

La mondialisation des politiques d'égalité : du réformisme social au réformisme d'État *

Virgínia Ferreira

Résumé

Les transformations associées au processus de mondialisation sont ici évoquées à travers les modalités de mise en œuvre de la régulation sociale et le nouveau rôle qu'y jouent les organisations internationales, particulièrement dans le domaine des politiques d'égalité entre les sexes. Ces changements nous permettent de comprendre la philosophie politique qui sous-tend le passage du réformisme social au réformisme d'État, l'adoption du paradigme de la discrimination indirecte et son intégration dans les politiques générales. L'auteure consacre la majeure partie de l'article à mettre en évidence l'influence croissante des organisations internationales et des ONG transnationales quant à la formulation des politiques actuelles d'égalité. Enfin, elle évoque les difficultés liées au caractère mondialisé de ces politiques.

En matière de politiques d'égalité ¹, la situation actuelle dans les sociétés occidentales s'avère assez paradoxale. En effet, malgré l'absence de consensus sur le principe de ces politiques, ou plus encore sur leurs modalités d'application et les res-

* Je remercie mes collègues Teresa Tavares, José Manuel Pureza et Pedro Hespanha pour leurs commentaires sur une version antérieure de ce texte.

¹ Ces politiques concernent aussi bien le domaine économique (égalité des salaires hommes / femmes, non-discrimination dans l'accès à l'emploi, la sécurité sociale, etc.) que le domaine socioculturel (violences à l'encontre des femmes, partage des responsabilités familiales et éducatives, accès à l'éducation et à l'expression artistique, etc.) ou le domaine politique (parité dans les processus de décision).

sources qu'elles nécessitent, on ne peut qu'être impressionnés par leur large dissémination dans les diverses régions du globe. Mais on ne peut pas en dire autant de leur efficacité : l'adoption généralisée de telles politiques est loin d'aller de pair, en pratique, avec l'application des mesures matérielles dont elles seraient censées s'accompagner. L'importance grandissante des organisations internationales pourrait être un facteur explicatif de cet état de fait — bien qu'en la matière et sauf exception, le rôle fondamental de ces dernières soit généralement passé sous silence.

Cette première observation en appelle une seconde : la marque indélébile du libéralisme pesant sur les origines des politiques égalitaires, que sous-tend le principe de l'égalité des chances, se reflète dans leur traduction concrète des plus limitées dès lors qu'elles relèvent des dispositifs légaux à l'échelle nationale. En fait, pratiquement tous les pays ont mis en place des structures officielles chargées de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes ; les lois contre les discriminations se sont généralisées ; et, dans certains cas, des mesures ont été prises au niveau des lois, voire de la Constitution, pour autoriser les actions positives. La promotion de l'égalité des chances est souvent citée comme l'une des priorités de l'action gouvernementale et intergouvernementale. Tout ce dispositif d'intervention ne peut que produire une forte impression, laquelle contraste avec la frustration engendrée par le bilan de ce qui a été accompli : la promulgation des lois n'est pas régulée comme il le faudrait ; les structures ne sont pas adaptées aux décisions prises ; et on n'alloue pas les ressources nécessaires aux interventions programmées. Dans la plupart des pays, il existe un énorme écart entre les politiques formelles et celles qui sont réellement mises en œuvre.

Il est une question incontournable : pourquoi les gouvernements prennent-ils des engagements dans le cadre des organismes internationaux et ne les respectent-ils pas sur le plan national ? Cette question recouvre deux dimensions. La première porte sur le type de pressions auxquelles répondent les organisations internationales lorsqu'elles adoptent ce genre de programmes. La seconde a trait au réseau que tissent les rela-

tions internationales et qui pousse les gouvernements à accepter des engagements non désirés ou seulement tolérés.

Ce sont ces interrogations qui ont conduit à ma réflexion actuelle. Il s'agit de comprendre les transformations liées au processus de mondialisation, qui portent sur les modalités de mise en œuvre de la régulation sociale et sur le nouveau rôle que jouent dans ce domaine les organisations internationales et transnationales.

De la réforme de la société à la réforme de l'État

Boaventura de Sousa Santos a caractérisé le réformisme social en vigueur jusque dans les années quatre-vingt, dans la plupart des pays développés, comme un processus continu de régulation du changement social. Les principaux moyens mobilisés sont la loi, l'éducation et l'identité culturelle (Santos 1998). Ce type de réformisme cherche à traiter les problèmes sociaux touchant des valeurs considérées comme socialement importantes. Une norme donnée est définie comme la bonne, et il suffit de punir les individus dont le comportement déviant est jugé aberrant. Les États s'efforcent d'imposer de telles réformes à la société, car c'est une condition *sine qua non* pour respecter pleinement les nouveaux dispositifs antidiscriminatoires du système légal. Dans ce contexte, l'intervention politique est réduite au minimum et dépend de l'existence de plaignants individuels, victimes de discrimination. C'est surtout le côté flexible et abstrait de ces réformes qui favorise l'adoption de ce modèle dans des contextes sociaux très différents. En fait, il justifie à la fois le mode d'intervention propre à l'État-providence dans les pays les plus développés et celui qui caractérise l'État dans ceux qui le sont moins. D'où les dimensions internationales de ce modèle (Santos 1998).

