

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RIPC&ID_NUMPUBLIE=RIPC_154&ID_ARTICLE=RIPC_154_0687

Quelle politique pour les femmes ? Une comparaison France-Québec

par Anne REVILLARD

| De Boeck Université | Revue internationale de politique comparée

2008/4 - Volume 154

ISSN 1370-0731 | ISBN 2-8041-5758-6 | pages 687 à 704

Pour citer cet article :

— REVILLARD A., Quelle politique pour les femmes ? Une comparaison France-Québec, Revue internationale de politique comparée 2008/4, Volume 154, p. 687-704.

Distribution électronique Cairn pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

ARTICLE

**QUELLE POLITIQUE POUR LES FEMMES ?
UNE COMPARAISON FRANCE-QUÉBEC****Anne REVILLARD**

Définies à partir des années 1970, les politiques de promotion du statut des femmes présentent de nombreuses similitudes formelles d'un pays à l'autre. La comparaison de deux cas nationaux pourtant proches, la France et le Québec, met toutefois à l'épreuve cette hypothèse d'uniformité. Les politiques française et québécoise apparaissent en effet guidées par des référentiels distincts, l'un centré sur l'égalité professionnelle et l'autre faisant de l'autonomie économique la clé de l'émancipation des femmes. Ces deux référentiels reflètent l'influence, sur la définition de la cause des femmes, de la manière dont celle-ci s'articule avec les modalités préalables de construction politique de la question familiale.

Progression de l'activité salariée, baisse de la natalité et de la nuptialité, montée du divorce... : le statut social des femmes a connu, à des rythmes variables, de profonds bouleversements depuis les années 1960 dans la plupart des pays occidentaux. Parallèlement, après le « creux de la vague » qui avait suivi les mobilisations du début du XX^e siècle en faveur des droits civils (égalité de traitement en droit civil), politiques (droit de suffrage) et sociaux (droits associés à la maternité), le mouvement des femmes organisé réapparaît à partir des années 1970 sur le devant de la scène politique, porteur de nouvelles revendications ayant notamment trait au droit à disposer de son corps (contraception, avortement) et à la lutte contre les violences.

Ainsi interrogées, dans tout le monde occidental, par les femmes elles-mêmes et par les mouvements organisés défendant leurs intérêts, les inégalités de genre et la question du statut social des femmes deviennent progressivement objets de politiques publiques. Cette politisation de la question des femmes se joue d'abord dans des arènes internationales et supranationales : c'est au sein d'organisations internationales (ONU, BIT) et d'institutions européennes (Conseil de l'Europe, Commission européenne, Parlement

européen) que la cause des femmes se trouve progressivement traduite en termes juridiques, à travers la production d'un corpus de *soft law* visant non seulement à améliorer le statut juridique des femmes, mais aussi à utiliser le droit comme moyen d'une politique de réduction des inégalités de genre¹.

Tant la convergence des évolutions sociales nationales que l'impulsion politique issue de ces arènes internationales contribuent à expliquer les nombreuses ressemblances entre les politiques de promotion du statut des femmes d'un pays à l'autre². Du point de vue institutionnel, ces politiques sont prises en charge par des instances marginales au sein de l'appareil d'État³, généralement dotées de maigres moyens d'intervention et de faibles pouvoirs formels. Fortement inspirées par le corpus de *soft law* issu des arènes internationales, leurs orientations se déploient dans de grands domaines d'intervention communs, comme la promotion de l'égalité en emploi, la participation politique des femmes, ou encore la lutte contre les violences.

Pour autant, ces politiques sont-elles bien les mêmes ? Les politiques française et québécoise sont d'autant plus susceptibles de valider cette hypothèse d'uniformité qu'il s'agit de cas nationaux par ailleurs proches à plusieurs égards (par exemple, francophonie, catholicisme majoritaire, système de droit civil). Or même dans cette configuration de deux cas nationaux « les plus similaires »⁴, l'hypothèse d'uniformité ne résiste pas à une étude approfondie des politiques concernées⁵.

Certes, ces politiques présentent, dans les deux contextes, de nombreux points communs, tant du point de vue de leur ancrage institutionnel (instances faibles) que de leurs orientations générales (à caractère transversal) (1). Cependant, en dépit de l'existence de domaines d'intervention similaires, la hiérarchisation variable entre ceux-ci dans chaque cas national révèle des conceptions sous-jacentes de la cause des femmes marginalement divergentes : l'une – dominante en France – centrée sur l'objectif d'égalité profession-

1. LÉPINARD E., *L'égalité introuvable. La parité, les féministes et la République*, Paris, Presses de la FNSP, 2007, p. 29-76.

2. DAUPHIN S., « L'élaboration des politiques d'égalité ou les incertitudes du féminisme d'État : une comparaison France/Canada », *Cahiers du genre*, numéro hors série, 2006 ; MC BRIDE STETSON D. et MAZUR A.G., (dir.), *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks, Sage, 1995.

