

Work in Progress

S'il vous plaît NE PAS CITER

Daniele LOPES WOHNLICH, 3^{ème} année

Assistante diplômée, Université de Lausanne, ISS-SSP-CRII

Titre provisoire : l'avènement du gender mainstreaming au Brésil¹

Introduction

Cette étude se concentre sur le transfert de l'approche du *gender mainstreaming* au Brésil. L'intérêt de ce pays réside dans le fait que les actrices et les acteurs actives/actifs dans les questions féminines/féministes ont amplement participé aux réflexions et au cheminement des dispositifs et des actions pour les femmes. L'avènement du *gender mainstreaming* au Brésil a pu servir à la fois comme levier pour que les organisations de défense des droits des femmes puissent formuler leurs demandes, comme compromis pour certains et enfin comme outil de négociation pour d'autres. Le tout dépendant de la manière dont chaque groupe se mobilise pour participer du processus. Placée dans le champ constructiviste et approche genre, cette étude propose une analyse en amont du processus du transfert à partir des deux variables : *i*) actrices/acteurs en tant que canaux du transfert, et *ii*) *gender mainstreaming* en tant qu'instrument d'action politique.

Problématique

L'approche du *gender mainstreaming*² se définit par l'intégration systématique de la question de l'égalité entre femmes et hommes dans les politiques et dispositifs publics (Sandrine Dauphin, et Réjane Senac-Slawinski, 2008). Notion à la fois théorique et pratique, elle introduit la perspective genre au cœur des politiques publiques. Comme conséquence, il s'agit ainsi de considérer les inégalités sociales dans son contexte et d'en apporter un remède par les biais des politiques publiques sensibles à la situation des femmes (Sophie Jacquot, 2006). Plus globale et plus large que les mesures spécifiques de discrimination positive, l'approche reconnaît les politiques publiques jouent un rôle important dans la reproduction des inégalités. Même si des dispositifs de lutte contre la discrimination et de mesures d'égalité sont connues par de nombreux pays depuis les années 1960-1970³, c'est sur un plan international que la question de l'égalité des sexes va être développée et portée de manière importante. Malgré les tensions et limites, la norme genre et de l'égalité semble gagner du terrain.

¹ Ce projet de thèse s'inscrit et prolonge les recherches SNIS et FNRS toutes deux menées sous la direction du Professeur François Xavier Merrien (références dans la bibliographie)

² En français approche intégrée de l'égalité, en raison de l'usage courant en anglais nous allons garder l'usage anglophone.

³ Sandrine Dauphin dans *L'Etat des droits des femmes. Des institutions au service de l'égalité ?*, Rennes, PUR/Archives du féminisme, 2010, retrace les différents dispositifs et politiques publiques mises en place en France sur la question de l'Égalité. Ce type d'ensemble politique visant l'amélioration du statut de la femme et l'intégration de la notion de l'égalité à partir des années 1960 et 1970 est par ailleurs connu sous l'appellation de *Féminisme d'Etat* dont l'expression et son usage reste pour l'heure polysémique tel nous apprend Anne Revillard « Féminisme d'Etat : constructions de l'objet », 2006, disponible sur : http://www.melissa.ens-cachan.fr/article.php3?id_article=1026 , consulté le 21.02.2013.

Définie dans le cadre de la Plateforme d'Actions de la Conférence de Pékin en 1995, portée par les Nations-unies, soutenue par l'Union européenne et de la CEDEAO, l'approche traverse les niveaux d'influence favorisant ainsi sont « voyage au travers les frontières » (Mary Daly, 2005 ; 434). Actuellement, plus de cent pays l'ont adoptée (Jacqui True, Michael Mintrom ; 2003).

Il convient ainsi de constater que le *gender mainstreaming* fait objet de transfert. Le transfert des politiques internationales se définit par « le processus par lequel des informations et des savoirs concernant les politiques publiques propres à un système politique – passé ou présent – sont empruntées et utilisées dans le cadre du développement de politiques publiques dans un autre système politique » (David P. Dolowitz, David Marsh, 1996⁴). Nous comprenons ainsi que le transfert implique l'expansion d'un matériel cognitif, normatif et technique qui va influencer le changement d'un autre système (Thierry Delpulch, 2008). Mais aussi la présence d'actrices et d'acteurs servant d'« agent » ou d'« entrepreneur » dans ce processus (Yves Dezaley, et Bryant Garth, 2002).

