Les instruments d'une politique de changement social : information juridique et communication dans les politiques d'égalité

Anne Revillard

▶ **To cite this version:**

Anne Revillard. Les instruments d'une politique de changement social : information juridique et communication dans les politiques d'égalité. 2013. hal-00972730

HAL Id: hal-00972730

https://sciencespo.hal.science/hal-00972730

Preprint submitted on 3 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques

LIEPP Working Paper

October 2013, nº16

Les instruments d'une politique de changement social : information juridique et communication dans les politiques d'égalité

Anne Revillard

Sciences Po, OSC-LIEPP

anne.revillard@sciencespo.fr

Sciences Po | LIEPP
27 rue Saint-Guillaume
75337 Paris Cedex 07
Tel : 01 45 49 83 61
www.sciencespo.fr/liepp

© 2013 by Anne Revillard. All rights reserved.

Les instruments d'une politique de changement social : information juridique et communication dans les politiques d'égalité

Document de travail

Résumé : Fondée sur un travail de sociologie historique des institutions dédiées à la promotion de la cause des femmes dans l'Etat en France et au Québec, cette contribution s'intéresse aux instruments d'action publique dans lesquels se sont matérialisées les politiques d'égalité dans leurs deux premières décennies (1970-1990). Les dispositifs d'information juridique et de communication sont plus spécifiquement étudiés en tant que révélateurs de deux caractéristiques essentielles des politiques d'égalité, analysées ici en termes de politique des droits (l'information juridique entendant faciliter l'accès aux droits et l'effectivité de ces derniers) et de politique des symboles (par une manipulation de symboles, et notamment d'images, visant à favoriser une transformation du statut social des femmes).

Anne Revillard

Sciences Po, OSC-LIEPP

Les institutions gouvernementales et paragouvernementales formellement dédiées à la promotion des droits et du statut des femmes, dont l'action est couramment désignée sous l'expression « féminisme d'Etat », constituent un objet difficilement saisissable à l'aune des cadres d'analyse habituels de la sociologie et de la science politique. La démarche de promotion de la cause des femmes et de l'égalité entre les sexes, lorsqu'elle s'exprime dans l'Etat, doit-elle s'analyser comme la prolongation d'une entreprise militante ou comme l'émergence d'un nouveau secteur de l'action publique ? Cet objet relève-t-il conséquemment de la sociologie des mouvements sociaux ou de l'analyse des politiques publiques ? En pratique, les cadres d'analyse les plus divers ont été appliqués à - et amendés par - l'étude du « féminisme d'Etat », conduisant à parler de « politique publique féministe » (*feminist policy*) (Mazur, 2002) aussi bien que « d'institutions militantes » (*contentious institutions*) (Bereni et Revillard, 2011). Ce flottement des cadres d'analyse est révélateur du caractère hybride de l'objet lui-même : pour autant que les moyens limités qui lui sont dédiés permettent de parler d'une politique publique, celle-ci s'affirme dans bien des cas (quoique de façon non systématique) comme une politique publique à vocation transformatrice, porteuse d'un objectif de transformation sociale faisant échos à des dynamiques militantes dans la société civile. En quoi consiste cet objectif dans les configurations sociohistoriques où il est effectivement affirmé, et dans quels instruments d'action publique et logiques d'action s'incarne-t-il?

Il convient tout d'abord de souligner que cette orientation transformatrice n'est pas le fait de toutes les institutions étatiques officiellement dédiées à la promotion des droits et du statut des femmes. Amy Mazur et Dorothy McBride insistent ainsi sur la nécessité d'appréhender le positionnement de ces institutions relativement à des débats de politique publique spécifiques (formation professionnelle, prostitution, parité en politique, etc.), ces instances étant susceptibles (selon l'époque, le contexte politique, le sujet débattu…) d'épouser ou non les objectifs de transformation des rapports sociaux de sexe promus par les mouvements féministes dans la société civile (McBride et Mazur, 2010). Bien qu'une telle étude « au cas par cas » revête un intérêt incontestable, l'analyse historique fait également apparaître des formes de continuité dans la vocation générale que se donnent ces institutions et dans les valeurs qui guident au quotidien leurs actrices. L'étude des cas français et québécois sur laquelle s'appuie cet article[i] donne à voir une lecture dominante des rapports entre hommes et femmes en termes d'inégalité et une volonté de remise en question de ce

système inégalitaire par une amélioration du statut social des femmes : il s'agit de faire des femmes des sujets de droits, de les rendre plus autonomes, *empowered*, affirmées. Comment un tel objectif de transformation sociale et culturelle, ambitieux s'il en est, se traduit-il concrètement dans les activités des institutions dédiées à la cause des femmes dans l'Etat ? Ponctuellement énoncée dans des discours et programmes d'action, cette orientation peut être plus sûrement attestée par les instruments dans lesquels elle s'incarne et par lesquels ces politiques cherchent effectivement à toucher leur public. L'instrument sera caractérisé ici, en reprenant la définition proposée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, 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, 2004 : 13). C'est à ces instruments que nous nous intéresserons dans le cadre de cette contribution, afin de saisir dans quels dispositifs concrets s'incarne cette volonté de transformation sociale qui guide le féminisme d'Etat ; l'instrument nous intéresse ici en tant qu'il « matérialise les intentions » (Lascoumes et Simard, 2011 : 6). Sans aborder l'ensemble des instruments d'action publique relevant de la défense de la cause des femmes dans l'Etat[ii], nous prêterons une attention particulière à deux grands ensembles (qui se recoupent partiellement) d'instruments dont le déploiement a joué un rôle fondateur dans les deux premières décennies d'existence des institutions étudiées (1970-1990), l'information juridique et le travail de communication entendu au sens large (organisation d'événements, diffusion d'images et de symboles). Ces deux familles d'instruments sont en effet révélatrices de deux facettes essentielles des politiques d'égalité, que nous analyserons en termes de politique des droits (visant, par le biais de l'information juridique, à favoriser l'accès aux droits et l'effectivité des droits des femmes) et de politique des symboles (par une manipulation de symboles, et notamment d'images, visant à favoriser un changement culturel et social, une transformation du statut social des femmes). Avant d'aborder successivement ces deux facettes de l'instrumentation des politiques d'égalité, il importe toutefois d'évoquer sa principale caractéristique structurelle, à savoir sa faiblesse.

