

Anne Revillard

*Quelle politique publique pour les femmes ?  
Féminismes d'État en France et au Québec (1965-2007)*

Communication présentée à la journée d'étude « Femmes et politique, de l'intime au public, du politique au personnel », organisée par Christine Fauré et Yolande Cohen, 24 janvier 2008

*Présentation orale, merci de ne pas citer<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Se référer, si nécessaire, à la thèse dont cette communication reprend certaines conclusions des chapitres 5 et 6 : REVILLARD, ANNE. (2007). La cause des femmes dans l'Etat: une comparaison France-Québec (1965-2007). Thèse de doctorat en sociologie, Ecole normale supérieure de Cachan. Thèse disponible en ligne : <http://tel.archives-ouvertes.fr/>

## **Introduction**

L'enjeu du genre n'est pas évident à saisir pour l'analyse des politiques publiques, dans la mesure où toutes les politiques publiques peuvent être analysées comme ayant des effets sur les relations de genre, même lorsqu'elles ne visent pas explicitement les femmes et les hommes en tant que tels (Commaille 2001; Dandurand, Jenson et Junter 2002). Ainsi on pourra montrer qu'une politique en matière de retraites a des effets différenciés sur les hommes et les femmes, ou que les politiques de sécurité sont construites autour d'une figure masculine (Lieber 2002). Le genre est donc à la fois omniprésent, mais aussi le plus souvent implicite, dans les politiques publiques.

Il existe toutefois des politiques qui s'adressent explicitement et directement à la question des rapports de genre ; ce sont à ces politiques que je vais m'intéresser ici, et plus particulièrement à des politiques mises en place dans la plupart des pays occidentaux depuis les années 1970, qui visent à promouvoir le statut des femmes et l'égalité entre hommes et femmes. Ces politiques ont été prises en charge par des instances étatiques spécifiques créées à partir de cette époque, dont les activités sont couramment désignées par l'expression de « féminisme d'État » (Mc Bride Stetson et Mazur 1995).

Dans cette communication, qui reprend certaines conclusions de ma thèse (Revillard 2007b), je présenterai d'abord les instances concernées en France et au Québec (1), avant de préciser quelles ont été leurs orientations (2). Je montrerai qu'au-delà de grands domaines d'intervention communs, la politique de promotion des droits des femmes est guidée, en France et au Québec, par des référentiels distincts, pour lesquels je proposerai des pistes d'explication (3).

### **1. Les instances étatiques chargées de la promotion du statut des femmes (IEF) en France et au Québec**

Dans les deux contextes nationaux peuvent être distinguées deux grandes catégories d'IEF : des instances de type ministériel et des instances de type consultatif. Le cas le plus simple est le cas québécois, où les deux instances qui servent de « pilier » au féminisme d'État se sont maintenues pratiquement à l'identique depuis leur création dans les années 1970 :

- Un Conseil du statut de la femme (CSF), créé en 1973, composé d'un conseil d'administration de 10 membres (plus la présidente) nommés par le gouvernement, et

d'une structure permanente d'une soixantaine de fonctionnaires. Ce Conseil est investi d'une triple mission de recherche, d'information et de conseil auprès du gouvernement.

- Un Secrétariat à la condition féminine, servant de soutien à une ministre responsable de la condition féminine, depuis 1979.

En France, la situation institutionnelle est plus complexe, du fait de la multiplication des instances consultatives et des changements fréquents d'appellation, de rang et de statut de la fonction ministérielle dédiée aux femmes.

La première IEF créée en France, en 1965, a un caractère consultatif : il s'agit du d'étude et de liaison des problèmes du travail féminin, renommé « Comité du travail féminin » en 1971. En 1984, ce Comité est supprimé pour être remplacé par un autre conseil consultatif, le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle. En 1995 a été créée une autre instance à caractère consultatif, l'Observatoire de la parité. Enfin, peut être mentionnée la Halde (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité), créée en 2004, qui ne constitue toutefois pas une IEF au sens strict, étant dotée d'une mission plus générale de lutte contre les discriminations.

