

LIBRES COURS
POLITIQUE

La cause des femmes dans l'État

UNE COMPARAISON FRANCE-QUÉBEC

A. Revillard



Introduction

« Les énergies féminines se mobilisent pour faire intrusion dans le champ social. [...] aucun gouvernement ne peut ignorer cet éveil des femmes, cette crise de la conscience collective féminine, et ses conséquences sur la collectivité nationale. [...] L'action gouvernementale peut chercher à rendre, pour ce qui dépend d'elle, l'évolution des femmes aussi constructive et féconde que possible » (Secrétariat d'État à la condition Féminine (France), *Projet pour les femmes*, 1976, p. 18-19).

« Ce projet de politique d'ensemble remet donc en question le rôle imposé aux femmes, il conteste le processus de socialisation qui les incite à se conformer à ce rôle et dénonce l'idéologie véhiculée pour justifier des stéréotypes. Nous croyons cependant ne proposer que les principaux jalons d'une politique qui devra, au cours des prochaines années, s'adapter à la conscience aiguë qu'ont les femmes de s'engager à bâtir une société nouvelle ». (Conseil du statut de la femme (Québec), *Pour les Québécoises: égalité et indépendance*, 1978, p. 30)

« Éveil des femmes », « crise de la conscience collective féminine », « conscience aiguë qu'ont les femmes de s'engager à bâtir une société nouvelle » : dans la seconde moitié des années 1970, le même type de constat est dressé au sein des gouvernements français et québécois. Quelque chose change dans la situation des femmes, nous disent ces deux rapports gouvernementaux, « aucun gouvernement ne peut [l'] ignorer », et il convient de définir « une politique » qui prenne acte de ces transformations. Plutôt que le simple enregistrement d'une évolution des mœurs, cette politique est conçue comme un instrument de changement. « Remettre en question », « contester », « dénoncer » : au-delà de la prise en charge de la question des femmes comme un « problème » parmi d'autres, c'est bien ici la *cause* des femmes qui fait irruption dans l'État.

Comment l'État peut-il penser la cause des femmes? À cette question, les premières théories féministes de l'État, d'inspiration marxiste, ont apporté une réponse catégorique : l'État, patriarcal, entretient la domination masculine (Wilson, 1977; McIntosh, 1978). La « cause des femmes dans l'État » apparaît alors comme une contradiction dans les termes. Le rôle de l'État dans l'entretien ou la transformation des rapports de genre a ensuite été réévalué, à partir de travaux historiques et comparatifs portant notamment sur les politiques sociales, et faisant apparaître la diversité et la complexité des effets des interventions étatiques sur les rapports de genre (Jenson, 1989; Gautier et Heinen, 1993; Morel, 2007, Muller et Sénac-Slawinski, 2009). Non seulement les orientations des politiques publiques varient d'un pays à l'autre, mais on peut identifier à cet égard des contradictions entre différents domaines de l'action publique, avec par exemple la coexistence de politiques d'égalité des sexes favorisant la participation des mères à l'activité rémunérée avec des politiques familiales encourageant leur maintien au foyer selon un modèle traditionnel de division sexuée du travail (Commaille, 2001). « L'État », particulièrement au regard de son incidence sur les relations de genre, ne doit donc pas être envisagé comme une entité monolithique, mais comme un ensemble complexe et divisée qui ne saurait être doté d'une intention propre (Masson, 1999; Migdal, 2001).

16

À partir de ce constat, la question initiale « Comment l'État peut-il penser la cause des femmes? » doit être reformulée. Plutôt que de prendre pour objet « l'État » dans son ensemble, nous chercherons à comprendre ce que signifie défendre la cause des femmes au sein d'institutions étatiques spécifiquement chargées de cette mission. De nombreux gouvernements se sont en effet dotés depuis les années 1960 d'institutions ayant, sous des appellations diverses (« condition féminine », « droits des femmes », « égalité », « statut de la femme »...), pour mission de promouvoir les droits et le statut des femmes : ministères, secrétariats d'État, conseils consultatifs ou encore comités interministériels. Promues par la Commission de la condition de la femme de l'ONU, mais aussi dans un contexte sociopolitique de renouveau des mobilisations féministes, d'amélioration de la place des femmes dans la stratification sociale et de développement des savoirs sur le genre, de telles institutions ont été mises en place dans plus d'une centaine de pays depuis les années 1970 (True et Mintrom, 2001; Rai, 2007).

Avec la création de ces institutions, la défense de la cause des femmes dans l'État ne dépend plus seulement d'initiatives individuelles, mais prend une forme plus structurelle. L'institutionnalisation signifie que des logiques d'action et des modes d'interaction relativement stables se mettent en place

au sein et de la part des institutions concernées, qui socialisent leurs membres à un ensemble de comportements, de valeurs et de significations partagés (Peters, 1999; Chappell, 2010). Réciproquement, ces logiques d'action, valeurs et significations sont influencées par les individus qui font ces institutions, et notamment les premières qui les créent et/ou les habitent : si ce qui s'institutionnalise est bien la cause des femmes, plutôt qu'une simple prise en charge de la « question des femmes » comme un problème parmi d'autres, c'est parce que ces institutions sont portées par des militantes de la cause des femmes. L'institutionnalisation induit donc une forme de stabilisation de la défense de la cause des femmes dans l'État, permettant d'une part l'inscription d'initiatives militantes dans des structures plus durables, et d'autre part une socialisation des agents de l'institution aux valeurs et logiques d'action ainsi consolidées. Les institutions ne sont pas pour autant immuables, et doivent être envisagées de façon processuelle¹ (Guéry, 2003; Tournay, 2011) : elles sont renforcées ou fragilisées au fil du temps, certaines disparaissent et d'autres se créent, leurs orientations évoluent. Cependant, par leur relative stabilité, les moyens dont elles disposent et la forme de reconnaissance étatique dont témoigne leur existence même, elles donnent à la défense de la cause des femmes dans l'État une forme différente de ce que permettent les seules initiatives individuelles. Cet ouvrage s'intéresse à leurs déclinaisons françaises et québécoises.

De telles instances sont mises en place en France et au Québec à partir des années 1960, et plus nettement des années 1970 : Comité du travail féminin en 1965 puis instances de type ministériel à partir de 1974 en France, Conseil du statut de la femme en 1973 et ministre responsable de la Condition féminine à partir de 1979 au Québec. Cette institutionnalisation intervient alors que les femmes pâtissent d'une sous-représentation criante au sein des assemblées élues et aux postes de pouvoir, mais aussi à une époque où leur progression dans l'enseignement supérieur, l'administration publique et les partis politiques est déjà avancée. Associé au fait que la cause des femmes est par ailleurs massivement portée par des femmes, cet effet de masse critique fait en sorte que ces institutions vont être quasi systématiquement investies par des femmes, tant au niveau des responsables politiques que du personnel administratif. Cette situation mérite d'être soulignée car elle diffère de

1. Comme le souligne Alain Guéry, le terme d'institution avait à l'origine « un sens dynamique », désignant « le processus même de mise en place et d'organisation » des structures que nous désignons plus couramment sous le terme d'institutions (Guéry, 2003, p. 9). L'institution ainsi entendue englobe donc l'idée d'institutionnalisation.

politiques visant d'autres minorités sociales : par exemple, la politique française du handicap est très majoritairement définie par des personnes valides. Cette situation de « bureaucratie représentative » (Rosenbloom et Dolan, 2006), dans le cas de la politique à l'égard des femmes, n'est généralement pas théorisée au sein de ces institutions, mais pour des raisons différentes dans chaque cas. Au Québec, elle apparaît comme une évidence : jusqu'à une époque récente, il n'était pas pensable que des hommes incarnent la politique féministe dans l'État. En France, elle relève plutôt d'un état de fait que l'on déplore volontiers (tout du moins concernant le personnel administratif), dans un contexte « universaliste » où la légitimité, telle qu'elle se définit dans les cercles gouvernementaux et administratifs, est beaucoup plus associée à la masculinité qu'à une quelconque exigence de représentation descriptive (correspondance des caractéristiques des représentants avec celles des représentés) (Pitkin, 1967).

