

L'action discrète des fémocrates

Laure BERENI

Lee Ann Banaszak porte son regard sur les « féministes de l'intérieur », qui militent pour la cause des femmes à l'intérieur et à l'extérieur de l'État américain. Une enquête qui bouscule les présupposés selon lesquels l'activisme protestataire aurait toujours l'État pour cible.

Recensé : Lee Ann Banaszak, *The Women's Movement : Inside and Outside the State*, New York, Cambridge University Press, 2010, 247 p.

Professeure de science politique à Penn State University, Lee Ann Banaszak est connue des spécialistes des mouvements des femmes, et plus généralement des théoriciens des mouvements sociaux¹. Dans ce livre, elle porte son regard sur celles qu'elle désigne comme des « féministes de l'intérieur » (*feminist insiders*), des femmes ayant occupé des échelons élevés dans l'administration fédérale américaine depuis les années 1960, et qui ont milité pour la cause des femmes à l'intérieur et à l'extérieur de l'État. Elle jette ainsi un nouveau regard sur l'histoire du mouvement des femmes aux États-Unis à partir d'une enquête empirique originale, fondée sur une quarantaine d'entretiens avec des « féministes de l'intérieur » et sur un corpus d'archives militantes et personnelles. Au-delà du mouvement des femmes, l'ouvrage de Lee Ann Banaszak est une contribution importante à la théorie des mouvements sociaux : il questionne les oppositions dichotomiques qui structurent les paradigmes dominants de la politique

¹ Elle a notamment co-dirigé, avec Karen Beckwith et Dieter Rucht, un ouvrage important sur les rapports entre mouvements sociaux et institutions : *Women's Movements Facing the Reconfigured State*, New York, Cambridge University Press, 2003.

protestataire, telles que *insider* vs. *outsider*, répertoires conventionnels vs. confrontationnels, ou encore institutionnalisation vs. radicalisation.

Les recherches sur les mouvements sociaux reposent généralement sur le postulat – implicite ou explicite – que l’État constitue la cible, voir l’adversaire principal de leur action². L’intégration des membres d’un mouvement social dans les institutions a été traditionnellement analysée comme la marque de son succès³, mais aussi comme un processus de « déradicalisation [de ses] objectifs » (*deradicalization of [its] goals*) (p. 15).

Les recherches sur les mouvements des femmes contemporains sont particulièrement propices à une remise en cause de cette vision dominante : depuis une vingtaine d’années, une riche littérature a montré que les contestations féministes peuvent s’épanouir *dans* les institutions, et qu’il existe un *continuum* de formes de protestations de l’intérieur à l’extérieur des institutions. Envisageant la bureaucratie comme une configuration institutionnelle complexe et traversée par des tensions internes, les recherches sur le « féminisme d’État » (*state feminism*) ont en effet mis au jour la dimension potentiellement contestataire de l’action des instances étatiques chargées de promouvoir le statut des femmes et l’identité parfois militante des « fémocrates » (*femocrats*, néologisme croisant « bureaucrates » et « féministes ») qui y travaillent⁴.

Si elle inscrit son étude dans la filiation de ces recherches, Banaszak entend toutefois en tirer toutes les conséquences théoriques : la frontière rigide entre mouvement et État reste, selon elle, insuffisamment questionnée. En s’appuyant sur une idée initialement formulée par la sociologue Mary Katzenstein à propos des protestations féministes

² Voir notamment Doug McAdam, Sidney Tarrow, Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, New York, Cambridge University Press, 2001. Pour une critique stimulante de cette perspective théorique, voir Olivier Fillieule, « De l’objet de la définition à la définition de l’objet. De quoi traite finalement la sociologie des mouvements sociaux ? », *Politique et Société*, vol.28, n°1, 2009, p. 15-26.

³ William Gamson distingue deux critères pour mesurer le succès des mouvements sociaux : l’intégration de ses acteurs (« acceptance ») et de ses revendications (« *new advantages* »). Voir William A. Gamson, *The strategy of social protest*, Belmont, Calif., Wadsworth Pub, 1990 [1975].