A partir de 1974, la « condition féminine », puis les « droits des femmes » sont diversement incluses dans des fonctions ministérielles au fil des gouvernements, selon des rangs, statuts et appellations variables (cf encadré 1). Existe par ailleurs depuis le milieu des années 1980 une administration centrale chargée des droits des femmes, le Service des droits des femmes, qui supervise une administration déconcentrée (déléguées régionales et chargées de mission départementales). Doit enfin être mentionnée une institution au statut hybride (mi-associatif, mi-étatique), les centres d'information sur les droits des femmes (CIDF), supervisés par une structure centrale, le CNIDFF.

Par-delà leur diversité, ces IEF ont en commun leur marginalité dans l'appareil d'État, ainsi que le caractère transversal de leurs actions. Il s'agit d'instances marginales, car dotées de très faibles moyens au regard des autres départements ministériels, et souffrant d'un manque de légitimité. Largement dépourvues de pouvoirs formels, elles ne peuvent impulser de changements que par l'intermédiaire d'un travail d'influence auprès des autres départements ministériels. Leur action revêt donc un caractère transversal par rapport aux politiques existantes, transversalité par ailleurs cohérente avec le caractère transversal du genre, et qui a

été consacrée depuis une dizaine d'années par la démarche de *gender mainstreaming* (Jacquot 2006).

### **Encadré : Aperçu des instances étatiques chargées des femmes (IEF) en France (1965-2007)**

1965-1984 : Comité du travail féminin (initialement Comité d'étude et de liaison des problèmes du travail féminin, de 1965 à 1971)  
1974-1976 : Françoise Giroud, secrétaire d'État à la Condition féminine  
1976-1978 : Nicole Pasquier puis Jacqueline Nonon, déléguées à la Condition féminine  
1978-1981 : Monique Pelletier, ministre déléguée à la Condition féminine, puis à la Famille et à la condition féminine  
1981-1986 : Yvette Roudy, ministre des Droits de la femme  
1984 : Création du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle  
1986-1988 : Hélène Gisserot, déléguée à la Condition féminine  
1988-1991 : Michèle André, secrétaire d'État aux Droits des femmes  
1991-1993 : Véronique Neiertz, secrétaire d'État aux Droits des femmes et à la vie quotidienne, puis aux Droits des femmes et à la consommation  
1993-1995 : Simone Veil, ministre des Affaires sociales, de la santé et de la ville, est chargée des droits des femmes  
1995 : Colette Codaccioni, ministre de la Solidarité entre les générations, est chargée des droits des femmes  
1995-1997 : Anne-Marie Couderc, ministre déléguée pour l'Emploi, est chargée des droits des femmes  
1995 : Création de l'Observatoire de la parité  
1997-1998 : Geneviève Fraisse, déléguée interministérielle aux Droits des Femmes  
1998-2002 : Nicole Péry, secrétaire d'État chargée des Droits des femmes et de la formation professionnelle  
2002-2005 : Nicole Ameline, ministre déléguée à la Parité et à l'égalité professionnelle.  
2005-2007 : Catherine Vautrin, ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la parité  
2007- : Xavier Bertrand, ministre du Travail, des relations sociales et de la solidarité, est chargé des droits des femmes.

## **2. Quelles priorités pour les femmes ?**

Puisque toutes les politiques publiques affectent la vie des femmes, comment la politique « pour les femmes », menée par les IEF, s'est-elle définie ? En s'appuyant sur l'ensemble des programmes d'action définis par ces instances depuis leur création, on peut identifier un ensemble de domaines d'interventions communs qui ont progressivement émergé en France et au Québec, et qui forment la base commune de cette politique dans les deux contextes :

- La promotion des femmes dans la sphère professionnelle
- La lutte contre les stéréotypes sexués
- Les politiques de la famille
- La conciliation (ou articulation) travail-famille
- La lutte contre la pauvreté des familles monoparentales
- La lutte contre les violences faites aux femmes
- La promotion des droits reproductifs (contraception, avortement) et de la santé des femmes

- La participation politique et sociale des femmes
- Femmes immigrantes et gestion de la diversité culturelle
- Femmes et culture, sport et loisirs

Ces grands domaines d'intervention se retrouvent par ailleurs dans la plupart des pays occidentaux (Mazur 2002; Mc Bride Stetson et Mazur 1995), phénomène qui renvoie à la fois à des impulsions internationales (ONU) et supranationales (institutions communautaires) communes, et à des phénomènes de transferts d'un pays à l'autre.