Le réformisme d'État a connu deux étapes différentes (Santos 1998). La première recouvre toute la décennie des années quatre-vingt et correspond à l'orientation néo-libérale d'un « État minimum » se déclarant incapable de procéder à des réformes à son propre endroit et dont la seule stratégie consistait à privatiser le plus possible, évitant ainsi d'intervenir direc-

tement². À l'étape actuelle, qui s'oppose au réformisme social ou même à la première phase du réformisme d'État, la réforme dépend des secteurs sociaux qui ont le pouvoir d'intervenir au sein de l'État. Ce dernier se voit dépolitisé et la régulation sociale « désétatisée », dans un contexte où émerge avec force ce qu'on appelle le troisième secteur (Santos 1999)³.

Quant à lui, le paradigme de la discrimination indirecte pré-suppose que la discrimination est structurelle, systémique et peut conduire à une mise en cause de toutes les pratiques sociales (Bacchi 1996, p. 19). Il peut aller jusqu'à remettre en cause la constitution même de l'État et son mode d'intervention. C'est pourquoi on considère que la stratégie visant à intégrer les actions positives aux politiques générales — ce qu'on appelle le *mainstreaming* —, est la seule manière d'assurer à ces actions un haut degré d'efficacité. Le *mainstreaming* n'est donc qu'une modalité du réformisme d'État, une stratégie à travers laquelle ce dernier cherche à se réformer lui-même. C'est un processus technique et politique qui exige des changements de la part de tous les protagonistes, tant au niveau de la culture des organisations et des modes de penser que du point de vue des objectifs, des structures et de

² La logique du « libre choix » qui sous-tend la privatisation des services collectifs dans l'optique néo-libérale conduit inévitablement à l'exclusion des groupes sociaux les moins favorisés, à commencer par les femmes les plus pauvres. Le type de mesures de contrôle et de sanctions préconisées par l'État s'avère incapable de garantir l'application du principe d'égalité des chances. Là-dessus, voir l'analyse de Forbes (1997) à propos de la Grande-Bretagne de Thatcher.

³ Le troisième secteur est composé de l'ensemble des organisations sociales qui, tout en n'étant pas des organisations d'État, ont des objectifs sociaux et qui, bien que ce soient des organismes privés, ne sont pas axées sur une logique de profit. On peut y inclure les organisations non gouvernementales (ONG) mais aussi les coopératives, les mutuelles, ou les institutions privées centrées sur la solidarité sociale. Quelques chiffres donnent une idée de l'ampleur du phénomène : le nombre d'ONG au Népal est passé de 220 en 1990 à 1210 en 1993 ; en Tunisie, leur nombre est passé de 1886 en 1988 à 5186 en 1991. (Hulme et Edwards, cités dans Santos 1998, p. 23). Au Portugal, un pays caractérisé par une faible mobilisation de la société civile, on a enregistré 800 nouvelles institutions privées de solidarité sociale, ce qui correspond à une moyenne de plus de 130 par an (Hespanha 1999, p. 31).

l'allocation de ressources. La question qui se pose est de savoir qui sont les sujets de tels changements.

Dans ce nouveau cadre de la régulation sociale, la dimension transnationale prend de l'ampleur par rapport à la phase du réformisme social. Les organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales, ont acquis une visibilité et un poids inhabituels dans ce contexte. Comme il est impossible de décrire ici les développements de ce processus sous tous ses aspects, j'essaierai de donner un aperçu très général des changements dans les relations internationales qui, durant près de trois décennies, ont contribué à accélérer le processus aboutissant à une ingérence croissante des organisations internationales dans le domaine des politiques d'égalité.

Vers un régime international ?

La recherche historique récente a montré que très tôt les femmes ont lutté pour l'équité entre les sexes dans les organisations internationales (voir notamment Miller 1999). Les organisations de femmes, surtout les organisations transnationales, se sont efforcées d'exercer une influence active dans les réunions intergouvernementales de décision en ayant recours à différents modes d'action et aux moyens les plus divers. Le lobbying représente l'un des moyens les plus courants auquel elles peuvent recourir, dans la mesure où les organisations intergouvernementales se montrent en général très ouvertes à ce genre de pratique. L'intensification des relations internationales explique en partie cette évolution. Comme le démontrerait toute analyse des processus de prise de décision (voir Mazey, Richardson 1993), les organisations internationales, qu'elles soient intergouvernementales ou non, s'adressent souvent aux organisations non gouvernementales pour avoir confirmation des informations fournies par les sources officielles, et cette attitude a largement stimulé la croissance du troisième secteur.

Dans l'Union européenne, une conjonction de facteurs a permis le développement du lobbying, à commencer par la préférence de la Commission européenne pour négocier avec une seule organisation plutôt qu'avec des organisations dans chacun

des États membres (Mazey, Richardson 1993). Cette pratique a aussi contribué à accroître l'importance des organisations transnationales de femmes comme le Lobby européen des femmes.

C'est ainsi qu'un espace s'est créé dans lequel les politiques d'égalité ont acquis plus de force, grâce à un échange d'expériences et de savoirs, grâce aussi au développement de réseaux féministes transnationaux, dont certains ont reçu un appui officiel. La comparaison avec d'autres réalités — ce que permet par exemple le *Rapport pour le développement humain* de l'ONU — consolide les revendications des femmes du monde entier et favorise leur crédibilité sur un plan général, tout spécialement face aux gouvernements. Les mouvements sociaux peuvent toujours invoquer « notre engagement international » pour exiger une intervention étatique et, à leur tour, les gouvernements en font autant pour se défendre contre l'opposition aux mesures amorcées. La comparaison avec les autres pays dépolitise les revendications et aboutit en retour à un effet de légitimation.