Une capacité d'intervention autonome limitée

Les instruments d'action publique évoqués ici doivent être appréhendés dans le contexte de la capacité d'action autonome extrêmement limitée qui est celle des institutions explicitement dédiées à la cause des femmes dans l'Etat. Les limites pesant sur l'action de ces dernières tiennent à la fois à leur marginalité au sein de l'appareil gouvernemental et au

caractère transversal du sujet dont elles traitent, qui leur impose de composer avec d'autres acteurs étatiques.

Des institutions faibles

La promotion de la cause des femmes dans l'Etat présente des visages institutionnels différents au Québec, où elle est prise en charge par une structure duale et stable, et en France, où les formats institutionnels se sont diversifiés au fil des années.

Au Québec ont été créées en 1973 et 1979 les deux instances constituant les piliers de la défense de la cause des femmes dans l'État, d'une stabilité remarquable depuis lors : un Conseil consultatif, le Conseil du statut de la femme (créé en 1973), et une instance de type ministériel, le Secrétariat à la condition féminine, intervenant en soutien à la ministre responsable de la Condition féminine (nommée pour la première fois en 1979). A ces deux instances centrales est venue s'ajouter en 1996 une Commission de l'équité salariale, chargée de la mise en œuvre de la loi sur l'équité salariale.

En France, au-delà de la seule fonction ministérielle qui retient le plus souvent l'attention, la cause des femmes s'incarne dans l'Etat par une diversité d'institutions, résultant de la sédimentation de dispositifs aux statuts et appellations divers (Revillard, 2007 ; Dauphin, 2010). Se sont ainsi succédés ou ont coexisté au fil des années conseils consultatifs, secrétariats d'Etat, instances ministérielles, centres d'information, délégations parlementaires ou observatoire, prenant en charge les thématiques du « travail féminin », de la « condition féminine », des « droits des femmes », de « l'égalité professionnelle » ou encore de la « parité ». Par-delà la diversité des statuts et des appellations, cinq grands types d'institutions peuvent être distingués : des instances consultatives (Comité du travail féminin (1965-1981), Conseil supérieur de l'égalité professionnelle (depuis 1983), Observatoire de la parité (depuis 1995)), des fonctions à caractère ministériel (ministre, secrétaire d'État, etc.), une administration centrale (le Service des droits des femmes), une administration déconcentrée (Déléguées régionales et chargées de mission départementales), et des instances au statut hybride, semi associatif, semi étatique, les Centres d'information sur les droits des femmes, sur lesquelles nous reviendrons dans la partie suivante.

Par-delà ces différences entre les situations québécoise et française, un même constat peut être dressé quant à la faiblesse des ressources dont disposent ces différentes instances : pouvoirs généralement faibles (plusieurs instances à vocation consultative ou de coordination), moyens de fonctionnement souvent limités et instables, et surtout moyens d'intervention très restreints.

Une action transversale

Cette capacité d'action autonome limitée pousse les instances concernées à se tourner vers d'autres acteurs gouvernementaux : faute de moyens, on « fait faire » par d'autres. Mais au-delà du manque de moyens, ce dialogue avec les autres acteurs gouvernementaux est rendu nécessaire par le caractère transversal de l'enjeu traité, que la démarche de *gender mainstreaming* a particulièrement mis en lumière dans les années récentes. Le genre constituant une dimension structurante de la vie sociale, pratiquement toutes les politiques publiques affectent d'une manière ou d'une autre les relations de genre (Dandurand, Jenson et Junter, 2002). Loin d'être seules à intervenir dans ce domaine, les instances du féminisme d'Etat doivent ainsi composer avec d'autres politiques publiques sectorielles souvent plus fortement instituées et dont la portée peut s'avérer beaucoup plus conséquente (politiques familiales, politiques du travail et de l'emploi, politiques d'éducation, politiques de sécurité, politiques migratoires, etc.). Dans bien des cas, leur action n'aura de sens qu'en tant qu'elles parviendront à infléchir l'action d'autres acteurs gouvernementaux : une lutte efficace contre le sexisme dans les manuels scolaires ne peut s'envisager sans un partenariat avec le ministère de l'Education ; la mise en place d'une politique de lutte contre les violences conjugales passe par une collaboration avec l'Intérieur et la Justice... Ceci place les institutions étatiques dédiées à la cause des femmes dans une situation de dialogue, parfois conflictuel avec des responsables ministériels auprès desquels elles doivent établir leur légitimité et qu'elles doivent convaincre du bien-fondé de leurs propositions.

En d'autres termes, les institutions étudiées « font faire » bien plus qu'elle ne « font » elles-mêmes, et les analyses proposées ici, cantonnées aux instruments que ces institutions déploient en propre lorsqu'elles s'adressent à leur public, doivent être lues à la lumière de cette limite importante. Le travail quotidien des instances étudiées consiste bien plus en un ensemble d'activités relevant de l'expertise critique, du lobbying, de ce que nous avons décrit par ailleurs comme une forme de militantisme gouvernemental visant à faire changer des politiques publiques définies par d'autres, faisant de ces institutions des « institutions militantes » (Bereni et Revillard, 2011, 2012). Les démarches d'intervention plus autonomes que nous décrivons dans le cadre de cette contribution ne constituent donc qu'une partie mineure des activités des instances étudiées. Cette capacité d'action limitée n'en constitue pas moins justement un révélateur intéressant des priorités et objectifs qui sont au cœur du féminisme d'Etat. Les deux familles d'instrument que nous étudierons ici permettent

d'éclairer, en substance, ce en quoi le féminisme d'Etat relève d'une politique des droits et d'une politique des symboles.