De l'égalité professionnelle à la lutte contre les violences, de la promotion de l'autonomie sexuelle au combat contre les stéréotypes, ces institutions portées par des femmes ont été à l'origine d'une nouvelle politique publique visant à modifier les rapports de genre dans un sens égalitaire en améliorant la situation matérielle, le statut social et le pouvoir des filles et des femmes.

« Féminisme d'État » : de l'évaluation à la compréhension

L'étude de ces institutions relève d'un champ de recherche qui s'est développé depuis une vingtaine d'années en science politique et en sociologie autour de la notion de « féminisme d'État ». Bien que ce concept fasse l'objet de définitions diverses, les travaux partagent une démarche d'évaluation des effets du féminisme d'État du point de vue des objectifs du mouvement des femmes. Par contraste, nous adoptons une posture compréhensive, supposant d'ouvrir la « boîte noire » que ces institutions constituent encore trop souvent.

Des définitions plurielles...

À partir des années 1980 et 1990, plusieurs travaux ont exploré la possibilité d'une intervention de l'État qui, non seulement ne renforcerait pas la domination masculine, mais promouvrait les intérêts des femmes. Initialement utilisée par Ruth Nielsen pour rendre compte de l'abondante production législative des États dans le domaine de l'égalité des sexes (Nielsen, 1983),

la notion de « féminisme d'État » a ensuite été reprise et diffusée par Helga Hernes dans son ouvrage intitulé *Welfare state and woman power: Essays in state feminism* (Hernes, 1987). Parallèlement, en Australie, le terme de « fémocrates » était utilisé pour qualifier les féministes qui avaient intégré l'appareil d'État suite à l'élection du gouvernement travailliste (Franzway, Court et Connell, 1989; Watson, 1990; Sawyer, 1990; Eisenstein, 1996). Désignant initialement les féministes au sein des institutions dédiées à la promotion du statut des femmes, l'expression a ensuite désigné plus largement toutes les « bureaucrates » féministes au sein de l'appareil d'État. Le « féminisme d'État » ainsi entendu renvoie donc à l'expérience individuelle de féministes au sein de l'appareil d'État (Banaszak, 2010).

Parallèlement, dans la science politique anglophone, le féminisme d'État s'est consolidé en tant que domaine de recherche au cours des années 1990 autour d'une définition institutionnelle, sous l'impulsion de la recherche comparative internationale lancée par Amy Mazur et Dorothy McBride dans le cadre du *Research Network on Gender politics and the State* (RNGS). Ce projet place en effet en son cœur l'action des instances gouvernementales formellement chargées de promouvoir les droits et le statut des femmes, dont il évalue la capacité à relayer les revendications du mouvement des femmes dans différents domaines de l'action publique². Opérant à un niveau macro par la comparaison de 16 pays, il a donné lieu à de nombreuses publications (McBride et Mazur, 1995, 2010; Mazur, 2001; McBride, 2001; Outshoorn, 2004; Lovenduski, 2005; Haussman et Sauer, 2007).

Ainsi, de l'idée générale d'une action de l'État en faveur des femmes à l'expérience de féministes au sein de l'appareil d'État, en passant par l'action des institutions étatique ayant vocation à promouvoir le statut des femmes, la catégorie de « féminisme d'État » fait l'objet d'usages pluriels.

... Pour une problématique unique

Cette pluralité d'usages contraste avec la focalisation sur une question unique, celle de la portée du féminisme d'État du point de vue des objectifs des collectifs de la société civile mobilisés autour de la cause des femmes

2. Ces institutions sont désignées dans ces travaux sous l'appellation onusienne de *women's policy agencies* (WPAs), ou « institutions chargées de la politique à l'égard des femmes ». Nous utiliserons indistinctement dans cet ouvrage cette appellation et celle, plus courte, d'« institutions du féminisme d'État ».

– couramment désignés sous l'appellation de « mouvement des femmes³ ». Ce cadre d'analyse dominant se décline, dans les travaux portant sur les institutions du féminisme d'État, en deux grands ensembles de questionnements complémentaires : dans quelle mesure ces instances contribuent-elles à transmettre les objectifs de ces organisations au niveau gouvernemental ? Et quels sont, en retour, les effets de leur action sur ce mouvement ?

La question de la capacité à relayer les objectifs du mouvement des femmes guide le projet du RNGS, dans lequel ces institutions sont envisagées comme une « variable intervenante » médiant l'impact du mouvement sur les politiques publiques. Cet impact est mesuré, dans le cadre de débats de politiques publiques précis (par exemple, une réforme des dispositifs de formation professionnelle), en termes d'amélioration de la représentation des femmes du point de vue descriptif (participation des femmes au processus politique) et substantif (intégration des idées et des objectifs du mouvement des femmes dans les politiques publiques). Selon ces deux critères, l'action des institutions du féminisme d'État sera qualifiée d'« *insider* », « marginale », « non féministe » ou « symbolique » (Mazur et McBride, 2006).

La question réciproque des effets du féminisme d'État sur le mouvement des femmes est également au cœur de nombreux travaux. Cette analyse a été initialement formulée, dans le prolongement des critiques issues du féminisme radical, sur le mode d'une dénonciation des effets de cooptation

3. Les travaux de sciences sociales anglophones opèrent souvent une distinction entre les « mouvements des femmes » (*women's movements*), renvoyant à l'ensemble des mobilisations à partir de la catégorie « femmes », et l'ensemble plus restreint des mouvements féministes (*feminist movements*), impliquant une remise en cause des rapports de pouvoir fondés sur le genre (Beckwith, 2000). Les recherches tant historiques que sociologiques sur la question ont démontré l'intérêt d'une perspective élargie sur ces mouvements, afin de rendre compte des continuités possibles entre féminin et féminisme. C'est pourquoi nous privilégierons, en parlant de « mouvement des femmes » plutôt que de « mouvements féministes », une appréhension large de l'ensemble des collectifs mobilisés autour de la défense de la cause des femmes. Conformément à l'usage courant dans la littérature et par facilité d'écriture, le « mouvement des femmes » désignera ici principalement des collectifs de la société civile, par distinction avec les mobilisations internes à l'appareil d'État qui font l'objet de notre questionnement. L'étude de ces dernières mobilisations invite toutefois à repenser le mouvement des femmes lui-même pour l'appréhender par-delà la frontière État-société civile, en intégrant le constat d'une continuité entre mobilisations dans et hors des institutions (Katzenstein, 1998 ; Banaszak, 2010 ; Bereni et Revillard, 2012) : c'est notamment ce dont rend compte le concept d'« espace de la cause des femmes » développé par Laure Bereni (cf. *infra*) (Bereni, 2015).

et de déradicalisation induits par l'institutionnalisation de la cause des femmes dans l'État (Laurin-Frenette, 1981). L'analyse des effets de cette institutionnalisation sur les structures de mobilisations et les orientations idéologiques du mouvement des femmes s'est ensuite affinée, notamment par l'étude des modalités de financement des associations et plus généralement des opportunités et contraintes associées à différents contextes politiques. Plusieurs recherches combinent les deux directions de questionnement, prêtant attention à l'interaction ou, selon les termes de Louise Chappell, à la relation « co-constitutive » entre le mouvement des femmes et les institutions politiques (Chappell, 2002, p. 4 ; voir aussi Pal, 1993 ; Banaszak, Beckwith et Rucht, 2003 ; Dauphin, 2010).

Qu'elles posent la question du rôle des institutions du féminisme d'État dans la transmission des revendications des organisations de la société civile auprès des gouvernements ou bien celle de leurs effets sur ces organisations, ces analyses ont en commun de ne s'intéresser à ces institutions qu'à partir de leurs enjeux pour le mouvement des femmes. En résulte une appréhension partielle : évaluées en fonction de critères externes (Malloy, 1999, 2003), les activités des institutions concernées ne sont pas suffisamment saisies dans leur logique propre. En dehors du financement apporté (ou non) aux associations et de l'effet de relais des revendications (mais par quels biais ?), on sait peu de chose de ce que ces institutions sont et font.