En conséquence, les mouvements sociaux, tout comme les ONG, deviennent des éléments fondamentaux dans la construction de ce que Bob Reinalda (1997, p. 99) appelle un « régime international ». Ce concept suppose que, dans des domaines spécifiques, les relations de coopération et la coordination des politiques entre les États et les organisations intervenant sur le terrain passent par un accord sur les principes, les normes, les règles et les procédures de prise de décision.

L'un des domaines où l'existence de ce régime international se fait plus sensible est celui de la coopération pour le développement des pays moins développés. Il se prête tout particulièrement à la réflexion sur les interventions concernant le social à cause de leur caractère quasi expérimental. Les conclusions de cette réflexion ont été intégrées dans le champ des politiques de l'égalité, à la faveur d'un processus de fécondation mutuelle qui a certainement profité aux deux secteurs.

Il est impossible, dans les limites de cet article, de retracer la transformation du WID (*Women in Development*) en GAD (*Gender and Development*). On se contentera de souligner ici que, dans l'optique du WID, un investissement dans la produc-

tivité des femmes devait générer un profit élevé tant sur le plan économique que social. L'accès plus aisé des femmes à la technologie et au crédit devait augmenter la productivité de leur travail et avoir un impact positif sur le développement national.

Nombre de ces projets ont échoué parce que les objectifs économiques se sont transformés en actions sociales en direction des femmes ou se sont contentés de développer leurs qualifications en matière de nutrition et d'artisanat traditionnel. Autrement dit, pratiquement rien n'a été fait, dans la réalité, pour réduire la marginalisation économique des femmes. Les mesures mises en œuvre ne prenaient en compte ni les rapports de pouvoir entre les sexes, ni la forte interdépendance existant entre les activités des hommes et celles des femmes pour assurer la survie.

L'impact du WID s'est fait particulièrement sentir dans l'intensification des recherches sur la situation des femmes et dans l'impulsion donnée au déploiement des dispositifs institutionnels des gouvernements et des institutions de développement qui avaient pour mandat d'inclure les femmes dans le développement (Razavi, Miller 1995a). En 1985, 90 % des pays avaient déjà adopté des mécanismes institutionnels pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes (Oxaal 1997).

Fondé sur une analyse du genre, le mouvement du GAD, lui, ne se réfère pas à des arguments comme l'efficacité des investissements, ou la pertinence de la contribution des femmes au développement. Les institutions du développement sont plutôt encouragées à prendre en compte le genre pour améliorer les politiques et les pratiques de développement. Ce qui ne veut pas dire qu'on ne s'intéresse pas à promouvoir l'accès des femmes aux ressources ou à accroître leur productivité. Tout simplement, on ne part pas de l'idée que, pour augmenter la productivité, la seule chose à faire soit de favoriser leur accès à ces ressources (Razavi, Miller 1995a). Le point de vue du GAD met en évidence l'existence d'une articulation explicite entre la stratégie du *mainstreaming* et celle qui vise à augmenter le pouvoir des femmes en tenant compte de leur accès aux ressources *et* de leur capacité d'autonomie. Ce que l'on appelle

l'*empowerment* peut être compris comme un processus qui conduit les populations, et les femmes en particulier, que ce soit individuellement ou collectivement, à prendre conscience de l'existence dans leur vie des rapports de pouvoir et à développer leur capacité à les affronter, ainsi que leur confiance en elles-mêmes⁴. La popularité actuelle du concept d'*empowerment* reflète le passage d'un paradigme qui impose des changements allant de haut en bas à un autre, davantage fondé sur la participation, qui offre aux populations la possibilité de discuter les choix qui les concernent. Un tel changement est visible dans la tendance de plus en plus répandue, parmi les organisations qui font de l'« assistance » au développement, d'instaurer des partenariats ciblés avec des organisations de la société civile, sans passer par les canaux de l'État. Cette nouvelle perspective est à l'œuvre dans les programmes qui s'occupent de l'attribution des crédits, de la formation à la participation politique et au leadership, et de santé reproductive.

Le changement actuel de paradigme peut être illustré par des exemples concrets. Étant donné les critiques sur le caractère restrictif des politiques d'égalité limitées à l'égalité de l'emploi, les organisations internationales ont exercé des pressions sur les gouvernements nationaux afin qu'ils étendent leur sphère d'intervention. Ils prennent maintenant en charge des questions qui vont au-delà de la garantie d'un juste traitement dans l'emploi et le travail des femmes. Les nouveaux domaines d'action revêtant un caractère stratégique recouvrent l'éducation à l'égalité et à la citoyenneté, la lutte contre la pornographie et l'industrie du sexe, la santé reproductive, le harcèlement sexuel, le viol et les violences faites aux femmes en général, ainsi que la « féminisation » de la pauvreté — liée aux lois sur la famille, à l'accès à la propriété et à la sécurité sociale.

Dans l'ouvrage édité par Jane Jenson et Boaventura de Sousa Santos (2000), on trouve divers exemples du processus d'internationalisation des changements politiques — le cas de l'Afrique du Sud étant particulièrement significatif à mes yeux (Seidman 2000). Dans le processus de transition de ce pays vers

⁴ Concernant les diverses acceptions de l'*empowerment*, voir aussi *supra* note 3, page 53.

la démocratie, l'opinion publique a été surprise par la présence significative de femmes (50 %) dans le groupe de négociation. La dynamique internationale a eu une influence décisive sur l'acceptation généralisée des concepts de démocratie et de citoyenneté. Ceux-ci offrent de nouvelles perspectives et de nouvelles ressources matérielles aux groupes qui, sans cela, ne seraient pas en mesure d'influer sur le débat public.