⁴ Voir notamment Stetson, Dorothy McBride et Mazur, Amy G. (eds.) (1995), *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks, Sage ; Revillard, Anne (2007), *La cause des femmes dans l’État : une comparaison France-Québec (1965-2007)*, Thèse de doctorat en sociologie, ENS Cachan.

déployées dans l'Église catholique et l'armée aux États-Unis⁵, elle critique l'association mécanique généralement opérée entre le *lieu* de l'action politique, ses *modalités* et ses *objectifs* : « le terme '*insider*' est souvent utilisé de manière relâchée pour désigner non seulement la position à l'intérieur de l'État, mais aussi une combinaison de tactiques conventionnelles et d'objectifs de réforme limités » (« the term '*insider*' is often used loosely to delineate not just location inside the state, but a combination of a conventional tactics and goals of limited reform », p. 11). Or des féministes défendant la cause des femmes aux plus hauts échelons de l'État ont pu avoir, écrit-elle, un « statut d'*outsider* » parce que « l'exclusion du système politique n'est pas entièrement fonction de la position occupée » (« *exclusion* from the polity is not completely synonymous with *location* », p. 8) ; tout en travaillant dans et pour l'État, elles ont pu chercher à remettre radicalement en cause la structure inégale des rapports de genre, y compris – et en premier lieu peut-être – tels qu'ils s'incarnent dans les discours et pratiques de l'État. Ces *insiders* féministes relèvent d'une « zone d'intersection mouvement-État » (*movement-state intersection*), définie comme « un réseau d'acteurs ou d'organisations du mouvement [qui] est localisé à l'intérieur de l'État » (« a network of movement actors or organizations [that] is located within the state », p. 8). Cette zone ne constitue pas un « allié » du mouvement dans l'État, ni un secteur de la bureaucratie partiellement « capté » par des demandes sociales extérieures ; la zone mouvement-État fait *partie intégrante* du mouvement des femmes. Dans les sept chapitres qui suivent, Banaszak démontre que ce réseau de militantes dans l'État a joué un rôle actif dans le façonnement des formes organisationnelles, des tactiques et des objectifs du mouvement féministe américain depuis sa renaissance dans les années 1960.

L'institutionnalisation à la source du mouvement

Prendre au sérieux l'intersection mouvement-État conduit notamment Banaszak à renverser la temporalité traditionnelle des travaux sur l'institutionnalisation des mouvements sociaux, qui considèrent généralement celle-ci comme une *réponse* des

⁵ Mary F. Katzenstein, *Faithful and Fearless. Moving from Feminist Protest Inside the Church and the Military*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

gouvernements face aux pressions du mouvement⁶. Elle montre plutôt que l'action d'un réseau étroit de bureaucrates féministes a contribué à l'essor du « nouveau » mouvement des femmes dans les années 1960. Disséminé dans les départements et agences fédérales, un petit nombre de femmes a accédé, depuis la Seconde guerre mondiale, aux échelons élevés de la bureaucratie américaine. Ces femmes forment un réseau d'interconnaissance, notamment parce qu'elles se fréquentent dans des associations féminines – souvent professionnelles – constituées à l'ère de la « première vague », dans la première moitié du XX^e siècle. La création en 1961 de la Commission présidentielle sur le statut des femmes (*Presidential Commission on the Status of Women*), qui mobilise un certain nombre d'entre elles, contribue à resserrer leurs liens mutuels et favorise la consolidation, chez elles, d'une « conscience féministe ». À partir du milieu des années 1960, un nouveau champ d'activisme s'ouvre pour elles, avec la mise en place de la législation des droits civiques et d'agences chargées de son application (notamment l'*Equal Employment Opportunity Commission* – EEOC). Ces « féministes de l'intérieur » s'engagent alors dans une intense mobilisation pour l'application du principe de non-discrimination selon le sexe. Bien que ce principe soit inscrit dans le Titre VII de la loi de 1964 sur les droits civiques, son application se heurte aux législations « protectrices » qui, depuis le début du XX^e siècle, réservent aux travailleuses des traitements spécifiques au nom de leur rôle de mères. L'enquête montre que l'activisme de ces bureaucrates féministes, et les ressources liées à leur statut d'*insiders* (information, réseaux, moyens matériels...), ont été cruciales dans les étapes initiales de la structuration de NOW (*National Organization for Women*), la principale organisation féministe « libérale » de la seconde vague, créée en 1966. Au même moment, ces féministes de l'intérieur – dont la plupart sont juristes de formation – s'engagent dans un travail de défense juridique de cause (*cause lawyering*⁷) : elles suscitent et alimentent discrètement les premières plaintes pour discrimination selon le sexe transmises à l'EEOC. Ainsi, par un travail presque invisible, elles ont activement contribué à la création d'un « nouveau » mouvement féministe, et à la consécration juridique, politique et sociale du paradigme de la non-discrimination selon le sexe.