Ces différents domaines d'interventions revêtent toutefois une importance variable pour les IEF selon les contextes nationaux. Au-delà de la simple énumération de ces différents domaines d'intervention, peuvent être identifiées des conceptions sous-jacentes de la cause des femmes qui, marginalement distinctes, conduisent les IEF, dans un contexte socio-historique donné, à accorder une priorité plus ou moins grande à ces différents domaines. On utilisera ici le concept de référentiel pour rendre compte de ces conceptions différentes de la cause des femmes (Muller 2004; 2005). La comparaison des cas français et québécois permet ainsi d'identifier deux référentiels de la politique à l'égard des femmes.

Le référentiel de l'égalité professionnelle, dominant en France, est caractérisé par une valorisation du principe d'égalité comme objectif de la politique à l'égard des femmes, et par un ciblage des interventions sur la sphère professionnelle. Le référentiel de l'autonomie économique, caractéristique du cas québécois, accorde la priorité à l'objectif d'individualisation des femmes, notamment par l'autonomie économique, quels qu'en soient les moyens. On pourrait penser qu'il n'y a *a priori* pas de contradiction flagrante entre ces deux référentiels en tant que la participation au marché du travail est promue comme principal moyen de l'autonomie économique. Cependant des tensions entre ces objectifs peuvent exister dans la mesure où la priorité donnée à l'autonomie économique n'exclut pas d'autres moyens que la participation au marché du travail, et notamment des formes de reconnaissance socio-économique du travail de *care* qui peuvent être vues comme tendant à renforcer la division sexuelle du travail (ex. revendication de versement des allocations familiales aux mères, d'amélioration de la prestation compensatoire en cas de divorce...). Donc alors que le référentiel de l'égalité professionnelle induit un ciblage des interventions sur la sphère professionnelle, celui de l'autonomie économique induit plus facilement un domaine d'intervention plus étendu, incluant notamment la politique familiale et le droit de la famille. Sans démontrer ici de façon systématique l'existence de ces deux référentiels, je ne donnerai

que quelques éléments d'illustration dans chaque cas, pour pouvoir proposer ensuite des éléments explicatifs de ces deux référentiels.

En France, la définition de l'égalité professionnelle comme référentiel dominant du féminisme d'Etat se trouve en germe dans les travaux du Comité du travail féminin (1965-1981) (Revillard 2007a); elle a ensuite trouvé la plus nette confirmation dans l'action du ministère des droits de la femme d'Yvette Roudy (1981-1986), dont l'égalité professionnelle constituait le fer de lance (avec notamment la loi de 1983) (Jenson et Sineau 1995; Mazur 1995; Thébaud 2001). Or l'action de ce ministère a eu une empreinte durable sur l'histoire du féminisme d'Etat en France, notamment du fait de la mise en place, à cette époque, d'une administration centrale, et de l'attribution de moyens budgétaires propres à l'IEF, autant de vecteurs favorisant une dépendance au sentier emprunté (Pierson 2004). En effet, lors du retour de la droite au pouvoir en 1986, on constate qu'en dépit d'un net changement de rhétorique lié au clivage partisan (Hélène Gisserot, nommée déléguée à la condition féminine, développe un discours beaucoup plus ouvert aux valeurs familiales que celui d'Yvette Roudy), les interventions dans le domaine de l'égalité professionnelle se maintiennent, représentant toujours la majorité du budget d'intervention, et le bureau dédié à cette question reste prédominant au sein du Service des droits des femmes. Plus récemment, tant les appellations des instances (ex. « parité et égalité professionnelle » en 2002-2005) que les lois adoptées (ex. en matière d'égalité salariale) attestent la persistance de ce référentiel dominant du féminisme d'Etat en France.

Au Québec, l'autonomie économique a été définie dès 1978 (date à laquelle a été définie une première politique d'ensemble) comme l'objectif prioritaire du féminisme d'État. Mais alors que dans les années 1970, l'autonomie économique était conçue comme synonyme de participation au marché du travail, on assiste à partir du début des années 1980 à un changement : l'autonomie économique telle que conçue par les IEF inclut désormais d'autres moyens que l'activité professionnelle, et notamment des moyens relevant de la politique familiale et du droit de la famille. Les batailles importantes menées en droit de la famille pour améliorer le règlement des conséquences financières du divorce sont exemplaires à ce titre (il s'agit alors d'améliorer la sécurité économique des femmes en jouant sur la redistribution des ressources entre conjoints) (Revillard 2006). A partir du début des années 1990, ce référentiel de l'autonomie économique se retrouve dans la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté, qui arrive en tête des priorités du mouvement des femmes comme du féminisme d'État.

