.

[142] LAUFER Jacqueline, MARRY Catherine, MARUANI Margaret (dir.), *Masculin, féminin: questions pour les sciences de l'homme*, Paris, PUF, collection Sciences sociales et sociétés, 2001, p. 24

1. Questionner la nature sexuée de l'action publique

Nombreux sont ceux qui pensent que les politiques publiques sont « neutres ». Force est de constater qu'ils se trompent. Isabelle Guéguen témoigne dans la revue Territoires [143] de son expérience en tant que *Chargée de mission à l'égalité hommes/femmes* au Conseil Général du Finistère. Une enquête, réalisée dans le cadre de ses fonctions, menée auprès des usagers des services des territoires d'action sociale du Conseil général du Finistère a mis en évidence la sexuation des usages des services notamment dans le domaine de l'action sociale et de la petite enfance. Ainsi, les femmes représentaient, en 2005, 70,7% du public accueilli dans les centres départementaux d'action sociale. Souvent au centre des dispositifs d'aide aux personnes et aux familles, elles sont notamment concernées par les services de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) qui gèrent la politique d'accueil du jeune enfant, l'information en matière d'éducation sexuelle et de contraception, l'accompagnement à la grossesse, l'accompagnement et le soutien à la parentalité,... Les femmes sont aussi davantage concernées que les hommes par les politiques de services à la personne car les personnes âgées sont majoritairement des femmes et ce secteur professionnel est fortement féminisé. À l'inverse, les hommes vont être majoritairement destinataires des aides liées au développement économique comme tendent à le montrer deux enquêtes menées par la même personne sur deux aides du CG du Finistère. La première enquête concerne une aide, « la Bourse aux Jeunes Créateurs d'Entreprise » (BJCE), attribuée aux jeunes âgés de 30 ans au maximum, créant ou reprenant une entreprise dans les secteurs d'activités relatifs à l'artisanat de production, l'industrie ou les services aux entreprises. Entre 2000 et 2004, les femmes représentent 22% des bénéficiaires alors qu'une enquête nationale Sine[144] 2002 montre qu'elles représentent 34% des créateurs de moins de 30 ans. L'étude des dossiers montre également que le niveau d'étude des femmes bénéficiaires de la BJCE est supérieur à celui des hommes et que les bénéficiaires sont majoritairement demandeurs d'emploi, notamment les femmes (65,38% des femmes contre 58,06% des hommes). Selon l'enquête, la surreprésentation des jeunes hommes chez les bénéficiaires serait à imputer aux secteurs d'activité soutenus, qui se caractérisent par un entrepreneuriat massivement masculin, les femmes créant principalement dans le domaine du commerce, des services à la personne, de la

[143] GUEGUEN Isabelle, « L'égalité hommes ...», Revue Territoires, op. cité, p. 13
[144] INSEE, Enquêtes Sine (Système d'information sur les nouvelles entreprises) 2002

santé et du social. Le critère de l'âge est aussi discriminant : les femmes bénéficiaires de l'aide sont plus jeunes que les garçons, car plus on s'approche de la trentaine, plus l'impact de la maternité est fort sur le projet de création.

Une autre enquête a porté sur une seconde aide, « l'aide à la très petite entreprise » (ATPE) qui octroie une subvention pour toute création d'emploi à durée indéterminée dans les mêmes secteurs que ceux de la BJCE. 222 entrepreneurs ont bénéficié de l'aide dont moins de 10% de femmes alors ces dernières représentent, tous âges confondus, selon la même enquête nationale Sine, 31 % des créateurs. L'étude met en évidence que le critère du secteur d'activité conduit à une double pénalisation des femmes car elles sont à la fois peu nombreuses dans les secteurs concernés par l'aide en tant qu'entrepreneures mais aussi en tant que salariées : sur les 468 emplois créés, 83,25% sont des emplois dits « masculins » (plombier, menuisier,...).

A la suite de ces études, des préconisations ont été faites pour favoriser l'accès des femmes à ces aides. Pour la BJCE, il a été proposé d'étendre l'âge limite d'attribution de l'aide à 35 ans pour les femmes, afin de réduire l'effet de la maternité. Pour l'ATPE, il a été envisagé de mettre en place une surprime versée aux entreprises embauchant une femme sur un emploi dit « masculin ». Il a également été suggéré de réfléchir à l'ouverture de ces deux aides publiques à certains secteurs plus féminisés en prenant en compte des critères de valeur ajoutée sociale qui sont souvent présents dans les projets des femmes.

Ces enquêtes démontrent que si les politiques publiques se pensent « neutres », elles contribuent pourtant à maintenir les stéréotypes de sexe, à amplifier la division sexuelle des rôles et des tâches et la ségrégation des espaces : aux femmes, la sphère privée et les aides à la famille ; aux hommes, la sphère publique et les aides économiques.

Lorsque l'on s'intéresse aux subventions accordées par la Communauté d'agglomération de Grenoble sur les quartiers prioritaires du territoire[145], le constat tend

[145] C'est-à-dire destinataires de fonds spécifiques. La notion de géographie prioritaire est au cœur même de la politique de la ville ; cette politique vise bien, en effet, à réduire les écarts entre certains territoires et la commune et l'agglomération de référence. Ces écarts à considérer sont des écarts cumulés concernant à

à être similaire. Il apparaît que les actions financées sont le plus souvent ciblées sur un public féminin via des actions positives qui ne prennent pas en compte la question des rapports hommes/ femmes et la façon dont on peut les faire évoluer. Nombreuses sont les activités proposées aux filles ou aux femmes des quartiers populaires qui les confinent le plus souvent à des qualités supposées féminines (couture, compétences culinaires pour les ateliers cuisine), à leur quartier, à la culture populaire (ateliers slam, ...), quand ce n'est pas à celle du pays « d'origine » (danse du ventre...). Le « traitement » de la question « femmes » semble reposer principalement sur des visions stéréotypées ou sur le traitement « à la marge » de certaines problématiques (la problématique de transport de certaines femmes se voit résolue dans certains cas par une aide financière pour passer le permis de conduire plutôt que de réinterroger la desserte du quartier par les transports en commun par exemple). C'est ce qui pousse la Directrice adjointe de l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances[146] (ACSE, ex-FASILD, Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et de Lutte contre les Discriminations) à se questionner sur la façon dont sa propre institution peut participer à la reproduction et à la production d'inégalités entre les sexes. Son expérience la conduit également à affirmer que les politiques de la ville en étant largement « *androcentriques* », ont pu « *indirectement favoriser le "virilisme" des hommes/ des garçons dans un certain nombre de quartiers populaires où l'espace public se partage selon les sexes et les générations* »[147]. Dès lors, de nombreuses questions apparaissent pertinentes. A quels publics bénéficient les actions financées par les institutions locales? Favorisent-elles les garçons? Les filles, davantage absentes de l'espace public, font-elles également l'objet d'une attention particulière ? A ces questions, les techniciens Métro du Service Politique de la ville se disent convaincus que la politique de la ville favorise les garçons qui « squattent » le pied des tours et qu'il faut occuper pour résoudre conflits de voisinage et nuisances diverses (dégradation,

---

la fois la population et le territoire en tant que tel, à la fois l'urbain (enclavement, logement, forme urbaine, desserte...) l'économique (emploi, qualité de l'offre commerciale, intégration de fonction économique dans le tissu urbain, existence de flux) et le social (insertion, formation, réussite scolaire.

[146] L'ACSE est un établissement public à caractère administratif créé par la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006. Elle contribue à des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle. Elle met en œuvre, d'une part, sur le territoire national, des actions visant à l'intégration des populations immigrées et issues de l'immigration résidant en France. Elle concourt à la lutte contre les discriminations. Elle contribue également à la lutte contre l'illettrisme et à la mise en œuvre du service civil volontaire. Elle participe, d'autre part, aux opérations en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

[147] BAKHA Sakina, « Les femmes de l'immigration : de l'invisibilité à l'ethnicisation », *Les Cahiers du DSU,Genre et politiques urbaines locales : il est temps* !, printemps-été 2006, pp. 15 - 16

bruit, sentiment d'insécurité généré par les regroupements...) sur lesquels se focalisent les élus régulièrement sommés par la population de « résoudre le problème ». Les techniciens Métro ne sont pas les seuls à faire ce constat. Un exemple de démarche[148] peut illustrer l'intérêt de ces questionnements : la ville de Bondy (93) entame, en 2003, dans tous ses services, la production de rapports enrichis de statistiques sexuées afin d'être en mesure d'examiner le « genre » des bénéficiaires des subventions qu'elle accorde. Elle constate que l'argent de la politique de la ville profite avant tout aux garçons. Afin de pouvoir rétablir l'équilibre, la ville conditionne depuis 2005 ses aides à la présentation de statistiques sexuées. L'exigence s'adresse à tous les porteurs de projets, qu'ils soient associatifs ou municipaux. Les porteurs n'ont pas l'obligation de présenter des projets qui touchent de façon paritaire les hommes et les femmes mais sont incités à réfléchir au profil des bénéficiaires de leurs projets et actions. Le fait de sexuer les actions présentées amène chacun des acteurs concernés à se poser la question du genre (et à se rendre compte que leur projet n'est pas neutre) et permet aux décideurs d'équilibrer l'impact des subventions attribuées sur les administrés des deux sexes.

De nombreux chantiers mériteraient donc d'être ouverts sur les territoires pour déterminer où se logent les facteurs de discriminations dans les mécanismes de l'action publique locale.

2. *Les enjeux de la connaissance : efficacité et légitimité*

Il semble qu' « *aucune action en faveur de l'égalité entre femmes et hommes ne peut se passer d'un effort permanent de connaissance. Sans une analyse et un suivi des situations respectives des unes et des autres, aucun objectif de changement ne peut être formulé, chiffré, évalué* [149]. » On le voit avec les exemples développés dans le paragraphe précédent, les collectivités doivent analyser, connaître, afin de pouvoir prétendre ne pas produire ou reproduire des inégalités, que ce soit en agissant, ou au travers de leurs politiques publiques. Une technicienne Métro[150] estime ainsi « *qu'il est temps d'arrêter de neutraliser l'information, qu'il est temps de la rendre opérante. Les*

[148] BERKANI Véronique, « La politique de la ville préfère les garçons », Revue *Territoires*, op. cité, p.24
[149] BOZON Michel (Dir.), « Genre population, parité, France 2000 », *Genre, population, parité*, Paris, Dossiers et recherches, INED, 2000 (Volume 1), p. 3
[150] entretien n°15

chiffres vont souvent à l'encontre d'un préconçu. Ce sont des mines pour l'action publique[151] ». Sans chiffres, l'incertitude reste grande : elle oscille entre une vision catastrophiste de la situation des femmes et la négation pure et simple des inégalités entre les deux sexes.

Les chiffres ont beau exister au niveau national depuis plusieurs années (travaux de l'INSEE, collecte du SDFE...), il y a toujours un élu local ou un technicien pour vous dire que la situation de son territoire n'a rien à voir avec les chiffres hexagonaux. Que dire de la connaissance locale des inégalités entre hommes et femmes ? Si certains territoires ont lancé un chantier auprès de l'INSEE afin de disposer de données locales, ce n'est pas le cas au niveau grenoblois. Une absence de traitement statistique sexué est à déplorer. Le travail exploratoire mené au cours des neuf derniers mois a permis de confirmer que si des données sont potentiellement mobilisables, elles ne sont pas pour autant immédiatement disponibles et exploitables. Selon Claude Jacquier les données sexuées ont «*l'apparence des données secrètes* »[152] tant la difficulté est grande à les obtenir. Or, comme le stipule un technicien interviewé, la méconnaissance des situations respectives des hommes et des femmes et donc des inégalités est « *un vrai obstacle à la pratique* ».

De nombreuses conventions lient les collectivités et institutions locales entre elles pour le transfert de données chiffrées et/ou qualitatives (CAF, Agences d'urbanisme, les ASSEDIC, l'INSEE...). Mais les données transmises ne permettent pas à ce jour de faire une distinction entre les hommes et les femmes car les modalités des conventions ne le prévoient pas. La distinction homme/femme existe pourtant dans les banques de données. Il pourrait être de la volonté des collectivités d'imposer à ses partenaires le transfert de données qui soient systématiquement sexuées, avec un double objectif : affiner la connaissance des publics et des situations respectives des hommes et des femmes et sensibiliser à cette question du genre l'ensemble des partenaires et contribuer ainsi à l'essaimage de la pratique. Cette opération statistique doit se faire sous la forme d'un traitement transversal ou comparatif (femmes dont jeunes, dont handicapées... et hommes dont jeunes, dont handicapés...) et non pas sous un mode de

[151] entretien n°15
[152] JACQUIER Claude, propos tenus lors de son intervention orale dans le cadre du *Jeudi du projet d'agglomération* - 15 Mars 2007

traitement catégoriel comme cela est majoritairement le cas à l'heure actuelle (ensemble dont femmes, dont jeunes, dont handicapés...). Cette précision est loin d'être inutile car si les diagnostics consacrent, pour la plupart, une partie de leur enquête à une analyse socio-démographique du territoire, le plus souvent, aucune distinction entre les situations des hommes et des femmes n'est proposée. On peut s'interroger, à l'instar d'Annie Labourie-Racapé [153], « *sur le caractère authentiquement sociétal* » telles analyses. Dans le meilleur des cas, les femmes sont une catégorie de la population, au même titre que les jeunes, les retraités, les handicapés... alors que la catégorie « hommes » n'existe pas, comme si le groupe échappait à toute catégorisation.