3. *Ibidem* ; MALLOY J., *Between Colliding Worlds : the Ambiguous Existence of Government Agencies for Aboriginal and Women's Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

4. PRZEWORSKI A. and TEUNE H., *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley, 1970.

5. Nous reprenons ici les principales conclusions de notre thèse sur la politique à l'égard des femmes en France et au Québec. Les politiques concernées ont été analysées dans une perspective historique, depuis leur genèse dans les années 1960-1970 jusqu'à nos jours. Nous avons essentiellement travaillé à partir de l'analyse d'archives gouvernementales et de 85 entretiens avec les principaux acteurs du secteur (responsables politiques et membres du personnel des instances étatiques chargées de la promotion du statut des femmes, actrices du mouvement des femmes, juristes, expertes). REVILLARD A., *La cause des femmes dans l'État : une comparaison France-Québec (1965-2007)*, Thèse de doctorat en sociologie, École normale supérieure de Cachan, 2007.

nelle, et l'autre – caractéristique du cas québécois – faisant de l'autonomie économique la clé de l'émancipation (2). Au-delà du seul constat de ces différences, la démarche comparative fait apparaître un levier explicatif essentiel de ces référentiels distincts de la politique à l'égard des femmes, nous conduisant à rapporter ceux-ci à des différences dans l'économie plus générale des relations entre féminisme et familialisme (3). En effet, alors qu'en France, les défenseurs de la cause des femmes font face à un familialisme solidement ancré dans l'appareil d'État et porté par un mouvement puissant et disjoint du mouvement des femmes, au Québec, l'institutionnalisation de la cause des femmes précède celle des intérêts familiaux, et les relations entre mouvement des femmes et mouvement familial sont moins conflictuelles. En résultent des attitudes distinctes des défenseurs de la cause des femmes vis-à-vis des politiques de la famille, attitudes qui participent de la construction des deux référentiels nationaux : tandis que le rejet du familialisme, en France, favorise une politique centrée sur la sphère professionnelle, au Québec les politiques de la famille sont investies par les défenseurs de la cause des femmes comme un des leviers de promotion de l'autonomie économique.

Une politique marginale et transversale

En France comme au Québec, la politique à l'égard des femmes a pour assise institutionnelle des instances⁶ qui, par-delà leur diversité, ont en commun une relative marginalité au sein de l'appareil d'État, tant eu égard aux moyens et pouvoirs formels dont elles disposent que sous l'angle de leur perception par d'autres acteurs étatiques plus établis. Cette marginalité les fragilise d'autant plus que le succès de leurs interventions dépend de l'engagement d'autres acteurs étatiques, la politique à l'égard des femmes ayant une vocation transversale.

Une assise institutionnelle fragile

Au Québec, la promotion du statut des femmes prend appui sur une structure duale et stable, comprenant d'une part un Conseil du statut de la femme (CSF) créé en 1973, conseil consultatif doté d'une triple mission de recherche, de conseil et d'information, et d'autre part une ministre à la Condition féminine, nommée au sein de chaque gouvernement depuis 1979, et qui est chargée de la définition et du suivi de l'application de la politique en la matière. Composé de dix membres nommés par le gouvernement, le Conseil

6. Nous utiliserons ci-après l'acronyme IEF pour désigner ces instances étatiques chargées de la promotion du statut des femmes.

du statut de la femme prend surtout appui, pour la réalisation de ses missions, sur une administration d'une soixantaine de personnes. La ministre, quant à elle, dispose également d'une petite administration de soutien (20-25 personnes), le Secrétariat à la condition féminine (SCF), ainsi que de « répondantes » au sein des différents ministères. Ni le Conseil ni la Ministre ne disposent de budgets d'intervention propres⁷. À ces deux instances centrales est venue s'ajouter en 1996 une Commission de l'équité salariale, chargée de la mise en œuvre de la loi sur l'équité salariale, et qui emploie actuellement 46 personnes.

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 instance créée, en 1965, a un caractère consultatif : il s'agit du Comité du travail féminin (initialement « Comité d'étude et de liaison des problèmes du travail féminin »), remplacé en 1984 par un Conseil supérieur de l'égalité professionnelle. En 1995, une autre instance à caractère consultatif a été créée, l'Observatoire de la parité. Ces instances consultatives ne disposent pratiquement pas d'administration de soutien (5 à 6 personnes au plus). Parallèlement, depuis 1974 (nomination de Françoise Giroud comme secrétaire d'État à la Condition féminine), se sont succédées par intermittence au sein des gouvernements des fonctions ministérielles d'un rang le plus souvent secondaire (Secrétaires d'État, Déléguées), sous des appellations variables (« condition féminine », « droits des femmes », « parité », etc.) (cf. Encadré 1). À partir du début des années 1980, sous l'impulsion d'Yvette Roudy (ministre des Droits de la femme de 1981 à 1986), se met progressivement en place une administration centrale chargée des droits des femmes. Ce Service des droits des femmes, qui regroupe actuellement 50 personnes, vient chapeauter une administration déconcentrée (180 personnes) dont le développement était amorcé depuis le milieu des années 1970 (déléguées régionales et chargées de mission départementale). Ont par ailleurs été créées en 1999 et 2000 des délégations parlementaires aux droits des femmes au sein des deux assemblées (Assemblée nationale et Sénat) et du Conseil économique et social. Enfin, les Centres d'information sur les droits des femmes (CIDF), au statut hybride (mi-associatif, mi-étatique), viennent compléter cet éventail de dispositifs institutionnels voués à la promotion des droits des femmes.

7. À titre indicatif, les ressources budgétaires du Conseil du statut de la femme et du Secrétariat à la condition féminine s'élèvent respectivement, en 2006-2007, à 4,3 et 2,5 millions de dollars (Source : Rapports annuels du Conseil et du Secrétariat). Ces budgets correspondent essentiellement à des dépenses de rémunération et de fonctionnement. Le SCF favorise toutefois indirectement l'affectation de moyens financiers à la promotion du statut des femmes par d'autres ministères et organismes : ainsi, le *plan d'action 2007-2010* dans le cadre de la politique *Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait* engage 25 ministères et organismes, pour un cadre financier qui s'élève à 24 millions de dollars. Source : Secrétariat à la condition féminine, *Rapport annuel de gestion 2006-2007*, p. 10.

