

Introduction

Dans les années 1970 et 1980 ont été créées, dans la plupart des pays occidentaux, des institutions gouvernementales et administratives en charge de politiques spécifiques à l'attention des femmes. Le processus de création de ces institutions est lié à un effet conjoncturel, celui de la demande directe ou indirecte de la seconde vague féministe des années 1970¹. Issus des mouvements contestataires de la fin des années 1960 (guerre du Viêtnam, Black Power, maoïstes, etc.), ces groupes se caractérisent par un activisme (manifestations, publications, pétitions, etc.) largement relayé par les médias. Plusieurs éléments ont sans doute conduit les différents pays à institutionnaliser ces diverses revendications. En premier lieu, la libération des mœurs et la révolution sexuelle des années 1970, pour lesquelles les féministes sont parties prenantes, lient modernisation de la société et prise en compte de leurs préoccupations sur l'avortement – combat emblématique de cette période – avec leur demande d'autonomie. En deuxième lieu, on ne peut nier que du point de vue des gouvernements, les atteintes à l'ordre public pouvaient ainsi être canalisées par l'existence de structures se présentant comme des interlocutrices filtrant les revendications des groupes de femmes. Enfin, le rôle d'impulsion joué par les organisations internationales n'est pas à négliger. En 1975, la première conférence mondiale des femmes à Mexico a été l'occasion de souligner l'importance pour les États de se doter de telles structures afin de lutter contre les discriminations à l'attention des femmes.

Ces structures désignées par « *machineries for the advancement of women* » (appareils chargés de la promotion des femmes) ou « *women's policy machineries* » (appareils chargés de la politique en direction des femmes) par l'ONU (Mazur, 2001) se caractérisent aujourd'hui par leur grande diversité selon les pays. Leur étude comparée montre que l'existence d'un ministère spécifique n'est pas un modèle dominant. Certaines institutions sont expressément associées aux processus normatifs. D'autres sont de façon plus vague destinées à définir et coordonner la politique d'égalité des sexes, à assurer son suivi, à veiller au respect du principe de l'égalité de traitement (Rankin et Vickers, 2001). Nous distinguons, pour notre part, trois catégories d'institutions en charge des politiques d'égalité des sexes.

1. Le relais a parfois été pris par les commissions femmes des partis politiques, lesquelles par un lobbying interne, ont conduit à la création de ces structures. Ainsi, aux Pays-Bas, les femmes du parti social démocrate ont joué un rôle fondamental dans la création du ministère pour la Coordination des politiques d'égalité (Outshoorn, 1995). De même en Finlande et en Autriche. Dans une Espagne qui retrouve la démocratie, c'est également par les femmes à l'intérieur du parti socialiste que la demande d'institutionnalisation a été formulée.

Les structures administratives peuvent prendre la forme de services, commissions, groupes de travail, unités, divisions, placés au sein d'un ministère ou secrétariat d'État spécifique dédié à la condition féminine ou à l'égalité des sexes, mais plus généralement elles sont intégrées au sein d'un ministère chargé des affaires sociales, de la santé, de la famille ou encore du travail. La question de l'égalité des sexes est ainsi le plus souvent envisagée avec les politiques sociales. Or ces dernières se présentent comme des instruments de protection accordée aux travailleurs, à leur famille ou plus globalement au citoyen. Ce sont des politiques qui viennent prêter assistance, aider, gérer les risques (Join-Lambert, 1994). Ce type de politique s'adresse principalement aux publics en difficulté, voire « fragilisés », plaçant, de fait les femmes plutôt du côté des personnes qui méritent assistance.

Deuxième catégorie à distinguer, les structures consultatives lesquelles regroupent le plus souvent des associations de femmes, des syndicats et des experts. Elles rendent généralement des rapports présentant des propositions qui n'engagent pas le gouvernement mais se veulent le reflet d'une coopération avec la société civile. Au Royaume-Uni, par exemple, la Commission nationale des femmes ne réunit que des groupes féminins et féministes, offrant une véritable tribune à leurs actions de lobbying.

Enfin, troisième et dernière catégorie, les instances de médiation² qui existent principalement dans les pays nordiques : elles traitent les plaintes de discrimination à raison du sexe même si elles n'ont pas de pouvoirs juridictionnels.

L'étude de ces différentes institutions s'est développée dans les pays de tradition anglo-saxonne et nordique, beaucoup moins dans le reste de l'Europe et particulièrement en France. On doit à l'initiative de deux politistes américaines, Amy Mazur et Dorothy McBride Stetson (1995), le lancement d'une réflexion théorique sur ce qui est communément désigné sous le terme de « féminisme d'État ». Cette notion permet selon Mazur et McBride Stetson (1995) de caractériser la spécificité de ces institutions, à savoir le lien étroit qui les lie aux associations de femmes et aux groupes féministes. Ce « féminisme de l'État » comprend à la fois une intervention institutionnelle qui s'exprime d'abord par la création d'une pyramide de mécanismes institutionnels spécifiques, puis, sous l'influence de ces derniers, par la production de droits pour les femmes et un engagement de nature idéologique par une démarche d'imposition tous azimuts de normes d'égalité entre hommes et femmes (Lévy, 1984). Il est à différencier de l'action plus globale de l'État-providence dont le développement aurait accompagné les avancées pour les femmes (Lewis, 1992 ; Sainsbury, 1994 ; Walby, 2001).