Enfin, il est important de préciser que se pencher sur la question hommes/femmes par le biais d'une approche quantitative ou qualitative ne manquera pas de susciter des questionnements pour d'autres « catégories » souvent oubliées, voire délibérément écartées (comme la catégorie « immigrés » ou « handicapés » par exemple), des traitements statistiques. C'est ce que laissent entendre les propos recueillis : « *Dans la mesure où il s'agit d'affiner les critères,- parce que c'est ça au fond que ça propose le genre-, c'est d'affiner les critères en prenant en compte la différence qui est faite entre les hommes et les femmes (...) ça peut conduire à se poser la question pour d'autres critères*[154] ». Car l'approche intégrée de l'égalité dépasse la seule égalité des sexes : « *elle est par nature ouverte à la plus grande diversité, hors de toute hiérarchisation, que celle-ci obéisse à des critères de sexes, de race, de classe ou à une combinaison des uns et des autres. En d'autres termes, l'approche intégrée tient compte du fait que les êtres humains ne sont pas des sujets abstraits, mais possèdent des identités spécifiques* »[155]. L'enjeu est de prendre en compte la diversité des intérêts, sans référence à un modèle ou une norme avant tout masculins.

L'approche par genre est une approche « *quasi-anthropologique* » [156]. Elle fait apparaître les contributions spécifiques des hommes et des femmes et cherche des réponses aux questions fondamentales telles que : où sont les hommes ? où sont les

[153] LABOURIE-LACAPIE Annie, « Pour développer un territoire, le neutre en question » , *Place aux femmes. Pour une approche sexuée des politiques publiques*, Les Cahiers de Profession banlieue, juin 2003, p 13-35
[154] entretien n°14
[155] CONSEIL DE L'EUROPE, Rapport final d'activités du groupe de spécialistes..., op. cité, p. 16
[156] entretien n°2

femmes ? quels sont les rôles de chacun ? quelles sont les tendances et évolutions ? Comment s'y adapter ? qui fait quoi, qui utilise quoi, comment et pourquoi ?.... Par cette méthode de questionnement systématique, l'approche par genre enrichit les critères généraux qui servent à l'élaboration de l'action publique. Des évolutions sociétales sont en cours : elles impliquent des hommes et des femmes au travers de leurs situations respectives et doivent être prises en compte par les acteurs nationaux. On peut citer par exemple la « féminisation des ménages français » : accroissement sensible du nombre de familles monoparentales, où l'on retrouve une majorité de « cheffes » de famille ; accroissement sensible du nombre de femmes seules aux âges les plus avancés de la vie (80% des personnes âgées de plus de 80 ans sont des femmes). Les chiffres prouvent que la pauvreté est aujourd'hui davantage féminine[157]. Aucune politique publique efficace ne peut prétendre s'affranchir ou faire abstraction de ces données. La Vice-Présidente à la qualité de vie et à l'égalité hommes/ femmes de la Métro formule cette idée dans une délibération[158] : « *Dans le cadre de ma délégation, nous observons au quotidien les évolutions sociétales, les attentes et les besoins des femmes et des hommes, et la façon dont ces nouvelles pratiques doivent interroger nos politiques, orienter nos réflexions et nos choix en tant qu'institution. Il s'agit d'anticiper sur l'avenir.* »

Anticiper sur l'avenir : les défis pour les acteurs publics ne manquent pas. On peut aborder par exemple le problème de la prise en charge des personnes âgées, de plus en plus nombreuses dans les années à venir. À ce jour, 70% des aidants principaux sont des femmes. Pression normative ? contrainte ? Quelles conséquences cela a –t-il sur la conciliation des temps familiaux, professionnels, sociaux des femmes, quand la prise en charge d'un parent dépendant vient s'ajouter à celui d'enfants en bas âge ? Cette problématique représente un vrai défi pour l'Union Européenne vieillissante[159], où le taux d'activité féminin est en constante augmentation. Dans toute l'Europe, certes de façon hétérogène et avec une intensité variable, les problématiques dites de « care »

[157] INSEE, *Femmes et hommes - regards sur la parité*, op. cité, pp. 100-102. Par exemple, les femmes retraitées sont nombreuses à ne pas bénéficier des mêmes avantages de retraite que les hommes: en 2001, avec 848 euros mensuels, elles disposaient d'un montant de pension mensuel brut inférieur de 42% à celui des hommes. Cela n'est pas sans conséquence sur leurs capacités financières à se maintenir à domicile en bénéficiant d'une aide humaine comme celles offertes par les Centre communaux d'action sociale (CCAS), comme le portage de repas à domicile, une aide au ménage...

[158] Délibération du 14 novembre 2006, Commission Environnement et Développement Durable

[159] DAMON Julien, « Les politiques européennes face au soin des proches », Dossier Le souci des autres, Sciences Humaines n°177, décembre 2006, p.42-43

(soin) réorientent les interventions publiques des familles. Certains pays développent ainsi des mesures visant une répartition des tâches domestiques dans la sphère privée avec le soutien mis à l'investissement des pères auprès de leurs enfants, ou l'externalisation des tâches auprès d'équipements ou de services d'accueil des enfants ou des personnes âgées... A l'échelle de la proximité, les enjeux pour les pouvoirs publics locaux sont nombreux. Les collectivités se retrouvent en première ligne.

3. Questionner le sexe du pouvoir au sein des institutions

En novembre 1992, le Réseau d'expertes « Femmes dans la prise de décision», mis en place par la Commission des Communautés européennes, organise le premier Sommet européen «Femmes et pouvoir ». A cette occasion, les femmes élues font le constat d'inégalités profondes quant à la présence des femmes dans toutes les instances et organismes de décision publics et politiques, à tous les niveaux –local, régional, national et européen- et rédigent la *Déclaration d'Athènes*. Ce texte soutient qu'une « *participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision est susceptible d'engendrer des idées, des valeurs et des comportements différents, allant dans le sens d'un monde plus juste et équilibré tant pour les femmes que pour les hommes mais également que la sous-représentation des femmes aux postes de décision ne permet pas de prendre pleinement en considération les intérêts et les besoins de l'ensemble de la population* ».

Sur le territoire de l'agglomération grenobloise, la répartition des pouvoirs ne va pas dans la direction attendue par les travaux d'Athènes. En 2006, les femmes représentaient certes 47% des conseillers municipaux mais n'étaient que trois à exercer le mandat de Maire (St Egrève, Meylan et Vif) sur les 26 communes que compte aujourd'hui la Métro. Seules 6 communes avaient partagé équitablement les postes d'adjoints entre les hommes et les femmes[160]. Le constat fait au niveau intercommunal (Métro) pose également question : 15% seulement des conseillers communautaires étaient, début 2007, des conseillères. En effet, si la loi du 6 juin 2000 sur la parité politique rend obligatoire la féminisation des assemblées régionales et communales

[160] Source : Observatoire Isérois de la Parité et Centre d'Information pour les Droits des Femmes de Grenoble – chiffres 2006

(communes de plus de 3500 habitants), elle n'impose rien aux structures intercommunales ni aux départements. Philippe Teillet[161] montre que les marges de manœuvre laissées par la loi sont utilisées dans un sens défavorable aux femmes à ces deux niveaux de décision. Il note qu'elles sont quasiment absentes des structures intercommunales, alors même que ces structures sont des « *lieux d'affirmation du pouvoir local* »[162] et exercent de plus en plus de compétences. Le chiffre n'est guère meilleur (23,4%) lorsque l'on se penche sur le cas du Conseil de développement[163] de la Métro. La seule femme Présidente de l'une des trois Commissions[164] constate avec amertume que le Conseil est « *à l'image de nombre d'autres instances qui prétendent représenter la société civile : dépourvues de jeunes, de personnes d'origine immigrée et de femmes.* » Elle déplore que la constitution des collèges se fasse sur proposition des organismes approchés pour y siéger, sans leur donner la consigne de proposer un candidat homme et un candidat femme afin que le Président de la Métro puisse, en dernier ressort, équilibrer la présence des deux sexes au sein des commissions et des collèges.

Que ce soit au sein du conseil communautaire, parmi les élus ou au cœur d'instances représentant la société civile, le pouvoir local apparaît clivé sexuellement. Il ne faut toutefois pas faire l'impasse sur les relations élus/ techniciens, comme le fait remarquer une Responsable de service de la Métro[165]. Elle constate que si le quartet d'élus qui président la Commission dont elle a la charge, est composé uniquement d'hommes, les techniciens avec lesquels ils sont amenés à travailler dans le cadre des travaux de la Commission sont des femmes. Ses propos tendent à prouver que le personnel Métro offre une mixité suffisante pour venir « contrebalancer » un univers

[161] TEILLET Philippe, « La parité au niveau communal : au risque de l'oubli intercommunal... », Pouvoirs locaux n°65, 2005, p. 13-14. L'auteur fait état des résultats d'une étude qu'il a mené en 2004 sur trois communautés d'agglomération d'un même département (le Maine et Loire) : Angers, Cholet et Saumur. Un questionnaire a été adressé à chacune des élues et les réponses complétées par un entretien.
[162] PAOLETTI Marion, « Parité, la "domestication" d'une réforme ... », op. cité, p. 10-11
[163] Le Conseil de développement de l'agglomération grenobloise a été mis en place par la Métro à l'automne 2001 afin d'associer la société civile à l'élaboration de son projet d'agglomération, conformément aux dispositions de sa Charte d'intercommunalité. Cette assemblée de consultation et d'avis est composée de 48 membres, acteurs de la vie locale (représentants des entreprises, des syndicats de salariés, des établissements et services publics, de la vie associative, habitants et personnalités qualifiées). Il peut être saisi par la Métro sur certains dossiers mais il peut également s'auto-saisir et s'emparer des thématiques auxquelles il souhaite réfléchir, sans se restreindre aux seules compétences de la Métro.
[164] Entretien n°8
[165] Entretien n°13

politique largement masculin. Des fichiers du personnel récents[166] laissent en effet apparaître des chiffres « rassurants »: les femmes sont davantage représentées en catégorie A (89) que les hommes (81). Mais cette présence ne relève d'aucune volonté interne de la Métro « employeur » pour instaurer une mixité au sein des équipes, pas plus que d'une quelconque stratégie en matière d'égalité professionnelle. La Directrice des Ressources Humaines[167] en convient tout en le déplorant : la Métro n'a pas de politique sociale interne en matière de gestion du personnel [168]. Cet équilibre hommes/femmes au sein des équipes Métro, que certains veulent mettre en avant[169], apparaît donc bien fragile.

Pourtant, pour les institutions publiques, comme pour les entreprises privées, l'équilibre des sexes ne se ramène pas seulement à un problème de justice ou de morale. C'est aussi tout bonnement un enjeu d'efficacité et un facteur d'innovation:

> *« Il y va, pour commencer, de la diversité managériale. Une armée de polytechniciens ou d'informaticiens, tous sexagénaires, a peu de chances de compter dans ses rangs le contradicteur qui va poser la bonne question, résister aux réflexes du groupe .[...]Il y va ensuite de la capacité des entreprises à attirer, à fidéliser et motiver les meilleurs talents. Or la moitié des diplômés des grandes écoles sont aujourd'hui des... diplômées. [...]Enfin, les entreprises ne peuvent ignorer que, sur les marchés de grande consommation, 80 % des décisions sont prises par des femmes. Or beaucoup d'entreprises passent à côté des besoins de leurs client-e-s faute de donner place aux femmes dans leurs équipes marketing. »* [170]

Les enjeux pour les entreprises privées, décrits dans les passages d'un article de *L'expansion Management Review* présentés ci-dessus, sont les mêmes pour les acteurs publics. Il s'agit avant tout de s'assurer que l'on bénéficie bien de l'expérience propre aux deux sexes sur chaque dossier. Cela semble particulièrement justifié, aux yeux de Claude Jacquier, dans un contexte où les villes et les régions urbaines sont en

---

[166] Les fichiers du personnel examinés ont été transmis par la Direction des Ressources Humaines en mars 2007.