Ouvrir la « boîte noire » du féminisme d'État

Nous nous proposons donc de recentrer l'analyse sociologique sur ces institutions, en ouvrant cette « boîte noire » qu'elles constituent trop souvent, afin de saisir leur politique dans sa cohérence propre. Il s'agit d'une politique de changement social, qui a pour ambition de déstabiliser les inégalités de genre. L'élucidation de ses conditions de possibilité et de ses modalités est au cœur de cet ouvrage : comment en viennent à être créées, au sein de l'État, des institutions œuvrant à une déstabilisation des inégalités de genre ? Comment expliquer les orientations prises par ces institutions ? Dans quels instruments d'action publique et modalités d'intervention une telle entreprise de changement social se traduit-elle ?

Il s'agira d'abord d'élucider les conditions de la genèse de ces institutions. Incitations issues de la Commission de la condition de la femme de l'ONU, influence du mouvement des femmes, transformations de la situation des femmes elles-mêmes (salarisation et tertiarisation de l'activité féminine, hausse de l'activité des mères de jeunes enfants, baisse de la fécondité,

montée du divorce et de l'union libre) et développement d'une expertise sur ce sujet : au-delà de l'identification de grands facteurs explicatifs, la démarche historique permet de retracer comment ces facteurs se sont articulés dans les deux cas nationaux étudiés. Des organisations de femmes ont-elles directement fait pression ? Quel type de structure était demandé ? Ou bien s'agit-il d'une initiative gouvernementale ou parlementaire ? Quels débats ont marqué la conception de ces premières instances ? Il s'agira par ailleurs de comprendre les mécanismes par lesquels les institutions se maintiennent et sont transformées. Ce travail de sociogenèse des institutions contribue à expliquer comment l'État se construit et se transforme à l'épreuve de son interaction avec d'autres groupes sociaux (Skocpol et Amenta, 1986 ; Skocpol, 1992 ; Migdal, 2001).

L'ouverture de la « boîte noire » du féminisme d'État suppose par ailleurs de procéder à une sociologie de ces institutions : en quels termes leur mission est-elle définie ? Quels moyens logistiques (bureaux, localisation), financiers (budget de fonctionnement, d'intervention), humains, leur sont-ils attribués ? De quels pouvoirs formels sont-elles dotées ? Outre ces éléments permettant une première estimation de leur capacité d'action, il s'agira de saisir ces institutions « au concret » (Padioleau, 1982), en caractérisant plus précisément leurs acteurs et leurs logiques d'action : par qui ont-elles été investies ? La cause des femmes a-t-elle été prise en charge, dans l'État, par des hommes ou par des femmes ? Les personnes travaillant dans ces institutions ont-elles un profil partisan ou administratif « classique » et/ou s'agit-il de personnes qui militaient déjà pour la cause des femmes dans d'autres sphères ?

La réponse à ces questions constitue le préalable essentiel à la compréhension du sens de la défense de la cause des femmes dans l'État. Cette interrogation se décompose en deux volets. Tout d'abord comment cette cause est-elle définie ? Quels sont les objectifs poursuivis, et de quelles femmes défend-on les intérêts ? Ensuite, en quoi consiste le fait de « défendre » la cause des femmes dans l'État ? Dans quelles logiques d'action et modalités d'intervention cette défense s'incarne-t-elle ? Ici encore, le choix d'une perspective compréhensive est essentiel. Contrairement aux approches habituelles du féminisme d'État, il ne s'agit pas pour nous de trancher la question de savoir si ces institutions sont plus ou moins féministes que les organisations de la société civile, mais de comprendre comment elles définissent la cause des femmes : à partir de quoi cette cause est définie, et quelle est cette définition. Il ne s'agit pas d'établir si ces institutions ont un effet catalyseur ou démobilisateur pour le mouvement, mais de caractériser et d'expliquer ce qu'elles cherchent à faire, et avec quels instruments.

Prendre ces institutions pour point de départ de l'analyse ne conduit pas pour autant à les étudier en vase clos, mais permet au contraire de faire apparaître leur inscription dans une configuration plus large qui donne sens à leur action (Elias, 1991). Outre les organisations féminines et féministes qui jouent un rôle central, cette configuration inclut des organisations internationales, d'autres acteurs gouvernementaux, les actrices de la recherche sur les femmes, mais aussi les femmes elles-mêmes, public cible de la politique menée (cf. encadré 1).

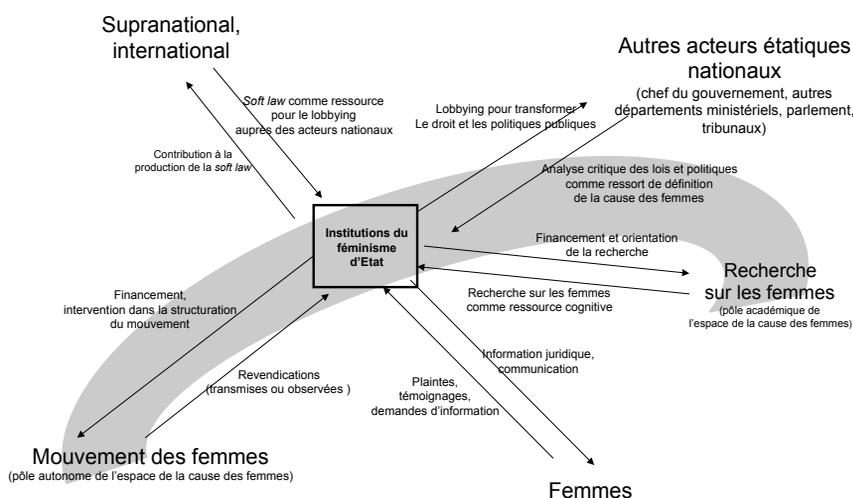
Cette configuration tirée de l'analyse compréhensive de la genèse, des orientations et des logiques d'action des institutions du féminisme d'État en France et au Québec entre en résonance avec plusieurs travaux contemporains invitant à saisir la défense de la cause des femmes dans une pluralité d'espaces sociaux (administratif, syndical, religieux, médiatique, académique, etc.), au-delà des seules associations (Bereni, 2015 ; Giraud, 2005). À partir de sa recherche sur les mobilisations en faveur de la parité politique en France, Laure Bereni a ainsi proposé le concept d'espace de la cause des femmes pour rendre compte de « la configuration des sites de mobilisation au nom des femmes et pour les femmes dans une pluralité de sphères sociales » (Bereni, 2015, p. 17). Cet espace englobe une pluralité de « pôles » de mobilisation dans et hors des institutions, incluant notamment un pôle « autonome » correspondant à ce que la littérature anglophone désigne couramment sous l'appellation « mouvement des femmes », mais aussi un pôle partisan, un pôle académique et un pôle étatique qui inclut les institutions du féminisme d'État.

La configuration pertinente ici ne se réduit toutefois pas à l'espace de la cause des femmes. L'action des institutions du féminisme d'État (envisagées au niveau national) se définit aussi en relation avec d'autres pôles ne relevant pas nécessairement de cet espace, et notamment les autres acteurs gouvernementaux nationaux qui forment leur environnement quotidien, des organisations gouvernementales supranationales et internationales, ainsi que les femmes qui constituent leur public cible. L'encadré ci-dessous décrit cette configuration entourant les institutions du féminisme d'État, en indiquant quelques-unes des modalités de relations qui les lient aux différents pôles impliqués. Par exemple, les femmes sont ciblées par des actions d'information juridique et de communication, mais elles s'adressent aussi directement aux institutions pour leur soumettre des demandes ; le pôle académique (recherche sur les femmes) est à la fois objet de financement et source d'expertise. Outre ces modalités spécifiques à chaque pôle de la configuration, la multipositionnalité des actrices (ex. une présidente d'une

organisation féminine également membre d'un conseil consultatif) et leurs passages d'un pôle à l'autre au fil de leurs trajectoires (ex. une militante associative qui vient travailler dans l'administration chargée des droits des femmes) constituent un des vecteurs essentiels de connexion entre ceux-ci⁴.