En France l'étude des modalités d'action de ces structures a été largement négligée par la sociologie des organisations, la sociologie politique tout comme les études féministes et celles sur le genre. Deux thèses non publiées ont néanmoins été soutenues : l'une dans les années 1980 (Lévy, 1984) et l'autre plus récemment, celle d'Anne Revillard³ en 2007. Citons également un article de la politologue Françoise Picq (1984) et les travaux de l'historienne Françoise

2. Par exemple l'Ombudsman de l'égalité en Suède qui existe depuis 1980.

3. Thèse en ligne : [http://halshs.archives-ouvertes.fr/view_by_stamp.php?label=SHS&halsid=1ubrc287ree9t7r4r99c455tp5&action_todo=view&cid=tel-00232869&vversion=1].

Thébaud sur la période mitterrandienne (2001, 2005). Le retard français au regard de la production académique sur le genre constitue assurément un élément d'explication. Cependant, l'histoire et la composante du féminisme français, distant – pour ne pas dire méfiant – vis-à-vis des institutions, peut également contribuer à comprendre cette absence.

Avec pour objectif de combler en partie cette absence et d'ouvrir sur de nombreuses perspectives de recherche, nous nous proposons de retracer l'historique et l'évolution de la prise en compte institutionnelle des questions de « condition féminine », de « droits des femmes » ou plus largement « d'égalité des sexes » en France⁴. Nous partons de la première structure créée dans les années 1960, à savoir le Comité du travail féminin, pour aller jusqu'à nos jours qui se caractérisent par une période faite d'incertitudes sur l'avenir des différentes structures qui se sont créées au cours des quatre décennies écoulées. Il s'agit de comprendre les logiques à l'œuvre au sein de l'État qui contribuent – dans un contexte politique, économique et social déterminé – à agir, à l'aune des contraintes qui sont les siennes, pour les femmes en particulier.

La réflexion a été conduite à partir de trois grands questionnements transversaux. En premier lieu on peut se demander de quelle égalité des sexes parle-t-on ? On peut poser l'hypothèse que, malgré les définitions républicaines de l'égalité, les référentiels, sur lesquels l'égalité repose, fluctuent au gré des gouvernements et des personnalités en charge des droits des femmes. On peut également se demander quel est l'impact des textes internationaux et européens qui tendent précisément à fixer un cadre homogène d'approche de l'égalité des sexes ? Ainsi va s'articuler un double référentiel européen – l'égalité des chances dès les années 1970 et la diversité depuis le milieu des années 2000 – à des référentiels spécifiques au contexte français comme celui des droits des femmes ou encore celui de parité.

Le deuxième grand axe de questionnement porte sur les modes d'intégration de ces instances au sein de l'appareil d'État. Les secteurs d'activité qui touchent spécifiquement les femmes ne sont pas clairement délimités. Ces instances politico-administratives se trouvent dans une situation paradoxale : elles apparaissent comme très spécifiques par leur intitulé avec pour unique cible les femmes et leur objet. Cependant, l'étendu de leur champ d'action qui embrasse le politique, le social et l'économique peut empiéter sur les compétences d'autres administrations (Dauphin, 2005). De fait, la transversalité de leurs missions peut les conduire à générer des conflits de territoire avec les autres ministères. Comment légitimer une action interministérielle sans avoir clairement ni le statut ni l'autorité nécessaire ? Dès lors, quelle est l'effectivité des stratégies utilisées pour intégrer la dimension du genre dans les politiques publiques ?

Enfin, dans le troisième axe nous nous demandons quelle est la capacité des associations de femmes à se montrer de véritables agentes dans leur relation avec

4. Les mots ne sont pas neutres. Ils renvoient à des référentiels bien spécifiques, selon que l'on considère l'action publique comme devant améliorer globalement la situation des femmes (en tant que groupe particulier avec des besoins particuliers), voire leur constituer des droits spécifiques (différents de ceux des hommes ou englobant ?) ou encore que cette action soit positionnée dans un cadre de lutte contre les discriminations et de rattrapage au regard de la situation des hommes.

l'État (capacité d'*empowerment* selon Dominique Masson, 1999). Dans quelle mesure l'action de l'État en faveur des droits des femmes est-elle influencée par les associations féminines et féministes? Quels sont les répertoires d'action de ces dernières? Quels sont les facteurs contextuels et structurels conduisant à des dynamiques d'inclusion ou d'exclusion de ce monde associatif dans les processus d'élaboration des politiques d'égalité des sexes? Comment s'articulent les intérêts de l'État d'une part (électoraux, financiers, organisationnels, politiques) et des groupes de femmes d'autre part?