Le vecteur principal de ce processus a été la coopération internationale pour le développement. En tant que principaux pourvoyeurs de l'aide internationale accordée aux pays pauvres, les pays nordiques ont exercé une importante pression pour que les programmes de relations extérieures et ceux des organisations internationales pour le développement prennent en compte l'amélioration de la situation et du statut des femmes⁵.

C'est ainsi que les apports des *Women's Studies*, selon lesquels la théorie des relations internationales devrait être repensée pour accorder un poids plus central aux femmes, ont été progressivement intégrés (par exemple Pettman 1995). Cela suppose une réévaluation de la valeur accordée à des biens fondamentaux tels que l'alimentation, la santé et la préservation de l'environnement, tandis que la guerre et la course aux armements passeraient au second plan (Deacon 1997, p. 7). Avec ce nouveau cadre de référence, il est devenu possible d'exercer des pressions sur les gouvernements du monde entier pour que leurs politiques confèrent une dimension institutionnelle à la perspective de l'égalité entre les sexes. Les organismes internationaux comptent sur les ONG pour renforcer cette pression.

Plans globaux en faveur de l'égalité des chances

Ce qui a été dit jusqu'ici pourrait laisser entendre que la pression externe ne s'exerce que sur les pays recevant une aide internationale au développement. Or il n'en est rien. Les pays

⁵ La politique étrangère de la Suède illustre bien ce qu'implique l'adoption d'un modèle de développement participatif. Selon un document produit par le ministère suédois des Affaires étrangères en 1998 (SMFA 1998), l'égalité entre les sexes est l'objectif que poursuivent les actions d'« assistance » au développement.

européens subissent le même genre de pressions et se voient imposer des directives contraignantes bien précises (Duncan 1996). L'ONU, entre autres, a contribué à ce climat d'activisme généralisé, comme l'a montré le processus d'évaluation dit « Beijing + 5 » en 2000.

La lecture des textes maintenant accessibles, produits à la demande de l'ONU, révèle que les acquis sont surtout de nature politique⁶. Quand il s'agit d'indiquer les futures orientations, les discours insistent sur la nécessité de mettre en œuvre les politiques qui ont été approuvées : le respect des Plans globaux pour l'égalité, l'intensification du lobbying auprès des organisations nationales et internationales, notamment en vue de l'allègement de la dette extérieure.

Le rôle des organismes internationaux dans la promotion de ces politiques apparaît nettement dans les plans eux-mêmes. L'obtention de ressources nationales est très rare en dehors de l'Europe et de l'Amérique du Nord, et de nombreux pays ne peuvent qu'en appeler à un groupe d'organisations internationales pour disposer de ressources leur permettant de mener à bien les actions programmées, pour autant qu'elles existent⁷. Tels sont les résultats des pressions visant à institutionnaliser l'égalité entre les sexes en l'intégrant à la formulation des politiques générales. Voyons maintenant quelques-unes des conséquences de la méfiance des organisations donatrices internatio-

⁶ Les résultats de l'évaluation des réalisations de la Plate-forme de Beijing se trouvent sur le site Internet de *Women Watch*, site des Nations unies sur l'avancement et l'*empowerment* des femmes : www.un.org/womenwatch

⁷ On peut se référer ici à l'exemple du Congo-Brazzaville, où les organisations suivantes sont mentionnées : le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population (FNUAP), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Fonds des Nations unies de secours d'urgence à l'enfance (UNICEF), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, les sciences et la culture (UNESCO). La coopération bilatérale entre ce pays et la France, les États-Unis, l'Allemagne, et la Communauté européenne est aussi évoquée à propos des politiques d'égalité des sexes. Cependant, c'est dans le *Rapport de l'Ouganda* que le rôle des organisations de coopération pour le développement est décrit de la façon la plus directe : « Le gouvernement est actuellement en discussion avec les donateurs, en vue d'accélérer le projet du plan d'action ».

nales vis-à-vis de l'État et de leur préférence à s'adresser aux organisations de la société civile.

Les ONG comme actrices internationales

Parallèlement au multilatéralisme plus marqué des relations internationales, l'internationalisation croissante des structures politiques et la mondialisation des mouvements sociaux, d'un côté, et le renforcement de l'influence des institutions internationales non gouvernementales, de l'autre, ont conduit à la constitution de ce que certains auteurs appellent *la société civile globale* (Moghadam 1999). Depuis les années cinquante, le développement des ONG transnationales⁸ et le rôle qu'elles jouent sont très sensibles. Avec la baisse de confiance en l'État, ces organisations sont devenues les partenaires privilégiées des organisations spécialisées dans l'« assistance » au développement, tout spécialement dans les régions présentant un haut niveau d'instabilité sociale et politique, et surtout après l'éclatement de conflits ethniques ou d'autre nature.