Information juridique : les instruments d'une politique des droits

En France comme au Québec, la mise en place de dispositifs d'information, et notamment d'information juridique relative aux droits des femmes, constitue historiquement une des premières traductions matérielles de l'institutionnalisation de la cause des femmes dans l'Etat. La politique à l'égard des femmes se définit ainsi de façon centrale comme une politique des droits (Scheingold, 1974), visant à favoriser l'effectivité des droits des femmes. Dans cette politique publique, l'accès aux droits n'est pas conçue comme une fin en soi mais comme un levier de déstabilisation des inégalités de genre (comme le révèlent bien, comme nous le verrons, les usages de l'information juridique en matière de droit familial dans le cas québécois).

Les dispositifs permanents d'information et de réception des plaintes

En France, avant même que ne soit nommée la première Secrétaire d'Etat à la condition féminine (Françoise Giroud, en 1974), est créé en janvier 1972 à Paris un « Centre d'information féminin » (CIF). Si elle constitue une forme de réponse au renouveau des mobilisations féministes, cette création intervient aussi dans un contexte plus général où l'information gouvernementale devient un enjeu particulièrement saillant des réformes de l'Etat (Baudot, 2011, Bezès, 2009), et alors que les dispositifs d'accès au droit connaissent un important développement, notamment dans le secteur associatif (Lejeune, 2011). Bien qu'ayant formellement le statut d'association (loi 1901), ce centre est créé sur l'impulsion des pouvoirs publics et placé sous leur tutelle, étant statutairement dirigé par un conseil d'administration composé de représentants de différents ministères et organismes publics. Investi d'une triple mission d'information, « juridique », « professionnelle », et « sur la vie quotidienne » (CNIDFF, 2002 : 13), le Centre assure cette mission par un service d'information téléphonique, mais ouvre également des permanences au public. A partir de 1972 se créent parallèlement des CIF en province ; on en compte une dizaine en 1974. En 1976, le CIF emploie 18 personnes à Paris et 8 en province, et dispose d'un budget total de 11,5 millions de francs. Le dispositif verra ensuite ses ressources et son ancrage territorial nettement renforcés sous l'impulsion d'Yvette Roudy, ministre des droits de la femme entre 1981 et 1986 (Jenson et Sineau, 1995). Sous son mandat, le nombre de centres, rebaptisés « Centres d'information des droits des femmes », passe d'une trentaine à environ 140, et le ministère se prévaut en 1986 de la création de 170 emplois dans les CIDF[iii]. Le centre

national, rebaptisé CNIDF, se voit par ailleurs durablement consolidé par l'achat d'un bâtiment à Paris. Le changement d'appellation, de « Centre d'information féminin » à « Centre d'information sur les droits des femmes », traduit le caractère crucial de l'accès à l'information juridique dans la politique des droits des femmes telle que la conçoit la ministre. Ainsi, dans une allocution au Conseil d'administration du Centre d'information en décembre 1981, Yvette Roudy développe l'idée selon laquelle l'accès à l'information sur les droits est la clé de l'effectivité des acquis juridiques sectoriels qui constituent par ailleurs la cible de l'action du ministère (égalité professionnelle, contraception et avortement) :

> *« L'information est, en effet, l'un des trois axes prioritaires de l'action de mon ministère, les deux autres étant […] le droit des femmes à l'emploi et à la formation professionnelle, le droit à la libre disposition de leur corps ; ces deux dernières priorités étant intimement liées à la première puisque c'est par l'information qu'elles auront de leurs droits que les femmes gagneront la place qui est la leur dans notre société*[iv] *».*

Cette vocation d'information juridique reste ensuite centrale dans l'action des CIDF. Au début des années 2000, les centres revendiquent ainsi le traitement d'environ 500 000 demandes par an, dans des domaines aussi divers que le droit familial, l'accès à l'emploi ou encore la lutte contre les violences conjugales (CNIDFF, 2002 : 16).

Si la longévité des CIDF en fait un pilier de la politique des droits des femmes en France, le dispositif comparable créé au Québec n'a pas connu une pérennité similaire. Il est pourtant intéressant de constater, à partir de l'étude des débats ayant précédé la création du Conseil du statut de la femme, que la mission d'information, et même au-delà, de traitement des « plaintes » des femmes, était initialement conçue comme un axe structurant de la future institution. Ainsi, le groupe de travail créé en 1972 par le Premier ministre Bourassa et chargé d'étudier le projet de création d'un « Office de la femme » porté par la Fédération des femmes du Québec (FFQ) propose la création d'organisme à caractère consultatif rattaché au Conseil exécutif, qui

> *« devrait avoir des fonctions de recherche, d'information et d'éducation. Il recevrait les plaintes, les référerait aux bons endroits et s'assurerait qu'on y donne suite. Il formulerait, à l'intention du Conseil des ministres, des politiques gouvernementales en vue d'assurer une plus grande égalité des droits et du statut de la Femme. (…)Ce Conseil supérieur des droits et du statut de la Femme pourrait être l'embryon d'une éventuelle commission des droits de l'homme*[v] *».*

La loi n°63 sur le Conseil du statut de la femme, adoptée en 1973, ne reprend pas en tant que telle cette mission de traitement des plaintes, mais l'information, et notamment l'information juridique, n'en reste pas moins une des trois missions essentielles de l'organisme telles que définies dans la loi. Le CSF est en effet investi d'une triple mission d'avis auprès du Ministre, de recherche et d' « information au public » sur tous les sujets « qui

concernent l'égalité et le respect des droits et du statut de la femme » (art. 3). Gommée dans la loi, la vocation de traitement des plaintes n'en réapparaît pas moins dans la réalité des activités du Conseil, qui se dote dès sa création d'un « bureau de réception et d'analyse des plaintes » qui prendra ensuite le nom d'« Action-femmes ». Ce service prend principalement la forme d'une permanence téléphonique assurée par six personnes en 1983. Un rapport d'activité datant de 1983[vi] atteste la prédominance des questions relatives au droit familial dans les demandes reçues (58% des demandes), suivies par les questions relatives au travail (congé maternité notamment), puis par les affaires sociales (allocations familiales, pensions de vieillesse, etc.). Bien que d'échelle plus modeste (environ 5000 demandes avaient été traitées par Action-femmes à la fin de la décennie 1970) que son équivalent français, et de pérennité plus limitée (le service de réception des plaintes est supprimé en 1989 dans le contexte de restrictions budgétaires), ce service témoigne de l'importance de l'enjeu de l'information juridique pour ces structures défendant la cause des femmes dans l'Etat.