[167] Entretien n°12

[168] L'entretien avec la Directrice des ressources humaines fait apparaître que la Métro rémunère, accepte dans la majorité des cas les demandes de temps partiel formulées par les femmes (les demandes émanent en effet à 99,9% d'employés femmes) mais la question hommes/femmes ne fait l'objet d'aucune attention particulière, pas plus que ne semble prises en compte, en interne, les questions du handicap, de l'âge ou de l'origine des personnes recrutées et de leur parcours dans l'institution. La Métro ne propose pas non plus de solutions particulières à son personnel en matière d'accueil et de garde d'enfants ou de logement, pas plus qu'elle ne se pose la question des aménagements du temps de travail, ou sur la pertinence du télétravail. Elle est pourtant le troisième employeur de l'agglomération grenobloise

[169] Entretiens n°11, 12, 13

[170] L'EXPANSION MANAGEMENT REVIEW, Dossier *Des hommes, des femmes, des entreprises,* Juin 2006, p. 40 - 66

permanente recomposition : « *Cet être et ce vivre ensemble [...]appellent de nouvelles manières de gouverner les personnes et d'administrer les choses et donc une autre répartition des rôles et des responsabilités entre femmes et hommes, au sein des institutions publiques et privées. [...] Les nouvelles exigences du gouvernement et de l'administration des villes n'appelleraient-elles pas désormais des compétences et des manières de faire qui sont celles que maîtrisent plus particulièrement les femmes ? Précisons-le ici, il ne s'agit pas de compétences par nature (liées au sexe), mais bien de compétences sociales léguées par l'ancestrale division sexuelle des activités entre la sphère privée et la sphère publique qui ont permis aux femmes d'accéder à des "savoir-faire" désormais recherchés dans l'espace public et privé de la décision et du politique*[171]. » Un interlocuteur nous fait également remarquer que « *la capacité à raisonner public/privé renvoie à des pragmatismes que les femmes portent*[172] ». Il entend par là que les femmes auraient la capacité à introduire dans le débat public et politique des problématiques propres à la sphère privée qui pourraient trouver des solutions grâce à une intervention des pouvoirs publics. « *Si les femmes ne peuvent "sauver" le monde ni changer l'essence de la politique, ni évacuer de son monde la force et la violence, elles peuvent, en investissant la scène publique, faire en sorte de réduire le divorce entre le privé et le politique[...].* »[173]

Les femmes, autant que les hommes, représentent un très important vivier de compétences qu'il convient de mettre à profit pour diversifier les compétences et les modes de faire. On comprend dès lors que toute discrimination envers l'un ou l'autre des sexes devient un facteur limitant de l'innovation. Les questions d'égalité professionnelle et de mixité des équipes doivent être au centre des préoccupations de l'acteur public.

II. Remise en cause et enrichissement des modes de faire

Il serait intéressant de se pencher à présent sur la capacité du *gender mainstreaming* à revisiter les modes de faire des institutions locales, à « *renouveler les*

[171] JACQUIER Claude, « Le genre et la ville, ... », op. cité, p. 4
[172] Entretien n°9
[173] SINEAU Mariette, *Des femmes en politique*, Paris, Economica, 1988

approches traditionnelles de l'action publique » ainsi que le formule le Projet d'agglomération de la Métro. Comme le souligne le rapport d'évaluation PIC Urban de 2005[174], « *tandis que le développement durable interroge et remet en cause les pratiques de chacun, l'approche par genre remet en cause les valeurs personnelles et ne se conforme pas toujours à nos apprentissages* ». En insufflant de nouvelles pratiques dans les modes de faire, l'intégration transversale du genre fait naître une crainte sous-jacente du changement en même temps que le changement lui-même.

1. Une nouvelle grille de lecture

Parmi les membres du personnel Métro convaincus du bien fondé de la démarche, on trouve notamment l'équipe PIC Urban, grâce à qui les initiatives Métro en matière d'égalité ont pu voir le jour, ainsi que l'équipe Politique de la Ville, très ouverts en la matière et intégrant ponctuellement dans leur travail cette préoccupation. Ces techniciens sont vus par leur supérieure hiérarchique comme des « *militants* », qui «ont *battu en brèche un certain nombre de préventions* » et agissent comme « *des caisses de résonance* »[175]. Mais ces convaincus sont peu nombreux. Pour la majorité des membres du personnel interviewés[176], une clarification des objectifs et enjeux est plus que nécessaire. Les entretiens ont démontré que les deux tiers des personnes interrogées réduisaient, dans leur première approche, la question hommes/femmes à la question de la parité et à celle du partage des responsabilités au sein des équipes et des instances de directions. Chaque temps de rencontre a donc rendu incontournable une présentation de l'instrument *gender mainstreaming* et des enjeux que représentait sa mise en œuvre dans l'action publique locale. Les techniciens se sont mis plus rapidement dans une posture d'apprentissage que les chefs de service. Ces derniers ont, plus que les techniciens, cherché à justifier les choix effectués dans leur pratique quotidienne qui excluaient, la plupart du temps, l'entrée hommes/femmes. Ces professionnels « défendaient » en quelque sorte leur grille de lecture (critères sociaux pour les professionnels du département des politiques urbaines ; âge pour le département des

[174] COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GRENOBLE ALPES METROPOLE, Rapport Cabinet Eureval – CE3 – Mise à jour de l'évaluation du PIC URBAN II – 21/12/2005, p. 75
[175] Entretien n°13
[176] Dans le cadre de la mission exploratoire « égalité hommes-femmes » menée lors de ma deuxième année de Master de juillet 2006 à Mars 2007 au sein de la Métro, j'ai pu interroger 18 techniciens et chefs de services de la Métro.

politiques de déplacement...) face à la grille de lecture « genre » qu'ils pensaient vouloir faire table rase des autres grilles. La Directrice du département politiques urbaines de la Métro[177] a exprimé ces craintes en formulant plusieurs demandes orales, dont celle de faire apparaître dans les documents diffusés en interne sur la question que la grille de lecture « genre » n'était pas une grille exclusive des grilles de lecture déjà exploitées par les différents services, mais bien une grille qui vient compléter un certain nombre d'éléments « chers » aux techniciens.

L'approche par genre, parce qu'elle cherche à refondre les pratiques et notre façon de penser l'action publique, peut être perçue de prime abord comme un jugement négatif porté sur l'existant et les méthodes de travail en vigueur au sein d'un service. Un responsable de service a ainsi adopté une position défensive tout au long de l'entretien, estimant que la démarche « *coulait de source* » (il considère que sa pratique prend déjà en compte la question homme / femme) et ne nécessitait pas d'approche plus particulière, si ce n'est de s'attacher à analyser les différences de pratiques hommes / femmes avec un oeil « scientifique »[178]. Comme le souligne Annie Labourie-Racapé[179], la démarche de *gender mainstreaming* comporte des risques : elle donne à voir ce qui était occulté jusqu'à lors. Elle touche à des habitudes et des pratiques profondément enracinées.

A une exception près, et une fois les craintes dissipées par une explicitation des enjeux, la suite des entretiens a montré un intérêt porté à la démarche par le biais de nombreuses questions et pour certains, de propositions d'axes de travail. Les professionnels soulignaient les effets positifs d'une combinaison des différentes grilles de lecture (articuler les questionnements et non plus seulement les juxtaposer) en termes de compréhension de certains phénomènes. Il apparaît donc important de s'adresser tout particulièrement aux techniciens pour les former (cette formation doit dépasser la transmission d'éléments intellectuellement stimulants pour viser la transmission de méthodologies concrètes), et par la même occasion les convaincre qu'intégrer le genre ne nécessite pas la remise en cause totale de leurs méthodes de travail mais vise un enrichissement des pratiques. L'approche genre doit leur être présentée comme un

[177] Entretien n°13
[178] Entretien n°11
[179] LABOURIE-LACAPIE Annie, « Pour développer un territoire... » , *Place aux femmes...*, op. cité, p.27

nouvel outil méthodologique au service des publics qu'ils servent, parce qu'il s'agit bien de publics et non pas d'un public large et asexué.

2. Transversalité et partenariat ou « comment articuler les sphères de l'intervention publique? »

Pierre Muller fait remarquer que les politiques d'égalité homme-femme (*gender mainstreaming*) et les politiques de réformes administratives représentent des instruments qui invitent au dépassement de la sectorialité « *en mettant en place des stratégies intersectorielles (en essayant d'obtenir la collaboration d'acteurs de différents secteurs, [...]) ou transectorielles, en définissant des politiques qui ne s'identifient pas à un secteur, mais qui doivent s'intégrer dans l'ensemble des secteurs existants*[180] ». Le principe de transversalité posé par le *gender mainstreaming* implique que les professionnels et élus de différents secteurs apprennent à travailler ensemble. Mais cela n'a rien d'évident : les approches transversales et partenariales rencontrent de grandes résistances[181]. Une des personnes interrogées nous fait part des difficultés du « *faire ensemble* » qu'elle rencontre dans le cadre de sa mission au service de l'égalité hommes/femmes, en même temps qu'elle souligne toute la pertinence du partenariat: « *la finalité n'est pas uniquement l'action mais les interactions, la dynamique entre acteurs dans l'action* »[182].

Bruno Palier et Yves Surel abordent dans un ouvrage collectif récent[183] la question de l'européanisation, notamment sous l'angle de la construction d'instruments d'action publique. Une des contributions[184] de l'ouvrage met en avant le fait que l'instrument *gender mainstreaming* est une des premières expériences réellement développée de transversalité au niveau communautaire. Il a, selon les auteurs, permis de « *multiplier les passerelles entre les secteurs des politiques publiques* » et a largement

[180] MULLER Pierre, « L'analyse politique de l'action publique : Confrontation des approches, des concepts et des méthodes », *Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique Structures, acteurs et cadres cognitifs* - Revue française de science politique -Vol. 55 –2005/1 – 2005, pp. 182-183

[181] Entretiens n° 2, 9 et 17

[182] Entretien n°1

[183] PALIER Bruno, SUREL Yves et al. (dir.), *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, 2007, L'Harmattan, Coll. : « Logiques politiques ».

[184] BRUNO Isabelle, JACQUOT Sophie, MANDIN Lou, « L'européanisation saisie par son instrumentation : *benchmarking, gender mainstreaming* et MOC…boîte à outils ou boîte de Pandore ? », ibidem, pp. 193-250

diffusé par la suite dans d'autres secteurs. Le Conseil Européen de Lisbonne de 2000 a renforcé cette approche transectorielle en lançant le défi à l'Union d'atteindre un renouveau économique et social grâce à une interaction entre les politiques économique, sociale et de l'emploi. Les auteurs de l'article démontrent que si le fonctionnement cognitif (« apprentissage mutuel », *peer review*, diffusion de « bonnes pratiques ») d'instruments tels que le *mainstreaming* a largement été reconnu, « *leurs implications politiques sont le plus souvent négligées, voire occultées par une technicité présumée neutre* ». Ils mettent en avant le fait que cet instrument vise à s'attaquer aux « *difficultés les plus actuelles de l'administration* » : « *difficultés de maîtrise des effets collatéraux de l'action, émergence de problèmes dont le traitement exige la mobilisation coordonnée de plusieurs secteurs* »[185]. La Chef de projet Développement Social Urbain[186] de l'un des quartiers prioritaires de la ville de Grenoble parle du « *chantier incroyable* » que représente l'insertion des femmes des quartiers prioritaires dans l'emploi. Elle affirme avoir envisagé de s'y atteler avec l'ensemble des partenaires de la ville de Grenoble sur le quartier Mistral, mais avoue avoir renoncé à se lancer devant l'ampleur de la tâche : « *on toucherait tellement d'autres tiroirs qui se déclineraient en interventions périphériques : formation, question de la garde d'enfants, notamment en horaires atypiques, permis de conduire nécessaire parce que les horaires des transports en commun ou les zones de desserte ne correspondent pas aux besoins...* ». Ces propos d'un acteur de terrain laissent entrevoir dans quelle mesure un problème ne peut être résolu sans envisager de le prendre dans un contexte global : la question « femme et accès à l'emploi » nécessiterait un partenariat entre les conseillers emploi, les organismes de formation, le CCAS ou la CAF (garde des enfants), l'autorité organisatrice des transports sur le territoire... Cet « *aspect d'enchâssement des politiques [...]semble particulièrement pertinent dans le cas des inégalités de genre qui, par définition, traversent l'ensemble de la société et donc l'ensemble des problèmes qui se posent aux autorités publiques* »[187].

[185] ibidem p. 214. Les auteurs relaient les thèses de Bruno Jobert, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », Favre P., Hayward J., Schemeil Y. (Dir.), *Etre Gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 280

[186] Entretien n°6

[187] BRUNO Isabelle, JACQUOT Sophie, MANDIN Lou, « L'européanisation... », op. cité, p. 124

Chapitre 6

L'instrumentalisation du *gender mainstreaming* : une condition de son acceptation au sein des institutions ?