⁶ Stetson et Mazur (eds.) *Comparative State Feminism...*, *op. cit.*

⁷ Austin Sarat, Stuart A. Scheingold, (eds.), *Cause lawyers and social movements*, Stanford, CA, Stanford Law and Politics, 2006.

Lieux, tactiques et fins de l'action contestataire

L'analyse fine des discours et des pratiques des militantes féministes à l'intérieur de l'État dément une autre fausse évidence sur l'institutionnalisation des mouvements sociaux : l'idée que les participants des mouvements qui pénètrent dans les cercles des institutions seraient forcément plus modérés, acquis à des méthodes conventionnelles et limités dans leurs horizons protestataires, soit parce que ce type de position professionnelle attirerait ce type de profil politique, soit parce que de telles préférences découleraient mécaniquement de l'inscription dans un univers bureaucratique.

Les quarante femmes étudiées par Banaszak sont, comme on peut s'y attendre au regard de leur position professionnelle aux échelons élevés de la bureaucratie fédérale, socialement « surselectionnées » par rapport à l'ensemble des femmes et par rapport au mouvement des femmes en particulier : plus souvent blanches et issues des couches moyennes et supérieures, plus âgées, et plus diplômées. La majorité affirme une proximité au féminisme libéral, et nombre d'entre elles se rattachent à ce que la sociologue Jo Freeman a nommé la « branche ancienne » (*older branch*), du mouvement des femmes de la seconde vague, par opposition à la « branche récente » (*younger branch*), composée par des étudiantes de la *New Left* et affirmant un agenda et des modes d'action plus radicaux⁸.

Mais les entretiens approfondis menés avec ces bureaucrates féministes conduisent à reconsidérer l'évidence de leur étiquette réformiste. Un tiers des enquêtées (p. 76) se définissent comme « souhaitant un changement radical » (*seeking radical change*), et conçoivent l'oppression de sexe comme systémique et articulée avec d'autres rapports de pouvoir (tels que les rapports de classe et de race). Surtout, Banaszak montre que leur position d'intermédiaire (*broker*) entre le mouvement et l'État leur donne le pouvoir d'arbitrer stratégiquement entre moyens d'action conventionnels et tactiques confrontationnelles, entre une action à l'intérieur ou à l'extérieur de l'État. Le portrait brossé de ces bureaucrates n'est pas celui d'avocates de la cause des femmes loyales à

⁸ Jo Freeman, « The Origins of the Women's Liberation Movement », *American Journal of Sociology*, vol.78, n°4, 1973.

une conception libérale et étroitement réformatrice : elles oscillent pragmatiquement entre plusieurs modalités d'action selon le contexte et leurs perceptions de la situation. Ainsi, conclut Banaszak, la distinction réformisme/radicalisme doit être envisagée comme un continuum et non pas comme une dichotomie nette.

L'inscription dans la bureaucratie n'implique donc pas nécessairement l'adoption d'une posture fidèle aux visions dominantes du genre à l'œuvre dans le champ politique et bureaucratique. Un activisme contestataire peut se déployer à l'intérieur de l'État. S'il est invisible, c'est parce qu'il est souvent mené « sous le radar » (*under the radar*). C'est le cas, notamment, lorsque l'administration est ouvertement hostile à l'agenda féministe. Pendant les années Reagan, marquées par des attaques ouvertes contre le droit à l'avortement et l'égalité professionnelle, certaines de ces bureaucrates ont maintenu leur activisme féministe en utilisant une gamme de tactiques pour échapper au regard de leur tutelle politique : elles ont mis en sommeil provisoirement certaines préoccupations pour rediriger leur énergie militante vers d'autres domaines de politique féministe moins surveillés ou moins controversés ; elles ont parfois rusé pour concilier la loyauté professionnelle avec leurs objectifs politiques. Par exemple, Banaszak montre qu'à travers leur travail d'expertise, ces bureaucrates ont pu, derrière les habits de la neutralité technique, offrir aux organisations féministes des ressources discursives pour défaire la position politique qu'elles devaient défendre officiellement⁹.

