

Les 25 ans de la Commission fédérale pour les questions féminines

par ENRICO VIOLI et ELISABETH KELLER

La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) a débuté ses activités il y a 25 ans. Elle a été instituée par le Conseil fédéral comme organe consultatif pour les questions d'égalité, et le fait qu'elle soit active depuis déjà un quart de siècle est une raison de se réjouir. Mais cela démontre aussi que la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes est un processus de longue haleine. Les améliorations dans le domaine de la situation des femmes et de l'égalité des sexes au cours des trois dernières décennies sont certes loin d'être négligeables, mais l'égalité des chances n'est toujours pas acquise à ce jour.

Les travaux de la Commission visent à atteindre l'égalité entre femmes et hommes dans tous les domaines de la société. Pour se rapprocher de ce but, la CFQF a développé tout un faisceau d'activités depuis 1976. Ce vingt-cinquième anniversaire de la Commission est donc l'occasion de jeter un coup d'œil rétrospectif sur le travail accompli et aussi de tourner un regard vers l'avenir.

1976 – 1985: Établir les bases et dégager les perspectives

Lorsque la Commission fédérale pour les questions féminines fut instituée par le Conseil fédéral en 1976, elle était la première et longtemps aussi la seule instance de politique institutionnelle en matière d'égalité au niveau national. A cette époque, les cantons et les communes ne connaissaient pas non plus d'organismes voués à cette tâche.¹ La création d'une telle instance au niveau fédéral répondait aux exigences de différentes organisations féminines et fut considérée par ces dernières comme un important progrès sur la voie de l'égalité entre femmes et hommes. En mettant sur pied la CFQF, le Conseil fédéral donnait suite à deux résolutions qui avaient été adoptées au 4e Congrès suisse des femmes de 1975. Ce qui est moins connu est que le Conseil national avait déposé en 1969 déjà deux postulats demandant également la mise en place d'une commission fédérale et l'élaboration de propositions pour une amélioration juridique et effective de la situation des femmes.

Différents milieux, dont les organisations patronales et certains partis bour-

geois, se montrèrent plutôt réticents voire hostiles à l'égard de ce projet. Même l'opinion publique n'y était pas toujours favorable et estimait que le droit de vote et d'éligibilité accordé aux femmes en 1971 au plan fédéral était une garantie suffisante de l'égalité des droits. La mise en place d'un organisme spécialement consacré à des questions féminines n'était pas considérée comme nécessaire et était même perçue ça et là comme une «tracasserie féministe». Mais comme une étude rédigée à la demande de la Commission nationale suisse pour l'UNESCO et publiée à l'occasion de l'Année internationale de la femme (1975)² démontrait également de façon éclatante que les femmes en Suisse étaient victimes d'une discrimination notoire tant dans la vie publique que privée, le Conseil fédéral prit la décision en 1976 de créer un tel organisme.

La Commission fédérale pour les questions féminines reçut pour mandat

- d'examiner les projets de loi de la Confédération sous l'angle de la politique de l'égalité et de prendre position en conséquence,

- de conseiller le Conseil fédéral et les départements de la Confédération sur les questions de la politique des femmes et de l'égalité,

- d'analyser la situation des femmes en Suisse et de suivre l'évolution en matière d'égalité entre femmes et hommes,

- de soumettre des propositions en vue d'améliorer la situation sociale des femmes et

- de collaborer avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales pour promouvoir le processus d'égalité.

Durant les premières années de son existence, la CFQF s'est surtout consacrée à des travaux de fond. Les données susceptibles de renseigner sur la situation réelle des femmes faisaient largement défaut dans de nombreux domaines. Seul l'étude de l'UNESCO déjà mentionnée réunissait pour la première fois des faits concrets mais encore incomplets sur la réalité sociale des femmes dans la famille, la politique, la formation et le monde du travail. Les publications ont donc été au cœur des activités de la Commission jusqu'au milieu des années quatre-vingt.

