



EUNMUTE

WORKING PAPER

SUR L'UTILITE ET LE RÔLE DE L'ECHEC DANS LES POLITIQUES EUROPEENNES :
L'EXEMPLE DE LA MISE EN ŒUVRE
DE L'EGALITE SALARIALE

Sophie JACQUOT
(UCLouvain Saint-Louis Bruxelles)

Sur l'utilité et le rôle de l'échec dans les politiques européennes : l'exemple de la mise en œuvre de l'égalité salariale

Sophie Jacquot
Centre Jean Monnet Montréal – 28 mai 2024

1



Gender Equality Policy in Practice Network
<https://geppn.com/>



Jacquot, S. (2024). Can failure be useful in policymaking? The case of EU equal pay policy. *Policy & Politics*, 52(2), 200-218 from <https://doi.org/10.1332/03055736Y2024D000000031>

2

L'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes au niveau européen

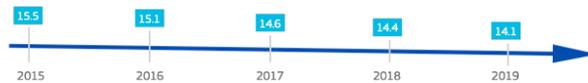
Écart entre :

- un principe fondamental au niveau européen (art. 119 traité de Rome), une politique (très) ancienne (1^{ère} directive 1975)...
- ... des lacunes persistantes dans la mise en œuvre et les résultats (GPG, différenciation application, définitions juridiques non stabilisées et non homogènes des notions de salaire, même travail, travail de même valeur, justification, discrimination indirecte...)

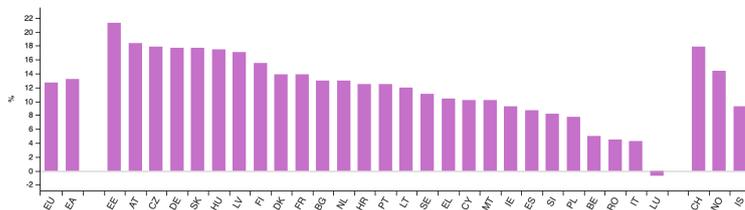


3

THE GENDER PAY GAP PER EU COUNTRY



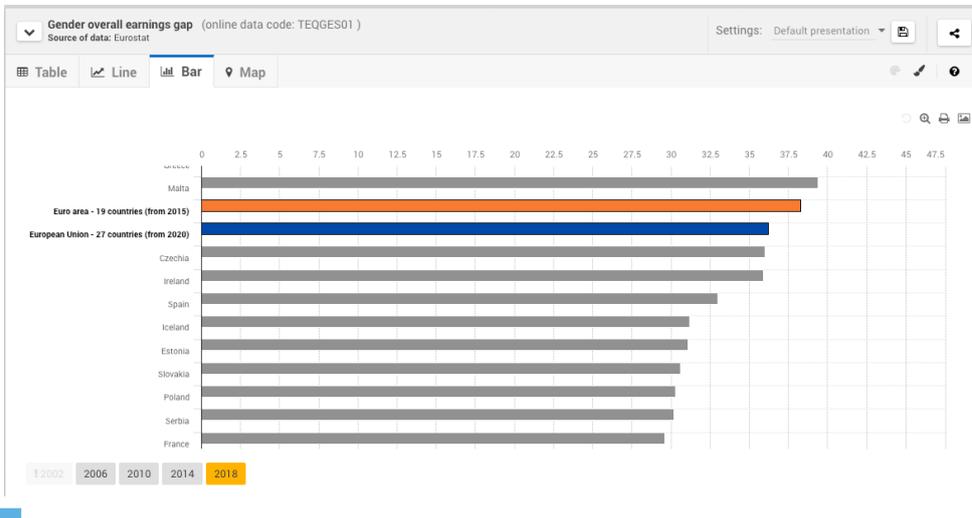
The unadjusted gender pay gap, 2022 (difference between average gross hourly earnings of male and female employees as % of male gross earnings)