De plus, le transfert et le développement des actions dans le cadre de l'approche du *gender mainstreaming* compte avec une participation importante des femmes. Ce constat fait par Jacqui True, Michael Mintrom en 2003 est davantage souligné par les travaux portant sur le cas européen de Sophie Jacquot (2004 ; 2006) et d'Alison Woodward (2008) par exemple. Cette féminisation du transfert dans le cadre de l'approche du *gender mainstreaming* donne l'occasion pour repenser les logiques de transfert sous le prisme des rapports sexuels.

Notre question de recherche principale tente ainsi de mettre en évidence les dynamiques et les biais de genre à l'œuvre dans le transfert.

Cadre d'analyse

Sur un plan théorique, nous avons adopté deux niveaux d'analyse. L'intérêt de cette démarche est double :

D'abord celui de comprendre les logiques de transfert de l'approche du *gender mainstreaming* au Brésil. Cette analyse se place en amont du processus. Elle vise ainsi à situer l'analyse au niveau des pratiques des actrices et des acteurs qui sont en l'occurrence situés dans un contexte national. Ce faisant, cette démarche considère que les ressources sociales dont disposent les actrices et les acteurs n'ont un sens, et n'acquièrent de la valeur symbolique, que si elles sont comprises dans un espace national. Autrement dit, tout jeu de relation qui se place à un niveau national ou international est déterminé par des ressources acquises et valorisées dans le contexte d'origine des actrices et des acteurs du processus. C'est notamment ce que soulignent Yves Dezaley et Mikael Mask Radsen en 2009, et Yves Dezaley et Bryant Garth en 2002 pour qui la capacité des « acteurs » à mobiliser des ressources dépend de ressources professionnelles et cognitives situées dans une structure hiérarchique et

⁴ Nous avons repris la traduction faite par Thierry Delpulch en page 5 de son ouvrage publié en 2008. La définition originale se trouve entre autres dans l'article publié par David P. Dolowitz et David Marsh en 1996.

sociale nationale avant tout.

Ensuite, dans une démarche semblable à celle d'Yves Dezaley, et pour pousser la réflexion plus loin, celui de faire une lecture du transfert sous l'angle du genre. Ce qui permet d'apporter une compréhension sur les dynamiques de transfert en tenant compte des analyses sociologiques sur la reproduction et les rapports sociaux de sexes. En effet, nombre de travaux qui s'inscrivent dans le champ de transfert politique (policy transfers), alors qu'ils se réclament d'une volonté de comprendre les "acteurs"⁵ du transfert, font abstraction des rapports sociaux de sexe⁶. Tout se passe comme si les femmes et les hommes disposeraient de mêmes ressources et des mêmes influences dans le processus de transfert. Plus particulièrement, le fait d'être réunis autour des objectifs politiques et placés à un niveau d'influence précis faisait des actrices et des acteurs des "individus" imperméables à toute dynamique du pouvoir social et sexuel. Ce faisant, il ne s'agit pas simplement de rajouter des femmes et de continuer une lecture neutre du processus. Mais plutôt d'en faire une lecture des rapports de sexes comme étant une variable importante pour la compréhension de notre objet. Comme souligne Susan Okin Moller, il s'agit de que les personnes dépendent « ... de leur sexe, du moment qu'elles vivent dans une société structurée par leur sexe. » (2000 ; 354, souligné par l'auteure). Sans cette démarche en termes de perspective de genre, nous pensons que la compréhension du phénomène du transfert restera incomplète. C'est notamment ce que soulignent Anne-Marie Daune-Richard et Anne-Marie Devreux en 1992 en page 7 « toute sociologie qui manquerait d'aborder la dimension sexuée des processus sociaux serait vouée à n'offrir qu'une vue partielle, non ancrée dans la réalité et sa complexité, une vue par conséquent erronée du développement d'une société. Toutefois, dans une telle approche, partielle serait aussi une vision qui consisterait à limiter les recherches à l'un des deux sexes, à une sociologie des femmes. Le courant de pensée dans lequel nous nous inscrivons rompt avec les recherches sur la condition féminine pour développer une sociologie des sexes. ». En raison de la participation massive des femmes à l'intérieur du processus de transfert, il nous semble pertinent de proposer une approche genre du transfert.