L'évolution de ce petit service est par ailleurs instructive quant aux référents normatifs et aux transformations des instruments d'une politique des droits des femmes. Ce service a en effet connu au début des années 1980 une réorientation de la réception des « plaintes » et des « demandes d'information » individuelles vers des démarches plus actives de diffusion de l'information juridique passant notamment par l'édition de documents imprimés (brochures, guides). Cette réorientation, telle que décrite ici dans un document interne au service datant de 1980, fait suite au constat de l'efficacité limitée d'une action conçue comme « curative », là où une intervention en amont (plus « préventive ») aurait pu permettre d'éviter le problème conduisant à la plainte :

> *« Il est permis de se demander, à ce stade-ci, si l'énergie consacrée à apporter des solutions curatives aux problèmes des femmes n'aurait pas été mieux employée si on avait coordonné l'action de renseignement avec l'action de prévention. L'écoute téléphonique permet peut-être aux femmes de mieux vivre certains problèmes, mais elle ne permet, en aucun cas, de les éviter*[vii] *».*

S'il fait échos à un débat classique au sujet des dispositifs d'accès au droit, entre approches « réactive » et « proactive » (Lejeune, 2011 : 78-81, Black, 1973), ce constat fait par le Conseil du statut de la femme est plus spécifiquement provoqué un enjeu précis de droit familial, soit le choix du régime matrimonial et ses incidences patrimoniales pour les femmes en cas de divorce. Concrètement, le service était confronté à un grand nombre d'appels de femmes qui, ayant signé des contrats de mariage en séparation de biens (pratique encore courante au Québec en dépit de l'institution en 1969 de la société d'acquêts comme régime

matrimonial légal), se retrouvaient démunies suite à un divorce. Une ancienne agente de ce service déplore ainsi le fait que les femmes appelaient peu au moment du mariage, ce qui aurait permis de les prévenir quant aux risques financiers d'un contrat en séparation de biens :

> *« Ca arrivait, qu'il y en ait qui nous appellent avant de se marier, mais ce n'était pas beaucoup. On le déplorait, d'ailleurs. On se disait que ce serait bien, qu'il y en ait plus qui nous appelaient. Mais on avait l'impression que les catalogues de robes de mariées, c'était suffisant.[rires] On se disait : si elle nous appelait aussi, il y a peut-être des choses qui... Les contrats en séparation de biens, il y en aurait peut-être moins ».* (Entretien Q10).

L'usage fait de l'instrument révèle bien ici l'orientation normative de la politique : bien que les agentes d'Action-Femmes se défendent nettement de faire du « conseil » juridique, distinguant leur rôle de celui des avocats et insistant sur la neutralité de leur posture, leurs interventions sont nettement orientées en fonction de ce que le Conseil définit comme le plus favorable aux intérêts des femmes, en l'occurrence ici le choix de la société d'acquêts. Ceci apparaît encore plus nettement dans le témoignage d'une autre agente (c'est nous qui soulignons) :

> *« Moi, j'avais été embauchée à Action-femmes pour faire des projets d'information pour les femmes* pour qu'elles choisissent la société d'acquêts… *qui était en fait le régime légal, donc elles n'avaient même pas besoin de faire un choix ! Et nous, pendant toutes ces années-là, on disait aux femmes « faites attention ! ». Donc ça, c'était « le pain et le beurre » de nos renseignements pendant toutes ces années-là ».* (Entretien Q25).

Ce cas montre bien comment l'information juridique peut être utilisée par les institutions du féminisme d'Etat comme un instrument de lutte contre les inégalités de genre dans leur dimension économique, ici par une tentative d'influence sur la répartition des ressources entre ex-conjoints en cas de divorce (Revillard, 2009b).

La diffusion de l'information juridique par des supports écrits : guides, brochures, bulletins d'information

Le service Action-femme se réoriente donc vers la publication et la diffusion de documents d'information. Parmi ceux-ci peut notamment être mentionnée une brochure intitulée *L'amour, l'eau fraîche… et la loi*, tirée à 50 000 exemplaires en octobre 1981, qui vise à informer les futurs époux sur les aspects légaux du mariage. Le Conseil organise la diffusion de cette brochure auprès d'intermédiaires stratégiques : services de préparation au mariage, ministres du culte et protonotaires[viii]. Comme le souligne l'interviewée précédemment citée, toute une réflexion avait été menée sur les relais possibles de cette « information préventive », et la persistance du mariage religieux s'était révélé un atout à cet égard, le processus de préparation au mariage permettant de rejoindre les futurs époux avant que l'union ne soit scellée :

« J'avais essayé de faire de l'information préventive, avant le mariage, et on était notamment passé par les curés de paroisse, les services de préparation au mariage. Ce n'était pas évident de trouver les lieux où on pouvait rejoindre les femmes avant qu'elles se marient, donc on avait trouvé ça, comme il y avait encore beaucoup de mariages religieux, et il y a toujours des rencontres préalables au mariage. Ceux qui se mariaient civilement, on n'avait pas vraiment de moyen de les rejoindre avant le jour du mariage, et alors c'était trop tard. On avait aussi écrit des articles dans les numéros spéciaux de revues qui paraissent au mois de juin, qui font des « spécial mariage » ». (Entretien Q25)

Le Conseil a par ailleurs publié une série de brochures d'information plus ponctuelles sur différents aspects du droit de la famille, qu'il s'agisse des régimes matrimoniaux, du divorce, du statut des conjoints de fait, ou encore du nom de la femme mariée et de l'enfant.