Il faut tout d'abord mentionner ici le rapport en quatre volumes sur la «Situation de la femme en Suisse», édité dans les années 1979 à 1984. Ce rapport recouvre les domaines «Société et économie», «Biographies et rôle», «Droit» et «Politique au féminin» et renseigne de manière exhaustive sur la réalité d'alors des conditions de vie des femmes.

La CFQF publie en outre depuis 1978 la revue «Questions au féminin» afin d'informer l'opinion publique sur l'état des problèmes de l'égalité et sur les activités de la Commission. Cette revue spécialisée, qui paraît deux fois par an, a rencontré un vif intérêt dès le départ et constitue aujourd'hui une référence importante dans le débat suisse sur l'égalité.

Les débuts de la CFQF sont également marqués par la constitution d'une bibliothèque spécialisée et d'un centre de documentation, l'établissement de contacts avec des acteurs sociaux des milieux de la politique, de l'économie, de la formation et de la culture, ainsi que par la coopération et la participation à des conférences internationales et des rencontres sous l'égide de l'ONU et du Conseil de l'Europe.

La Commission a joué un rôle important dans le cadre de l'initiative populaire pour une «Egalité des droits entre hommes et femmes», déposée en 1976, et qui visait à inscrire l'égalité dans la Constitution fédérale. La CFQF a soutenu l'initiative et contribué à l'élaboration du message du Conseil fédéral et de son contre-projet. Elle s'est employée avec succès à ce que le contre-projet du Conseil fédéral conserve tous les principes de l'initiative populaire. Le nouvel article constitutionnel sur l'égalité a été accepté par le souverain le 14 juin 1981.

En 1982, sur mandat du Département fédéral de justice et police, la CFQF élabore un catalogue des règles de droit qui contenaient des inégalités de traitement des femmes et des hommes. Ce travail fut assorti de propositions pour leur suppression et constitua ainsi la base du programme de législation du Conseil fédéral de 1986.

La CFQF a fixé ses objectifs en matière de politique de l'égalité dans un plan directeur.³ L'égalité des sexes ne doit pas uniquement viser à modifier la situation sociale des femmes. Il s'agit bien plutôt

d'un changement fondamental des valeurs sociétales qui englobe tous les domaines de l'existence et inclut les deux sexes, afin de créer les conditions d'une vie commune en partenariat et de permettre une nouvelle conception de vie pour les deux sexes. En ce sens, il n'existe pas de questions féminines en tant que telles mais uniquement des questions qui concernent la société dans son ensemble. Il s'agit de développer une vision de la société qui offre pareillement aux femmes et aux hommes la chance d'organiser leur vie selon leurs représentations, leurs capacités et leurs préférences.

La quintessence de la première décennie d'activité de la Commission fut le rapport publié en 1987 «Femmes et hommes: faits, perspectives, utopies». Celui-ci présentait un état des lieux du moment dans le domaine de l'égalité et contenait un programme d'action détaillé. Il était basé sur les recommandations adoptées à la 3e Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes à Nairobi en 1985 («Forward Looking Strategies») et sur les prises de position de la CFQF jusqu'à cette date.

Le rapport présenté après dix ans de travail ne représente cependant pas qu'une synthèse de la première décennie d'activité de la Commission. Il marque en même temps un tournant dans la politique suisse de l'égalité: l'étude des aspects fondamentaux du problème a débouché sur toute une série de propositions et exigences dans des domaines politiques concrets.