Le terrain : le *gender mainstreaming* dans le contexte brésilien⁷

C'est à partir des années 2000 que le Brésil expérimente les premières mesures en vue d'adopter la démarche du *gender mainstreaming*. Toutefois l'adhésion du Brésil à différents accords et normes internationales caractérise la politique externe brésilienne. En effet, en tant que membre des principales

⁵ Les travaux qui utilisent le terme "acteur" suggèrent, parfois, le genre féminin. Dans ce travail, nous avons choisi délibérément de féminiser et de masculiniser les personnes afin de savoir de qui nous parlons. Lorsque nous faisons allusion à des travaux utilisant le terme "acteur", par respect aux auteures et auteurs, nous reprendrons leur utilisation. Toutefois, nous mettrons le terme "acteur" entre les guillemets dans un premier temps.

⁶ Des travaux inscrits dans les champs de transfert ont apporté des réflexions sur les stratégies mise en place par les femmes participant aux transferts, et ce lorsque l'objet du transfert se destinait aux femmes, touche de manière indirecte à la situation des femmes du transfert. Parmi ces travaux, celui de Margaret E Kech, et Kathryn Sikkink de 1998 identifie les différentes stratégies des mouvements féministes dans le processus de transfert pour se faire entendre.

⁷ Le mouvement et les ONGs féministes ont une longue histoire de rapport avec le gouvernement brésilien qui explique l'orientation du gouvernement brésilien de la question genre et l'arrivée du *gender mainstreaming*, toutefois pour des raisons de place, nous allons réduire la présentation à l'arrivée formelle du *gender mainstreaming* au Brésil.

Instances et Organisations internationales, est signataire des principaux engagements formels envers les femmes (Déclaration Universelle des Droits Humains en 1948 ; Convention Interaméricaine sur la Concession des Droits Civils à la Femme, 1948 ; Convention sur les Droits Politiques pour la Femme, 1952). Il va de soi que le pays signe la Convention sur l'élimination des toutes formes de discrimination à l'égard des femmes (Convention CEDAW) en 1979 ; de même qu'il participe de manière active aux différentes Conférences onusiennes pour les femmes. Au niveau régional, la Commission Économique pour l'Amérique Latine (CEPAL/ECLAC) joue un rôle important dans l'institutionnalisation de la "*gender machinery*" (Bandeiras, 2005). Le Brésil suit et participe aux différentes commissions et procédures mises en place par la CEPAL, notamment les Conférences Régionales de la Femme (CRF-CEPAL) et la Commission Interaméricaine de Femmes (CIF). Le pays fournit donc un effort dans la mise en place des instances et des ministères qui ont permis d'intégrer et d'encourager la mise en place des politiques d'égalités de sexes. Ces divers engagements se reflètent au niveau de la création des instances pro-femmes. Parmi quelques exemples notoires axés sur la dimension genre le *Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres* (CNDM)⁸ créée en 1985, ensuite la *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres*⁹ (SPM) en 2003 devient l'instance ministérielle de référence pour la question de l'intégration transversale de la démarche du *gender mainstreaming*. Ce dernier étant l'organe fédéral, il est appuyé par des *Nucleos de Políticas para as Mulheres* (SPM) qui agissent au niveau des États et des Municipalités. Ces différentes instances collaborent étroitement avec les représentantEs de la société civile aboutissant ainsi à la mise en place des célèbres *Planos Nacional de Políticas para as Mulheres* (PNPPs) dont la fonction est celle de formuler des recommandations pour l'amélioration et mise en place des politiques publiques pour les femmes et intègrent les *Planos Plurianuais* (PPAs). Ces derniers sont des documents de définition des programmes et d'actions publiques du gouvernement brésilien.