De façon similaire, en France, la publication de guides d'information juridique vient compléter à partir du début des années 1980 les dispositifs permanents fournissant de l'information aux femmes « à la demande ». Publiés par le CNIDF à partir de 1982, ces guides donnent lieu à l'organisation de campagnes d'information thématiques. A partir du lancement d'un premier *Guide des droits des femmes* par le ministère des Droits de la femme en 1982, la formule du « guide des droits des femmes » s'est ainsi déclinée en ciblant des catégories plus spécifiques : départements d'Outre-mer, femmes seules, salariées (1983), mères de famille (1988), agricultrices, divorcées (1993), migrantes (1995), victimes (2002).

Les bulletins publiés par les instances étatiques dédiées à la promotion du statut des femmes constituent un autre vecteur stable d'information à large diffusion, utilisé (quoique non exclusivement) à des fins d'information juridique. Au Québec, le CSF publie dès sa création un bulletin d'information, dont le premier numéro présente le Conseil comme « un instrument de changement au service des femmes du Québec » (mai 1974). Ce bulletin, qui paraît sur une base mensuelle, est remplacé en octobre 1979 par la *Gazette des femmes*, conçue sur un format plus proche du magazine, avec une mise en page plus élaborée et plus de contenu. La *Gazette des femmes* publie entre 6 et 9 numéros par an pendant ses premières années. Initialement gratuite, elle devient payante en 1995. Son tirage, qui a varié au fil des années, était par exemple estimé par le CSF à une moyenne de 46 000 exemplaires par numéro pour l'année 1984 (CSF, 2003 : 12). Le Secrétariat à la condition féminine, quant à lui, publie cinq fois par an à partir de 1986 son propre bulletin à diffusion plus restreinte (environ 10 000 exemplaires par numéro), *A LA UNE au gouvernement*[ix] ».

En France, le Comité du travail féminin crée en 1971 un bulletin mensuel (initialement appelé *Info-flash*, puis *Actualités du travail féminin*). Les autres instances dédiées à la « condition féminine » jusqu'en 1981 n'ont pas de bulletin d'information. En septembre 1981,

le ministère des droits de la femme innove en créant un bulletin d'information proche du format magazine, à la mise en page élaborée, intitulé *Citoyennes à part entière*. Ce mensuel a un tirage de 34 000 exemplaires[x]. La pratique des bulletins se maintient par la suite, avec des changements d'appellation selon les structures (par exemple, *DFI Informations* pour la délégation à la condition féminine d'Hélène Gisserot, puis *Droits des femmes* pour le Secrétariat d'État aux droits des femmes de Michèle André).

Bien que non restreints à cette dimension, ces bulletins ont un fort contenu d'information juridique et participent de l'effort visant à favoriser l'effectivité des droits des femmes et faire de celles-ci des sujets de droits. Mais ils doivent aussi être analysés comme participant d'une entreprise plus générale de transformation culturelle, à une époque où se jouent des changements majeurs dans le statut social des femmes (Pavard, 2012).

Favoriser un changement culturel : une politique des symboles

« Modifier culturellement l'image de la femme »

Si la politique d'égalité est une politique des droits, au sens où elle vise l'inscription juridique de nouveaux droits pour les femmes et l'effectivité de ceux-ci, c'est aussi une politique des symboles[xi]. Cette politique revêt une dimension symbolique essentielle au sens où elle passe par « une action sur les signes » (Bergeron, 2010 : 103), prend appui de façon centrale sur la manipulation de symboles, et notamment d'images, dans une démarche visant à susciter un changement culturel. Il s'agit de changer l'image des femmes dans la société, et indissociablement, celle que les femmes ont d'elles-mêmes, dans une démarche d'*empowerment* et de transformation de leur « statut », comme l'indique très justement la dénomination québécoise de « Conseil du statut de la femme ». Ceci implique que la diffusion d'images de femmes « modernes » (actives, affirmées, sujets de droits, créatives…), mais aussi de représentations symboliques des inégalités, constitue une dimension essentielle de la politique des droits des femmes. Si cette manipulation de symboles peut paraître comme une forme de politique du pauvre, comme un moyen pour l'Etat de « manifester sa volonté d'action » (Padioleau, 1977 : 954) dans un domaine où sa capacité d'influence peut sembler en pratique limitée, elle n'en mérite pas moins d'être prise au sérieux dans le cas présent, au regard justement de l'importance de la dimension statutaire et symbolique dans la construction des inégalités de genre (Ridgeway, 2011). Dès lors, notre analyse sur ce point se démarque des analyses des politiques d'égalité en termes de « politique symbolique » qui visent à souligner l'effectivité limitée de la politique concernée (Mazur, 2004, Mazur, 1995). Il s'agit ici de prendre cette dimension symbolique au sérieux, pour voir en quoi la

manipulation de symboles n'intervient pas seulement « faute de mieux », mais aussi comme l'axe central d'une politique visant un profond changement culturel. Parmi les différents cas que nous avons étudiés, cette démarche a été la plus clairement formalisée par le ministère des droits de la femme en France (1981-1986) (Thébaud, 2001). Il s'agissait en effet, comme l'explique Yvette Roudy dans l'éditorial qu'elle signe pour le premier numéro de *Citoyennes à part entière*, de « modifier culturellement l'image de la femme » :

« Mais, pour que les femmes deviennent des citoyennes à part entière, faire appel à la loi, invoquer le droit, changer les comportements ne suffisent pas. Il faut aussi œuvrer sur les mentalités, modifier culturellement l'image de la femme, à la maison, dehors, dans les livres scolaires afin que les droits des femmes, cessant d'être un vain mot, soient dans notre pays aussi respectés que ceux de l'homme »[xii].