Les organisations de la société civile apparaissent comme la base fondamentale d'un « régime international » (Reinalda 1997) qui s'inscrit dans un cadre idéologique et politique où les questions politiques, comme les droits humains, la bonne gouvernance et la participation des populations, acquièrent de plus en plus d'importance et où les droits sociaux occupent une place grandissante. On reconnaît maintenant le rôle fondamental des organisations de la société civile dans l'organisation des secteurs les plus pauvres, qu'elles assistent en les aidant à construire et à renforcer leurs capacités d'organisation ou en favorisant la constitution de groupes. Cette manière de faire s'est révélée être un bon levier, aussi bien pour la formulation de politiques d'égalité que pour la mobilisation de la société civile. Notons l'existence d'une croyance largement répandue, selon laquelle les gouvernements sont aujourd'hui plus sen-

⁸ À savoir les ONG (à l'exception des entreprises et des sociétés commerciales) qui ont des membres dans plus de deux pays. Leur nombre a augmenté de façon explosive : d'un total de 832 en 1951, il est passé à 5 472 en 1996 (Held *et al.* 1999, p 57).

sibles aux pressions politiques, en cette période de crise ouverte par la dette extérieure de nombreux pays, qui impose une plus grande interdépendance entre les États. Une telle situation limite les possibilités d'autarcie.

C'est dans ce contexte que les femmes se sont vu reconnaître le statut d'agents, fréquemment en tant qu'agents transnationaux. L'action des réseaux transnationaux de femmes a connu une forte impulsion en ce qui concerne les questions économiques, politiques et sur le plan des relations internationales (Stienstra 2000). Le signal d'alarme tiré dans les années quatre-vingt à propos des conséquences graves qu'avaient les politiques d'ajustement structurel, imposées par le FMI et le Banque mondiale, sur les sorte déclenché cette nouvelle phase du processus conditions de vie des femmes a en quelque transnational.

Le nouveau relativisme qui domine sur le plan éthique depuis la chute du mur de Berlin a aussi favorisé les prises de contact et les liens de coopération autour de thèmes qui se recoupent et qui constituent la trame du réseau du féminisme global : la violence contre les femmes, la pauvreté, l'accession à la propriété et le rôle des femmes dans le processus de prise de décision.

La réformisme d'État et le *mainstreaming*

Les engagements internationaux se forgent dans le cadre d'une relation de coopération entre les différents acteurs de la scène globale, avec l'adoption de consensus au plus haut niveau. Cela vaut notamment pour les politiques d'égalité entre les sexes, dont on a souligné l'essor depuis les années quatre-vingt. L'une des raisons de cet état de fait renvoie à la légitimité indiscutable des revendications avancées par les mouvements pour la défense des droits des femmes. Une autre réside dans la nécessité généralement admise de conférer au système social et économique une efficacité accrue grâce à l'élimination des inégalités entre les sexes. Certains auteurs interprètent cette situation comme le résultat d'un processus de changement imposé par le haut, incapable à leurs yeux de dépasser la simple rhétorique et d'introduire des changements concrets au niveau des

comportements individuels et des pratiques sociales (Goetz 1995 entre autres). D'autres, dont Outshoorn (1997), estiment qu'il existe un potentiel de transformation tout à fait remarquable. Il n'est certes pas aisé de trancher entre ces deux positions. Pour d'aucuns, l'adoption du principe de l'égalité des chances n'est qu'une conséquence floue de la seconde vague du mouvement féministe qui a démarré dans les années soixante. Ainsi Buckley et Anderson (cité dans Reinalda 1997, p. 213), affirment que l'élaboration des trois directives concernant l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne (entre 1975 et 1978) résulte d'une heureuse coïncidence : la réémergence du mouvement féministe au moment de la création de la Communauté économique européenne.

D'autres auteurs toutefois ne considèrent pas le mouvement féministe comme un facteur aussi déterminant. Pour Bob Reinalda par exemple, le changement dans l'orientation politique de l'Europe sur la question de l'égalité entre les sexes s'explique par un ensemble de facteurs, et notamment l'action entreprise par un groupe de femmes qui, en s'appuyant sur leurs positions officielles, ont développé une sorte de « féminisme inter-États »⁹. Au niveau des États nationaux, on peut aussi mentionner le rôle-clé de certaines femmes. Celles dont parle Bob Reinalda ont un profil de « fémocrates » — même s'il n'utilise pas ce terme — qu'elles soient ou non intégrées dans les institutions féministes d'État (Stetson, Mazur 1995). Dans son analyse de la mise en place des politiques d'égalité aux Pays-Bas, Joyce Outshoorn (1997) note l'heureuse convergence du « triangle de fer », constitué par trois sortes d'acteurs et surtout d'actrices : 1) les dirigeantes des plus importantes organisations de femmes ; 2) les fonctionnaires travaillant sur la ques-

⁹ L'auteur mentionne en particulier une femme, Jacqueline Nonon qui, à partir de la DG V, la Direction générale pour l'emploi et les relations professionnelles, a eu largement recours aux travaux et aux activités universitaires de femmes comme Évelyne Sullerot, Ursula Hirschmann et Éliane Vogel-Polsky. Elle a aussi utilisé ses propres capacités techniques et tactiques, en articulation avec un groupe de femmes très engagées de la toute nouvelle Confédération des syndicats européens, pour amener la Commission européenne à proposer spécialement la seconde et la troisième directives susmentionnées.

tion des femmes ; et 3) les politiques qui sont membres de commissions spécialisées.