Note: For all the countries except Czechia and Iceland: data for enterprises employing 10 or more employees, NACE Rev. 2 B to S (-G);
Czechia: data for enterprises employing 1 or more employees, NACE Rev. 2 B to S; Iceland: NACE Rev. 2 sections C to H, J, K, P, Q;
Gender pay gap data for 2022 are provisional until benchmark figures, taken from the Structure of Earnings survey, become available in December 2024.
Romania: Estimated data
Czechia, Norway: Definition differs (see metadata)
Greece: 2018 data
Source: Eurostat (online data code: sdg_05_20)



4



5

Ce que le papier n'est pas :

- Une analyse des causes du GPG
- Une analyse des raisons de l'absence de conformité dans la mise en œuvre de la législation européenne au niveau national
- Une évaluation de la mise en pratique de l'action de l'UE et de ses résultats en matière d'égalité salariale

Ce que le papier cherche à faire : étudier le paradoxe de la politique européenne en matière d'égalité salariale > **la politique de l'UE dans ce domaine semble insensible à l'échec, l'échec semble même contribuer à la légitimation de la politique**

- Pourquoi et comment l'égalité de salaire reste un problème public présent sur l'agenda européen depuis plus de 60 ans ?
- Est-ce que la construction d'une politique publique comme étant un « échec » peut avoir une fonction politique ?
- Quel est l'impact de ce cadrage sur l'élaboration des politiques d'égalité de genre au niveau européen ?

6

Cadre analytique :

- *Gender Equality Policy in Practice Approach* (Engeli & Mazur, 2018) : analyse centrée sur la séquence post-adoption des politiques d'égalité de genre (suivi, évaluation, révision comme période où les politiques continuent d'être négociées, débattues, contestés...)
- Analyse de l'échec des politiques européennes (Ripoll Servent, 2019) : stratégies et mécanismes de cadrage, lien entre définition du problème et changement

Données et méthodes :

- Ré-analyse quali processus élaboration et transformation cadrage politique égalité salariale depuis 1957
- Process-tracing séquence de mise en œuvre et révision Directive « refonte » 2006 jusqu'à l'adoption de la Directive « transparence salariale » 2023 (docs + entretiens)

7

1. L'échec, marque de fabrique de l'UE en matière de régulation des inégalités salariales (LT)

Egalité de salaire au niveau européen :

- principe politique et juridique + valeur et marqueur identitaire
- mais aussi : « *a continuing source of sorrow* » (EELN, 2010)

L'échec de la mise en œuvre comme justification pour l'action

- Article 119 CEE (157 TFUU) + 1^{ère} étape Marché Commun (31/12/1961)
- Directive 75/11/CEE
- Directive 2006/54/CE « Refonte »
- Corpus de jurisprudence pour pallier aux difficultés d'application
- Régulation *soft* comme accompagnement

L'évolution du cadrage de l'échec : de la non-application du principe d'égalité de salaire à la persistance du GPG

> (faible) évolution de l'indicateur comme symbole de l'existence renouvelée d'un problème public en dépit des mesures d'action publique prises

8

2. Le cadrage de l'échec en action : de la Directive 2006/54/CE à la Directive 2023/970 (CT/MT)

Directive « refonte » 2006 :

- Objectif : développer de nouvelles mesures permettant une meilleure application du principe d'égalité de salaire
- Mise en œuvre et évaluation (2006-2023) :
 - Degré élevé d'activité (*policy density*)
 - Conflit relatif au degré de contrainte (*policy intensity*) et à l'effectivité du texte

Transparence des salaires :

- Construction progressive comme LA solution au problème du GPG et de l'échec de la mise en œuvre du principe d'égalité
- Alternative existante et possibilité de légiférer
- Discrimination comme conséquence du secret en matière de rémunération permet agrégation d'intérêt (responsabilité partagée, choix inconscient possible, problème d'accès à l'information et au droit)

>>> **Priorité politique de la Commission VDL en 2019, proposition en 2021, adoption en 2023**