**Encadré 1 : 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.

Une politique transversale

Autre point commun entre les cas français et québécois, le caractère transversal de la politique à l'égard des femmes résulte à la fois de cette faiblesse institutionnelle (faute de moyens pour mettre en œuvre une politique, il faut « faire faire » par d'autres) et de l'objet de la politique concernée. En effet, toute politique publique a virtuellement une incidence sur le genre, puisque celui-ci constitue un principe structurant et signifiant essentiel dans la vie sociale⁸. À l'instar d'autres questions sociales telles que l'environnement⁹, le genre constitue donc une dimension transversale de différentes politiques sectorielles (par exemple : politiques du travail et de l'emploi, politique familiale, politiques de sécurité, etc.), révélant de façon emblématique « la contradiction entre [la] logique de sectorisation de l'expertise publique et le

8. DANDURAND R.B., JENSON J. et JUNTER A., « Présentation : Les politiques publiques ont-elles un genre ? », *Lien Social et Politiques*, n°47, 2002.

9. LASCOURMES P., *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*, Paris, Éditions La Découverte, 1994.

caractère non sectoriel de la plupart des problèmes »¹⁰. Bien avant que la dynamique de *gender mainstreaming*¹¹ ne consacre cette idée de la transversalité du genre dans les politiques publiques, les responsables et le personnel des instances précédemment décrites sont conscients de ce phénomène, et de la nécessité corollaire d'impliquer les acteurs d'autres secteurs en vue d'améliorer la situation des femmes dans la société. Leur travail consiste donc, pour l'essentiel, en un lobbying auprès de ceux-ci pour obtenir des interventions en ce sens : par exemple, auprès du ministère de l'Éducation pour obtenir des actions visant à favoriser l'orientation des filles vers des filières scientifiques et techniques, ou encore auprès du ministère de l'Intérieur, pour impliquer la police dans la lutte contre les violences conjugales.

Cette transversalité conduit à un certain éclatement de la politique à l'égard des femmes qui, dans ses orientations, se présente sous la forme d'une superposition de domaines d'interventions éparés. Une analyse des programmes d'action adoptés par les IEF pendant les trente dernières années¹² fait apparaître les mêmes grands domaines d'intervention en France et au Québec, présentés dans le Tableau ci-dessous en lien avec les principaux ministères sectoriels concernés.

La promotion du statut social des femmes passe donc, dans les politiques françaises et québécoises définies à cet effet, par un même ensemble de stratégies visant à favoriser l'autonomie des femmes et l'égalisation de leur condition avec celle des hommes. Parmi celles-ci, peuvent être citées la promotion des femmes dans la sphère professionnelle (par exemple par la formation professionnelle ou encore la lutte contre les discriminations salariales), la lutte contre les violences faites aux femmes (avec une combinaison d'action préventives et répressives), ou encore la lutte contre les stéréotypes sexués (dans les manuels scolaires, la publicité).

Ces différents domaines d'intervention revêtent toutefois une importance variable selon les contextes nationaux ; peuvent ainsi être identifiés, au-delà de ces similitudes formelles, deux conceptions distinctes de la cause des femmes en France et au Québec.

10. MULLER P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 182.

11. JACQUOT S., *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, 2006.

12. Ces programmes d'action prennent la forme de rapports publiés, mais aussi d'annonces officielles par les responsables des IEF sous forme de discours, de communiqués de presse ou d'interventions en Conseil des ministres. La plus forte fréquence de cette pratique au Québec induit un certain déséquilibre quantitatif dans le corpus ainsi constitué, qui comprend 9 sources françaises et 17 sources québécoises.

Tableau 1 : Une politique intersectorielle

Grandes orientations	Principaux ministères concernés
Promotion des femmes dans la sphère professionnelle	Travail et Emploi, Éducation, Économie et Finances
Lutte contre les stéréotypes sexués	Éducation, Culture et Communications
Lutte contre la pauvreté des familles monoparentales	Justice (droit de la famille), Revenu, Affaires sociales
Conciliation travail-famille	Famille, Travail et Emploi
Individualisation des droits sociaux et de la fiscalité	Finances, Affaires sociales
Contraception, avortement, procréation médicalement assistée, santé	Santé
Lutte contre les violences faites aux femmes	Justice (droit de la famille et droit pénal), Intérieur (police)
Promotion de la participation politique des femmes	Premier ministre (France)
Diversité/promotion des droits des femmes immigrantes	Immigration
Promotion des femmes dans la culture, les sports et les loisirs	Sports, Culture

Quelles priorités pour quelles femmes ?

Deux référentiels distincts

Habituellement utilisé pour qualifier la définition du problème dans le cadre d'une politique sectorielle¹³, le concept de référentiel s'avère utile pour rendre compte de l'ordonnancement variable entre différents secteurs d'intervention d'une politique intersectorielle. En effet, selon la définition proposée par Pierre Muller, un référentiel est « constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel (en limitant sa complexité) et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel »¹⁴. Or loin de se restreindre aux politiques

13. JOBERT B. et MULLER P., *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

14. MULLER P., « Référentiel », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 371.

sectorielles, cet enjeu de réduction de la complexité est particulièrement saillant dans le cas de politiques intersectorielles, pour lesquelles le sens assigné aux interventions passe par un ordonnancement particulier entre différents domaines d'action.

Une analyse plus approfondie de la politique à l'égard des femmes permet de faire apparaître cet ordonnancement variable des priorités, à partir de divers indices : référence explicite à des priorités, ordre d'apparition des différents domaines d'intervention évoqués dans les rapports d'orientation, espace accordé à chacun dans ceux-ci, budget associé, organisation administrative des services en fonction de ces différents secteurs d'intervention (et ressources humaines affectées à chacun). Ces éléments permettent de mettre au jour deux référentiels distincts de la politique à l'égard des femmes en France et au Québec, que nous qualifierons respectivement d'« égalité professionnelle » et d'« autonomie économique ».