1986 – 1995: du travail de fond à la mise en œuvre

Alors qu'à ses débuts, la Commission était amenée à défricher une «terre inculte» en matière de politique d'égalité des sexes, cette situation s'était déjà profondément modifiée au milieu des années quatre-vingt. L'adoption, en 1981, de l'article constitutionnel sur l'égalité avait déclenché un processus qui amena, dans les années suivantes, les instances gouvernementales et non gouvernementales à étendre et à intensifier leurs activités dans ce domaine. Le changement social provoqua une remise en question croissante des normes féminines et masculines traditionnelles, et de moins en moins de gens vivaient selon le modèle de la famille bourgeoise. Le nouveau droit matrimonial, accepté par le peuple en 1985, est fondé sur le principe de partenaires égaux en droits et prévoit une responsabilité commune des époux pour l'éducation des enfants et l'entretien de la famille. La création de bureaux de l'égalité, en tant que services spécialisés, aux niveaux fédéral, cantonal et commu-

nal à partir de 1987, activa la discussion sur les questions féminines et d'égalité au sein des institutions et dans la population. La CFQF s'est beaucoup investie dans les travaux préparatoires pour la constitution du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes; celui-ci a pu prendre ses fonctions le 1er septembre 1988.

Cette période est également marquée par les longs travaux préliminaires relatifs à deux instruments juridiques qui sont à mettre à l'actif de la politique de l'égalité. Il s'agit, d'une part, de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité), entrée en vigueur le 1er juillet 1996, qui interdit toute discrimination dans la vie professionnelle et contient des mesures destinées à obtenir une égalité des salaires et, d'autre part, de la ratification de la Convention de l'ONU concernant l'élimination de toute forme de discrimination envers les femmes (CEDAW) du 26 avril 1997. La Commission s'est constamment engagée en faveur des deux projets par des propositions et des critiques constructives.

La CFQF a déployé une vaste gamme d'activités pour accroître la proportion des femmes en politique. Le rapport publié en 1990 «Prenez place, Madame. La représentation politique des femmes en Suisse» a rencontré un large écho. Ce thème a été repris par la CFQF de façon réitérée, par la diffusion de prospectus électoraux et d'un guide contenant des recommandations à l'attention des partis, des médias et des organisations féminines avant les élections fédérales et par le biais d'articles spécialisés dans sa revue «Questions au féminin». A partir de 1994, la Commission a en outre entamé des entretiens avec les rédacteurs en chef et les journalistes des organes nationaux de télévision et de radio et fit analyser la présence des candidates et des candidats dans les médias.

Autre terrain d'action, la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants (AVS) fut l'occasion pour la CFQF d'apporter des impulsions nouvelles à sa révision. Etant donné que les propositions du Conseil fédéral pour la 10e révision de l'AVS étaient peu satisfaisantes du point de vue de la politique de l'égalité, la Commission a élaboré son propre modèle. Celui-ci contenait, d'une part, un changement du système de la rente de couple en un système de contribution et de rente individuelle et indépendante de l'état civil (splitting) et, d'autre part, l'introduction de bonifications pour tâches éducatives et d'assistance pour les personnes ayant la garde d'enfants – deux nouveautés qui ont finalement été reprises dans le projet accepté par le souverain le 25

juin 1995. En 1988 déjà, la Commission a également soumis des propositions au Conseil fédéral pour une révision de la prévoyance professionnelle (2e pilier), dans lesquelles elle demandait, entre autres choses, que la déduction de coordination soit supprimée ou réduite, car cette règle – toujours en vigueur aujourd'hui – défavorise les femmes et, de façon plus générale, les personnes ayant un revenu modeste.

Rendre la vie professionnelle et la vie familiale mieux conciliables pour les deux sexes en créant des conditions générales judicieuses était et demeure une préoccupation majeure de la CFQF. C'est la raison pour laquelle elle s'est engagée à de nombreuses reprises en faveur d'une assurance-maternité et a établi un rapport sur les modalités de prise en charge des enfants à l'extérieur de la famille qui ouvrait des perspectives pour la Suisse. Sur le plan social, la Commission s'est également prononcée à propos de la loi sur le travail, l'assurance-chômage, les allocations familiales et les prestations complémentaires, l'assurance-maladie, l'assurance-invalidité et le régime des allocations pour perte de gain. Dans les années quatre-vingt et nonante, elle s'est aussi penchée très attentivement sur les effets juridiques du nouveau droit matrimonial et de la révision du droit du divorce.⁴