Encadré 1

Les institutions du féminisme d'État et leur environnement



NB : Pour simplifier le schéma, nous ne reprenons ici que les relations qui concernent directement les institutions du féminisme d'État, sans indiquer les relations qui lient les autres acteurs entre eux (par exemple, action du mouvement des femmes au niveau des organismes internationaux). La zone grisée représente l'espace de la cause des femmes (Bereni, 2015) dont apparaissent ici les pôles autonome (mouvement des femmes), étatique (institutions du féminisme d'État) et académique (recherche sur les femmes).

L'État face au genre

Bien que le schéma ci-dessus éclaire la configuration dans laquelle se définissent les orientations et interventions des institutions étudiées, il peine à rendre compte du défi à la fois institutionnel et cognitif auquel elles sont confrontées dans leur tentative de transformer les rapports de genre

4. Le rôle décisif de la multipositionnalité des actrices est également souligné par Laure Bereni (Bereni, 2015, p. 23).

de l'intérieur de l'appareil d'État. Pour prendre la mesure de cet enjeu, il est utile de revenir sur ce en quoi consiste le genre en tant que système social. Le genre peut être défini comme un « système de bicatégorisation hiérarchisé entre les sexes (hommes/femmes) et entre les valeurs et représentations qui leur sont associées (masculin/féminin) » (Bereni, Chauvin, Jaunait et Revillard, 2012, p. 10). Trois caractéristiques fondamentales de ce système éclairent les tensions qui traversent l'action publique : son statut de construction sociale, sa transversalité et son intersectionnalité. Elles les éclairent sans pour autant les déterminer : il ne s'agit pas de défendre une conception techniciste de l'action publique comme simple résolution de problème (*problem-solving*), et la configuration précédemment identifiée suffit à donner la mesure de la complexité et de la dimension proprement politique du travail de définition de la cause des femmes dans l'État. Pour autant, la sociologie du genre aide aussi à comprendre certaines difficultés de ce travail, en relation avec des caractéristiques de l'enjeu traité. L'examen de ces différentes dimensions du genre permet, simultanément, de faire apparaître des impensés des politiques existantes, confirmant, s'il était besoin, que la politique n'est jamais un simple reflet du problème qu'elle traite.

Une cible mouvante ? Le genre comme construction sociale

L'idée de construction sociale de la différence des sexes, qui est au fondement des études sur le genre, affecte potentiellement de plusieurs manières la définition de la « population-cible » (Schneider et Ingram, 1997) de la politique étudiée dans cet ouvrage : au-delà de l'idée de changer les rôles sociaux assignés aux filles et aux femmes, elle pose en effet la question d'une intervention visant également les garçons et les hommes, mais aussi celle de l'évidence même de cette catégorie « femme » comme cible de l'action.

Le genre a initialement été conceptualisé dans les sciences sociales comme un ensemble de normes, comportements et représentations socialement associés à l'un et l'autre sexe. Cette lecture distingue le sexe, pensé comme relevant de la biologie, et le genre, identifié comme relevant du social (Oakley, 1972). L'identification du caractère social d'un ensemble de traits précédemment conçus comme relevant de la nature (« On ne naît pas femme, on le devient », Beauvoir, 1949) a constitué un point d'appui essentiel des luttes féministes, permettant de questionner des assignations de rôles sexués entretenant la domination d'une classe de sexe sur l'autre. Dans la continuité de ces luttes, les institutions du féminisme d'État ont travaillé avec leurs propres outils à défaire les rôles sociaux traditionnellement

associés aux filles et aux femmes : la promotion de l'orientation des filles vers les filières scientifiques et techniques en est un bon exemple. Cette définition du genre comme ensemble de rôles sociaux assignés aux deux sexes soulève théoriquement la question de l'action en direction des hommes et des garçons : s'il s'agit de défaire le genre, la politique s'est-elle adressée aux deux sexes ? Comme nous le verrons au fil de cet ouvrage – constat qui en explique aussi le titre – ce sont bien les femmes (et les filles) qui ont été historiquement et restent prioritairement la cible d'une politique dont elles sont aussi très massivement les actrices, bien que quelques initiatives, actuellement en progression, visent des publics mixtes (lutte contre les stéréotypes sexués à l'école, par exemple). Le féminisme d'État, dans les deux cas étudiés ici, est une politique par des femmes et pour les femmes.

Or les études sur le genre, dans leurs développements plus récents (à partir des années 1990) sont venues interroger les contours mêmes de cette catégorie de « femmes ». Outre les questionnements liés à l'intersectionnalité (cf. *infra*), le genre comme construction sociale, entendue dans un sens fort, induit une remise en cause radicale de la forme d'évidence sociale que constituent les assignations sexuées (l'identification des personnes comme hommes et femmes sur la base d'indices socialement pensés comme naturels, biologiques notamment) (Butler, 2005 ; Fausto-Sterling, 2012). Cette dimension du constructivisme, qui est actuellement au cœur des revendications d'importants mouvements sociaux queer, trans et intersexes, aurait pu constituer une source d'instabilité pour le féminisme d'État dans sa vocation de promotion du statut social des femmes (l'entité « femmes » étant alors entendue comme une catégorie fixe d'identification sexuée). Ces problématiques restent toutefois à ce jour largement inexplorées, et en tout état de cause n'ont pas déstabilisé l'action publique menée.

26

Transversalité du genre et *gender mainstreaming*

Système d'inégalité traversant l'ensemble de la société, le genre affecte toutes les sphères de la vie sociale, du logement à l'éducation, de la santé à la participation politique. L'action des institutions dédiées à la cause des femmes dans l'État est donc nécessairement transversale par rapport aux secteurs institués de l'action publique. Ce constat est à l'origine de la démarche de *gender mainstreaming*, selon laquelle « l'élimination des inégalités et la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes doivent devenir un objectif de toutes les politiques publiques, quel que soit leur domaine d'action » (Bruno, Jacquot et Mandin, 2006, p. 8). Théorisée par

les actrices du secteur de l'égalité au niveau européen à partir de la fin des années 1980 et au début des années 1990, cette approche a été consacrée par la conférence mondiale sur les femmes de Beijing en 1995 (Jacquot, 2014). Diffusé par la suite dans de nombreux pays, le *gender mainstreaming* prend appui sur trois ensembles de dispositifs : des outils d'analyse (statistiques sexuées, construction d'indicateurs, analyse budgétaire en fonction du genre, analyses d'impact), des outils de sensibilisation (formations, guides de sensibilisation, séminaires...) et des outils organisationnels (unités dédiées, comités interministériels...) (Jacquot, 2006, p. 105-106). En France, cette approche s'est diffusée sous le nom d'« approche intégrée de l'égalité », et au Québec sous le nom d'« analyse différenciée selon les sexes » puis d'« approche transversale » (Massé, 2002 ; Dauphin, 2008).

Les cas français et québécois montrent toutefois aussi que dès leurs débuts et bien avant l'émergence du concept de *gender mainstreaming*, les institutions du féminisme d'État font face à la nécessaire transversalité de la cause qu'elles cherchent à promouvoir. Ceci leur pose des problèmes cognitifs (comment donner cohérence à une définition de la cause des femmes au-delà de l'éclatement des différents domaines d'action publique concernés), mais aussi et surtout institutionnels, la défense de la cause des femmes supposant d'influencer des sphères de la vie sociale qui sont déjà la cible d'autres ministères et organismes. Par exemple, comment lutter contre les stéréotypes sexués dans l'éducation lorsque le contenu des programmes scolaires est défini par une autre institution, le ministère de l'Éducation nationale ? L'action du féminisme d'État est donc nécessairement interministérielle, quel que soit le degré de formalisation institutionnelle de cette transversalité.