Le référentiel de l'égalité professionnelle, dominant en France, articule deux dimensions : une valorisation du principe d'égalité comme objectif de la politique à l'égard des femmes, et une concentration des interventions sur la sphère professionnelle, à laquelle est attribuée un rôle essentiel dans l'émancipation des femmes. Le second référentiel, caractéristique du cas québécois, définit comme clé de cette émancipation l'autonomie économique. Il n'existe assurément pas de contradiction flagrante entre ces deux conceptions, l'emploi constituant une voie essentielle d'autonomie économique. Cependant, ce n'est pas la seule. D'autres stratégies peuvent être mobilisées pour améliorer la sécurité économique des femmes, au risque, dans certains cas, de renforcer la division sexuelle du travail : aide sociale, retraites, politiques familiales, dispositions de droit fiscal et de droit de la famille régissant la répartition des ressources entre conjoints.

Ces deux référentiels ont donc pour corollaire un ordonnancement distinct des priorités entre les différents domaines d'action. Le référentiel de l'égalité professionnelle s'accompagne d'un investissement important des politiques du travail et de l'emploi, avec des interventions en matière de formation et réinsertion professionnelles, de diversification de l'orientation, d'accès à l'emploi et lutte contre le chômage des femmes, ou encore d'égalité salariale. Il pourra éventuellement s'étendre à une réflexion sur la conciliation travail-famille. Le référentiel de l'autonomie économique, quant à lui, suppose une plus grande diversification des domaines d'intervention, notamment en direction des politiques sociales, des politiques familiales et du droit de la famille, qui peuvent fournir des leviers d'amélioration de la sécurité économique des femmes indépendants de l'emploi. Parallèlement, ces deux référentiels supposent des constructions distinctes du public cible de la politique à l'égard des femmes : le référentiel de l'égalité professionnelle vise typiquement des femmes jeunes, insérées ou en voie d'insertion/

réinsertion sur le marché du travail, alors que le référentiel de l'autonomie économique inclut des femmes de tous âges, et plus spécifiquement les femmes pauvres. Ces deux référentiels seront présentés ici à partir d'une perspective historique, afin de rendre compte de la genèse et de la consolidation du référentiel dans chaque cas national.

En France : promouvoir l'égalité dans et par l'emploi

En France, la première instance étatique dédiée à la promotion du statut des femmes a pour objet spécifique le travail féminin. Rompant avec une ancienne tradition de « protection » de la main d'œuvre féminine, le Comité du travail féminin promeut une perspective égalitariste, posant les bases d'une stratégie en matière d'égalité en emploi qui, associant prohibition juridique des discriminations directes et encouragement de la formation, exerce une influence non négligeable sur l'action des instances suivantes¹⁵. En 1976, le *Projet pour les femmes* de Françoise Giroud, première politique globale en matière de « Condition féminine », accorde nettement la priorité à l'emploi, dont relèvent 41 des 102 recommandations du rapport. Les « *femmes de classe moyenne qui ont entre 25 et 35 ans, qui travaillent ou qui ont suspendu provisoirement leur activité pour cause de maternité* »¹⁶, et dont on souligne la « *volonté offensive de changement* »¹⁷, constituent le cœur de cible du projet.

Par la suite, avec le ministère des Droits de la femme d'Yvette Roudy, la consolidation institutionnelle de la politique à l'égard des femmes (création d'une administration centrale, consolidation de l'administration déconcentrée, affectation d'un budget d'intervention) coïncide avec la consécration de l'égalité professionnelle comme objectif prioritaire des interventions¹⁸. La loi du 13 juillet 1983 sur l'égalité professionnelle constitue ainsi l'apogée de l'action du Ministère, et les interventions en matière d'emploi et de formation professionnelle représentent 55 % du budget de ce dernier en 1986¹⁹.

15. MAZUR A.G., *Gender Bias and the State : Symbolic Reform at Work in Fifth Republic France*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1995 ; LÉVY M., *Le féminisme d'État en France – 1965-1985 : 20 ans de prise en charge institutionnelle de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes*, Thèse de doctorat en science politique, IEP Paris, 1988 ; REVILLARD A., « Défendre la cause des femmes au Ministère du travail : l'expérience du Comité du travail féminin (1965-1981) », *Travail et emploi*, n°110, 2007.

16. GIROUD F., *Projet pour les femmes : 1976-1981*, 1976, p. 9.

17. Ibidem, p. 8.

18. THÉBAUD F., « Promouvoir les droits des femmes : ambitions, difficultés et résultats », in BERSTEIN S., MILZA P. et BIANCO J., *Les années Mitterrand. Les années du changement (1981-1984)*, Paris, Perrin, 2001 ; JENSON J. et SINEAU M., *Mitterrand et les françaises : un rendez-vous manqué*, Paris, Presses de la FNSP, 1995.

19. Source : calculs de l'auteure sur la base des chiffres donnés dans le dossier de passage de pouvoir du Ministère, Centre des archives contemporaines des Archives nationales (CAC), versement 19930529, art.16.

Cette priorité s'incarne également dans l'organisation de l'administration centrale, le bureau « emploi, formation, égalité professionnelle » exerçant une primauté parmi les deux bureaux thématiques du Service des droits des femmes²⁰.

Lors du retour de la droite au pouvoir en 1986, en dépit d'un net changement de rhétorique en faveur des valeurs familiales, la priorité accordée aux actions en matière d'égalité professionnelle n'est pas remise en question, leur part dans le budget d'intervention se trouvant même sensiblement accrue²¹. De façon similaire, Simone Veil, ministre des Affaires sociales de 1993 à 1995, place « l'égalité des femmes face au travail » au premier rang de ses « priorités dans l'action en direction des femmes »²², bien qu'elle mène parallèlement en matière familiale une politique aux orientations potentiellement contradictoires (notamment encouragement de congés parentaux prolongés). Le référentiel de l'égalité professionnelle reste donc prédominant dans les actions menées *au nom des droits des femmes*. Avec Anne-Marie Couderc (1995-1997), il se trouve à nouveau d'autant plus nettement affirmé que la ministre déléguée est principalement chargée de l'emploi. L'accès à l'emploi et l'égalité professionnelle arrivent alors en tête des priorités d'intervention²³.