Comme nous l'avons vu tout au long de la deuxième partie, nombreux sont les obstacles qui se dressent sur le chemin de l'intégration de l'approche de genre au niveau local. Au fil des pages, nous avons énoncé en filigrane un certain nombre de pistes de réflexion qui pourraient être des réponses pour contourner les résistances précédemment décrites : développer une culture du genre qui soit plus opérationnelle qu'idéologique ; produire de la connaissance en produisant des données ; être particulièrement attentif à une présence équilibrée hommes/femmes à tous les niveaux de décision, former les professionnels, techniciens des collectivités et élus ; favoriser la mise en réseau des acteurs et des partenaires pour faire circuler les informations, échanger les bonnes pratiques...Tous ces axes de progrès vont dans une direction favorable à la diffusion d'une approche intégrée de l'égalité au sein des collectivités. Nous souhaitons toutefois proposer dans ce chapitre une vision davantage opportuniste de l'AIE, susceptible de séduire certains des acteurs les plus réfractaires à sa mise en oeuvre. Cette démarche pourrait consister à « instrumentaliser » le *gender mainstreaming*, c'est-à-dire le mettre au service d'objectifs autres que l'égalité entre les hommes et les femmes. Car pour aller chercher la volonté politique, il semble qu'il vaille mieux avancer « masqué » et faire en sorte que, comme le suggère Isabelle Guéguen[188], les dirigeants et responsables de service voient en l'approche genre un *« intérêt direct, notamment financier »* : affiner un diagnostic en amont de tout projet, mieux évaluer les projets et politiques publiques, mesurer l'efficience des actions sur les publics, rendre un meilleur service aux populations, servir la performance territoriale...

[188] GUEGUEN Isabelle, « L'égalité hommes ... », Revue Territoires, op. cité, p. 14

I. L'approche intégrée de l'égalité, un outil marketing ?

Aujourd'hui, les collectivités locales sont des prestataires de services, notamment avec la décentralisation qui a rapproché la décision du citoyen. Dans un manuel publié en 1998, Bertrand De Quatrebarbes[189] pose, dès le titre de son ouvrage, la question suivante : les bénéficiaires des prestations proposées par le service public sont-ils des usagers ou des clients ? Il remarque que si le principe d'égalité d'accès et de traitement, qui est une des missions premières du service public, commande qu'aucune distinction ne soit faite entre usagers quant à l'accès aux services comme au service rendu lui-même, il n'interdit pas de segmenter les publics pour mieux les étudier et de diversifier les modes d'action afin d'adapter les réponses dans l'espace, le temps et à la diversité des usagers. Si l'objectif des administrations ou des collectivités locales n'est pas le profit mais le service rendu à la collectivité, cela n'exclut pas l'efficacité. Cette efficacité pourrait passer par l'intégration d'une démarche « genre ».

1. De l'intérêt particulier à l'intérêt général

Le marketing se définit comme un ensemble de méthodes et de moyens dont dispose une organisation pour s'adapter aux publics auxquels elle s'intéresse, et pour utiliser, voire susciter, des comportements favorables à la réalisation de ses propres objectifs. C'est également un processus orienté vers la satisfaction des besoins et des désirs d'individus et d'organisations, dont l'objectif final est la satisfaction du consommateur, concrétisé par l'acte d'achat, qui contribuera à la pérennité de l'offreur et renforcera sa légitimité. Cette définition fait du point de départ du marketing l'étude des besoins et des attentes des êtres humains. Le premier réflexe d'un professionnel du marketing est de se questionner sur le consommateur final du produit ou service, la « cible » de son action, dont il doit connaître le profil et les attentes : c'est un critère d'efficacité, une condition du succès d'une démarche de mise sur le marché d'un service ou d'un produit.

---

[189] DE QUATREBARBES, *Usagers ou clients ? Ecoute marketing et qualité dans les services publics*, Paris, Ed. d'organisation, 1998, 391 p.

Or, l'approche par genre est elle aussi une méthode. Elle a pour préalable un questionnement systématique quant aux situations, besoins et ressources des hommes et des femmes : elle constitue en quelque sorte une « entrée » marketing par la variable « sexe ». Introduire une approche marketing « genre » au cœur des modes de faire de l'action publique permettrait de placer la satisfaction des usagers du service public au centre des préoccupations, de faire de la connaissance des attentes et besoins des usagers un préalable essentiel à tout projet. L'usager ne serait plus un individu neutre, standard et asexué. L'approche par genre devient un instrument marketing, un outil d'efficacité au service des institutions (un levier pour optimiser la réalisation des objectifs du service public) et au service des usagers (satisfaction des besoins).

Cette approche genre est également une « clé » en matière de communication. Dans la sphère publique, il semble que l'on s'intéresse davantage à l'émetteur et aux messages diffusés, qu'aux récepteurs, à leurs caractéristiques et à leur diversité. Un langage uniformément neutre (donc masculin le plus souvent) peut rendre invisible la présence et la participation des femmes et/ou peut dissuader leur participation ou freiner leur appropriation d'une démarche lancée par une collectivité. Il pourrait donc être instructif de passer au crible du genre les textes administratifs et les documents de communication interne et externe des collectivités pour essayer de comprendre à qui s'adressent réellement les institutions (vocabulaire utilisé, problèmes abordés, manière de les aborder, supports choisis pour véhiculer ces messages, médias et lieux de diffusion, etc.), mais aussi de se poser la question de l'intérêt qu'elles auraient à mieux définir et cibler les destinataires des messages.

Une des personnes interrogées[190] nous donne un exemple, issu de son expérience en tant qu'administrateur d'une société HLM, qui illustre la pertinence de ces questionnements. Le bailleur social dont il est question, implanté sur l'agglomération grenobloise, est en train de mettre en place un système de « personne relais » (1 salarié pour 150 logements) en charge d'être l'interlocuteur tous corps d'état pour les ménages locataires, afin de simplifier le dialogue avec les habitants et fluidifier les flux d'information. Notre interlocuteur nous fait remarquer que dans cette configuration, les personnes de référence des ménages sont majoritairement des femmes : plus de femmes

[190] Entretien n° 2

que d'hommes parmi les ménages vieillissants, pourcentage croissant de familles monoparentales dans les logements sociaux, ... « *La communication passe par les femmes, ce sont elles qui vont aller à la rencontre de cette "personne relais", ce sont elles qui ouvrent les boîtes aux lettres, ce sont elles qui viennent aux réunions, ce sont elles qui s'engagent, etc..* » précise t-il. Il estime que les administrateurs devraient réfléchir à la façon dont ils vont construire le contenu de la communication pour l'adapter à cet état de fait et s'assurer que le message est bien passé. Comment communiquer de manière plus efficace en direction et « à travers » les femmes ? Si les habitants n'ont pas le réflexe « interlocuteur relais », le bailleur aura perdu son pari.

En termes d'organisation événementielle, il existe aussi un véritable enjeu à s'interroger sur des « cibles » privilégiées. Le succès de certains événements repose essentiellement sur les femmes : *Immeubles en Fête* par exemple, repose chaque année à 95% sur des mères de famille! Tout l'enjeu pour les autorités locales est donc de savoir s'adapter à cette réalité. L'organisation d'événements festifs organisés par la Métro, comme la *Fête du Vélo* ou les *Bike night*[191], implique des moyens de communication adaptés pour mobiliser un maximum de participants et faire en sorte que la visée première de ces manifestations, la promotion de modes alternatifs de transports, soit réalisée. Comment optimiser le budget alloué à l'événement en s'assurant une fréquentation suffisante? Des statistiques prouvent que 70% des demandes de renseignement effectuées par téléphone auprès des services Métro sont posées par des femmes à la recherche d'informations précises sur l'organisation de ces temps festifs. Cela donne à penser que ce sont elles qui effectuent des arbitrages dans l'emploi du temps de leur famille et que, par conséquent, c'est aux questions qu'elles sont susceptibles de se poser que les collectivités locales doivent répondre en priorité dans les supports de communication. Les femmes et les mères restent les principales prescriptrices et organisatrices du quotidien[192]. A ce titre, elles doivent être, dans certains cas, des interlocutrices privilégiées des pouvoirs publics.

---

[191] La *Fête du Vélo* est un événement annuel organisé au printemps par la Métro afin de promouvoir la pratique de ce mode de déplacement non polluant en proposant des activités ludiques aux participants, en les invitant à découvrir les itinéraires cyclables... Les *Bike night*, ou « nuit du vélo » sont des rencontres mensuelles proposées par la Métro aux cyclistes de l'agglomération qui les invitent à découvrir de façon conviviale (jeux de pistes à travers l'agglomération) les itinéraires cyclables.

[192] Si l'on se réfère aux enquêtes Emploi du temps INSEE (1986 et 1999), on note une nette pérennité des situations respectives des hommes et des femmes face aux temps. Si les temps physiologiques, quasi inchangés entre 1986 et 1999, restaient similaires pour les hommes et les femmes, le temps domestique des femmes restait très élevé et s'établissait toujours au double de celui des hommes (3h48 pour les

En proposant une approche « marketing » du genre, en adéquation avec les objectifs de l'institution ou organisme porteur de la démarche du *gender mainstreaming,* on parvient à séduire les techniciens les plus réfractaires[193]. Malgré les entorses faites à la pureté de la visée initiale, cette démarche reste au service de l'objectif final : plus d'égalité entre les hommes et les femmes. Elle est un premier pas vers la production de données sexuées, donc vers la connaissance des situations respectives des hommes et des femmes ; elle remet les femmes au cœur du processus de réflexion, et donc du changement, en rendant incontournable l'analyse des besoins que révèlent leurs pratiques et la prise en compte des demandes qu'elles formulent.

2. L'exemple de la politique de déplacements de la Métro

Pour illustrer la démarche marketing « genre » que nous venons de proposer, l'exemple des politiques de déplacements, gérée par la Métro au niveau grenoblois, apparaît particulièrement pertinent. Les modifications des déplacements féminins expliquent le plus clair des changements quantitatifs enregistrés au cours des dernières années au total des déplacements. Ainsi, la motorisation des femmes est sans doute l'acquis le plus spectaculaire des trois dernières décennies. Elle est la conséquence d'évolutions sociétales majeures: l'entrée massive des femmes dans le salariat, le taux de possession du permis qui ne cesse de croître (il passe de 33% chez les femmes en 1974 à 78% en 1999) et l'explosion du nombre de familles monoparentales (1.6 million en 2002) qui, dans près de neuf cas sur 10, sont dirigées par des femmes. Evaluée en nombre de déplacements journaliers, il apparaît que la mobilité féminine a opéré, vis-à-vis de la mobilité masculine, un « rattrapage » ou peu s'en faut. Ainsi, on enregistrait en 2002 pour la région Grenobloise, 4,37 déplacements par jour en moyenne pour les hommes ; 4,24 pour les femmes. La sociologue Jacqueline Coutras remarquait en 1994 dans une étude intitulée « La mobilité des femmes au quotidien », que les déplacements des deux sexes ne se distinguaient plus guère, et les amenaient à fréquenter les mêmes périmètres de la ville. Si l'on s'en tenait à ces constats, on pourrait conclure que les hommes et les femmes sont égaux en matière de déplacements et que les autorités

---

femmes, 1h59 pour les hommes). La résultante était pour les femmes un temps libre inférieur de 42 minutes en moyenne par jour à celui des hommes. Ces inégalités s'accentuent encore avec la venue des enfants.

[193] Entretien n°11

publiques n'ont pas à intégrer une démarche « genre » dans leurs projets. C'est ce que tendent à penser certains techniciens[194]. Ce raisonnement ne tiendrait que si la norme masculine était l'étalon de référence et que les considérations environnementales ne nous commandaient pas de revoir nos habitudes en matière de déplacements. De plus, cette apparente égalité masque, dans les faits, des différences non négligeables au niveau des pratiques mais aussi des attentes respectives que formulent les deux sexes. Plusieurs études en attestent[195]. Ainsi, on observe par exemple que les hommes se déplacent plus que les femmes en voiture (+12%), même si l'écart tend à se réduire, les femmes se déplaçant davantage à pied (+8%) et en transports collectifs (+28%). Dans les transports publics en France, près de 2 clients adultes sur 3 sont des femmes. Pour ce qui est de la nature des trajets, la plus grande différence entre la mobilité des hommes et des femmes se situe au niveau des distances parcourues pour se rendre sur le lieu de travail. Les distances journalières entre le domicile et le travail sont inférieures pour les femmes qui travaillent plus souvent dans leur commune de résidence (44% contre 38% des hommes), et ce chiffre grimpe encore pour les femmes mères de familles monoparentales qui sont 49% à travailler sur leur commune de résidence . Au niveau des chaînes de déplacement (c'est-à-dire de la manière dont s'articulent les trajets entre eux), on constate une complexité plus grande chez les femmes. Leurs motifs de déplacement se traduisent par une sur-représentation des achats (20% chez les femmes, 16% chez les hommes) et de l'accompagnement (enfants chez la nourrice, à la crèche, à l'école, personnes âgées...17% pour les femmes, 10% pour les hommes).