L'impossible définition des intérêts des femmes

Transversale, la cause des femmes est aussi intersectionnelle. La sociologie du genre, notamment par ses développements récents dans le prolongement de critiques internes au mouvement féministe (*Black feminism, subaltern studies*), insiste sur la grande diversité de situations des femmes, et les intérêts contradictoires qui en résultent (Jónasdóttir, 1988 ; Pringle et Watson, 1992 ; West et Fenstermaker, 2006 ; Dorlin, 2008 ; Jaunait et Chauvin, 2012). Or la promotion du changement social s'associe à celle d'une certaine image de la femme, construite comme une femme « moderne » (libérée des traditions patriarcales, travaillant à égalité avec les hommes sur le marché du travail, conciliant activité professionnelle et vie familiale), au risque de la marginalisation voire de l'exclusion d'autres catégories.

Historiquement, cet enjeu de la « modernisation » des femmes s'est beaucoup centré sur la remise en question de la division sexuée du travail. Dès ses débuts, le féminisme d'État en France comme au Québec a fait de la participation des femmes au marché du travail à égalité avec les hommes une clé essentielle de promotion de leur statut. Cette vision de la modernisation entraine en contradiction avec les pratiques et parfois les aspirations de femmes situées plus en marge de l'activité professionnelle : femmes « au foyer », ayant interrompu leur activité pour élever leurs enfants, travaillant à temps partiel... Plus récemment, d'autres catégories de femmes sont venues interroger la normativité de cette vision de la « femme moderne » promue par le féminisme d'État, et notamment les femmes qui portent le voile et celles qui se prostituent. Ces figures de femmes ne sont que quelques exemples d'incarnations historiques à partir desquelles peut être identifiée une ambivalence plus structurelle du féminisme d'État, la normativité de l'objectif de modernisation induisant l'exclusion de certaines catégories de femmes.

La dimension construite, la transversalité et l'intersectionnalité du genre éclairent ainsi certaines des difficultés auxquelles se heurtent la définition de la cause des femmes et sa défense dans l'État. Processus complexe, cette défense est difficile à caractériser sociologiquement.

Défendre la cause des femmes dans l'État : quelle politique ?

La politique menée par ces institutions peut s'entendre au double sens de politique publique (*policy*) et de politique contestataire (*movement politics*). De fait, les travaux portant sur le féminisme d'État relèvent tout autant de l'analyse des politiques publiques (Mazur, 1995 ; McBride et Mazur, 2010) que de la sociologie des mouvements sociaux (Banaszak, 2010 ; Bereni, 2015). Cette variabilité des cadres d'analyse reflète l'ambivalence de ces institutions elles-mêmes, qui sont à l'origine d'une politique publique tout en participant d'une contestation féministe à l'intérieur de l'État. Nous faisons dans cet ouvrage le choix de tenir ensemble ces deux dimensions.

Une politique publique

La politique menée est d'abord redevable d'une analyse en termes de politique publique, entendue comme « les interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire » (Thoenig, 2004). Les institutions que nous étudions ici sont de statut gouvernemental, elles interviennent à

l'échelle provinciale (dans le cas québécois) et nationale (dans le cas français), et leurs interventions concernent un domaine spécifique, la promotion des droits et du statut des femmes. Cette définition de leur domaine d'intervention est essentielle pour distinguer cette politique de l'ensemble des politiques publiques qui affectent par ailleurs la vie des femmes sans que leur objet soit défini dans ces termes. L'expérience quotidienne des femmes et leur place dans la stratification sociale sont influencées par tout un ensemble de politiques (d'emploi, de transports, de santé, de prise en charge des jeunes enfants et des adultes dépendants, de sécurité, etc.) parmi lesquelles les interventions des institutions du féminisme d'État ne jouent pas nécessairement un rôle central.

De plus, la défense des intérêts des femmes est fréquemment invoquée comme justification de politiques publiques sectorielles visant principalement d'autres buts : encouragement de l'emploi des femmes par les politiques économiques ou sociales dans une logique de promotion de la croissance ou de préservation des systèmes de protection sociale (Orloff, 2006 ; Jenson, 2011 ; Jacquot, 2014), invocation de la libération des femmes comme prétexte et outil de la politique coloniale (Fanon, 1966), et plus récemment à l'appui de politiques stigmatisant les hommes racialisés de classe populaire (Guénif-Souilamas et Macé, 2004). Réciproquement, les droits des femmes ont souvent progressé à la faveur de réformes qui, tout en étant poussées par des mobilisations féministes, invoquaient d'autres objectifs : par exemple, la France met en place dès le début du xx^e siècle, dans une visée nataliste, des politiques sociales favorisant la conciliation de la maternité avec l'exercice d'un emploi rémunéré (Jenson, 1989 ; Koven et Michel, 1990 ; Cova, 1997) ; la pratique de l'avortement a été juridiquement autorisée en 1975 sur la base d'un argumentaire social de réponse à la « détresse » des femmes, et non de défense de leurs droits (Pavard, 2012).

À la différence de ces politiques et réformes mêlant différentes logiques, l'entrée par les institutions du féminisme d'État permet de délimiter une politique dont l'intention première, la raison d'être, est la défense des intérêts des femmes. Le critère de l'intention est donc décisif pour identifier la politique étudiée, en conformité avec une définition de l'action publique comme action finalisée (Duran, 1999) : en parlant de « politique du féminisme d'État » ou de « politique à l'égard des femmes⁵ », nous ne désignons pas l'ensemble des politiques qui affectent la vie des femmes ou toutes celles

5. Ces termes, tels que nous les utiliserons ici, ont une vocation strictement descriptive. Nous reviendrons par la suite sur les connotations différentes associées aux autres appellations possibles de ces politiques (notamment « égalité » et « condition féminine ») dans les deux contextes nationaux étudiés.

qui invoquent des motifs féministes, mais les politiques qui, menées par les institutions précédemment décrites, ont pour objet premier et principal la promotion des intérêts des femmes. Cette intention ne peut être déduite de la seule mission juridiquement énoncée, et doit être analysée sociologiquement : des institutions ayant formellement pour vocation de promouvoir les intérêts des femmes peuvent tout aussi bien mener une politique qui leur est hostile (McBride et Mazur, 1995). En France et au Québec, ces institutions ont été investies par des actrices attachées à la défense de la cause des femmes, qui en ont fait des vecteurs d'une politique féministe dans l'État.

À partir de cette intention générale de promotion des intérêts des femmes, comment l'enjeu de la politique est-il plus précisément défini? Sur quelle lecture de la situation cette politique repose-t-elle? Par-delà les variations historiques et les nombreux tâtonnements, la comparaison franco-québécoise fait apparaître des lectures dominantes du problème (l'une, française, centrée sur l'égalité professionnelle et l'autre, québécoise, sur l'autonomie économique), correspondant à un ordonnancement différent des priorités d'intervention : alors qu'en France, les interventions restent prioritairement centrées sur la sphère professionnelle, au Québec elles s'étendent plus volontiers aux politiques sociales et familiales, envisagées comme des leviers d'amélioration de la sécurité économique des femmes. Le concept de référentiel, forgé par Bruno Jobert et Pierre Muller, permet de rendre compte de ce filtre à la fois descriptif et normatif contribuant à orienter les politiques dans une certaine direction (Jobert et Muller, 1987). Cet intérêt porté à la définition du problème n'est pas synonyme d'un déterminisme par les idées (Muller, 2000). Les éléments utilisés pour identifier ces référentiels sont matériels (budget, organisations des services administratifs) tout autant que discursifs (programmes d'action), et ces éléments matériels contribuent à expliquer la résilience de ces référentiels (on ne revient pas facilement sur des affectations budgétaires et sur une organisation administrative des services instituée par arrêté). Plus généralement, l'explication que nous proposerons des orientations différentes de la politique en France et au Québec, qui met en jeu l'articulation entre les secteurs d'action publique dédiés aux femmes et à la famille, renvoie à la structuration historique des relations État-société sur le long terme (rapport du mouvement des femmes à l'État, structuration du mouvement familial) (cf. chapitre 4). L'utilisation du concept de référentiel n'est donc pas synonyme d'une approche strictement cognitive ou discursive de l'action publique⁶.