Bureaucrates du mouvement ou institutions militantes ?

L'ouvrage de Banaszak ouvre de stimulantes perspectives de recherche tant pour les spécialistes des mouvements des femmes que pour les théoriciens des mouvements sociaux. Toutefois, si l'objectif est d'explorer l'imbrication entre mouvements et institutions, il me semble qu'une discussion peut être engagée sur la définition qu'elle donne de « l'intersection mouvement-État ». La focale placée sur un réseau de militantes est, sans aucun doute, une clé précieuse de cette analyse : elle permet de repérer les

⁹ Dans une perspective proche, Anne Revillard a exploré très finement les usages de « l'expertise critique » dans les contestations féministes à l'intérieur de l'État en France (« L'expertise critique, force d'une institution faible ? Le Comité du travail féminin et la genèse d'une politique d'égalité professionnelle en France (1965-1983) », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°2, 2009).

continuités objectives (caractéristiques sociales, carrières) et subjectives (discours et perceptions) entre le mouvement des femmes et une petite fraction de la bureaucratie, y compris en dehors des secteurs institutionnels officiellement chargés des droits des femmes. Mais Banaszak présente cette approche par les *actrices* comme la meilleure façon de saisir l'intersection mouvement-État (chapitre 1), balayant un peu vite l'intérêt heuristique des approches par les *institutions*. Plusieurs recherches ont en effet montré que les structures défendant la cause des femmes dans l'État peuvent être analysées comme des institutions *militantes*, et non pas seulement comme des institutions investies *par* des militantes¹⁰. Pour reprendre les termes de Katzenstein, ces instances peuvent être considérées comme des « habitats organisationnels » (*organizational habitats*) au sein de l'État, où « des mobilisations pour le changement organisationnel peuvent s'originer » (*the organizing for institutional change can originate*)¹¹. Même si elles oscillent entre leur allégeance à l'égard du mouvement et leur adhésion aux normes de fonctionnement bureaucratique, même s'il s'agit de « ghettos de politique publique » (*policy ghettos*) à la marge de l'État (et sans doute précisément, en partie pour cette raison), leur existence fournit un cadre organisationnel et discursif susceptible de soutenir et de légitimer la contestation féministe dans l'État, et permettant la circulation de discours et pratiques militantes entre l'intérieur et l'extérieur de l'État. Certains travaux ont notamment souligné que ces institutions peuvent, dans des périodes de déclin du mouvement des femmes « dans la rue », jouer comme des « structures de rémanence » (*abeyance structures*), selon les termes de Verta Taylor : elles offrent un environnement organisationnel et culturel propice au maintien de réseaux militants, de savoirs et savoirs-faires féministes, qui « passent » ainsi d'une vague de mobilisations féministes à l'autre¹². Pour revenir au cas des États-Unis, étudié par Banaszak, il serait intéressant d'interroger le rôle que les institutions spécifiquement chargées de défendre les droits des

¹⁰ Sur ce point, voir Mary F. Katzenstein, *Faithful and Fearless...*, op.cit ; Anne Revillard, *La cause des femmes dans l'État...*, op.cit.

¹¹ Mary F. Katzenstein, « Stepsisters: Feminist Movement Activism in Different Institutional Spaces », in D. S. Meyer et S. Tarrow (eds.), *The Social Movement Society*, Rowman and Littlefield, 1998, p. 197.

¹² Verta Taylor, « La continuité des mouvements sociaux. La mise en veille du mouvement des femmes », in Olivier Fillieule (dir.), *Le désengagement militant*, Paris, Belin, 2005 [1989] (trad. fr. par O. Fillieule) ; Suzanne Staggenborg, « Social Movement Communities and Cycles of Protest: The Emergence and Maintenance of a Local Women's Movement », *Social Problems*, vol.45, n°2, 1998.

femmes dans l'administration fédérale ont joué dans le maintien d'un *réseau* de bureaucrates féministes, et dans la légitimation d'une *culture* féministe à l'intérieur et à l'extérieur de l'État des années 1960 à nos jours, au-delà des fluctuations de l'activisme et de la réception politique du féminisme.

Publié dans laviedesidees.fr, 14 janvier 2011.

© **laviedesidees.fr**