Ce ralliement progressif aux normes internationales et sa participation au sein de ces diverses instances et accords internationaux se reflète très vite sur ses documents formels. Déjà, lors du processus d'ouverture démocratique initié dans les années 1980, la nouvelle Constitution en 1988 (CF88), le pays formalise et promeut l'égalité entre les individus. L'article 5 reconnaît l'égalité entre femmes et hommes, alors que l'article 7 prévoit des mesures incitatives qui permettent aux femmes d'accéder au marché du travail (Constituição-Brasil, 1988). Cet aspect formel s'encadre avec les objectifs prévus par la Convention CEDAW. Ce dernier encourage les gouvernements à ouvrir de possibilités de demandes afin de mettre en place de mesures temporaires contre la discrimination (Convention CEDAW). Ces mesures vont se définir par la mise en place des politiques volontaristes

⁸ Depuis les années 1970, le mouvement féministe brésilien mène des actions dans le but d'intégrer une perspective de genre dans les politiques publiques, c'est dans ce contexte de revendication que naît le CNDM représentant ainsi pour le mouvement un moment de conquête important (voir à ce sujet l'étude de Sonia Alvarez Engendering Democracy in Brasil : Women's Movements in Transition Politics de 1990)

⁹ Pour l'instant, les termes et abréviations sont présentés dans sa langue d'origine afin de garder une présentation harmonieuse et cohérente. Plus tard, il est prévu une annexe comportant une traduction de tous les termes et abréviations utilisés dans ce travail.

(affirmatives), semblable à celle adoptée en France, à savoir : les « Lei de Cotas » (politiques de quotas) qui consiste à « réserver aux femmes au moins 20% de places pour les candidatures municipales » (Piovesan, 2005 ; p. 50). Placée préventivement, la Loi tente de réajuster le « cycle vicieux » de discrimination la population féminine et l'exclue de la participation et de la représentation politique. Toutefois, faute d'un système de sanction adéquat pour avoir un effet significatif, ces premières mesures ont un effet peu important. A titre d'exemple, en 1990 la chambre de députés comptait avec une représentation féminine de 5.6% ; en 2006 le taux augmente à 8.8% (Observatorio Brasil ; 2010)¹⁰.

Bien que timide, la question de l'égalité et du genre progresse peu à peu dans le débat et dans les projets politiques. La question du traitement de l'égalité et de la nécessité d'introduire la norme genre dans tous les aspects de la vie politique va gagner une importance à l'issue de la Conférence de Pékin. Le mouvement féministe pro-actif dans la participations aux différentes conférences et rencontres internationales pour les femmes, il va contribuer largement à poser le débat de manière incisive (Saldanha Pereira et al., 2010). C'est alors que les actions politiques inscrites dans la démarche du *gender mainstreaming* s'initient en 2004. Le *Plano Plurianual*¹¹ de 2004-2007 est la pièce centrale par laquelle le gouvernement va ouvrir la voie à la mise en place de la démarche. La SPM devient l'organe ministériel responsable de la mise en place stratégique de la démarche. De plus, une convention est établie entre la CEPAL et la SPM en vue d'élaborer les stratégies du *gender mainstreaming*. Trois grands objectifs sont au cœur de la démarche : le premier est celui de réduire les inégalités du genre par l'inclusion sociale des femmes ; le deuxième est celui de générer de la croissance en vue d'augmenter l'offre du travail et devenu considéré comme potentiel réducteur des inégalités ; le troisième et dernier est celui de la promotion de la citoyenneté et de la démocratie.

Références

ALVAREZ Sonia, 1990, « Engendering Democracy in Brasil : Women's Movements in Transition Politics », Princeton University Press.

BANDEIRA Lourdes, 2005, « Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas », Convênio CEPAL-SPM, Brasília.

— BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

DALY Mary, 2005, « Gender Mainstreaming in Theory and Practice », *Social Politics*, 12, 3 : 433-450.

¹⁰ L'Etude de Bérengère Marques-Pereira (2007) parle de 10% en 2007, une augmentation qui n'est pas à ignorer.