### 3. Du constat à l'explication

Comment expliquer ces référentiels distincts en France et au Québec ? Peut d'abord être évoquée la résonance des deux valeurs, égalité et autonomie, avec l'imaginaire politique propre à chaque contexte. La multiplication des références républicaines à l'égalité est d'autant plus stratégique pour les IEF en France qu'elle permet de conférer une légitimité à une politique qui en est *a priori* dépourvue dans un contexte où l'universalisme du discours politique dominant disqualifie toute caractérisation descriptive du « citoyen » (Bereni et Lépinard 2004; Mazur 2001). La référence à « l'égalité » apparaît ainsi, paradoxalement, comme le seul vecteur discursif légitime d'une politique fondée sur l'identité. Au Québec, « l'autonomie » entre immédiatement en résonance avec une culture politique nord-américaine dans laquelle l'autonomie individuelle constitue une valeur essentielle.

Mais outre la référence à l'égalité et à l'autonomie, ces deux référentiels sont caractérisés par une attitude distincte vis-à-vis des politiques de la famille : alors que le référentiel de l'égalité professionnelle se caractérise par un non investissement des questions familiales (en dehors, dans certains cas, de la conciliation travail-famille), le référentiel de l'autonomie économique se distingue justement du précédent en tant qu'il conduit à un investissement des politiques de la famille et plus généralement des politiques sociales, en envisageant l'aide sociale, les prestations familiales, voire le droit de la famille, comme des sources possibles de sécurité économique. Ce constat invite à prendre en considération, pour expliquer ces référentiels, non seulement des éléments propres au secteur « femmes », mais aussi les caractéristiques de l'action publique en matière familiale dans chaque contexte national (mouvements familiaux, politique familiale, organisation de la production des savoirs en matière familiale) et, le cas échéant, les liens existant avec les premiers acteurs mentionnés. Finalement, c'est en prenant en considération toute l'économie des relations entre féminisme et familialisme que l'on comprend mieux ces référentiels distincts de la politique à l'égard des femmes en France et au Québec.

Or la France et le Québec présentent des situations contrastées à cet égard : par contraste avec l'antériorité et le poids institutionnel considérable du familialisme dans le cas français, le mouvement familial québécois apparaît plus faiblement organisé, moins bien articulé à l'État (Lemieux et Comeau 2002); la politique familiale y est beaucoup plus récente et moins

solidement ancrée dans l'appareil gouvernemental (Dandurand et Kempeneers 2002; Lenoir 2003; Minonzio et Vallat 2006). A l'inverse, tant du point de vue de l'assise sociale que du degré de structuration et d'articulation à l'État, le mouvement des femmes français apparaît plus « faible » que le mouvement des femmes québécois (Giraud 2005; Sineau et Tardy 1993). Une dernière différence importante concerne l'articulation ou la non articulation entre mouvement des femmes et mouvement familial dans chaque contexte : alors qu'en France, depuis les années 1970, ces deux mouvements sont dans une large mesure dissociés et idéologiquement opposés, il existe au Québec d'importantes organisations situées à l'interface des deux mouvements : citons par exemple des associations féminines anciennes telles que les Cercles de fermières et l'Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFEAS), ou encore les associations de familles monoparentales, qui se définissent comme des associations à la fois familiales et féministes.

Ces différences dans l'économie des relations entre féminisme et familialisme (dans l'Etat comme dans la société civile) contribuent à expliquer les référentiels distincts du féminisme d'Etat en France et au Québec : en France le ciblage sur la sphère professionnelle peut s'analyser comme une réaction au poids du familialisme, qui fait en sorte qu'on « abandonne » en quelque sorte les questions familiales aux familialistes, dans un contexte où le mouvement des femmes, par ailleurs, ne pousse pas à un investissement de ces questions. Au Québec, il existe préalablement moins d'obstacles à une intervention en matière familiale, et un mouvement social important se situe à l'interface entre mouvement des femmes et mouvement familial, poussant en faveur d'une telle intervention. Un investissement féministe des questions familiales y est donc plus facilement envisageable, ouvrant la voie à d'autres moyens, en vue de l'autonomie économique, que l'activité professionnelle. Ces configurations distinctes débouchent sur des définitions (marginale) distinctes de la cause des femmes, l'une centrée sur l'enjeu de l'autonomie économique (quels qu'en soient les moyens), et l'autre faisant de l'égalité professionnelle la clé de l'émancipation des femmes.