9

2006 (5 July)	Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast)	Authority instrument	High (legal)
2007 (18 July)	Communication from the European Commission (COM(2007) 424 final), Tackling the pay gap between women and men	Capacity and learning instrument	Low
2008 (18 November)	Resolution of the European Parliament, Recommendations to the Commission on the application of the principle of equal pay for men and women	Incentive instrument	Low
2010 (6 December)	Conclusions of the Council, Strengthening the commitment and stepping up action to close the gender pay gap, and the review of the implementation of the Beijing Platform for Action	Incentive instrument	Low
2012 (24 May)	Resolution of the European Parliament, Recommendations to the Commission on application of the principle of equal pay for male and female workers for equal work or work of equal value	Incentive instrument	Low
2013 (12 September)	Resolution of the European Parliament, Application of the principle of equal pay for male and female workers for equal work or work of equal value	Incentive instrument	Low
2013 (6 December)	European Commission, Report on the application of Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast)	Capacity and learning instrument	Low
2014 (7 March)	Recommendation 2014/124/EU of the European Commission on strengthening the principle of equal pay between men and women through transparency	Capacity and learning instrument	Intermediate
2015 (9 March)	Conclusions of the Council, Moving towards inclusive labour markets	Incentive instrument	Low
2015 (8 October)	Resolution of the European Parliament, Application of Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation	Incentive instrument	Low
2017 (20 November)	European Commission, Report on the implementation of Commission Recommendation on strengthening the principle of equal pay between men and women through transparency	Capacity and learning instrument	Low
2017 (20 November)	Communication from the European Commission (COM(2017) 678 final), EU Action Plan 2017-2019: Tackling the gender pay gap	Capacity and learning instrument	Low
2018 (18 June)	Conclusions of the Council, Equal income opportunities for women and men: Closing the gender gap in pensions	Incentive instrument	Low
2019 (13 June)	Conclusions of the Council, Closing the pay gap: key policies and measures	Incentive instrument	Low
2019 (16 July)	Ursula von der Leyen's political guidelines, A Union that strives for more. My agenda for Europe	Incentive instrument	High (political)
2020 (5 March)	European Commission, Report on the implementation of the EU Action Plan 2017-2019 on tackling the gender pay gap	Capacity and learning instrument	Low
2020 (30 June)	Resolution of the European Parliament on the gender pay gap	Incentive instrument	Low
2020 (2 December)	Conclusions of the Council, Tackling the gender pay gap: valuation and distribution of paid work and unpaid care work	Incentive instrument	Low
2023 (10 May)	Directive 2023/970 of the European Parliament and of the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms	Authority instrument	High (legal)

10

3. Le cadrage de l'échec et ses fonctions multiples

L'échec de la mise en œuvre de l'égalité de rémunération > cadrage récurrent et systématique, qui en vient à caractériser la politique européenne dans ce domaine

- **L'échec comme facilitateur de changement et ressource stratégique pour les acteurs**
 - Echec reconnu et accepté (pas d'évitement du blâme)
 - Définition du problème de l'égalité de salaire comme un échec permet de conserver le sujet sur l'agenda et d'insister sur la nécessité de nouvelles mesures visant à remédier aux insuffisances des mesures actuelles
- **Analyser les nuances de l'échec et du succès des politiques publiques**
 - Redéfinition de ce qui constitue le succès/l'échec d'une politique
 - Cadrage en termes d'échec instrumental en termes de changement et de légitimation en contexte de démantèlement
- **La politique européenne d'égalité salariale peut-elle être une réussite ?**
 - Focus sur l'échec détourne l'attention du déséquilibre structurel qui caractérise la lutte contre les différentiels de salaire genrés

11

Conclusion : une stratégie efficace ou dangereuse ?

S'appuyer sur l'échec des politiques passées pour promouvoir de nouvelles solutions :

- Un cadrage utile, y compris en période de *low politics* et routinisation de l'action publique
- Un cadrage efficace vu le fonctionnement du système politique européen

Cependant, une efficacité qui repose sur un consensus en termes de valeurs, sur la légitimité partagée de l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes et sur la cohésion de la communauté de politique publique de l'égalité

Quelles conséquences de la mise en avant stratégique de l'échec de l'égalité salariale dans un contexte de politisation et polarisation accrue des questions de genre ? (ex : naturalisation et individualisation des discriminations)

12