Ceci nous amène au débat portant sur l'efficacité de l'action du féminisme d'État, qui ne peut être que brièvement évoqué ici (Ferreira 1998b). Contentons-nous de souligner que les analyses mentionnées plus haut présentent les féminismes d'État et inter-États comme le produit de l'action individuelle de femmes — d'hommes, exceptionnellement — qui, du fait de leur position à l'intérieur de l'appareil bureaucratique gouvernemental et inter-gouvernemental, sont en mesure d'influencer les décisions prises au plus haut niveau. Toutefois, la question est de savoir si une telle influence peut s'étendre à l'ensemble de la machine étatique.

La résistance face à la stratégie du *mainstreaming*

Il est certainement plus facile de convaincre un ministre, à titre individuel, de la justesse d'une loi que de convaincre tous les agents concernés par sa mise en application. C'est d'autant plus vrai lorsque la mesure en question ressemble plutôt à une déclaration d'intention et que n'existent aucune régulation formelle, ni les conditions nécessaires à sa mise en œuvre ou à des sanctions en cas de non-respect. En conséquence, lorsque le processus d'élaboration politique va de haut en bas et qu'il dépend de l'action individuelle, il est forcément voué à une faible efficacité.

Pour revenir à la question précédente concernant la capacité de l'État à se réformer, quelles sont les modalités d'intervention adaptées à une stratégie du *mainstreaming* ? Outre l'introduction de quotas, qui est la modalité la plus largement préconisée — c'est aussi, il faut le noter, la moins appliquée —, il en est d'autres qui devraient être aussi utilisées comme : 1) la préparation de plans globaux en faveur de l'égalité ; 2) la réorganisation du pouvoir central et local à travers la création de commissions interministérielles ; 3) l'élaboration de modèles et d'indicateurs qui permettent de contrôler la mise en place de politiques afin d'évaluer la façon dont sont pris en compte les besoins différenciés des sexes ; 4) des actions de conscien-

tisation pour sensibiliser l'opinion et créer un public ciblé grâce à la publication de guides de contrôle et de manuels sur les pratiques appropriées, et aussi grâce à l'offre de formations sur les rapports sociaux de sexe, à tous les niveaux de la hiérarchie. La question est de savoir qui, dans l'État, mettra en œuvre cette réforme.

Des études sur diverses expériences d'intégration de la perspective d'égalité des sexes, réalisées pour le compte des Nations unies, nous donnent d'importants indices de réponse à ce sujet, notamment celles menées par Razavi et Miller (1995a et b) et par Goetz (1995). Elles concernent des pays spécifiques (Bangladesh, Chili, Jamaïque, Mali, Maroc et Ouganda) ou des organisations internationales particulières (le Programme des Nations unies pour le développement, la Banque mondiale et l'Organisation internationale du travail). Il devient plus facile de prévoir le type de difficultés auxquelles peut s'affronter une stratégie de *mainstreaming* à la lumière d'autres expériences qui ont été testées et évaluées.

Le premier point à souligner concerne la résistance au changement de la part des organisations bureaucratiques — résistance qui s'explique souvent par leur forte compartimentation.

Deuxièmement, il ressort que la stratégie consistant à établir des lieux de synergie sur les questions d'égalité dans les différents corps de l'État s'est révélée potentiellement bénéfique en termes d'assistance-conseil, même si ceux qui en ont la charge détiennent rarement l'autorité, la position éminente et le savoir-faire qui leur permettraient de sensibiliser leurs directions respectives aux inégalités entre les sexes.

Mais la troisième conclusion à laquelle aboutissent ces analyses concerne la dilution générale de la responsabilité : lorsque tout devient structurel, un climat général d'irresponsabilité se fait jour (Bacchi 1999). Quand on annonce à un niveau central que les institutions et les organisations doivent procéder à une révision de leurs pratiques, cela veut dire implicitement que toute régulation externe sera considérée comme inutile et intrusive. De son côté, la décentralisation des pouvoirs peut aussi favoriser un tel processus, car elle constitue souvent un obstacle important à la promotion des politiques d'égalité entre les

sexes. En effet, la question des rapports sociaux de sexe se fait encore plus opaque à l'échelle des structures locales¹⁰, entre autres parce que le transfert des pouvoirs ne s'accompagne pas nécessairement de la formation dont auraient besoin les responsables de la mise en œuvre *in situ* de ces politiques.

En outre, et c'est lié à ce qui précède, lors de l'intégration des politiques d'égalité dans toutes les pratiques et routines bureaucratiques, les gouvernements tendent à prétexter de la nature transversale de ces mesures pour expliquer l'abandon des dispositifs légaux favorisant l'égalité entre les sexes¹¹. Sans aller jusque-là, ils peuvent aisément saborder les bases de leur action en ayant recours à divers moyens comme l'attribution de budgets insuffisants et la réduction des ressources humaines. Or, les personnes concernées sont déjà surchargées par une double tâche : assurer la formation des autres secteurs et poursuivre le travail de recherche et de planification en vue de nouvelles politiques d'égalité. Ce qui fragilise encore davantage les assises de ces mécanismes de promotion des politiques d'égalité, déjà vulnérables dans le contexte de l'appareil d'État.

Quant aux grandes bureaucraties des organisations internationales, à la fois très hiérarchisées et nourries de cultures fort peu démocratiques, elles ont tendance, on le comprend aisément, à se montrer passablement hostiles à ce genre de programmes qui pourraient remettre en cause leur modèle organisationnel. À la vérité, elles ont beaucoup de mal à appliquer à leurs propres projets et programmes les principes et les stratégies qu'elles-mêmes recommandent¹².