Dans l'entretien qu'elle nous a accordé, l'ancienne ministre, prolongeant cette idée, va jusqu'à dresser un parallèle entre son ministère et le ministère de la Culture :

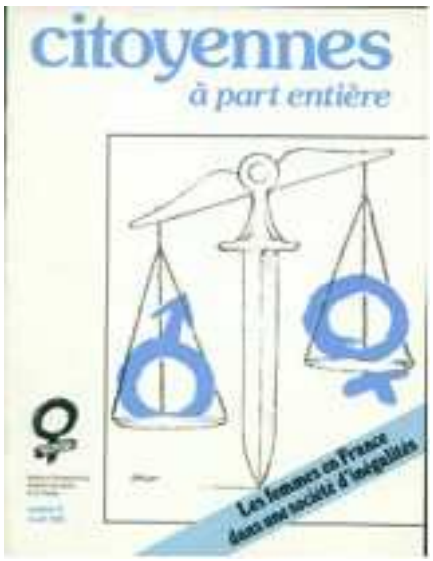
« Je voulais que ce ministère devienne incontournable, et devienne complètement reconnu. […] J'aurais voulu qu'il devienne un élément permanent, comme le ministère de la Culture. Pour moi, c'est culturel, la transformation de mœurs et les idées, c'est de la culture. Donc j'aurais voulu que ce ministère devienne aussi incontournable que la Culture ». (Entretien avec Yvette Roudy, le 28 septembre 2005).

Le parallèle avec le ministère de la Culture est significatif, dans la mesure où cet objectif de changement culturel de l'image des femmes passe par une action sur la culture au sens large : il s'agit de diffuser et de favoriser la diffusion de représentations de femmes autonomes, affirmées, et de mobiliser des symboles, notamment visuels, pour dénoncer les inégalités. Ce travail symbolique doit être replacé dans un contexte d'essor plus général de la communication gouvernementale et d'affirmation de « l'Etat communiquant », dans lequel les acteurs publics deviennent particulièrement sensibles à la portée des dispositifs communicationnels (Riutort, 2007, Ollivier-Yaniv, 2000).

Les deux images ci-dessous, tirées du bulletin *Citoyennes à part entière*, fournissent deux illustrations de représentations visuelles (un dessin, une photographie) visant à dénoncer, à partir d'un symbole immédiatement identifiable (une balance déséquilibrée, une course d'obstacles), les inégalités persistantes entre hommes et femmes. La première image, placée en couverture du bulletin *Citoyennes à part entière* en avril 1982 (n°8), visait à illustrer la parution du rapport *Les femmes en France dans une société d'inégalités*, rapport produit au début du mandat d'Yvette Roudy pour dresser un bilan des inégalités et des réformes souhaitables. La seconde, figurant un homme et une femme prenant le départ d'une course inégalitaire (avec haies pour elle, sans pour lui) correspond à l'affiche conçue pour la campagne sur le thème « Supprimons les obstacles », ayant suivi le vote de la loi de juillet 1983 sur l'égalité professionnelle[xiii]. Efficace, la représentation visuelle permet ici de faire

passer l'idée d'inégalités structurelles, mais aussi, indissociablement, d'œuvrer à établir la légitimité des mesures de « rattrapage » prévues par cette loi.

Encadré 1 : L'inégalité en symboles



Sur quels instruments cette politique de transformation culturelle prend-elle plus précisément appui ? Les instances du féminisme d'Etat sont d'abord elles-mêmes productrices de symboles, à travers tout leur travail d'information déjà évoqué, mais aussi par le biais d'événements plus ponctuels qui constituent autant de « célébrations » de la cause des femmes : remises de prix et bourses, célébrations du 8 mars, participation aux grandes conférences mondiales sur les femmes. Parallèlement, elles cherchent à influencer la production de représentations des femmes par d'autres acteurs (artistiques, médiatiques, scientifiques).

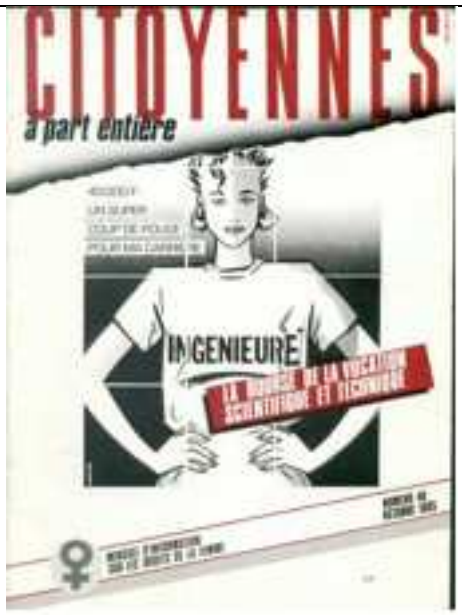
Célébrer la cause des femmes dans l'Etat

Outre le rôle essentiel des campagnes d'information à cet égard (cf ci-dessus), « l'action sur les signes » passe de façon centrale par l'organisation d'événements ponctuels qui, largement publicisés, constituent autant de moments de célébration de la cause des femmes dans l'Etat.