Le thème de la violence à l'encontre des femmes a occupé très tôt une place de choix dans les travaux de la Commission. En 1982, elle a présenté le rapport «Violence contre les femmes en Suisse» qui avait été rédigé sur mandat du Conseil fédéral. C'est un postulat déposé au Conseil national en 1980 qui est à l'origine de ce rapport. Contrairement à ce que souhaitait son auteure, il n'a pas été possible à la CFQF de fonder ses analyses sur des données statistiques, car celles-ci étaient quasiment inexistantes. Par la suite, la CFQF est souvent intervenue pour inciter les instances compétentes de l'administration fédérale et des pouvoirs publics à prendre d'urgence des mesures destinées à éviter la violence à l'encontre des femmes. Elle s'est notamment engagée avec véhémence pour la révision des dispositions légales du code pénal concernant les délits sexuels⁵ et pour une loi efficace sur l'aide aux victimes.⁶

Le rapport paru en 1995 «Des acquis – mais peu de changements? La situation des femmes en Suisse» clôt en quelque sorte la deuxième décennie des activités de la Commission. Tout comme le volume précédent «Faits, perspectives, utopies», édité à l'occasion des dix ans de la CFQF, cette publication fournit également un état des lieux de l'égalité entre femmes et hommes et arrive à la dure

conclusion – comme le titre le laisse entendre – qu'en dépit de certains développements positifs, la discrimination sociale que subissent les femmes se perpétue.

1996 à aujourd'hui: des conquêtes – mais encore beaucoup à faire

Le débat public organisé par la CFQF lors de la journée d'ouverture du 5e Congrès suisse des femmes (19 au 21 janvier 1996) sur le thème «Perspectives de la politique féminine et de l'égalité» fut le point de départ de la nouvelle période de travail à partir de 1996. Ce congrès a été la plus grande manifestation jusqu'alors dans l'histoire du mouvement féministe suisse. Quelque 130 organisations féminines, toutes tendances politiques et tous domaines confondus, y ont pris part et ont adopté au total 75 résolutions contenant des revendications de politique égalitariste.

Au cours de ces dernières années, la Commission a continué à traiter le problème de la violence à l'encontre des femmes. En 1996, par exemple, elle a organisé – conjointement avec le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes – le colloque national «Tolérance Zéro! Conditions d'une politique qui ne tolère pas la violence des hommes contre les femmes» et, en 1997, elle a participé à la campagne de sensibilisation «Halte à la violence contre les femmes dans le couple» qui avait été mise sur pied par la Conférence suisse des déléguées de l'égalité. Elle a aussi publié différents articles à ce sujet durant l'année 2000, afin d'attirer l'attention de milieux plus larges sur des projets cantonaux de prévention et d'intervention contre la violence domestique.

La CFQF a joué un rôle actif dans le domaine de la participation politique des femmes. En 1995 déjà, la Commission s'est prononcée publiquement en faveur de l'introduction de quotas d'hommes et de femmes en politique et a également défendu cette position dans le débat sur l'initiative populaire lancée en mars 1995 «Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales» (initiative dite des quotas) qui a finalement été rejetée par le peuple en mars 2000.