¹¹ Ces plans sont valables pour une durée de 4 ans. Le premier *Plano Plurianual* (PPA) a été celui de 2000-2003. Aucune allusion au terme genre, deux fois au terme femme (une fois au singulier et la deuxième au pluriel). De plus, le PPA I prévoit la mise en place d'environ 400 programmes. Seuls deux sont dirigées pour la femme ; le premier en vue d'améliorer la santé de la femme et le deuxième pour une action de combat à la violence envers les femmes. Il faudra ainsi attendre le deuxième PPA (2004-2007) afin d'y voir glisser non seulement le terme en genre, mais aussi un projet d'action en vue de la démarche du *gender mainstreaming* (PPA 2000-2003 ; 2004-2007).

DAUANE-RICHARD Anne-Marie, Anne-Marie DEVREUX, 1992, « Rapports sociaux de sexe et conceptualisation sociologique », *Recherches féministes*, 5, 2 : 2-30.

DAUPHIN Sandrine, 2010, *L'Etat des droits des femmes. Des institutions au service de l'égalité ?*, Rennes, PUR/Archives du féminisme.

DAUPHIN Sandrine, et Réjane SENAC-SLAWINSKI, 2008, « Gender mainstreaming : analyse des enjeux d'un 'concept-méthode' » Introduction, *Cahiers du Genre*, 1, 44 : 5-16.

DELPEUCH Thierry, 2008, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche*, No 27, Décembre, 2008.

DEZALAY Yves, GARTH Bryant, 2002, « Legitimizing the New Legal Orthodoxy », (ed.) DEZALAY Yves, GARTH Bryant, *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press : 306-334.

DEZALEY Yves, Mikael RASK MADSEN, 2009, « Espaces de pouvoir nationaux, espaces de pouvoir internationaux », *Nouveau Manuel de Science Politique*, Bernard LACROIX, Antoine COHEN, Philippe RIUTORT : 681-693.

DOLOWITZ David P., et David MARSH, 1996, « Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature », *Political Studies*, XLIV, 343-57.

JACQUOT Sophie, 2006, « L'instrumentation du gender mainstreaming à la commission européenne : entre 'ingénierie sociale' et 'ingénierie instrumentale' », *Politique européenne*, 3, 20 : 33-54.

MARQUES-PEREIRA, Bérengère, 2007, « Introduction : L'Etat des citoyennetés en Europe et dans les Amériques », (sous dir.) Jane JENSON, Bérengère MARQUES-PEREIRA, et Eric REMACLE. Montréal : Presses de l'Université de Montréal : 9-20.

MERRIEN François-Xavier, 2009, *Les transferts de politiques innovatrices dans les « pays en développement » et les organisations internationales. Le cas des politiques de transferts conditionnels en espèces et des politiques de décentralisation dans quatre pays*, Projet de recherche Fond National Suisse (FNS).

— 2010, *Mythologies du développement en action : la féminisation de la lutte contre la pauvreté et les organisations internationales. Le cas du Brésil, des Philippines et du Mozambique*, Projet swiss network for international studies (SNIS), Université de Lausanne.

MOLLER OKIN Susan, 2000, « Le genre, le public et le privé », dans *Genre et Politique. Débats et perspectives*, textes réunis par THANH-HUYEN Balmmer-Cao, Véronique MOTTIER, et Lea SGIER, Gallimard : 345-396.

Observatorio Brasil da Igualdade de Gênero (2010), *Mulheres, Poderes e Decisão*, Relatório Anual

2009/2010, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Brasília.

KECK Margaret E., et Kathryn SIKKINK, 1998, « Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics », Ithaca : Cornell University Press, London.

— PLANO Plurianual 2000-2003 – PPA : projeto de Lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2000.

— 2004-2007, PPA: projeto de Lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

PIOVESAN, Flavia, 2004, «Ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos », *Cadernos de Pesquisa*, 25, 124 : 43-55.

REVILLARD Anne, 2013, « Féminisme d'Etat : constructions de l'objet », 2006, disponible sur : http://www.melissa.ens-cachan.fr/article.php3?id_article=1026 , consulté le 21.02.2013.

TRUE, Jacqui, et Michael MINTROM , 2001. « Transnational networks and policy diffusion : The case of gender mainstreaming ». *International studies quarterly*, 45, 1 : 27-57.

WOODWARD, Alison E., 2008, « Est-il trop tard pour une approche intégrée de l'égalité? Le point sur la situation à Bruxelles », *Cahier du Genre*, 44:95-116.