Méthodologiquement, nous avons procédé à l'exploitation d'archives partiellement exploitées dans les travaux universitaires jusqu'ici, celles des différents organismes en charge des politiques d'égalité des sexes (ministères, services administratifs, conseils consultatifs, Observatoire de la parité). Nous avons également analysé les documents produits par ces différentes institutions ainsi que les discours des ministres et secrétaires d'État de tutelle. Au fur et à mesure de l'avancée dans l'analyse de l'exploitation des divers documents, des entretiens (32 au total) ont été conduits avec différents acteurs : agents de l'État, responsables politiques, représentantes des associations féminines et féministes.

L'ouvrage est structuré autour d'un fil conducteur historique. Il est composé de trois chapitres correspondant aux trois grandes phases d'évolution des référentiels de la cause des femmes au sein de l'État⁵ que nous avons identifiées. Le premier chapitre est consacré aux années 1960 et 1970 qui vont poser les bases de nouveaux rapports entre les sexes avec l'entrée massive des femmes sur le marché du travail d'une part et l'accès à la contraception et à l'avortement d'autre part. En outre, cette période se caractérise par une forte mobilisation des associations féminines et féministes. La France devient le premier pays à se doter d'une structure politique spécifiquement en charge de la condition féminine mais le destin de la structure gouvernementale reste lié au « fait du Prince ». Il n'en demeure pas moins que l'intégration par l'État des perspectives d'émancipation des femmes portées par les groupes est marginale : les institutions créées fonctionnent à la marge comme des organes consultatifs pouvant faire des propositions de réforme et ayant principalement à charge de sensibiliser, à leurs préoccupations, le gouvernement et l'administration. Ces structures, dotées de statut particulier, ne peuvent pas être considérées comme partie intégrante de l'appareil d'État d'autant que leur existence est pensée, dès le départ, comme « temporaire » puisque, une fois l'égalité assurée, elles sont censées disparaître. Parallèlement, les demandes d'autonomie et d'émancipation sont traduites par un objectif d'amélioration de la condition féminine et non de changement. Il s'agit, en premier lieu, de lutter contre les discriminations juridiques encore présentes dans le droit français et de garantir une égalité des droits entre les femmes et les hommes. Aussi le domaine de compétence est très élargi entraînant d'emblée une situation de concurrence avec d'autres structures politico-administratives.

5. Pour reprendre le titre de la thèse d'Anne Revillard.

Le second chapitre correspond aux années Mitterrand, riches d'espérance en début de mandat avec un développement considérable du féminisme d'État mais qui se terminent, avec la seconde cohabitation politique, par la quasi disparition de toute préoccupation d'égalité des sexes. En 1981, l'arrivée au pouvoir des socialistes modifie, en effet, significativement la donne puisque le ministère qui voit le jour offre des subventions aux groupes de femmes et promeut – sous l'impulsion du modèle européen – l'égalité des chances par des mesures spécifiques. Une action tous azimuts est développée qui s'inscrit dans une logique de rattrapage par rapport à la situation des hommes. Il n'en demeure pas moins que ce dynamisme est conjoncturel, lié à une volonté politique – plus importante à gauche – et à la personnalité de la détentrice du poste ministériel. Le *backlash* qui s'en suit au cours des deux cohabitations en est l'illustration.

Dès le début des années 1990 on assiste à un certain renouveau féministe avec d'une part, la dénonciation des violences faites aux femmes et d'autre part, les mobilisations autour de la parité politique. Dans le dernier chapitre, consacré à la dernière décennie, de 1997 jusqu'à nos jours, il s'agit de montrer comment, à nouveau, un mouvement de balancier s'est opéré avec un renforcement de ce type d'institutions, jusqu'à la fin quasi annoncée du Service des droits des femmes et de l'égalité. La période se caractérise également par un bouleversement stratégique dans la manière d'inclure une perspective d'égalité des sexes dans les politiques publiques, à savoir l'introduction du *gender mainstreaming*, traduit par approche intégrée de l'égalité. Le retour de balancier durant cette période faste est rapide et profond, facilité par le semi échec de la loi sur la parité et l'application de l'approche intégrée de l'égalité, la volonté d'encourager une politique globale de lutte contre les discriminations sans distinguer les critères entre eux, la dénonciation – par une partie des féministes elles-mêmes – d'un discours qui vise à « victimiser » les femmes et par un contexte économique, à nouveau, de restriction budgétaire.

La période se clôt ainsi sur un constat de forte fragilisation. Il n'y a plus désormais de ministre ou secrétaire d'État spécifiquement en charge des droits des femmes au sein du gouvernement. Le Service des droits des femmes et de l'égalité est vivement contesté et mis en difficulté, notamment – voire principalement – au regard de ce qui constitue près de 60 % de son budget, à savoir les subventions aux associations de femmes. La Cour des comptes et le Sénat l'accuse, en effet, de laxisme et conteste l'absence de contrôle sur les résultats et l'impact réel des actions de ces associations. De plus le Service est absorbé, dans le cadre de la réforme générale des politiques publiques, dans une direction élargie de la cohésion sociale limitant encore davantage ses possibilités d'actions interministérielles.