¹⁰ Voir l'interprétation qu'on peut faire à ce propos du Parti socialiste portugais (Ferreira 1998a).

¹¹ Jenson (2000) en donne une illustration en évoquant les pratiques gouvernementales canadiennes au moment de la victoire des libéraux aux élections de 1993.

¹² Une analyse de 417 projets de développement, élaborés dans le cadre de divers départements de l'ONU, identifie certains des facteurs explicatifs de cette situation : 1) un manque d'attention de la part des personnes haut placées vis-à-vis des activités spécifiques pour la promotion de l'égalité durant la phase de mise en œuvre des programmes et des projets ; 2) une prise en considération insuffisante des directives portant sur l'intégration des politiques égalitaires sur le plan pratique ; 3) une interprétation restrictive de la portée de la stratégie de *mainstreaming* lors de la phase de planification des projets ;

L'empowerment en tant que stratégie de lutte contre la dilution des responsabilités

Le risque auquel s'exposent les gouvernements qui ne mettent pas en œuvre les mesures qu'ils proposent est minime puisque les femmes ne leur demandent pas de tenir leurs promesses et qu'ils peuvent généralement s'en tenir à la rhétorique. Il leur est donc facile de prendre des engagements au plus haut niveau des organisations internationales (Goetz 1995, p. 56). On peut en conclure que l'impact du féminisme est plus grand dans les forums internationaux qu'au niveau des politiques nationales, lesquelles accordent davantage d'importance à la défense des intérêts spécifiques de groupes concrets.

Il s'avère donc nécessaire de créer les moyens de renforcer le pouvoir des femmes, en leur permettant de faire des choix conduisant à une plus grande émancipation et à l'élimination progressive de toutes les formes d'inégalité. Dans la phase actuelle du réformisme d'État, la réforme dépend des secteurs en mesure d'intervenir au niveau de l'État (Santos 1998) et les femmes doivent s'organiser afin de devenir, elles aussi, des sujets dans l'élaboration des politiques générales et de lutter pour une « politique de la présence ».

La nature et le niveau d'efficacité de l'intervention des organisations de la société civile doivent aussi être soumis à une analyse critique. Les études menées dans différents pays montrent que nombre des projets coordonnés par des ONG peuvent présenter les mêmes failles que les projets soutenus par les organismes publics : inefficacité, rigidité bureaucratique — souvent pour répondre aux exigences des organisations donatrices — et manque de sensibilité envers les spécificités locales et les besoins des populations bénéficiaires (Goetz 1995, p. 34). Pour avoir une image approximative de l'étendue de la représentativité des organisations de la société civile, il convient avant tout d'évaluer le caractère démocratique de leurs modes de fonctionnement internes ainsi que le niveau de participation des populations dans la définition de leurs objectifs. Inévi-

4) le manque de prise en compte et de compréhension du rôle des femmes dans différents secteurs (Reanda 1999).

tablement, les groupes les mieux organisés et ceux qui parviennent à se faire entendre offrent de plus grandes compétences sociales et présentent une meilleure situation économique. D'où la nécessité de contrôler l'activité de ces organisations grâce à une évaluation systématique et rigoureuse qui prenne en compte le caractère démocratique de leur mode de représentation, tant interne qu'externe, et de leur fonctionnement.

* *

*

Cet article visait à établir un lien entre la prolifération des politiques d'égalité entre les sexes et leur faible efficacité. Après avoir repéré les influences qui ont pesé dans l'élaboration de ces politiques, l'analyse a porté sur les obstacles à leur mise en œuvre. Il en ressort que la plupart des initiatives annoncées résultent des pressions exercées par les forums internationaux en faveur d'une institutionnalisation de l'égalité des chances entre hommes et femmes ; partout dans le monde, des politiques d'égalité ont été revendiquées et proposées pour répondre aux « engagements internationaux ». On a ensuite essayé de comprendre la portée de la pression exercée. Comme le montre l'analyse du passage du réformisme social au réformisme d'État, elle a été confortée par une série de transformations sociales convergeant vers une mondialisation croissante des politiques — en l'occurrence des politiques d'égalité.

Les structures politiques prennent un tour de plus en plus transnational, tout comme les mouvements sociaux, qui voient en elles des interlocuteurs décisifs pour tenter de peser sur les gouvernements. La nature ambiguë des questions relevant des politiques d'égalité conduit à de fréquents désaccords quant à la façon dont elles sont comprises, respectivement, par les organisations de la société civile, par les donateurs internationaux, par les gouvernements ou par les forces politiques nationales. Tant les élites gouvernementales que les bureaucraties d'État sont généralement hostiles aux efforts d'intégration des problèmes spécifiques dans les politiques générales car les programmes qui en découlent sont perçus comme imposés de l'extérieur, avec peu de retombées positives à l'intérieur des

pays. La principale explication des blocages évoqués réside dans la faible mobilisation des femmes pour exiger l'accomplissement des promesses avancées, mais la défiance réciproque entre les gouvernements et la société civile pèse également dans la balance.

Dans la phase actuelle du réformisme d'État, les relations internationales jouent un plus grand rôle qu'auparavant, même si « *cela se limite à des mesures prudentes concernant le passage des frontières, la formulation de programmes et la création d'alliances* » (Cockburn 2000, p. 46). Néanmoins, les gouvernements nationaux restent les éléments-clés de ce processus, en tant qu'interlocuteurs et coordonnateurs de la politique intérieure, mais aussi en tant qu'intermédiaires entre les ONG locales et les organisations supranationales.