6. Ces deux dimensions doivent par ailleurs être distinguées : ce qui compte ici pour l'explication se situe sur le plan cognitif, et les discours n'en sont qu'un indice parmi d'autres.

Cette attention prêtée à la dimension matérielle des politiques publiques invite à s'intéresser à leurs instruments qui, réciproquement, nous en apprennent tout autant que les discours sur le sens assigné à l'action.

Défini comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et Le Galès, 2005), l'instrument d'action publique se présente au premier abord comme un simple dispositif technique (un bulletin d'information, un service de réception des plaintes). Or il est aussi porteur de sens : il cristallise d'autant plus l'intention dont la politique est porteuse, qu'il se situe à la jonction entre les institutions à l'origine de la politique publique et les destinataires de celle-ci. L'instrumentation, renvoyant au choix et aux usages des instruments, est tout aussi révélatrice du sens assigné à l'action (Lascoumes et Le Galès, 2005 ; Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014). C'est particulièrement le cas pour la politique étudiée ici, qui se déploie en situation de contrainte budgétaire forte.

Au Québec comme en France sont privilégiés deux types d'instrument qui incarnent deux dimensions fondamentales de ces politiques (cf. chapitre 6). D'une part, sont mis en place des dispositifs d'information juridique (services d'information à la demande, édition de guides des droits des femmes), ce en quoi la politique étudiée apparaît comme une *politique des droits*, au sens d'une politique publique visant à rendre effectifs pour les femmes les droits qui leur sont reconnus dans la loi (Scheingold, 1974 ; Baudot et Revillard, 2014a, 2015a). D'autre part, l'investissement dans des dispositifs de communications donne à voir cette politique comme une *politique des symboles*, utilisant la manipulation de symboles (discours, images de femmes, productions artistiques, etc.) pour promouvoir le changement social attendu. Ces instruments n'épuisent toutefois pas les logiques d'action en jeu, qui consistent aussi en un travail militant à l'intérieur de l'appareil d'État.

Des institutions militantes

Par le rôle qu'elles se donnent dans la mise en œuvre de l'effectivité des droits des femmes, ainsi que par leur travail symbolique, les institutions du féminisme d'État se rapprochent de modalités d'intervention qui sont aussi celles d'organisations de la société civile. Leur orientation militante apparaît toutefois plus nettement lorsque l'on prête attention à leurs démarches à l'intérieur de l'appareil d'État. La nécessité de faire faire par d'autres (cf. *supra*) tout en étant porteuses d'une politique de changement social

conduit les responsables et les agentes de ces institutions à lutter, de l'intérieur de l'administration, pour modifier la lettre de lois et de politiques publique le plus souvent écrites par d'autres. La logique d'intervention est alors très similaire à celle d'organisations féminines et féministes mobilisées pour des changements juridiques et politiques de l'extérieur de l'appareil d'État. C'est ce qui nous conduit à parler *d'institutions militantes*. L'appellation ne va toutefois pas de soi. En effet, l'hypothèse selon laquelle la contestation ne pourrait par essence se situer qu'en dehors des institutions, et notamment de l'État, reste très présente en sociologie des mouvements sociaux (Bereni et Revillard, 2012). À l'encontre de cette vision, nous suivons l'invitation de Mary Katzenstein à dissocier les questions du lieu, du contenu et de la forme de l'action collective, ce qui permet notamment d'envisager la possibilité d'une action protestataire dans un cadre institutionnel. Étudiant le militantisme féministe au sein de l'Armée et de l'Église catholique aux États-Unis, la sociologue montre comment des contextes institutionnels peu accueillants voire hostiles induisent, par le biais des contraintes et ressources spécifiques dont ils sont porteurs, des formes particulières d'activisme, « de groupe d'intérêt » dans l'armée et « discursif » au sein de l'Église (Katzenstein, 1998).

32

Or en dépit de l'essor de ces recherches portant sur le militantisme à l'intérieur de cadres institutionnels (voir également Banaszak, 2010), les institutions en tant que telles ne sont généralement pas envisagées comme de potentielles structures militantes en elles-mêmes. Les travaux prenant pour objet le militantisme d'individus ou de collectifs à l'intérieur des institutions tendent au contraire à insister sur ce en quoi le cadre institutionnel contraint les possibles militants (Banaszak, 2010 ; Katzenstein, 1998). À la différence des situations investiguées par ces recherches, les collectifs que nous étudions prennent eux-mêmes une forme institutionnelle (les institutions étatiques dédiées à la cause des femmes), à l'intérieur d'un autre cadre institutionnel plus large (l'administration publique). De façon similaire toutefois, le statut gouvernemental fonctionne pour ces institutions à la fois comme une contrainte et une ressource : elle empêche l'usage de certains modes d'action des mouvements protestataires (manifestation, pétition), mais permet l'utilisation d'autres inaccessibles aux organisations militantes de la société civile (participation au conseil des ministres ou à des comités interministériels par exemple).

En résulte donc un répertoire d'action spécifique, ou plutôt, selon l'analyse que nous proposerons, deux répertoires d'action caractérisant les deux grands types d'instances gouvernementales étudiées (consultatives et ministérielles).

Ces deux répertoires d'action reposent de façon centrale sur la mobilisation d'une expertise critique, qui permet à ces institutions de faire passer leurs revendications de réformes tout en renforçant leur identité gouvernementale. Ils diffèrent principalement dans le degré de publicité des différents modes d'action : alors que les instances de type consultatif formulent publiquement leurs critiques des politiques existantes ou en préparation, ces critiques, lorsqu'elles sont le fait des instances de type ministériel, restent internes à l'appareil gouvernemental (cf. chapitre 5). Si nous parlons d'*institutions militantes*, ce n'est donc pas tant pour pointer l'influence exercée sur elles par des organisations de la société civile, que pour rendre compte du fait que leur action à l'intérieur de l'État prend un sens militant, reposant sur des modes d'action spécifiques (Bereni et Revillard, 2011, 2012).

Une sociologie compréhensive, historique et comparative

La méthodologie adoptée pour cette recherche combine les trois outils classiques de l'explication en sociologie que sont la compréhension, l'histoire et la comparaison⁷.

Le choix d'une démarche compréhensive, en conformité avec le souhait de saisir les logiques d'action spécifiques qui traversent les institutions étudiées, appelait logiquement le recours à des entretiens semi-directifs. Ceux-ci visaient à comprendre et à expliquer les modalités de construction et de défense de la cause des femmes. Les actrices (actuelles ou passées) de ces instances ont donc constitué nos interlocutrices privilégiées. Nous avons interviewé entre 2002 et 2006 trois types d'actrices⁸ (pour un total de 56 entretiens – 53 femmes et 3 hommes, d'où notre usage d'un féminin générique pour les désigner) : des membres du personnel de l'administration centrale et déconcentrée (17 en France, 16 au Québec), des ministres et/ou responsables d'organismes consultatifs (8 en France, 9 au Québec), des membres de cabinets (3 dans chaque cas). Outre la reconstitution de la trajectoire (professionnelle et/ou militante) de chaque interviewée, les entretiens étaient centrés sur les modalités concrètes de travail : en quoi

-
7. L'enquête sur laquelle prend appui cet ouvrage a été menée dans le cadre d'une thèse de doctorat (Revillard, 2007b), dans laquelle on trouvera des éléments plus précis concernant les sources d'archives utilisées, ainsi que de plus nombreux extraits du matériau de terrain (entretiens, archives).
 8. Ces entretiens sont cités de façon anonyme dans cette recherche, à l'exception des entretiens avec les responsables politiques, avec leur accord (à la fois du fait de difficultés d'anonymisation et pour l'intérêt historique de leur témoignage).

consiste l'activité, quelle autonomie individuelle, quelles relations avec les acteurs internes et externes à l'institution. Ces questions prenaient souvent appui sur des exemples de « dossiers » particuliers dont nous savions par avance qu'ils avaient été traités par la personne interviewée.