En vue des élections fédérales de 1999, la CFQF a organisé plusieurs rencontres avec les femmes responsables des questions féminines et de l'égalité dans les divers partis politiques. Le résultat concret en fut le lancement, en mai 1998, du manifeste interpartis «Davantage de femmes au Parlement!». Les revendications qu'il contenait ont par la suite servi de base de discussion lors de deux tables rondes avec les responsables des partis. La Commission est ainsi parvenue

à motiver les partis à se pencher sur la situation des femmes en politique au-delà des chapelles partisans. La même année, et toujours en prévision des élections fédérales de 1999, la Commission s'est adressée au Président de la Confédération lui demandant que le Conseil fédéral prenne des mesures destinées à améliorer la représentation des femmes au Parlement. La Commission proposait en particulier que la Confédération mette sur pied une campagne d'information et de sensibilisation. En réponse, le Conseil fédéral instaura un groupe de travail interdépartemental où la CFQF put aussi siéger. La campagne d'information n'a toutefois pas eu lieu, car – bien que le Conseil fédéral ait acquiescé à une campagne test – le Parlement a refusé de débattre les crédits nécessaires à cet effet. Mais différentes autres mesures ont pu voir le jour, par exemple la présentation du problème de la sous-représentation des femmes au Conseil national dans les instructions électorales que la Chancellerie fédérale envoie à chaque fois aux cantons, aux communes, aux écoles et aux partis ainsi qu'à tous les ménages. Par ailleurs, le dépliant «Le long chemin vers le Parlement. Les femmes lors des élections 1995 – 1999», élaboré par la CFQF en collaboration avec l'Office fédéral de la statistique et le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, a été distribué à un large public.

Dans le contexte de ces élections de 1999, la CFQF et la SRG SSR idée suisse avaient commandé une étude sur la présence des candidates et candidats dans les médias.⁷ Les résultats de cette analyse fournissent des indications très utiles sur les démarches que les partis et les médias doivent entreprendre pour améliorer la position des femmes dans les médias. Autre action d'importance: le projet de mentoring «de femme à femme» qui motive les jeunes femmes à s'engager activement dans la politique. Le projet a été lancé par le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ); le deuxième cycle de ce projet (2001/2002) s'effectue en collaboration avec la CFQF.

A l'initiative de la CFQF, des premières rencontres interpartis sur la 11e révision de l'AVS et sur la 1ère révision de la LPP ont pu avoir lieu au cours de l'année 2000. Elles ont permis d'avoir une discussion commune sur les revendications de la Commission et des femmes parlementaires en matière de politique de l'égalité. Etant donné que la Commission ne pouvait souscrire aux propositions du Conseil fédéral, elle s'est engagée énergiquement pour une amélioration des deux projets de loi.

Ces dernières années, la Commission a progressivement élargi et axé ses activi-

tés sur le travail de réseau et de lobbying. L'entretien des contacts avec le public et la collaboration avec les acteurs du monde de la politique, de l'administration, de l'économie, de la formation et de la science sont des tâches qui deviennent de plus en plus importantes. Mais l'élaboration de documents d'information et de travail demeure une activité majeure: la revue spécialisée éditée par la Commission tout comme ses autres publications continuent à susciter une forte demande. Cela vaut notamment pour le dossier d'information «Femmes, Pouvoir, Histoire. Evénements de l'histoire des femmes et de l'égalité des sexes en Suisse de 1848 à 1998», dont la publication a été conçue comme contribution aux 150 ans de la Confédération helvétique, ou encore pour les rapports «Moins égal plus. Conceptions pour la répartition du travail entre les sexes» et «Effets des mesures de déréglementation sur les femmes».

Perspectives

Le jubilé des 25 ans de la Commission fédérale pour les questions féminines coïncide avec une série d'autres événements anniversaires en matière d'égalité des sexes. Voilà tout juste 30 ans que les hommes seuls habilités à voter ont enfin approuvé le droit de vote et d'éligibilité pour les femmes au plan fédéral. Il y a 20 ans, le peuple s'est prononcé en faveur de l'introduction de l'article sur l'égalité dans la Constitution fédérale. Et il y a 10 ans, la lenteur avec laquelle se réalisait l'égalité mobilisait près d'un demi-million de femmes exprimant leur mauvaise humeur par des débrayages et des actions pleines de fantaisies.