L'attribution de bourses visant à favoriser la diversification des choix d'orientation professionnelle des jeunes filles fournit un premier exemple de ce type d'événement, que l'on retrouve dans les deux cas nationaux étudiés. En France, en lien direct avec la promotion de l'égalité professionnelle, la diversification de l'orientation professionnelle des jeunes filles a

constitué un axe central de l'action du ministère des Droits de la femme (Jenson et Sineau, 1995), qui a mis en place en 1985 les bourses de la vocation scientifique et technique (50 bourses de 40 000 F en 1985[xiv]), bourses qui ont été reconduites au fil des années et existent toujours. Une bourse équivalente existe au Québec, la bourse d'études Irma-LeVasseur, décernée chaque année depuis 1987 par le Secrétariat à la condition féminine. Ces bourses récompensent et visent à faciliter la réalisation des études dans de bonnes conditions pour des jeunes filles ayant choisi des orientations scientifiques et techniques. Au-delà des seules lauréates, il s'agit de favoriser plus généralement une diversification des choix professionnels, dans l'optique d'une féminisation de métiers traditionnellement masculins. Outre l'effet incitatif de l'ouverture d'une possibilité de bourse, le travail de communication autour de l'appel à candidature et de la remise de ces prix participe de cet objectif. En effet, il est l'occasion d'une diffusion d'images de jeunes filles affirmées, de femmes dans des métiers d'hommes, images visant à favoriser, par une action sur les représentations, l'idée selon laquelle des choix d'orientation non traditionnels sont légitimes et doivent être valorisés (cf encadré 2).

Encadré 2 : L'*empowerment* des filles et des jeunes femmes par le ministère des Droits de la femme



Afin de favoriser l'accession des jeunes filles et des femmes à des filières scientifiques et techniques fortement masculinisées, le ministère des Droits de la femme diffuse des images de filles et de femmes affirmées, dans des postures masculine. La première photographie, tirée de la campagne d'information « A l'école, orientons-nous toutes directions » (*Citoyennes à part entière*, n°30, avril 1984), montre une jeune fille qui, tout en montrant ses biceps dans une démonstration de force physique toute masculine, lève le poing gauche et montre un bras affichant un tatouage du symbole de la femme, utilisé comme logo par le ministère. La seconde image, illustrant le lancement du prix de la vocation scientifique et technique

(*Citoyennes à part entière*, n°46, octobre 1985), fait apparaître une jeune femme aux cheveux courts, dont le tee-shirt suggère qu'elle exerce le métier d'ingénieure (la fonction étant féminisée). L'attitude affirmée suggérée par la posture (les poings sur les hanches) est ici renforcée par le trait haché du dessin.

Des prix similaires ont été créés dans d'autres domaines, par exemple en matière artistique ou de publicité, ou encore en vue d'inciter les entreprises à développer des dispositifs favorisant la conciliation travail-famille (c'est le cas du prix Iso-Familles, décerné chaque année par le Conseil du statut de la femme et le Conseil de la famille et de l'enfance au Québec, qui vise à récompenser des entreprises des secteurs privé et parapublic ayant développé des moyens innovants en matière de conciliation).

D'autres événements ponctuels, qui relèvent d'une même catégorie pouvant être qualifiée de « célébration » de la cause des femmes dans l'État, participent de la diffusion d'images et de symboles visant une transformation culturelle. Il s'agit des manifestations organisées autour du 8 mars, journée de la femme, ainsi qu'autour des grandes conférences mondiales sur les femmes organisées par l'ONU (Mexico en 1975, Nairobi en 1985, Beijing en 1995). Selon un mécanisme similaire, ces événements donnent typiquement lieu à des manifestations officielles incluant expositions, colloques, discours généraux sur la situation des femmes.

Agir sur la production des représentations

Parallèlement à leur propre contribution, comme productrices d'images et de symboles, à un effort de transformation culturelle des femmes, les institutions du féminisme d'Etat s'efforcent d'influencer d'autres producteurs de supports culturels. Quatre domaines constituent des cibles privilégiées : les arts, l'éducation (lutte contre le sexisme dans les manuels scolaires), les médias et le savoir universitaire (encouragement de la recherche féministe). Nous évoquerons ici, à titre d'exemples, quelques actions visant les arts et la publicité.

En France, la préoccupation d'Yvette Roudy quant à la culture l'a conduit à consacrer un volet non négligeable de sa politique à la promotion des femmes et des représentations de femmes dans le monde artistique. Peuvent ainsi être citées l'organisation d'expositions destinées à promouvoir des œuvres de femmes, la création de deux prix littéraires (le prix George Sand et le prix Alice) et de six prix ou aides à la création musicale, décernés le 8 mars, ainsi que l'octroi de subventions à des associations culturelles.

Au Québec, la lutte contre la publicité sexiste, et en faveur d'une publicité plus respectueuse des droits des femmes, voire promotrice de changement social, est une préoccupation ancienne du Conseil du statut de la femme. Ainsi, les premiers numéros du bulletin du CSF contiennent systématiquement des commentaires de publicités dont on dénonce les connotations sexistes, dans une rubrique intitulée « Grincements de dents ». Cette préoccupation s'est ensuite traduite au début des années 1980 par la mise en place des prix Eméritas/Déméritas, visant à récompenser la publicité la moins sexiste, et sanctionner la publicité la plus sexiste.

Dans le même domaine, l'échec d'Yvette Roudy à faire adopter une loi contre le sexisme (Jenson et Sineau, 1995, Parasie, 2010) rappelle les limites de la capacité d'action des institutions dédiées à la cause des femmes dans l'Etat, dont la portée de l'intervention dépend avant tout de leur capacité à obtenir la coopération des autres acteurs gouvernementaux et parlementaires.

Conclusion

Si la politique des droits des femmes dispose de ressources limitées, les instruments dans lesquels celles-ci sont investies s'avèrent particulièrement révélateurs quant au sens ultimement assigné à cette politique. Par l'information juridique visant non seulement à faire des femmes des sujets de droits mais aussi à les inciter à utiliser le droit comme levier de remise en cause des inégalités, par un travail de communication visant à « modifier culturellement l'image de la femme », c'est bien une entreprise de transformation sociale qui est à l'œuvre. Envisagés ici comme des instruments d'action publique, les dispositifs concernés (permanences d'information, bulletins, brochures, diffusion de représentations symboliques des inégalités à des fins de dénonciation) présentent une parenté étonnante avec les répertoires d'action déployés par le mouvement des femmes, à l'instar d'autres mouvements sociaux, dans la société civile. Le caractère hybride des institutions dédiées à la cause des femmes dans l'Etat (à la fois institutions gouvernementales et organisations militantes au sein de l'appareil d'Etat) se trouve ici confirmé par les dispositifs matériels dans lesquels s'incarne leur action.