Cette recherche prend également appui sur un travail sur archives. Les archives des instances du féminisme d'État ont été principalement consultées aux Archives nationales du Québec ainsi qu'en bibliothèque universitaire (pour les documents publics) dans le cas québécois, et en France, au Centre des archives contemporaines des Archives nationales, au centre de documentation du Service des droits des femmes et de l'égalité⁹ (SDFE), ainsi qu'au Centre des archives du féminisme (CAF) à l'université d'Angers. Elles comprennent des documents publics (bulletins, rapports d'activité, programmes d'action, documents d'information, recherches, avis, communiqués de presse, revues de presse), et dans certains cas des documents internes : procès-verbaux de réunions des conseils consultatifs et de comités interministériels, échanges de correspondance internes à l'administration. Ces sources ont été complétées par des dossiers de presse, des archives d'organisations féminines et féministes ainsi que des archives parlementaires.

34

Entretiens et archives, qui ont fait l'objet d'une analyse de contenu à l'aide d'Atlas.Ti, ont été mobilisés au service d'une démarche historique et comparative. Au-delà d'une simple utilisation de l'histoire comme source de « cas » (correspondant à un usage fréquent dans les travaux anglophones de science politique sur le féminisme d'État (McBride et Mazur, 1995, 2010)), il s'agit de donner à l'histoire toute sa portée explicative, par la sociogenèse des institutions. La politique menée doit être saisie dans sa dimension processuelle, en prenant en considération les effets d'apprentissage, les processus de renforcement (*policy feedback*), en identifiant les ressorts des éventuels mécanismes de dépendance au sentier emprunté (*path dependency*) (Pierson, 2004), tout en étant attentive aux ruptures et aux innovations, souvent revendiquées dans cette politique, et dont il conviendra d'évaluer la portée. Finalement, en conformité avec l'approche compréhensive précédemment décrite, c'est bien la « structuration historique des logiques d'action » (Laborier et Trom, 2003, p. 10) qu'il s'agit de saisir, en lien avec une sociologie de l'action publique qui se définit d'abord comme sociologie de l'action (Duran, 1999).

9. Ces fonds d'archives ont par la suite été transférés au Centre de ressources documentaires multimédias (CRDM) du ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes.

Compréhensive et historique, cette recherche est aussi comparative. Prolongeant une tradition ancienne de comparaison des politiques publiques et des relations État-société de part et d'autre de l'Atlantique (Tocqueville, 1951), les comparaisons franco-québécoises ont récemment connu un essor important (Fourot, Sarrasin et Holly, 2011 ; Biland, Desage et Saint-Martin, 2014), incluant plusieurs travaux sur le genre et la politique (Sineau et Tardy, 1993 ; Giraud, 2005 ; Fillod-Chabaud, 2014 ; Gingras, 2014). Ces recherches comparatives n'ont toutefois pas, à ce jour, porté spécifiquement sur les institutions du féminisme d'État, qui ont par ailleurs été plus étudiées en France (Lévy, 1988 ; Spanou, 1991 ; Mazur, 1995 ; Baudino, 2000 ; Thébaud, 2001 ; Dauphin, 2010) qu'au Québec (Laurin-Frenette, 1981 ; Carrière, 1985 ; Lamoureux, 2001 ; Foucault, 2008). Participant de cet essor des travaux comparatifs franco-québécois, notre démarche relève d'une approche de « systèmes les plus similaires » (Przeworski et Teune, 1970, p. 32). Au-delà de traits communs généraux relatifs au niveau de développement économique et au système politique, le Québec se distingue de ses voisins nord-américains (États-Unis, mais aussi provinces canadiennes anglophones) par un certain nombre de caractéristiques qui tiennent à son héritage français : francophonie, catholicisme majoritaire, tradition de droit civil (qui distingue le Québec des provinces anglophones régies par la *Common Law*), tradition politique interventionniste. Ces facteurs atténuent quelque peu la non-équivalence des deux termes de la comparaison pour ce qui est du statut constitutionnel (province d'un État fédéral versus État-nation).

Outre l'intérêt empirique et historique de chaque cas, en quoi la comparaison binationale contribue-t-elle à l'explication de ce que signifie défendre la cause des femmes dans l'État ? Elle est utilisée ici à la fois comme levier de généralisation et comme ressort explicatif. L'analyse approfondie des deux cas nationaux (pouvant eux-mêmes être décomposés en une multiplicité de cas particuliers d'instances, et d'interventions de chacune de ces instances) permet de mettre en évidence des processus et mécanismes explicatifs récurrents : institutionnalisation résultant d'une conjonction d'initiatives gouvernementales et de pressions militantes prenant appui sur des dynamiques internationales ; tension entre spécificité et transversalité de la démarche, entre logique militante et logique gouvernementale ; utilisation de l'international comme ressource ; place centrale de l'expertise.

L'analyse des différences entre les cas français et québécois fait par ailleurs apparaître ce que la définition de la cause des femmes au niveau gouvernemental doit à des contextes politiques spécifiques : la France et le Québec diffèrent dans la priorité accordée aux différentes stratégies d'intervention,

faisant apparaître deux référentiels distincts qu'éclairent les modalités préalables d'institutionnalisation des questions familiales dans l'appareil d'État (cf. chapitre 4).

Institutions, contenu et modalités d'une politique de changement social

L'ouvrage retrace la genèse des institutions porteuses de cette politique de changement social, dont il analyse ensuite le contenu et les modalités. Les deux premiers chapitres, chacun centré sur l'un des deux cas étudié (« Faire des Françaises des “citoyennes à part entière” » et « L'État québécois et le “statut de la femme” »), présentent l'assise institutionnelle de cette politique dans sa genèse et son évolution : modalités de création des premières instances, profil des actrices qui les ont investies, transformations institutionnelles. L'histoire ainsi retracée est plus chaotique en France, résultant en un paysage institutionnel éclaté (instances consultatives, fonctions ministérielles, administration centrale et réseau déconcentré, centres d'information des droits des femmes, de statut associatif), qu'au Québec, où la dichotomie Conseil du statut de la femme/ministre et Secrétariat à la condition féminine structure de façon stable la politique depuis la fin des années 1970. Plusieurs caractéristiques et processus communs apparaissent toutefois : rôle des impulsions militantes et internationales dans la création des premières institutions, encastrement de ces dernières dans l'espace de la cause des femmes du fait des trajectoires des actrices, faiblesse institutionnelle en partie contrebalancée par des périphéries stratégiques (ancrage territorial et interministériel).

Les deux chapitres suivants s'intéressent à la définition de la cause des femmes dans l'État, sous l'angle du processus et du résultat. Le chapitre 3 (« Définir la cause des femmes dans l'État »), à partir de processus similaires observés dans les deux cas nationaux, retrace les modalités de ce travail de définition de la cause des femmes dans l'État, et en identifie les orientations communes. Au-delà des composantes militantes, la boîte à outils cognitive du féminisme d'État intègre des éléments de contact direct avec les femmes, mais aussi des ressources académiques, gouvernementales et internationales. En prenant appui sur un corpus de documents tendant à la définition d'une politique d'ensemble, ce chapitre identifie l'orientation commune de ces politiques vers une remise en cause des inégalités de genre. Le chapitre 4 (« Égalité par l'emploi, autonomie par tous les moyens : quelles priorités pour quelles femmes ? ») pointe les inflexions marginalement différentes de

cette politique dans les deux cas nationaux : deux référentiels sont distingués, l'égalité professionnelle en France et l'autonomie économique au Québec. Ces différences sont rapportées aux modalités préalables d'institutionnalisation des questions familiales dans l'État.