À partir du milieu des années 1990, la primauté de l'égalité professionnelle se voit concurrencée par une nouvelle problématique fortement portée par le mouvement des femmes depuis le début de la décennie, la revendication de parité en politique²⁴. Assiste-t-on pour autant à un changement de référentiel, de l'égalité professionnelle à la parité ? Un tel changement supposerait, au-delà de la multiplication des références à la parité dans le discours, une modification profonde de la manière dont les acteurs au sein des IEF conçoivent et expliquent les inégalités de genre. Un référentiel de la parité politique impliquerait que la politique à l'égard des femmes ne définit plus la sphère professionnelle, mais la sphère politique, comme clé de l'émancipation. Or si l'enjeu de la représentation politique des femmes fait effectivement l'objet d'un regain d'attention, la parité apparaît surtout comme une nouvelle grammaire pour penser les inégalités dans la sphère publique,

20. Le second, le bureau « droits propres », nous a été référé en entretien par une de ses anciennes responsables comme étant chargé de « tout ce qui n'est pas emploi », traduisant bien la prééminence du bureau chargé des questions professionnelles.

21. Les interventions visant la sphère professionnelle représentent, début 1988, 57 % du budget d'intervention de la délégation à la Condition féminine d'Hélène Gisserot. Source : calculs de l'auteure à partir des chiffres indiqués dans GISSEROT H., *Condition féminine (janvier 1988)*. Archives du Service des droits des femmes et de l'égalité (ci-après SDFE).

22. VEIL S., *Discours à la journée des déléguées régionales, le lundi 21 juin 1993*. Archives SDFE, 1993.

23. COUDERC A.-M., *Communication au conseil des ministres du 6 mars 1996*, archives SDFE, 1996.

24. LÉPINARD E., *op. cit.*, 2007 ; BERENI L., *De la cause à la loi. Les mobilisations pour la parité politique en France (1992-2000)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris I, 2007.

incluant la sphère professionnelle²⁵. Le référentiel de l'égalité professionnelle a ainsi trouvé une nouvelle forme d'expression, sans se trouver déstabilisé en profondeur. De façon similaire, les effets de la dynamique de *gender mainstreaming* sur le référentiel de l'égalité professionnelle ont été limités, la démarche d'analyse des effets genrés des différentes politiques publiques étant dans une large mesure déjà celle des IEF.

Au Québec, l'impératif de l'autonomie économique

L'autonomie économique constitue un objectif explicite et prioritaire de la plupart des programmes d'action en matière de « condition féminine » adoptés au cours des trente dernières années au Québec, depuis la première politique d'ensemble définie en 1978 (*Pour les Québécoises : égalité et indépendance*²⁶) jusqu'au document *Un avenir à partager*²⁷, qui a régi les orientations gouvernementales entre 1993 et 2006. Certes, l'emploi est toujours conçu par les responsables de la politique comme le plus sûr vecteur d'autonomie économique pour les femmes, et de fait, le Québec s'est dotée d'une politique particulièrement ambitieuse en matière d'équité salariale²⁸. La promotion de l'égalité en emploi constitue donc, comme en France, un axe essentiel et structurant des interventions. Cependant, cette attention portée à la promotion des femmes dans la sphère professionnelle n'exclut pas la prise en considération d'autres moyens en vue d'améliorer leur sécurité économique. Les vecteurs de l'autonomie ont ainsi été diversément conçus par les acteurs de la politique à l'égard des femmes au fil des années.

Au Conseil du statut de la femme, l'autonomie économique, fortement associée à l'emploi dans les années 1970 (conception bien reflétée par le rapport *Pour les Québécoises : égalité et indépendance*), est appréhendée de façon plus large à partir du début des années 1980. Dressant en 1984 un bilan de la première politique en matière de condition féminine, le Conseil en vient ainsi à envisager un certain nombre de mesures pour assurer la sécurité économique des femmes indépendamment du marché du travail,

25. Voir par exemple les deux grands programmes d'action de 2000 (*L'égalité en marche*) et 2004 (*La Charte de l'égalité*). BERENI L. et REVILLARD A., « Des quotas à la parité : 'féminisme d'État' et représentation politique (1974-2007) », *Genèses*, n°67, 2007.

26. Selon ce rapport, « l'égalité ou ce que l'on pourrait appeler une équivalence sociale entre les hommes et les femmes, passe par l'indépendance pécuniaire ». QUÉBEC. CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME, *Pour les québécoises : égalité et indépendance*, 1978, p. 331.

27. « L'autonomie économique des femmes » est la première orientation de cette politique d'ensemble : QUÉBEC. SECRÉTARIAT À LA CONDITION FÉMININE, *Un avenir à partager. La politique en matière de condition féminine*, 1993.

28. CHICHA M.-T., « L'adoption et la mise en œuvre de la Loi québécoise sur l'équité salariale : l'existence d'un double standard », *Lien social et politiques*, n°47, 2002.

notamment en matière de fiscalité, de retraites et de prestations familiales²⁹. Ce changement de perspective résulte d'une inquiétude quant au sort des femmes absentes du marché du travail, préoccupation verbalisée dès 1978 par la présidente du CSF Claire Bonenfant, qui estime « *qu'on ne s'est pas suffisamment attardé aux femmes entre 35 et 60 ans qui ont donné leur vie à leur famille et qui sont inaptes à aller sur le marché du travail* », ajoutant : « *C'est irréaliste de penser qu'on va pouvoir faire travailler toutes ces femmes de façon à les rendre indépendantes économiquement* »³⁰.