Traduit de l'anglais par Hélène Le Doaré et Jacqueline Heinen

Références

- Bacchi Carol Lee (1996). *The Politics of Affirmative Action : « Women », Equality and Category Politics*. London, Sage.
- (1999). *Women, Policy and Politics : The Construction of Policy Problems*. London, Sage.
- Cockburn Cynthia (2000). « The Women's Movement : Boundary-Crossing on Terrains of Conflict ». In Cohen Robin, Rai Shirin M. (eds) *Global Social Movements*. New Brunswick, N.J., The Athlone Press.
- Deacon Bob (with Hulse Michelle, Stubbs Paul) (1997). *Global Social Policy : International Organizations and the Future of Welfare*. London, Sage.
- Duncan Simon (1996). « Obstacles to a Successful Equal Opportunities Policy in the European Union ». *European Journal of Women's Studies*, vol. 3, n° 4.
- Ferreira Virgínia (1998a). « Engendering Portugal : Social Change, State Politics, and Women's Social Mobilization ». In Costa Pinto António (ed) *Modern Portugal*. Palo Alto, CA, The Society for the Promotion of Science and Scholarship.

- (1998b). « Positive Action and Employment Segregation ». In Ferreira Virgínia, Tavares Teresa, Portugal Sílvia (eds) *Shifting Bonds, Shifting Bounds : Women, Mobility and Citizenship in Europe*. Oeiras, Celta.
- Forbes Ian (1997). « The Privatisation of Equality Policy in the British Employment Market for Women ». In Gardiner Frances (ed) *Sex Equality Policy in Western Europe*. London, Routledge.
- Goetz Anne Marie (1995). *The Politics of Integrating Gender to State Development Processes : Trends, Opportunities and Constraints in Bangladesh, Chile, Jamaica, Mali, Morocco and Uganda*. Geneva, UNRISD, *Occasional Paper*, n° 2.
- Held David *et al.* (1999). *Global Transformations : Politics, Economics and Culture*. Cambridge, Polity Press.
- Hespanha Pedro (1999). « Em Torno do Papel Providencial da Sociedade Civil Portuguesa ». *Cadernos de Política Social*, n° 1.
- Jenson Jane (2000). « Restructuring Citizenship Regimes : The French and Canadian Women's Movements in the 1990s ». In Jenson Jane, Santos de Sousa Boaventura (eds).
- Jenson Jane, Santos de Sousa Boaventura (eds) (2000). *Globalizing Institutions : Case Studies in Regulation and Innovation*. Aldershot, Ashgate.
- Mazey Sonia, Richardson Jeremy (1993). « Conclusion : A European Policy Style ? ». In Mazey Sonia, Richardson Jeremy (eds) *Lobbying in the European Community*. Oxford, Oxford University Press.
- Miller Francesca (1999). « Feminisms and Transnationalism ». In Sinha Mrinalini, Guy Donna, Woollacott Angela (eds) *Feminisms and Internationalism*. Oxford, Blackwell.
- Moghadam Valentine (1999). « Gender and the Global Economy ». In Marx Ferree Myra, Lorber Judith, Hess Beth B. (eds) *Revisioning Gender*. Thousand Oaks, Sage.
- Outshoorn Joyce (1997). « Incorporating Feminism : The Women's Policy Network in the Netherlands ». In Gardiner Frances (ed) *Sex Equality Policy in Western Europe*. London, Routledge.
- Oxaal Zoë (1997). « Bringing Gender out of the Ghetto : National Machineries for Women ». *IDS BRIDGE*, vol. 3, n° 5.
- Pettman Jan Jindy (1995). *Worlding Women : A Feminist International Politics*. London, Routledge.
- Razavi Shahra, Miller Carol (1995a). « From WID to GAD : Conceptual Shifts in the Women and Development Discourse ». Geneva, UNRISD, *Occasional Paper*, n° 4.

- (1995b). « Gender Mainstreaming : A Study of Efforts by the UNDP, the World Bank and the ILO to Institutionalize Gender Issues ». Geneva, UNRISD, *Occasional Paper*, n° 4.
- Reanda Laura (1999). « Engendering the United Nations : The Changing International Agenda ». *The European Journal of Women's Studies*, vol. 6, n° 1.
- Reinalda Bob (1997). « Dea ex Machina or the Interplay between National and International Policy Making : A Critical Analysis of Women in the European Union ». In Gardiner Frances (ed) *Sex Equality Policy in Western Europe*. London, Routledge.
- Santos de Sousa Boaventura (1998). « A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado ». Paper presented to the *Conference « A Sociedade e a Reforma do Estado »*. São Paulo, Brasil.
- (1999) « Reinventing Democracy ». *Oficina do CES*, n° 136.
- Seidman Gay W. (2000). « Gendered Politics in Transition : South Africa's Democratic Transitions in the Context of Global Feminism ». In Jenson Jane, Santos de Sousa Boaventura (eds).
- SMFA (1998). *Gender Equality between Women and Men in Development Cooperation : A Manual*. Stockholm, Swedish Ministry for Foreign Affairs.
- Stetson McBride Dorothy, Mazur Amy G. (eds) (1995). *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks, Sage.
- Stienstra Deborah (2000). « Making Global Connections among Women, 1970-1999 ». In Cohen Robin, Rai Shirin M. (eds) *Global Social Movements*. New Brunswick, N.J., The Athlone Press.