## Bibliographie

- BERENI, L., et LEPINARD, E. 2004. "'Les femmes ne sont pas une catégorie'. Les stratégies de légitimation de la parité en France." *Revue française de science politique* 54:71-98.
- COMMAILLE, J. 2001. "Les injonctions contradictoires des politiques publiques à l'égard des femmes." p. 129-148 in *Masculin-féminin : questions pour les sciences de l'homme*, sous la direction de LAUFER, J., MARUANI, M., et MARRY, C. Paris: Presses Universitaires de France.
- DANDURAND, R.B., JENSON, J., et JUNTER, A. 2002. "Présentation : Les politiques publiques ont-elles un genre?" *Lien Social et Politiques*:5-13.
- DANDURAND, R.B., et KEMPENEERS, M. 2002. "Pour une analyse comparative et contextuelle de la politique familiale au Québec." *Recherches sociographiques* 43:49-78.
- GIRAUD, I. 2005. *Mouvements des femmes et changements des régimes genrés de représentation politique au Québec et en France, 1965-2004. Thèse de doctorat en science politique* Université de Montréal - Université de Versailles-St Quentin-en-Yvelines.
- JACQUOT, S. 2006. *L'action publique communautaire et ses instruments. La politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming.* . Thèse de doctorat en science politique, IEP Paris. Place Published: Publisher.
- JENSON, J., et SINEAU, M. 1995. *Mitterrand et les françaises : un rendez-vous manqué.* Paris: Presses de la FNSP.
- LEMIEUX, D., et COMEAU, M. 2002. *Le mouvement familial au Québec, 1960-1990.* Québec: Presses de l'Université du Québec.
- LENOIR, R. 2003. *Généalogie de la morale familiale.* Paris: Seuil/Liber.
- LIEBER, M. 2002. "Femmes, violences et espace public : une réflexion sur les politiques de sécurité." *Lien Social et Politiques*:29-42.
- MAZUR, A. 2001. "Republican universalism resists state feminist approaches in France." p. 155-181 in *State feminism, women's movements, and job training. Making democracies work in a global economy*, sous la direction de MAZUR, A. New York: Routledge.
- MAZUR, A.G. 1995. *Gender bias and the state : symbolic reform at work in fifth republic France.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- . 2002. *Theorizing feminist policy.* Oxford: Oxford University Press.

- MC BRIDE STETSON, D., et MAZUR, A.G. (Eds.). 1995. *Comparative state feminism*. Thousand Oaks: Sage.
- MINONZIO, J., et VALLAT, J.-P. 2006. "L'Union nationale des associations familiales (UNAF) et les politiques familiales. Crises et transformation de la représentation des intérêts familiaux en France." *Revue française de science politique* 56:205-226.
- MULLER, P. 2004. "Référentiel." p. 370-376 in *Dictionnaire des politiques publiques*, sous la direction de BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., et RAVINET, P. Paris: Presses de Sciences-Po.
- . 2005. "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs." *Revue française de science politique* 55:155-188.
- PIERSON, P. 2004. *Politics in time : history, institutions, and social analysis*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- REVILLARD, A. 2006. "Du droit de la famille aux droits des femmes : le patrimoine familial au Québec." *Droit et société*:95-116.
- . 2007a. "Défendre la cause des femmes au Ministère du travail : l'expérience du Comité du travail féminin (1965-1981)." *Travail et emploi*:91-102.
- . 2007b. *La cause des femmes dans l'Etat : une comparaison France-Québec (1965-2007)*. Thèse de doctorat en sociologie, Ecole normale supérieure de Cachan. Place Published: Publisher.
- SINEAU, M., et TARDY, E. 1993. *Droits des femmes en France et au Québec, 1940-1990*. Montréal: Remue-Ménage.
- THEBAUD, F. 2001. "Promouvoir les droits des femmes: ambitions, difficultés et résultats." p. 567-600 in *Les années Mitterrand. Les années du changement (1981-1984)*, sous la direction de BERSTEIN, S., MILZA, P., et BIANCO, J. Paris: Perrin.