Suite à l'organisation en 1985 d'une conférence nationale sur « La sécurité économique des Québécoises », le plan d'action 1986-1987³¹ adopté par la ministre Monique Gagnon-Tremblay reflète cette préoccupation vis-à-vis de la situation économique des femmes absentes du marché du travail, en incluant à la fois, à partir du fil conducteur général de « l'amélioration de la situation économique des femmes », un chapitre sur « l'amélioration de la situation des Québécoises sur le marché du travail » et un autre sur « l'amélioration de la sécurité économique des travailleuses au foyer ». Cette perspective consistant à envisager d'autres moyens que l'emploi pour assurer l'autonomie économique des femmes conduit notamment à une réforme majeure du droit familial en 1989, la loi 146 (« loi favorisant l'égalité économique des époux ») imposant, quel que soit le régime matrimonial, un partage à parts égales du patrimoine familial entre les époux en cas de décès ou de divorce³².

La promotion de l'autonomie économique des femmes se trouve ensuite plus nettement associée à une politique de lutte contre la pauvreté qui n'oppose plus actives et inactives, mais prend acte de la précarité de nombreux parcours d'activité féminine, alternant non emploi et emploi souvent précaire. En termes de publics cibles, les « femmes au foyer » cèdent la place aux familles monoparentales et aux femmes âgées ayant peu ou pas participé au marché du travail³³. En vue d'améliorer l'autonomie économique de ces catégories, les responsables de la politique à l'égard des femmes promeuvent notamment des réformes en matière d'aide sociale et de droit familial. Ainsi la ministre Jeanne Blackburn, avant de faire adopter en 1996 une loi proactive en matière d'équité salariale, obtient en 1995 la mise en place d'un système de perception automatique des pensions alimentaires.

29. QUÉBEC. CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Pour les Québécoises : égalité et indépendance... 5 ans après*, 1984, p. 477.

30. ROWAN R., « Claire Bonenfant, présidente du CSF : 'Je suis une femme qui agit selon un gros bon sens' », *Le Devoir*, 4 décembre 1978.

31. QUÉBEC. SECRÉTARIAT À LA CONDITION FÉMININE, *Plan d'action gouvernemental en matière de condition féminine, 1986-1987*, 1986.

32. REVILLARD A., « Du droit de la famille aux droits des femmes : le patrimoine familial au Québec », *Droit et société*, n°62, 2006.

33. QUÉBEC. SECRÉTARIAT À LA CONDITION FÉMININE, *Un avenir à partager...*, *op. cit.*, p. 64-65.

Bien que ses effets soient encore difficilement mesurables, la récente montée en puissance d'une rhétorique de « l'égalité » semble déstabiliser actuellement le référentiel de l'autonomie économique, conduisant à une marginalisation plus générale des questions économiques dans la politique à l'égard des femmes au profit d'une perspective plus centrée sur la transformation des modèles culturels féminins et masculins³⁴. Ces orientations sont toutefois trop récentes pour nous permettre d'en tirer des conclusions quant à un éventuel changement de référentiel.

La politique à l'égard des femmes au prisme de la question familiale

De l'influence des acteurs du secteur « femmes »...

Au-delà du constat, comment expliquer ces deux référentiels ? Ceux-ci s'inscrivent en premier lieu dans des cultures politiques distinctes. En France, la multiplication des références républicaines à l'égalité est d'autant plus stratégique pour les IEF 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 tend à disqualifier toute caractérisation descriptive du « citoyen »³⁵. Au Québec, « l'autonomie » entre immédiatement en résonance avec une culture politique nord-américaine dans laquelle l'autonomie individuelle constitue une valeur essentielle³⁶.

Plus avant, l'explication de ces divergences appelle une prise en considération du contexte sociopolitique dans lequel ces référentiels se construisent. La définition de la politique doit être mise en relation avec l'influence d'autres acteurs du secteur « femmes », tels qu'experts, juristes, mouvements sociaux. Ces acteurs jouent clairement un rôle déterminant dans le cas québécois. En effet, les principales réformes adoptées sous l'impulsion des IEF le sont en réponse à des mobilisations du mouvement des femmes,

34. Dans la dernière politique *Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait*, adoptée en décembre 2006, l'orientation relative à l'autonomie économique (« Améliorer la sécurité économique des femmes tout au long du parcours de vie ») arrive au second plan après la première orientation visant « la promotion de modèles et de comportements égalitaires ». QUÉBEC. SECRÉTARIAT À LA CONDITION FÉMININE, *Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait. Politique gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes*, 2006, p. 53.

35. Sur l'universalisme comme obstacle à la définition d'une politique des droits des femmes, voir MAZUR A., « Republican universalism resists state feminist approaches in France », in MAZUR A., *State Feminism, Women's Movements, and Job Training. Making Democracies Work in a Global Economy*, New York, Routledge, 2001. Sur l'influence du contexte républicain sur la formulation des revendications féministes, dans le cas de la revendication de parité en politique, voir BERENI L. et LÉPINARD E., « 'Les femmes ne sont pas une catégorie'. Les stratégies de légitimation de la parité en France », *Revue française de science politique*, vol. 54, n 1, 2004.