Les chapitres 5 et 6 analysent dans une perspective compréhensive les logiques d'action déployées par les institutions du féminisme d'État, qui sont de deux ordres : il s'agit d'une part de faire changer dans un sens égalitaire la lettre du droit et la conduite de politiques publiques définies par d'autres, et d'autre part de s'adresser aux femmes elles-mêmes dans l'espoir d'impulser directement le changement social encouragé, par un travail d'information juridique et de communication. Le chapitre 5 (« Des institutions militantes ») décrit des institutions militantes, qui se mobilisent auprès d'autres acteurs gouvernementaux (et entrent souvent en conflit avec ceux-ci) afin de les faire participer à leur entreprise de changement social égalitaire. Le chapitre 6 (« Politique des droits et politique des symboles ») s'intéresse aux modalités par lesquelles ces institutions interviennent directement auprès de leur public cible, les femmes, dans une politique qui est à la fois une politique des droits (visant à rendre effectifs pour les femmes les droits qui leur sont juridiquement reconnus) et une politique des symboles (visant à promouvoir le changement social attendu à partir de la manipulation de symboles).

Le chapitre 7 (« Intégrer et inclure : les défis actuels ») résume les principaux défis auxquels la défense de la cause des femmes dans l'État est actuellement confrontée, à partir de deux tensions structurantes. La première, « intégrer l'approche sans désintégrer l'institution », renvoie à des enjeux à la fois institutionnels et cognitifs : comment définir une politique intersectorielle (conformément au *gender mainstreaming*) et penser son articulation aux autres politiques antidiscriminatoires sans en saper les fondements ? La seconde tension identifiée, « moderniser sans exclure ? », renvoie plus strictement à l'enjeu de la définition de la cause : la normativité de l'objectif de modernisation induit l'exclusion de certaines catégories de femmes. Parmi elles, les femmes au foyer, celles qui portent le voile et celles qui se prostituent font les frais d'une politique qui ne les inclut pas dans sa définition de la femme « moderne ».

Table des matières

Remerciements	7
Liste des sigles	11
France	11
Québec	12
Internationaux / Divers	13
Introduction	15
« Féminisme d'État » : de l'évaluation à la compréhension	18
Des définitions plurielles.....	18
... Pour une problématique unique.....	19
Ouvrir la « boîte noire » du féminisme d'État.....	21
L'État face au genre	24
Une cible mouvante? Le genre comme construction sociale.....	25
Transversalité du genre et <i>gender mainstreaming</i>	26
L'impossible définition des intérêts des femmes.....	27
Défendre la cause des femmes dans l'État : quelle politique ?	28
Une politique publique	28
Des institutions militantes	31
Une sociologie compréhensive, historique et comparative	33
Institutions, contenu et modalités d'une politique de changement social	36
Chapitre 1	
Faire des Françaises des « citoyennes à part entière »	39
Les origines du féminisme d'État sous des gouvernements de droite (1965-1981)	40
« Questions féminines » et nouvelle vague de mobilisation féministe	40
Comité du travail féminin, centres d'information :	
premières innovations institutionnelles en marge de l'État	42
La Condition féminine, de délégation en ministère.....	46

Le ministère des Droits de la femme (1981-1986), une refondation	50
Administration et budget: un renforcement au niveau central	51
Consolidation de l'ancrage territorial	53
Du Comité du travail féminin au Conseil supérieur de l'égalité professionnelle...	54
Instabilité politique et consolidation administrative (1986-1998)	55
L'instabilité politique.....	55
« Être une administration comme une autre »	59
Une cause réaffirmée (depuis 1998)	61
Un renouveau des mobilisations collectives	61
La fonction ministérielle: de l'incertitude au renouveau.....	64
Réactivation et transformation des instances consultatives	68

Chapitre 2

L'État québécois et le « statut de la femme »	75
Un mouvement des femmes puissant doté d'une large assise sociale	75
De la commission Bird au Conseil du statut de la femme	79
Les recommandations de la commission Bird.....	79
Une institution en débats	81
Le Conseil dans la loi	83
Une administration militante	84
Le Conseil, une administration	84
Une étape institutionnelle dans des trajectoires féministes	87
La Condition féminine : genèse et instrumentation d'une fonction ministérielle	90
De la définition d'une politique d'ensemble à la mise en place d'un Secrétariat...	90
Les ministres	92
Le Secrétariat.....	96
Une dichotomie institutionnelle entretenue	98
Des rapports distants.....	98
Une séparation revendiquée	99
Des institutions mises à l'épreuve	102
Une périphérie stratégique	105

Chapitre 3

Définir la cause des femmes dans l'État	109
Une définition complexe	110
Les composantes militantes	112
Les demandes des femmes et le souci du contact avec « la base »	115
La recherche sur les femmes	117
Les relations gouvernementales: le <i>gender mainstreaming</i> avant l'heure.....	118
Le rôle de l'international	119
Une combinaison de démarches.....	122

Une définition qui s'inscrit dans le temps.....	123
Les orientations d'une politique de changement social.....	125
Les politiques d'ensemble comme cristallisation de la cause.....	125
Les représentations des femmes dans les textes officiels.....	129
Défaire les inégalités de genre : une entreprise de changement social.....	131

Chapitre 4

Égalité par l'emploi, autonomie par tous les moyens :

quelles priorités pour quelles femmes ?	141
En France, promouvoir l'égalité dans et par l'emploi.....	143
Une orientation fondatrice.....	143
Des citoyennes travailleuses.....	146
Un familialisme de surface?.....	148
Inflexion du référentiel et effacement du marquage partisan.....	152
Au Québec, l'impératif de l'autonomie économique.....	154
Le CSF à ses débuts : égalité ou indépendance?.....	155
Le tournant du début des années 1980.....	156
Priorité à l'autonomie et investissement des débats de droit familial.....	159
Le féminisme d'État au prisme de la question familiale.....	164
De l'influence des acteurs du secteur « femmes »... ..	165
... À l'économie des relations entre féminisme et familialisme.....	166

Chapitre 5

Des institutions militantes	169
« Faire faire » en étant faible, féminisée et féministe.....	170
Faire faire, faire avec, faire travailler ensemble.....	170
Un rapport de force dans une situation de faiblesse institutionnelle.....	172
Contester de l'intérieur : contraintes et ressources.....	174
Deux répertoires d'action.....	174
Proximité et distanciation.....	178
L'expertise critique, une ressource stratégique.....	183
Un vecteur de crédibilité.....	183
Un vecteur de critique.....	184
L'appui sur les associations.....	188
Un poids qui compte.....	188
Les dispositifs permanents de structuration du secteur associatif.....	190
Les consultations et forums.....	192

Chapitre 6

Politique des droits, politique des symboles 195

L'information juridique : les instruments d'une politique des droits 197

 Les dispositifs permanents d'information et de réception des plaintes 198

 La diffusion de l'information juridique par des supports écrits 201

Favoriser un changement culturel : une politique des symboles 203

 « Modifier culturellement l'image de la femme » 203

 Célébrer la cause des femmes dans l'État 206

 Agir sur la production des représentations 209

Les associations comme instrument d'action publique 210

Chapitre 7

Intégrer et inclure : les défis actuels 215

Intégrer l'approche sans désintégrer l'institution 216

 Qui mène une politique transversale? Le défi du *gender mainstreaming* 216

 Les femmes sont-elles une catégorie comme une autre? 219

Moderniser sans exclure ? 221

 La femme moderne... et les autres: le féminisme d'État dans la politique
 du voile 222

 Peut-on abolir la prostitution sans faire violence aux prostituées? 227

Conclusion 233

Le mouvement des femmes dans l'État 233

Une politique de changement social 235

Des spécificités nationales 237

Le défi de l'inclusion 239

Bibliographie 241

Liste des encadrés 261