Pourtant, une observation des pratiques des techniciens chargés des politiques de déplacements à la Métro laisse apparaître que leur « grille de lecture » semble être quasi exclusivement celle de l'âge (distinction actifs/ inactifs). Sur les 80 pages des deux livrets qui présentent de façon synthétique les résultats de l'*Enquête Ménages*

---

[194] Un technicien de la Direction des Politiques de déplacements rencontré dans le cadre du stage affirmait ainsi que les inégalités hommes/femmes en matière de déplacements n'existaient plus.

[195] Les sources qui ont servi à l'élaboration des constats chiffrés exposés dans ce chapitre sont :

* Les Enquêtes Ménages Déplacements de l'agglomération grenobloise 1992 et 2002.
* Etude *La mobilité quotidienne des femmes, différente ? durable ?* (2005), Communauté urbaine du Grand Lyon, Direction prospective et stratégie d'agglomération, en collaboration avec le Centre d'études sur les réseaux de transport et l'urbanisme.
* Etude *Besoins et stratégies des femmes pro-voiture* (1999) dans financée par l'ADEME , la RATP et la DRE Ile de France avec les soutien du GART et de l'association *Femmes en mouvement.*
* Etude *Mainstreaming du genre et mobilité* menée pour le compte de la Ministre de la Mobilité et des Transports Belge (mars 2002).

Déplacements[196] (EMD) effectuée en 2002 à l'échelle de l'agglomération grenobloise, une seule propose l'analyse de la mobilité des personnes selon leur sexe, qui plus est de façon plus que succincte. Toutes les autres pages livrent des résultats en fonction de l'âge des usagers. Pourtant, les enjeux apparaissent nombreux à intégrer davantage la clé « genre ». La mobilité est en effet *« un révélateur puissant des modes de vie et de leur évolution : son analyse selon le sexe ne peut que se révéler, hors de tout présupposé, fructueuse*[197]*»* . Dans le Plan de Déplacements Urbains[198] (PDU) 2007-2012, la Métro prévoit de mieux cibler l'offre de services de déplacements en fonction des besoins des « *usagers ou groupes d'usagers* ». L'objectif central poursuivi par la Métro est de rendre la ville « *accessible à tous* », et les usagers moins dépendants d'un seul mode de déplacement (idée de la « multimodalité »). Dans le document, on trouve notamment des références aux « transports à la demande » (bus ne se déplaçant que s'il est appelé à l'avance, solution de rabattement vers des lignes plus régulières en taxi, promotion du co-voiturage, de l'auto-partage), soit une idée d'adaptation quasi-individualisée de l'offre à la demande. On met en avant le fait qu'il faille à présent aller chercher des « *cibles particulières* »[199]. Un technicien de la DPD[200] estime qu' « *on ne raisonne plus à partir de l'idée d'un mode de déplacement qui répond à tout le monde, mais bien d'une diversité de pratiques en fonction de l'âge, du niveau d'instruction...* ». La politique actuelle en matière de déplacements tend à s'orienter vers une réponse adaptée à chaque public spécifique. Les grosses enquêtes de masse trouvent peu à peu leurs limites, une approche davantage individualisée offrant toute sa pertinence. Malgré cette orientation, aucune référence spécifique n'est faite quant au sexe des usagers dans le document final du PDU. Sur les 240 pages de projet, le mot « femme» ou «homme » n'a pas été écrit une seule fois.

---

[196] L'enquête ménage déplacement (EMD) est une enquête réalisée auprès d'un échantillon de ménages résidant dans un périmètre choisi localement par l'autorité organisatrice des transports en commun (qui correspond généralement à l'agglomération) sur leurs déplacements quotidiens. Elle fournit une base de données importante aux élus en charge de l'élaboration des politiques de déplacements, permettant ainsi de répondre aux grands enjeux de déplacements sur les périmètres urbains. L'enquête la plus récente effectuée sur l'agglomération grenobloise date de 2002, la précédente de 1992.

[197] CENTRE D'ETUDES SUR LES RESEAUX DE TRANSPORT ET L'URBANISME, en collaboration avec la COMMUNAUTE URBAINE DU GRAND LYON, Direction prospective et stratégie d'agglomération, *La mobilité quotidienne des femmes, différente ? durable ?*, Juin 2005

[198] La loi sur l'air du 30 décembre 1996 impose à toutes les grandes agglomérations d'élaborer un Plan de Déplacements Urbains (PDU) afin de réduire l'usage de l'automobile au profit d'autres modes : transports en commun, vélos et marche à pied.

[199] COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GRENOBLE ALPES METROPOLE, Plan de Déplacements Urbains 2007-2012, « Des demandes de plus en plus éclatées » p.97

[200] Entretien n°5

Pourtant l'approche par genre se positionnerait comme un outil efficace. Elle permettrait de mettre en évidence certaines spécificités, attentes et besoins propres aux femmes ou aux hommes et de mettre à profit certains constats au service de la réalisation des objectifs de la Métro. La promotion des modes de transports alternatifs à la voiture (transports en commun ou modes « doux » de déplacements comme le vélo ou la marche à pied), est un axe majeur de développement du PDU 2007-2013 : elle apparaît comme un impératif à l'heure où les citadins et péri-urbains expérimentent les méfaits du « tout-automobile » (notamment sur l'agglomération problème de pollution, de stationnement en ville, densité de trafic routier...). Or, ce qui ressort des baromètres d'opinion et enquêtes de satisfaction, c'est que les hommes et femmes n'ont plus aujourd'hui un simple comportement d'usagers mais bel et bien des attentes de consommateurs/trices. Afin de « vendre » correctement les modes de transport alternatifs, il ne suffit pas d'insister sur l'intérêt global qu'ils représentent pour la ville, l'environnement ou le bien-être de tous, mais plus spécifiquement sur les avantages que chacun pourra également en tirer personnellement. Cela implique de connaître parfaitement les leviers pour chacun des usagers, hommes ou femmes, actifs, inactifs, handicapés... pour convaincre, mais aussi pour fidéliser.

La mobilité des femmes en voiture particulière a augmenté deux fois plus vite que celle des hommes au niveau de l'agglomération grenobloise entre 1992 et 2002. Cela n'a sûrement pas été sans conséquence sur le volume de trafic global au niveau de l'agglomération qui ne cesse d'augmenter et pose aujourd'hui bien des dilemmes aux collectivités locales et autres autorités organisatrices des transports. Les habitudes des femmes en matière de transport sont relativement plus récentes que celle des hommes. Est-ce à dire que les femmes automobilistes seraient plus faciles à orienter sur des modes « doux » de déplacement ou les transports en commun? Selon une étude réalisée en 1997 sous la direction de l'Association *Femmes en mouvement*, un tiers des femmes se disaient hésitantes sur leurs choix modaux. Comment les convaincre de changer leurs habitudes ? Quelques pistes de réflexion peuvent être évoquées ici. Les attentes des femmes pro-relatives voiture mais multimodales potentielles (c'est-à-dire susceptibles d'utiliser un autre mode de déplacement) à l'égard des transports en commun, portent à la fois sur l'amélioration des conditions physiques (plus de confort, de propreté), des plages horaires (en particulier la nuit et le week-end), des conditions psychologiques :

elles souhaitent pouvoir bénéficier de distractions, d'offres culturelles, etc. . Les femmes, davantage que les hommes, apparaissent sensibles aux conditions de sécurité, aux questions environnementales (pollution) et aux difficultés de stationnement en ville, ainsi qu'au critère « temps ». Tous ces arguments pourraient être utilisés dans une communication dont elles seraient les destinataires.

Les quelques aspects du comportement des femmes en matière de transport qui diffèrent de celui des hommes, balayés plus haut, peuvent (doivent) interroger les pratiques des institutions et les amener à mettre en regard leur offre de services et la réalité des pratiques et besoins exprimés. De nombreuses questions mériteraient de trouver une réponse. Sans prétendre être exhaustif, nous pouvons en énumérer certaines :

- Quelle proportion de familles monoparentales retrouve t-on dans les différents modes de transport ? Avec quel niveau de ressources ? Les transports en commun leur sont-ils accessibles financièrement?
- Quelles mesures développer pour lutter contre le sentiment d'insécurité dans les transports en commun que les femmes sont nombreuses à percevoir comme un frein à leur utilisation (arrêt au plus près du domicile à partir d'une certaine heure, sécurisation des itinéraires piétons...) ?
- Les enquêtes nous apprennent que les femmes travaillent à temps partiel et avec des horaires atypiques. Les transports en commun proposent-ils des horaires suffisamment élargis sur certaines zones d'emploi ?
- Les enquêtes nous apprennent que les motifs de déplacement des femmes se traduisent par une sur-représentation des achats. D'où l'idée de porter notre regard sur la question de l'aménagement des pôles d'interconnexions en véritables lieux de services pour les usagers. Ces lieux particuliers où se rejoignent divers modes de transports (train, bus, métro, parcs relais, ..) sont devenus des lieux de transit à part entière et de modes de vie spécifiques. En offrant sur ces lieux des services appropriés (commerces de base, services administratifs, marché de l'après midi, outils de communication..), on pourrait permettre à la fois une meilleure conciliation et un gain de temps pour les habitants et les utilisateurs du lieu mais aussi induire une meilleure utilisation des transports en commun, les usagers trouvant sur place des services qu'ils n'auraient pas besoin d'aller chercher en voiture.
- Quelles associations d'usagers existent sur l'agglomération ? Comment et avec

quelle fréquence sont-elles consultées par la Métro? Les femmes y sont-elles bien représentées? Comment faire en sorte de les impliquer davantage là où elles sont en infériorité numérique?

Nombre de ces questions ne trouvent pas de réponses parce qu'elles ne sont tout simplement pas considérées par les professionnels du secteur des déplacements. Elles restent en suspens alors qu'elle permettraient sûrement d'améliorer l'offre de services en direction de tous les usagers. Les femmes ont un rôle de prescripteur important auprès de leur entourage, notamment auprès des enfants, mais elles interviennent aussi en tant que porte-parole des personnes qui rencontrent des difficultés dans la quotidienneté, notamment les personnes âgées. Toute adaptation en fonction des attentes et situations des femmes constituera une amélioration générale des réseaux de transports publics qui profitera à tous les usagers.

II. L'égalité hommes/femmes au service de la performance du territoire

Lors du *Jeudi du Projet d'agglomération* du 15 Mars 2007, que nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer, proposant la mise au débat « *Politiques d'agglomération et égalité hommes/femmes : comment conjuguer le développement local au féminin et au masculin* », les interventions[201] et débats avec la société civile ont démontré que l'objectif d'égalité doit être envisagé comme un facteur de performance territoriale majeur. Les arguments développés ci-après devraient « parler » davantage aux dirigeants et élus des collectivités qui font de l'attractivité de leur territoire, que ce soit vis-à-vis des entreprises ou des citoyens, le fil conducteur de leurs décisions.

1. La question de l'attractivité territoriale

Les chiffres en attestent[202] : les femmes sont, plus fréquemment que les hommes, confrontées à des difficultés économiques (chômage, temps partiel, bas salaires,

[201] Le programme de la soirée est disponible en annexe 8.
[202] INSEE, *Femmes et hommes - regards sur la parité*, op. cité

CDD, ...) et des difficultés sociales (précarité, difficultés d'accès au logement, aux services de garde d'enfants, aux transports,...) et rencontrent des difficultés que les hommes ne connaissent pas (retour vers l'emploi après une période de maternité, conséquences sur l'avancement de carrière d'une difficile conciliation vie familiale, vie professionnelle...). Ces situations vécues limitent leur participation à la vie locale, sociale, culturelle, sportive, politique,..., alors que leur niveau de formation et leurs aspirations devraient les conduire à participer pleinement au développement économique, social et politique du territoire sur lequel elles vivent. Le potentiel des femmes se retrouve donc souvent « sous-utilisé ». Elles sont pourtant de plus en plus nombreuses à vouloir s'engager dans la création ou la reprise d'entreprise. Un certain nombre d'entre elles développent même des projets dans le domaine des services aux personnes et aux entreprises, contribuant ainsi à améliorer la cohésion économique et sociale des territoires[203].