Ce parcours bref et nullement exhaustif à travers l'histoire de la CFQF montre que la Commission a entrepris une multitude d'activités en plus de sa fonction d'organe consultatif du Conseil fédéral. Elle a développé de nouvelles idées et manières de penser, a persévéré dans ses revendications. Elle a donné l'impulsion à de nombreuses revendications en matière d'égalité qui ont entre-temps été traduites dans les faits et les a ancrées dans la politique fédérale «officielle» avec une certaine opiniâtreté. Ceci a beaucoup contribué à intégrer les revendications du mouvement féministe dans les institutions et à supprimer les inégalités dues au sexe. La CFQF demeure jusqu'à ce jour une voix importante dans la politique institutionnelle de l'égalité; depuis ses débuts, elle a constamment gagné du terrain, de l'influence et de la crédibilité.

Au cours des 25 dernières années, la Commission a pleinement joué son rôle consistant à participer à la construction et à accompagner la politique suisse de

façon active et critique. Ses succès sont manifestes, même si son influence sur les décisions politiques n'est pas «mesurable». Il faut parfois des années voire des décennies pour que les activités de la Commission portent leurs fruits et que des changements soient palpables. Oeuvrer en faveur de l'égalité est souvent un travail de coulisse qui ne présente rien de spectaculaire. Il faut ajouter aussi qu'en raison de son mandat, les moyens d'influence de la CFQF sont limités: en tant que commission extraparlamentaire de la Confédération, elle n'a pas de compétences d'application. Elle peut tout au plus formuler des recommandations et faire du travail de persuasion. Ses propositions se heurtent cependant aussi au refus et à l'incompréhension. Cela se manifeste par exemple dans le cadre de nombreuses procédures de consultation concernant des projets de lois fédérales lors desquelles les propositions de la Commission ne sont pas prises en considération ou ne sont même pas mentionnées dans le rapport sur les résultats de la consultation.

L'idée encore largement répandue que l'égalité entre femmes et hommes n'est qu'une question de modification de la situation sociale des femmes représente une autre grande difficulté. Car, en fin de compte, il ne s'agit pas seulement d'offrir aux femmes les mêmes chances qu'aux hommes mais d'évoluer vers une nouvelle conception de la vie pour les deux sexes. Celle-ci implique l'émancipation des contraintes liés aux rôles traditionnels et pourrait de ce fait également s'avérer avantageuse pour l'homme. Motiver les hommes à participer activement au processus égalitaire, voilà l'un des défis majeurs pour les années à venir.

Même après vingt-cinq ans d'activité, il reste encore beaucoup à faire pour la Commission. Durant ce quart de siècle, le contexte socio-politique et par là celui de la politique de l'égalité a changé. Mais l'objectif de créer des chances égales et nouvelles pour les femmes et les hommes reste d'actualité. La Commission s'y emploiera à l'avenir aussi.

Traduction: Marie-Claude Brulhardt

Notes

- 1 Le premier bureau cantonal de l'égalité est entré en fonction le 5 mars 1979 dans le Jura et est demeuré la seule institution de ce genre au niveau cantonal jusqu'en 1987.
- 2 Held Thomas / Lévy René: *Femme, famille et société – Enquête sociologique sur la situation en Suisse*. Collection Sociologie en Suisse, Editions Delta, Vevey, 1975, 405 p.
- 3 Cf. *Questions au féminin* No 1.1982
- 4 Le nouveau droit du divorce est entré en vigueur le 1er janvier 2000.
- 5 La révision du code pénal suisse concernant les infractions contre la vie et l'intégrité corporelle, les mœurs et la famille est entrée en vigueur le 1er octobre 1992.
- 6 La loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes) est entrée en vigueur le 1er janvier 1993.
- 7 L'étude «Elections fédérales 1999: médias, politique et sexe» a été publiée en février 2001.

Enrico Violi est licencié en sciences sociales et vice-président de la CFQF.

Elisabeth Keller est licenciée en sciences politiques et responsable du secrétariat de la CFQF.