36. TOCQUEVILLE A.D., *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1961 [1835].

dont l'efficacité repose sur la combinaison d'une large assise sociale et de ressources expertes et juridiques favorisant la traduction des revendications en propositions de réformes³⁷. La politique à l'égard des femmes ne relève toutefois pas d'une simple traduction en termes gouvernementaux de revendications militantes. S'opère également, au sein des IEF, un travail de mise en compatibilité des revendications de différents segments du mouvement des femmes dont les intérêts peuvent être divergents, notamment au regard de la division sexuelle du travail (encouragement de l'activité professionnelle des femmes *versus* revendication de reconnaissance socioéconomique du travail domestique). La priorité donnée à l'autonomie économique résulte en grande partie de ce travail de mise en compatibilité. En effet, en mettant l'accent sur l'autonomie économique plutôt que sur l'emploi ou sur la reconnaissance du travail domestique, on peut prendre en considération, simultanément et de façon non conflictuelle, les intérêts des femmes bien insérées sur le marché du travail, et ceux de femmes en marge ou hors de l'emploi.

En France, l'impact du mouvement des femmes sur la politique est moins évident. Paradoxalement, son influence est la plus nette à la marge du référentiel de l'égalité professionnelle, sur des sujets tels que la contraception, l'avortement et les violences contre les femmes. Bien que la focalisation durable des recherches sur le domaine du travail ait pu favoriser, dans l'État, une formulation de la cause des femmes en termes d'égalité professionnelle, l'influence d'acteurs de la société civile sur la définition de ce référentiel est beaucoup moins manifeste que dans le cas québécois. Tout au plus peut-on souligner, par contraste avec ce dernier cas, la relative faiblesse, au sein du mouvement des femmes, d'organisations légitimant d'autres sources de revenu que l'emploi. L'activité féminine constitue ainsi une norme beaucoup plus nette dans le modèle d'émancipation dominant au sein de ce mouvement. Toutefois, l'égalité professionnelle ne représente pas un thème central de mobilisation. Enfin, la faiblesse du féminisme juridique (ici encore, au regard du cas québécois) ne permet pas d'identifier du côté des juristes un facteur significatif d'influence sur la politique à l'égard des femmes.

L'incomplétude de l'explication en référence aux caractéristiques du secteur, dans le cas français, invite à rechercher d'autres pistes explicatives, susceptibles d'affiner, en retour, l'analyse du cas québécois. Si le référentiel de l'égalité professionnelle ne peut complètement s'expliquer, de façon positive, par une influence exercée en ce sens par les acteurs du secteur, peut-être convient-il de s'intéresser à ce que ce référentiel n'est pas, afin

37. Cette influence a par exemple été montrée dans le cas de la loi favorisant l'égalité économique des époux (1989) et de la loi sur l'équité salariale (1996) : CHICHA M.-T., op. cit., 2002 ; REVILLARD A., « Du droit de la famille aux droits des femmes... », op. cit., 2006.

d'en proposer une explication « en creux », faisant éventuellement intervenir d'autres paramètres que l'environnement sociopolitique immédiat du seul secteur « femmes ».

... À l'économie des relations entre féminisme et familialisme

Focalisée sur la sphère professionnelle, la politique française est caractérisée par son faible investissement des questions familiales (à l'exception des dispositifs concernant justement la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle), à la différence de la politique québécoise, qui intègre l'aide sociale, les prestations familiales, voire le droit de la famille, comme des sources possibles de sécurité économique. Pour comprendre la construction d'un référentiel de l'égalité professionnelle, il peut donc s'avérer utile de saisir les raisons de ce relatif détournement vis-à-vis des questions familiales. Si l'orientation générale du mouvement des femmes, telle que précédemment décrite, en fournit une clé d'élucidation, elle se trouve renforcée par les connotations idéologiques associées au secteur « famille », ainsi que par les opportunités restreintes de réformes ouvertes, en ce domaine, aux responsables de la politique à l'égard des femmes. En effet, par opposition à la relative nouveauté et à la fragilité institutionnelle de cette dernière, la politique familiale constitue une politique bien plus solidement et anciennement établie³⁸. Son organisation sur la base d'un puissant corporatisme familial, incarné par l'UNAF³⁹, limite fortement les possibilités d'influence d'acteurs extérieurs tels que le mouvement des femmes et les IEF. De plus, en dépit de ses évolutions dans les trois dernières décennies, la politique familiale française est longtemps restée marquée, dans l'esprit des responsables de la politique à l'égard des femmes, par le sceau de son conservatisme originel (natalisme, défense d'un modèle de mère au foyer, etc.). Ces connotations idéologiques associées à la politique familiale renforcent, chez ces mêmes responsables, la perception de chances limitées de réforme, et encouragent ainsi doublement (pour des raisons à la fois idéologiques et d'opportunités politiques) une définition de la cause des femmes sur d'autres bases, centrée sur la sphère professionnelle.

Cet effet selon lequel la politique à l'égard des femmes se définit en réaction contre le familialisme apparaît encore plus nettement à l'aune du cas québécois, où la configuration des secteurs « femmes » et « famille » est bien différente. En effet, au Québec, l'institutionnalisation des intérêts

38. LENOIR R., *Généalogie de la morale familiale*, Paris, Seuil/Liber, 2003 ; COMMAILLE J., STROBEL P. et VILLAC M., *La politique de la famille*, Paris, La découverte – Repères, 2002.

39. MINONZIO J. et VALLAT J.-P., « 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*, vol. 56, n°2, 2006.

familiaux a suivi, et non précédé, celle des intérêts des femmes (la création d'un Conseil de la famille, ainsi que la première politique familiale formellement adoptée, datent de 1988), reflétant, entre les mouvements sociaux concernés, un rapport de force plus favorable au mouvement des femmes (cette institutionnalisation ayant, dans les deux cas, été sollicitée par les associations)⁴⁰. En outre, d'importantes organisations sont situées à l'interface entre les deux mouvements, favorisant un investissement des questions familiales au nom de la cause des femmes. Ainsi, l'Association féminine d'éducation et d'action sociale, les Cercles de fermières, ou encore la Fédération des associations de familles monoparentales, qui se définissent comme des organisations à la fois féminines et familiales, ont joué un rôle décisif dans des mobilisations telles que celles en faveur du patrimoine familial ou de la perception automatique des pensions alimentaires. Ce sont ces mêmes campagnes qui, menées au nom des femmes autour d'enjeux familiaux, ont progressivement forgé et renforcé le référentiel de l'autonomie économique.