Afin de favoriser un engagement des femmes dans l'activité professionnelle, dans la vie sociale, politique de leur territoire, les autorités locales disposent de différents leviers qu'elles n'activent pas toujours. Les territoires qui développent par exemple une politique d'accueil des entreprises et des familles, prenant en compte les besoins en terme d'emploi des entreprises et les besoins de services des couples bi-actifs et des familles monoparentales qui doivent pouvoir articuler vie professionnelle et vie personnelle et familiale, renforcent leur attractivité et leur capacité de développement de manière durable en même temps qu'ils favorisent l'engagement des femmes à différents niveaux. A contrario, les carences d'un territoire en matière de services à la personne ou d'équipements éducatifs, de garde, seront, le plus souvent, palliées par un investissement personnel des femmes accru: renoncement à une activité professionnelle, choix du temps partiel faute de solution de garde adaptée ou financièrement accessible, temps passé à des activités de « soin » auprès des personnes âgées qui ne sera pas utilisé pour un engagement politique ou associatif...

Si l'on en croit les prospectivistes, les entreprises vont devoir « faire les yeux doux » aux femmes dans les années à venir[204]. Elles choisiront peut-être leur territoire d'accueil avec une attention toute particulière aux services offerts à leurs employés et employées. L'existence de services sociaux, éducatifs et culturels sera, pour les

[203] GUEGUEN Isabelle, « La prise en compte ...» , *Jeudis du projet d'agglomération,* op. cité
[204] L'EXPANSION MANAGEMENT REVIEW, Dossier *Des hommes...,* op. cité

habitants, hommes et femmes, comme pour les entreprises, un élément clé dans le choix du lieu d'habitation et d'implantation. Au final, l'innovation sociale servira donc l'attractivité et la performance territoriales, notamment économique.

Dans le cas de l'agglomération grenobloise, qui dispose d'une forte population de cadres [205], l'enjeu est de taille. Les perspectives d'embauche se retrouvent directement impactées par la présence sur le territoire de cette population demandeuse et consommatrice de services de qualité, qui génère beaucoup d'offres d'emplois dans les services à la personne, au point que les autorités misent sur ces dernières pour réduire le taux de chômage du bassin de vie grenoblois dans les années à venir[206]. En effet, la situation semble favorable à l'essor des services à la personne : des carences sont palpables sur le territoire grenoblois en matière de services à la population. En ce qui concerne par exemple la problématique de garde pour enfants, la Responsable du pôle action sociale de la CAF de Grenoble[207] admet que si le nombre de place en crèche tend à augmenter sur le territoire, la demande explose dans le même temps, si bien qu'à l'heure actuelle, le nombre de demandes reste deux fois supérieur au nombre de places d'accueil disponibles. En conséquence, la CAF reconnaît que les couples ou parents isolés sont probablement amenés à « *bricoler* » quand ils ne trouvent pas de solutions de garde instituées (appel à la solidarité familiale, de voisinage, embauche « au noir » de nounous, renoncement à une activité à temps plein pour l'un des deux parents, notamment la femme...). La répartition des structures de garde sur le territoire ne fait pas l'objet d'une gestion stratégique à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, mais est dépendante des volontés individuelles communales. La CAF fait remarquer que certains secteurs sont « *très résistants* » : «*certains maires, des hommes pour la plupart, estiment que les enfants sont très bien à la maison, que les femmes peuvent s'en occuper* » et affirme qu'il n'y a pas assez « *d'écoute* » de la part des élus. Les blocages sont liés à des volontés politiques individuelles, donc inégales.

---

[205] L'aire urbaine de Grenoble présente le taux d'ingénieurs le plus élevé en France (6,4%), devant Paris (6,1%) et Toulouse (5,8%) et se place en deuxième position pour le taux de cadres supérieurs avec 19,3%, devant Toulouse (18,5%) et après Paris (22,5%). L'emploi se développe en Isère deux fois plus qu'en France, et profite surtout aux emplois les plus qualifiés, sans que cette progression ne se fasse au détriment des emplois peu qualifiés. Etude complète téléchargeable sur le site de l'Agence Economique pour la Promotion de l'Isère : www.grenoble-isere.com

[206] A ce sujet, on peut se reporter aux propos de Jean-Paul Boultchynski, Directeur délégué ANPE Grenoble Trois vallées, disponibles sur le site de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Grenoble.

[207] Entretien n°3

En ce qui concerne le soutien à des initiatives émanant d'acteurs privés comme les entreprises, la CAF apparaît « dépourvue » face aux rares demandes qu'elle reçoit (et qu'elles ne suscitent jamais) : manque de moyens financiers, difficultés à contractualiser avec des acteurs privés ... Elle n'intervient que très rarement pour aider au montage du projet et proposer une subvention aux grosses structures, puissantes financièrement, qui viennent la solliciter une fois le projet acté en conseil d'administration. Mais très souvent, les entreprises « *se contentent de lancer des idées généreuses qui ne se concrétisent pas, le coût financier restant dissuasif. Il faudrait que les entreprises se mettent à plusieurs et travaillent en lien avec les communes avec lesquelles nous pouvons contractualiser* ». Là encore, le rôle des structures intercommunales pourrait être déterminant. La Métro détient pour sa part une compétence en matière de développement économique et d'aménagement des zones d'activités sur le territoire. Sans doute serait-elle en mesure, pour peu que la volonté politique soit là, de proposer et prévoir en amont de la création des sites d'activité une réflexion multipartenariale autour de la création de services connexes et de s'appuyer sur sa compétence déplacements pour réfléchir à l'aménagement de ces pôles d'activité dans un sens qui soit favorable à la conciliation d'une vie familiale et professionnelle et qui prenne en compte les questions de gestion du temps et des flux. Elle pourrait être l'instigatrice d'un partenariat territorial entre les communes, les entreprises, la CAF, l'agence d'urbanisme...et les porteurs de projets, ce qui serait sans nul doute une valeur ajoutée non négligeable.

2. Les femmes « agents » de changement

Dominique Mansanti et Claude Jacquier insistent sur le fait que la place des femmes dans le développement des territoires est un « point aveugle » des approches françaises. « *Dans les territoires les plus stigmatisés et dans ceux qui font l'objet de stratégies de développement, les femmes jouent un rôle-clé qui n'est pas suffisamment pris en compte par les politiques publiques et notamment par les politiques sociales (politique de la ville incluse), cela malgré des injonctions européennes précises en la matière. Les rôles sociaux se transforment, ce qui n'est pas sans conséquence pour les politiques publiques. Par exemple, alors que les femmes tiennent en main l'essentiel des ressources dans les quartiers de la politique de la ville où, souvent seules au foyer, en*

charge des ascendants et des descendants, elles se retrouvent en situation d'articuler cinq formes d'économies (économie marchande, redistributive, domestique, solidaire et «informelle»), les politiques publiques se réfèrent encore très largement pour leur mise en œuvre au modèle du chef de ménage masculin bien inséré professionnellement dans le secteur marchand[208] ». Les femmes, à travers les rôles qui leur ont été imposés socialement et culturellement, occupent en effet une place centrale au sein de l'ensemble du système de production / reproduction socio-économique regroupant toutes les formes d'économie: elles sont donc en position de les articuler. Les hommes, eux, se positionnent principalement sur les économies marchande et de braconnage. Les femmes sont donc plus à même d'agir comme un levier, car en capacité de mobiliser des ressources et activer des réseaux bien plus larges que ceux des hommes. Comme D. Mansanti et C. Jacquier nous le suggèrent, les femmes seraient en position d'articuler « *l'ensemble des ressources monétaires et non monétaires nécessaires à la conduite d'une stratégie de développement social territorial*[209] ». Ce côté « actif » des femmes « *commence seulement à capter l'attention qu'il mérite après qu'on se soit focalisé de façon presque exclusive sur le bien-être des femmes*[210] ». Amartya Sen propose que les femmes ne soient plus les destinataires passives - des « *patients* » comme il les nomme - d'une réforme affectant leur statut mais bien les actrices du changement, les initiatrices dynamiques de transformations sociales, visant à modifier l'existence des hommes aussi bien que la leur, et au final, améliorer le bien-être collectif.

[208] MANSANTI Dominique, JACQUIER Claude, Le développement social local, Les acteurs, les outils, les métiers, Dossier d'études CNAF n°70, Juillet 2005, p. 3
[209] ibidem, p. 27
[210] SEN Amartya, *Un nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté*, 2003, Paris, Odile Jacob, p. 193

Conclusion

A la lecture des éléments égrainés au fil des chapitres, nous avons pu mesurer à quel point la France, au niveau central comme au niveau local, semble encore hésiter à s'attaquer aux problèmes des inégalités en pensant « genre ». Malheureusement, et de façon générale, on constate une très faible diffusion des orientations politiques et des thématiques de l'UE. Crispation des appareils politico-administratifs sur des méthodes « traditionnelles » d'intervention qui structurent, pour partie par leurs financements, l'action des acteurs locaux ? Raréfaction des moyens ? Persistance de modes de penser et de faire archaïques, profondément ancrés dans les mentalités ? Toutes ces raisons ont leur part de responsabilité dans le difficile avènement de l'approche « genre » en France. Mais il apparaît que la plus pénalisante est sans nul doute l'insuffisante connaissance des concepts, des instruments, des enjeux et du potentiel de changement et d'innovation que propose l'approche intégrée de l'égalité. Rares sont les acteurs à avoir rencontré le « genre » dans leur pratiques, dans leurs échanges avec d'autres professionnels ou d'autres territoires, sur les bancs de l'école ou lors d'une formation. Les dynamiques qui naissent ça et là sont le fait d'une poignée d'hommes et de femmes engagés et « éclairés » quant à ce nouvel instrument. Des idées et des initiatives germent au niveau local ; mais ces ressources existantes concernant le genre, humaines et pédagogiques, nées de l'expérimentation, sont insuffisamment mobilisées, pérennisées. Les territoires et les acteurs se positionnent parfois davantage comme des concurrents que comme des partenaires en capacité de mutualiser leurs connaissances et d'échanger leurs « bonnes pratiques ».

Il est important de souligner que le rôle de l'Union Européenne dans le développement d'une culture « genre », si modeste soit-elle à l'heure actuelle en France, a été, et est encore, prépondérant face à un Etat peu innovant en la matière. La « culture » européenne en matière d'égalité entre les hommes et les femmes est très clairement en avance sur la culture nationale et locale. Les institutions européennes ont su faire évoluer leur approche, diversifier les instruments au service de l'égalité et concevoir les plus récents dans un sens favorable à la mise en œuvre de réformes

structurelles au sein des appareils politiques et administratifs des différents échelons territoriaux des Etats membres.

Ainsi, *« le gender mainstreaming vise à réformer l'Etat, ou plutôt à ce qu'il se réforme lui-même*[211] *»*. L'approche intégrée de l'égalité porte en elle la capacité à encourager, mais aussi à accompagner, des mutations profondes dans les logiques de l'action publique à l'échelon local, pour certaines déjà en cours, comme la transversalité et le partenariat. En introduisant un instrument d'action publique qui fonctionne essentiellement sur des mécanismes cognitifs, l'Union Européenne agit sur les pratiques politiques. Le mécanisme de « gouvernance par la connaissance » sur lequel elle parie, invite à la construction de données statistiques fiables et objectives, d'indicateurs de suivi des actions qui se meuvent en critères d'évaluation des politiques publiques, à la fixation d'objectifs chiffrés, de « cibles » à atteindre qui guident et structurent les actions. L'approche intégrée de l'égalité invite à développer une culture prospective, une culture de l'anticipation, une culture de l'évaluation. Son instrumentalisation en tant qu'outil marketing offre des perspectives intéressantes, et la rend directement opérationnelle. Ces méthodes ne sont pas sans rappeler les méthodes employées par le secteur privé dans ses modalités de fonctionnement et sa recherche d'efficacité. L'approche « genre » donne à voir ce qui était le plus souvent occulté sous des prétextes de neutralité et d'universalité, des problèmes dont la résolution exige la mobilisation coordonnée de plusieurs secteurs d'interventions et requière une approche horizontale qui « pense » les sphères d'intervention comme imbriquées, interdépendantes et non plus sectorielles. Elle n'interdit pas, mais au contraire recommande, de penser en termes de différences, de « particularités » pour servir l'intérêt général. De plus, elle laisse une large place à l'expérimentation et au dialogue entre territoires et acteurs, donc une grande souplesse aux institutions locales qui peuvent construire des outils *ad hoc,* adaptés à des spécificités sociales, économiques ou démographiques. La réflexion sur la coupure sphère publique / sphère privée, à laquelle elle invite, ébranle notre modèle institutionnel français dans un sens positif.

L'observation de terrain confirme que le *gender mainstreaming* est porteur de grandes espérances par les lignes qu'il déplace et les changements qu'il suggère. Mais

[211] JACQUOT Sophie, « Genrer les politiques publiques… », op. cité, p. 3

aussi parce qu'il pose une question fondamentale aux administrations, aux collectivités, et aux professionnels qui les animent : quel modèle de société voulez-vous défendre ? Notre représentation de la richesse et notre manière de la comptabiliser aboutissent à des situations paradoxales, voire surréalistes, où les centaines de milliards que coûtent à la collectivité les destructions humaines et environnementales ne sont pas comptabilisées comme des pertes mais comme des apports de richesse et où le travail domestique (éducation des enfants, soutien aux ascendants...), majoritairement le fait des femmes, n'est pas même considéré[212]. « *Voulons-nous une société qui n'accorde de valeur qu'au travail rémunéré, à la production ? Voulons-nous une société de travailleurs obsédés par le seul accroissement du PIB et qui considère comme quantité négligeable la place réservée aux enfants, au temps passé avec eux, au temps passé à des activités parentales, activités politiques, activités personnelles, activités de soin et activités sociales ?* » comme le formule Dominique Méda[213]. L'introduction de la dimension de genre oblige à repenser notre système de références pour entrer dans une autre façon d'approcher et de construire la réalité. Ce mouvement pourrait aller jusqu'à déconstruire ce qui fait modèle enviable (le pouvoir, l'argent, la puissance...) pour déboucher sur un autre type de société et ouvrir de nouvelles portes en remplaçant les traditionnels indicateurs économiques et idéologiques par d'autres révélateurs mesurant l'épanouissement et le confort des citoyens, hommes et femmes.

Pour tenter d'entrevoir quels choix de société s'offrent à nous, nous pouvons raisonner aux côtés de l'économiste Jean Gadrey[214] qui considère que deux types de conventions[215] président aux constructions nationales (cadres cognitifs, implicites, historiques) et aboutissent à des «modèles nationaux » assez opposés en termes d'économie et de société de services: la convention « égalité et solidarité nationale » (entre classes et groupes sociaux, générations et territoires) et la convention « genre et famille » (rapports hommes/femmes dans la sphère économique, domestique, politique...). A ces deux types de conventions sociales sont attachés des dispositifs et

[212] A ce sujet lire le rapport de mission par Patrick Viveret à la demande du Secrétaire d'Etat à l'économie solidaire de l'époque, Guy Hascoët : *Reconsidérer la Richesse*, Editions de l'Aube, 2004, 233 p.
[213] MEDA Dominique, *Le temps des femmes,* op. cité, p.169
[214] GADREY Jean, *Socio-économie des services*, La découverte - Repères, n°369 , 2003 , chapitre 7
[215] La « théorie des conventions » désigne un courant de recherches économiques et sociologiques hétérodoxes qui mettent l'accent sur le rôle des règles et des normes sociales dans les pratiques économiques dont une bonne partie sont implicites et semblent « aller de soi » parce qu'elles ont intégré antérieurement les cadres cognitifs des acteurs.

des institutions de régulation. Il distingue notamment les pays anglo-saxons, où ne se pratiquent guère de soutien à la famille ni d'appui public à l'égalité des genres, suivant un modèle à orientation marchande, et où les incitations au travail des femmes sont fortes (notamment incitations économiques) mais orientent les femmes sur des métiers peu qualifiés, à temps partiel, pour lesquels le statut et le revenu sont inférieurs à ceux de l'homme. Il distingue à l'opposé les pays nordiques (Suède, Finlande...) où un fort soutien à l'égalité professionnelle et un soutien important à la famille sont la règle, où les services sont très développés. L'incitation au travail féminin y est forte; les inégalités hommes/femmes existent mais sont réduites. Les femmes occupent des emplois davantage qualifiés, orientés fortement vers des services sociaux très développés. Nous avons à faire à deux modèles diamétralement opposés. La France appartient à un groupe qui se situe à mi-chemin entre ces deux modèles (soutien modeste, voire faible, à l'égalité professionnelle ; soutien général à la famille, certaines politiques familiales exerçant même un effet contradictoire sur la participation des femmes au marché du travail et les modalités de cette participation : temps partiel, niveau de qualification des emplois exercés...). Si tant est que le modèle français doive évoluer, deux candidats potentiels « postuleraient » donc: d'une part les pays anglo-saxons qui affichent une puissance économique et politique supérieure si l'on s'en tient aux traditionnels indicateurs de richesse, d'autre part les pays du Nord de l'Europe qui proposent un bilan que l'on peut qualifier de « flatteur » sur le triple plan de l'économie, de l'innovation technologique et sociale, et de la cohésion sociale. Il nous faudra faire des choix. La convention « genre » que nous choisiront déterminera le visage futur de notre pays.

Enfin, et afin de conclure ce mémoire, j'emprunte les mots de l'anthropologue française Françoise Héritier[216] qui m'apparaissent particulièrement justes, et à la lumière des frémissements actuels au sein des institutions locales, chargés d'optimisme : « *Pour qu'une innovation sociale soit possible, il faut parfois des siècles. Il faut d'abord qu'elle soit logiquement possible, c'est-à-dire qu'elle soit concevable dans le ciel des idées. Ensuite, qu'elle soit intellectuellement pensable, c'est-à-dire qu'elle vienne à l'esprit de quelques uns, même si elle suscite les sarcasmes et les rires des autres. Enfin, il faut qu'elle devienne émotionnellement concevable, c'est-à-dire que la*

[216] HERITIER Françoise, entretien accordé le 3 février 2007, Le Monde 2, p. 25

majorité s'y accoutume. Alors elle devient techniquement réalisable. » Le *gender mainstreaming* rend l'innovation sociale pensable. Nous sommes proches du but.

Bibliographie

Ouvrages

> ACHIN Catherine (Dir.), *Sexes, genre et politique*, Paris, Ed. Economica, Coll. Études politiques, 2007, 184 p.

> ALZON Claude, *La femme potiche et la femme boniche. Pouvoir bourgeois et pouvoir mâle, Paris,* Maspero,1977, 113 p.

> BARD Christine, BAUDELOT Christian, MOSSUZ-LAVAU Janine (Dir.) *Quand les femmes s'en mêlent, Genre et pouvoir*, Cahors, Editions La Martinière, 2004, 382 p.

> BOURDIEU Pierre, *La domination masculine*, Paris, Le Seuil, 1998, 142 p.

> BOZON Michel (Dir.), *Genre, population, parité*, Paris, Dossiers et recherches, INED, 2000 (Volume 1)

> COUTRAS Jacqueline, *Les peurs urbaines et l'autre sexe,* Paris, L'Harmattan, 2003, 242 p.

> DE QUATREBARBES, *Usagers ou clients ? Ecoute marketing et qualité dans les services publics,* Paris, Ed. d'organisation, , 1998, 391 p.

> DESPENTES Virginie, *King Kong Théorie,* Paris, Grasset, 2006, 159 p.

> EPRON Nathalie, *Entretenir la beauté comme un mensonge, Réflexion sur le partage des pouvoirs*, Editions Terre d'Eclat, 2006, 151 p.

> FOERSTER Maxime, *La différence des sexes à l'épreuve de la République*, Paris, L'Harmattan, 2003, 126 p.

> FRAISSE Geneviève, *Les deux gouvernements : la famille et la cité*, Paris, Gallimard, 2001, 219 p.

> GADREY Jean, *Socio-économie des services,* La découverte, Repères n°369, 2003, 123 p.

> GASPARD, Françoise, *Comment les femmes changent la politique et pourquoi les hommes résistent*, Paris, La Découverte, 1999, 201 p.

> GUBIN et alii. (Dir.), Le siècle des féminismes, Paris, Les Editions de l'Atelier, 2004, 463p.

> GUIONNET Christine, NEVEU Erik, *Féminins / Masculins, Sociologie du genre*, Paris, Armand Colin, 2004, 286 p.

> JOANNIN, Pascale, *L'Europe, une chance pour la femme*, Paris, Fondation Robert Schuman, 2004, 84 p.

> KOSTRECHE Julien, *Les transports au quotidien, le regard des femmes,* sous la direction de l'Association Femmes en mouvement, Les transports au féminin, 1997, 122p.

> LAUFER, Jacqueline, MARRY, Catherine, MARUANI, Margaret (Dir.), *Masculin, féminin: questions pour les sciences de l'homme,* Paris, PUF, collection Sciences sociales et sociétés, 2001, 246 p.

> LEFEBVRE Alain, MEDA Dominique, *Faut-il brûler le modèle social français ?*, Seuil, 2006, 153 p.

> LELIEVRE Henry (Dir.), *Les femmes, mais qu'est-ce qu'elles veulent ?,* Bruxelles, Editions complexe, 2001, 336 p.

> MARUANI Margaret (Dir.), *Femmes, genre et société, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2005, 480 p.

> MEDA Dominique, Le t*emps des femmes. Pour un nouveau partage des rôles*, Flammarion, rééd. Champs-Flammarion, 2002, 221 p.

> PALIER Bruno, SUREL Yves (dir.), *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Coll. : « Logiques politiques », 2007, 358 p.

> SEN Amartya, *Un nouveau modèle économique. Développement, Justice, Liberté*, Paris, Odile Jacob, 2003, 356 p.

> VARIKAS Eleni, *Penser le sexe et le genre*, PUF, Questions d'éthique, 2006, 134 p.

> VIVERET Patrick, *Reconsidérer la Richesse,* Editions de l'Aube, 2004, 233 p.

> WOODWARD Alison E., *Vers l'équilibre entre les femmes et les hommes*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe , 2002, 133 p.

Articles

> BARNARD Catherine, « L'égalité des sexes dans l'Union Européenne : un bilan », p. 219-289, *L'Union Européenne et les Droits de l'Homme,* Alston Philippe (Dir.), Bruxelles, Bruylant, 2001, 983 p.

> BERKANI Véronique, « Région Bretagne , unique en son genre », *Sexe et politique, Approche de genre*, Revue Territoires, Janvier 2006, pp. 18-21

> DAMON Julien, « Les politiques européennes face au soin des proches », Dossier *Le souci des autres,* Sciences Humaines n°177, décembre 2006, p.42-43

> DAUPHIN Sandrine, (2006), « L'élaboration des politiques d'égalité ou les incertitudes du féminisme d'État : une comparaison France / Canada », *Féminisme(s) , Recompositions et mutations,* Les cahiers du genre hors-série 2006, p. 95-116

> DELPHY Christine, « Retrouver l'élan du féminisme », Le Monde diplomatique, Mai 2004, p. 24

> GADREY Jean, « Suède - États-Unis : modèle /contre modèle », *Alternatives économiques* n°218, octobre 2003, p. 68

> GEORGOPOULOS Théodore, « La méthode de coordination européenne : en attendant Godot ? », note de recherche 01/05, 23 février 2005, Institut d'Etudes Européennes, Université de Montréal,

> GUEGUEN Isabelle, « L'égalité hommes / femmes dans les politiques publiques locales : le stade du balbutiement », *Sexe et politique, Approche de genre*, Revue Territoires, Janvier 2006, pp. 12-14

> HEINEN Jacqueline, « L'Europe de la parité locale reste à construire », Pouvoirs locaux n°65, 2005, p. 24-28

> HERITIER Françoise, entretien accordé le 3 février 2007, Le Monde 2, p. 25

> JUNTER Annie, « La situation en France encore loin du compte », Dossier égalité hommes/femmes, *Economie et Humanisme*, n°378, octobre 2006, p.23

>LABOURIE-LACAPIE Annie, « Pour développer un territoire, le neutre en question » , *Place aux femmes. Pour une approche sexuée des politiques publiques,* Les Cahiers de Profession banlieue, juin 2003, p 13-35

> LETABLIER Marie Thérèse, « L'égalité entre les sexes, un enjeu européen », *Quatre pages*, Centre d'études pour l'emploi, juillet 2001, p. 1-4

> MANSANTI Dominique, JACQUIER Claude, *Le développement social local, Les acteurs, les outils, les métiers*, Dossier d'études CNAF n°70, Juillet 2005, 56 p.

> MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique - Structures, acteurs et cadres cognitifs », *L'analyse politique de l'action publique : Confrontation des approches, des concepts et des méthodes*, Revue française de science politique, Vol. 55 –2005/1, 2005, p. 155 à 187

> PAOLETTI Marion, « Parité, la domestication d'une réforme d'exception ? », Pouvoirs locaux n°65, 2005, p. 10-11

> PAOLETTI Marion, « Liberté, féminité, parité », Le Monde, 11 décembre 2006, p. 17

> SEMBLAT Marie- Lise, « Des femmes au genre : l'enlisement ? », *Sexe et politique, Approche de genre*, Revue Territoires, Janvier 2006, p.31

> TEILLET Philippe, « La parité au niveau communal : au risque de l'oubli intercommunal… », Pouvoirs locaux n°65, 2005, p. 13-14

> ZELIZER Viviana, « Le commerce de l'intimité », Dossier *Le souci des autres,* Sciences Humaines n°177, décembre 2006, p.40-41

Revues

> Lien social et politique n°47, sous la direction d'Annie Junter, *Le genre des politiques publiques : des constats, des actions,* 2002.