Dès lors, au-delà des seuls acteurs du secteur « femmes », l'économie plus large des relations entre féminisme et familialisme⁴¹ éclaire la divergence entre les référentiels français et québécois. Parce qu'ils n'accordent pas la même place à des stratégies d'émancipation impliquant les politiques de la famille, ceux-ci doivent être mis en relation avec la manière dont les valeurs associées à la défense des intérêts des femmes et des familles se définissent dans chaque contexte national, ainsi qu'avec la configuration particulière des acteurs qui en sont porteurs (mouvements sociaux, experts, acteurs étatiques). Alors qu'en France, les défenseurs de la cause des femmes font face à un familialisme solidement ancré dans l'appareil d'État et porté par un mouvement puissant et disjoint du mouvement des femmes, au Québec, l'institutionnalisation de la cause des femmes précède celle des intérêts familiaux, et les relations entre mouvement des femmes et mouvement familial sont moins conflictuelles : plusieurs organisations se revendiquent ainsi des deux mouvements. De façon très schématique, la France et le Québec tendent ainsi vers deux configurations en miroir : conflictuelle dans le cas français, l'économie des relations entre féminisme et familia-

40. Dans le cas du mouvement familial, voir LEMIEUX D. et COMEAU M., *Le mouvement familial au Québec, 1960-1990*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2002 ; DANDURAND R.B. et KEMPENEERS M., « Pour une analyse comparative et contextuelle de la politique familiale au Québec », *Recherches sociographiques*, vol. 43, n°1, 2002. Dans le cas du mouvement des femmes, voir GIRAUD I., *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, 2005, p. 190-192 ; REVILLARD A., *La cause des femmes dans l'État...*, op. cit., 2007, p. 117-164.

41. Cette perspective d'analyse relationnelle du féminisme et du familialisme s'inspire des travaux de Jacques Commaille : COMMAILLE J., *Les stratégies des femmes. Travail, famille et politique*, Paris, La découverte, 1993.

lisme autorise plus facilement une mise en compatibilité entre les deux valeurs dans le cas québécois ; dominée par le familialisme en France, elle apparaît plus nettement dominée par le féminisme au Québec (tant du point de vue de l'assise institutionnelle dans l'appareil d'État que du poids social et politique des mouvements concernés). La première configuration favorise un détournement des défenseurs de la cause des femmes vis-à-vis des politiques de la famille : bien que ne se réduisant pas à cette logique, le référentiel de l'égalité professionnelle peut ainsi s'analyser comme une définition de la cause des femmes en réaction contre le familialisme. Dans la seconde configuration, à l'inverse, le rapport de force plus favorable aux défenseurs de la cause des femmes au sein de l'appareil d'État, s'ajoutant aux importantes revendications en matière familiale formulées par des acteurs situés à l'interface entre mouvement familial et mouvement des femmes, favorisent l'inclusion des politiques de la famille parmi les stratégies de promotion du statut des femmes. Le référentiel de l'autonomie économique résulte dans une large mesure de ce choix. Ainsi, seule la prise en considération de cette configuration à géométrie variable formée par les acteurs des secteurs « femmes » et « famille » donne à la comparaison des cas français et québécois toute sa portée explicative.

Conclusion

Alors que le parallélisme dans l'évolution des relations de genre et dans les mobilisations au nom des femmes, ainsi que les incitations normatives issues des organisations internationales, favorisaient l'hypothèse d'une uniformité des politiques de promotion du statut des femmes par-delà les frontières, l'examen de deux cas nationaux pourtant proches fait apparaître des divergences dans la conception même de la cause des femmes qui guide ces politiques, en dépit de nombreuses similitudes formelles (notamment au regard du caractère marginal et intersectoriel de cette politique). En France, les interventions des IEF restent fortement centrées sur la sphère professionnelle, tandis que la politique québécoise, guidée par l'impératif de l'autonomie économique des femmes, englobe des dispositifs relevant des politiques de la famille.

Si la comparaison des cas français et québécois permet ainsi d'affiner la caractérisation de la politique de promotion du statut des femmes en fonction des cas nationaux, elle peut également fonctionner, sous réserve d'être suffisamment contextualisée, comme levier explicatif. En substance, le fait que les deux référentiels diffèrent essentiellement eut égard à l'investissement des politiques de la famille nous a conduites à les envisager au prisme de leur articulation avec les modalités préalables de construction politique de la question familiale. Ainsi appréhendé à l'aune du cas québécois, le

référentiel français de l'égalité professionnelle apparaît comme une définition de la cause des femmes en réaction contre le familialisme. Réciproquement, la comparaison avec le cas français permet d'identifier plus clairement les conditions sociopolitiques qui ont présidé à la constitution du référentiel de l'autonomie économique au Québec, qu'il s'agisse du rôle d'organisations situées à l'interface entre mouvement des femmes et mouvement familial, ou encore de l'antériorité de l'institutionnalisation des intérêts des femmes dans l'État, ouvrant des opportunités plus favorables de réforme en matière familiale.

Ainsi utilisée comme levier explicatif, la comparaison binationale revêt une véritable portée théorique. Cette force est aussi sa limite, les conclusions proposées ici quant aux référentiels et à leur explication étant dans une large mesure subordonnées à ce cadre comparatif particulier. Loin d'ôter tout intérêt à la présente étude, ce risque, inhérent à toute démarche comparative, appelle une mise en regard des deux cas étudiés ici avec d'autres cas nationaux.