> L'Expansion Management Review, Dossier *Des hommes, des femmes, des entreprises,* Juin 2006, p. 40 - 66

> Economie et Humanisme, n° 378, Dossier *Egalité femmes- Hommes, Changer les rapports sociaux* , Octobre 2006, p. 7-90

> Economie et Humanisme, n° 373, Dossier « Villes : le temps des femmes», Juin 2005, p. 7-68

> Territoires n°464, *Sexe et politique, approche par genre,* janvier 2006.

Contributions/conférences

> BESSIS Sophie, « L'approche genre et les organisations internationales , du discours à l'action», Colloque international *Genre, population et développement en Afrique,* Abidjan, 16-21 juillet 2001

> DUBESSET Mathilde , « Genre et politique dans l'Europe des années 1980- 2000 » CF Histoire, Politique, sociétés et différence des sexes, France-Europe, 19e-20e siècles - IEP de Grenoble, année universitaire 2006/2007

> GUEGUEN Isabelle, « La prise en compte de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les stratégies territoriales » - Jeudi du Projet d'agglomération – *Politiques d'agglomération et égalité hommes/femmes : comment conjuguer le développement local au féminin et au masculin ?* – 15 Mars 2007

> JACQUIER Claude, « Le genre et la ville, Contribution à la réflexion sur le développement des territoires urbains » - Jeudi du Projet d'agglomération – *Politiques*

d'agglomération et égalité hommes/femmes : comment conjuguer le développement local au féminin et au masculin ? – 15 Mars 2007

> JACQUOT Sophie, « Genrer les politiques publiques, Le *gender mainstreaming* comme norme internationale et scientifique. Esquisse d'une généalogie », *Genre et politiques publiques,* Colloque AFSP, » 28-29 septembre 2006

> SILVERA Rachel « Articulation de la vie professionnelle et familiale. Un enjeu pour l'égalité entre les femmes et les hommes », *Approches par genre des politiques publiques* , Conférences réalisées entre novembre 2003 et mars 2004 par la délégation aux droits des femmes du Conseil Général de l'Isère

> LOUARGANT Sophie, « L'approche par genre des politiques publiques : une approche territoriale », *Approches par genre des politiques publiques,* Conférences réalisées entre novembre 2003 et mars 2004 par la délégation aux droits des femmes du Conseil Général de l'Isère

Mémoires

> LEBRUN Sabine, *La promotion de l'égalité hommes/femmes : études des stratégies adoptées en France et en Europe*, IEP Grenoble, 2000, sous la direction de Michel Garraud

> BLANDIN Julie, *La Maison pour l'égalité femmes/hommes : expérimenter le gender mainstreaming à l'échelle des politiques publiques locales*, IEP Grenoble, 2006, sous la direction de Mathilde Dubesset

> DUCLOS Marie Liesse, *Rennes, la place forte du « sexe faible ». La construction de l'action publique en direction des femmes au niveau local*, IEP Rennes, 2004, sous la direction de Philippe Leroy

> ROLL Sandrine, *Comprendre l'approche intégrée de genre : une réflexion illustrée à partir d'exemples européens*, Étude effectuée dans le cadre d'un stage du 5 mai au 8 août 2003 au Conseil du statut de la femme, Québec, DESS « Politiques sociales et rapports sociaux hommes-femmes », Université de Toulouse-Le Mirail, 2003

Thèse

> JACQUOT Sophie, *L'action publique communautaire et ses instruments, La politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming*, Programme doctoral de sociologie politique et politiques publiques, IEP Paris, 2006, thèse dirigée par Pierre Muller

Rapports

> CONSEIL DE L'EUROPE, Rapport final du groupe de spécialistes pour une approche intégrée de l'égalité. « *L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. Cadre conceptuel, méthodologie et présentation des bonnes pratiques* » EG-S-MS (98) – Strasbourg, Mai 1998, 2 rév, www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-MS_98_2rev_F.pdf

> CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité*, Les Editions des Journaux officiels, 2007,138 p.

> LOBBY EUROPEEN DES FEMMES, *Pékin+10,1995-2005 : évaluation de la mise en oeuvre de la plate-forme d'action de pékin par l'union européenne* », novembre 2004, http://www.womenlobby.org

Documents de travail

> CENTRE D'ETUDES SUR LES RESEAUX DE TRANSPORT ET L'URBANISME, en collaboration avec la COMMUNAUTE URBAINE DU GRAND LYON, Direction prospective et stratégie d'agglomération, *La mobilité quotidienne des femmes, différente ? durable ?,* Juin 2005, document téléchargeable sur www.espacedestemps.com/_Actualites/doc/mobilite_femmes20605.pdf

> COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010*, Bruxelles, le 01/03/2006, COM(2006) 92 final

> COMMISSION EUROPEENNE, Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'égalité entre les femmes et les hommes 2006, Bruxelles, le 22/02/2006, COM(2006) 71 final

> COMMISSION EUROPEENNE, *Programme d'action communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale PROGRESS*, Programme de travail 2007, DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, Bruxelles, PROGRESS/2006/004

> COMMISSION EUROPEENNE, *L'égalité entre les hommes et les femmes dans l'Union européenne*, publication de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, Août 2005

> COMMISSION EUROPEENNE, *Proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil portant création d'un Institut Européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes*, COM (2005) 81, JOC 125 du 25/05/2005

> COMMUNAUTÉ D'AGGLOMERATION GRENOBLE ALPES METROPOLE, Projet d'agglomération, 2003

> COMMUNAUTÉ D'AGGLOMERATION GRENOBLE ALPES METROPOLE, Convention PIC URBAN, 2001

> COMMUNAUTÉ D'AGGLOMERATION GRENOBLE ALPES METROPOLE, Lettre de cadrage contrat de ville, 2005

> COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GRENOBLE ALPES METROPOLE, Rapport Cabinet Eureval – CE3 – Mise à jour de l'évaluation du PIC URBAN II – 21/12/2005

> CONSEIL DE L'UNION EUROPENNE, *Résolution du Conseil concernant la promotion de l'égalité des chances pour les femmes*, 12 Juillet 1982 (JO C 186 du 21/07/1982)

> CONSEIL DE L'UNION EUROPENNE, *Résolution du Conseil concernant la promotion de l'égalité des chances pour les femmes*, 12 Juillet 1982 (JO C 186 du 21/07/1982)

CONSEIL DES COMMUNES ET DES REGIONS D'EUROPE, *La ville pour l'égalité,* 2005, document téléchargeable sur le site du CCRE www.ccre.org/bases/T_599_26_3520.pdf

> CONSEIL DES COMMUNES ET DES REGIONS D'EUROPE, *Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale,* 2006, document téléchargeable sur le site du CCRE www.ccre.org/docs/charte_egalite_fr.doc

> GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC CARCASSONNE, *« Un regard sur l'égalité des chances hommes/femmes »,* Lettre de liaison du Groupement d'Intérêt public n°3, Développement Social Urbain Carcassonne Trèves Berriac, Mai 2005

Sites internet

> MINISTERE DELEGUE A LA COHESION SOCIALE ET A LA PARITE, Service des droits des femmes et de l'égalité, www.femmes-egalite.gouv.fr/se_documenter/les_reperes/docs/chiffres.pdf

> INSEE, *Femmes et hommes - regards sur la parité,* Paris, Edition 2004, www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/femmes_et_hommes.asp

> Observatoire national de la Parité : www.observatoire-parite.gouv.fr

> CIDF: http://www.infofemmes.com/

> Annuaire au féminin : www.annuaire-au-feminin.tm.fr

> Gender mainstreaming http://ec.europa.eu/employment_social/equ_opp/gms_fr.html

> Site du Conseil de l'Europe consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes : www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/egalit%E9/

ANNEXES

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes interrogées

Annexe 2 : Observation participante

Annexe 3 : Grilles d'entretien

Annexe 4 : Principales Directives de l'Union Européenne sur l'égalité entre les hommes et les femmes

Annexe 5 : *Charte pour l'égalité des hommes et des femmes dans la vie locale* (2006), Conseil des Communes et Régions d'Europe

Annexe 6 : *Projet d'agglomération* (2003), Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole – Paragraphes relatifs aux questions hommes/femmes

Annexe 7 : Organigramme de la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole

Annexe 8 : Programme du *Jeudi du Projet d'agglomération* du 15 Mars 2007 : « Politiques d'agglomération et égalité hommes/ femmes : comment conjuguer le développement local au féminin et au masculin ? »

TAB DES MATIERES

SIGLES ET ABREVIATIONS **6**

INTRODUCTION **7**

PARTIE 1 L'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES: DE L'EGALITE EN DROITS A L'APPROCHE INTEGREE DE L'EGALITE **16**

CHAPITRE 1: De l'approche « femmes » à l'approche « genre » **17**

I. L'influence des Nations Unies et des réseaux non gouvernementaux sur l'émergence d'un nouveau référentiel **17**
1. L'ONU, un rôle majeur dans le dévoilement planétaire de la question des femmes 17
2. L'apport des réseaux de femmes et des ONG transnationales : les relations hommes/femmes comme enjeu de développement 20
   a) Une activité de lobbying déterminante 20
   b) De « l'intégration des femmes dans le développement » à la perspective « genre et développement » 21

II. La progressive mise en œuvre d'une politique communautaire d'égalité entre les sexes **22**
1. 1957 – 1990 : une politique circonscrite au marché du travail et conçue « pour les femmes » 22
   a) De l'égalité de rémunération à l'égalité de traitement 22
   b) De l'égalité de traitement à l'égalité des chances 25
2. Le tournant des années 90 : vers la construction d'un instrument de politique publique, le *gender mainstreaming* 26
   a) Le contexte d'émergence 26
   b) Un double mouvement d'ouverture 28

CHAPITRE 2: Dix ans d'approche integrée pour quels constats? **31**

I. Un objectif réaffirmé: des acteurs toujours en quête de résultats **32**
1. Vers la reconnaissance de l'égalité hommes/femmes en tant qu'objectif autonome ? 32
2. Vers un exercice imposé ou un « monitoring souple »? 33

II. La question cruciale des outils de mise en oeuvre **36**
1. Le besoin de méthodologie et d'instruments d'application 36
2. Définir un langage commun, des objectifs et des outils de suivi 39

CHAPITRE 3: Le "cas" français **42**

I. Les réponses de l'Etat français au problème des inégalités hommes/ femmes **42**
1. Entre reconnaissance et marginalisation 43
   a) D'incessants changements de statut et de ministère de rattachement 43
   b) La perpétuelle recherche de légitimité 44
2. Un retard français dans la façon d'aborder le problème? 46

II. Des blocages « à la française » **50**
1. Exclusion : le poids de l'histoire, la force du droit 50
2. Des sphères encore largement sexuées 53

PARTIE 2 QUAND L'APPROCHE INTEGREE DE L'EGALITE FAIT SON APPARITION AU NIVEAU LOCAL ... 56

CHAPITRE 4 : Le « genre », un concept qui a du mal a irriguer le domaine de l'action publique locale 57

I. Quand l'approche intégrée fait son apparition au niveau local : le cas de l'agglomération grenobloise 57
1. Le rôle des instruments économiques de l'UE : le PIC Urban, une candidature qui « en impose »... 58
2. Un essaimage visible mais limité 60

II. Un cadre théorique qui « ne parle pas » aux acteurs publics 64
1. Un problème de vocabulaire : le genre, un concept doublement importé qui ne fait pas l'unanimité 64
2. Une traduction effectuée par le milieu associatif 67

CHAPITRE 5 : A l'éclairage du genre 71

I. Une lecture « sexuée » éclairante 71
1. Questionner la nature sexuée de l'action publique 72
2. Les enjeux de la connaissance : efficacité et légitimité 75
3. Questionner le sexe du pouvoir au sein des institutions 79

II. Remise en cause et enrichissement des modes de faire 82
1. Une nouvelle grille de lecture 83
2. Transversalité et partenariat ou « comment articuler les sphères de l'intervention publique? » 85

CHAPITRE 6 : L'instrumentalisation du *gender mainstreaming* : une condition de son acceptation au sein des institutions ? 87

I. L'approche intégrée de l'égalité, un outil marketing ? 88
1. De l'intérêt particulier à l'intérêt général 88
2. L'exemple de la politique de déplacements de la Métro 91

II. L'égalité hommes/femmes au service de la performance du territoire 96
1. La question de l'attractivité territoriale 96
2. Les femmes « agents » de changement 99

CONCLUSION 101

BIBLIOGRAPHIE 106

ANNEXES 114