Bibliographie

BAUDOT, Pierre-Yves. 2011. «L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique», *Revue française de science politique*, 61, 1: 79-103.

BERENI, Laure et Anne REVILLARD. 2011. *Contentious institutions: rethinking the movement/state intersection, European Politics and Gender Conference, Budapest, Janvier 2011.*
http://cnrs.academia.edu/LaureBereni/Papers/492488/Contentious_Institutions_Rethinking_the_Movement_-State_Intersection
BERENI, Laure et Anne REVILLARD. 2012. «Un mouvement social paradigmatique ? Ce que le mouvement des femmes fait à la sociologie des mouvements sociaux», *Sociétés contemporaines*, 85: 17-41.
BERGERON, Henri. 2010. «Les politiques de santé publique», dans Borraz, Olivier et Virginie Guiraudon (dir.). *Politiques publiques 2. Changer la société*. Paris, Presses de Sciences Po: 79-111.
BEZÈS, Philippe. 2009. *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris, PUF/Le lien social.
BLACK, Donald. 1973. «The mobilization of law», *Journal of legal studies*, 2: 125-149.
CNIDFF. 2002. *Actes du 13 mars 2002 : Journée de réflexion du réseau déconcentré des droits des femmes et de l'égalité et du réseau des centres d'information sur les droits des femmes*. Paris, CNIDFF et Service des droits des femmes et de l'égalité.
CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. 2003. *Conseil du statut de la femme : 30 ans de présence et d'action pour une société plus égalitaire*. Québec, Conseil du statut de la femme.
DANDURAND, Renée B., Jane JENSON et Annie JUNTER. 2002. «Présentation : Les politiques publiques ont-elles un genre?», *Lien Social et Politiques*, 47: 5-13.
DAUPHIN, Sandrine. 2010. *L'Etat et les droits des femmes. Des institutions au service de l'égalité?* Rennes, Presses Universitaires de Rennes/Archives du féminisme.
EDELMAN, Murray J. 1964. *The symbolic uses of politics*. Urbana,, University of Illinois Press.
JACQUOT, Sophie. 2006. *L'action publique communautaire et ses instruments. La politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming.* . Thèse de doctorat en science politique, IEP Paris.
JACQUOT, Sophie. 2009. «La fin d'une politique d'exception. L'émergence du *gender mainstreaming* et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes», *Revue française de science politique*, 59, 2: 247-278.
JENSON, Jane et Mariette SINEAU. 1995. *Mitterrand et les françaises : un rendez-vous manqué*. Paris, Presses de la FNSP.
LASCOUMES, Pierre et Louis SIMARD. 2011. «L'action publique au prisme de ses instruments», *Revue française de science politique*, 61, 1: 5-22.
LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS. 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de la FNSP.
LEJEUNE, Aude. 2011. *Le droit au droit*. Paris, Editions des archives contemporaines.
MAZUR, Amy G. 1995. *Gender bias and the state : symbolic reform at work in fifth republic France*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
MAZUR, Amy G. 2002. *Theorizing feminist policy*. Oxford, Oxford University Press.
MAZUR, Amy. 2004. «La France est-elle toujours le pays des réformes symboliques?», *Travail, genre et sociétés*, 12: 173-181.
OLLIVIER-YANIV, Caroline. 2000. *L'Etat communiquant*. Paris, PUF.
PADIOLEAU, Jean-Gustave. 1977. «La lutte contre le tabagisme : action politique et régulation étatique de la vie quotidienne», *Revue française de science politique*, 27, 6: 932-959.
PARASIE, Sylvain. 2010. *Et maintenant, une page de pub. Une histoire morale de la publicité à la télévision française (1968-2008)*. Paris, INA Editions.

PAVARD, Bibia. 2012. *Si je veux, quand je veux. Contraception et avortement dans la société française (1956-1979)*. Rennes, PUR.
REVILLARD, Anne. 2007. *La cause des femmes dans l'Etat : une comparaison France-Québec (1965-2007)*. Thèse de doctorat en sociologie, Ecole normale supérieure de Cachan.
REVILLARD, Anne. 2009a. «Quelle politique pour les femmes? Une comparaison France-Québec», *Revue internationale de politique comparée*, 15, 4: 687-704.
REVILLARD, Anne. 2009b. « Le droit de la famille : outil d'une justice de genre ? Les défenseurs de la cause des femmes face au règlement juridique des conséquences financières du divorce en France et au Québec (1975-2000) », *l'Année sociologique*, 59, 2 : 345-370.
RIDGEWAY, Cecilia. 2011. *Framed by gender. How gender inequality persists in the modern world*. Oxford, Oxford University Press.
RIUTORT, Philippe. 2007. *Sociologie de la communication politique*. Paris, La Découverte.
SCHEINGOLD, Stuart A. 2004 [1974]. *The politics of rights : Lawyers, public policy and political change*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
THÉBAUD, Françoise. 2001. «Promouvoir les droits des femmes: ambitions, difficultés et résultats», dans Berstein, Serge, Pierre Milza et Jl Bianco (dir.). *Les années Mitterrand. Les années du changement (1981-1984)*. Paris, Perrin: 567-600.

[i] Cette recherche a été menée dans le cadre d'une thèse de doctorat en sociologie (Revillard, 2007). Nous avons essentiellement travaillé à partir des archives des institutions étudiées (sur la période 1965-2007), complétées par 85 entretiens semi-directifs avec des actrices clés du secteur (personnel des institutions étudiées, ex-ministres et secrétaires d'Etat aux « droits des femmes » ou à la « condition féminine », responsables d'associations féministes, juristes, expertes…). La comparaison entre les cas français et québécois sera essentiellement utilisée ici à des fins de généralisation. Pour une analyse plus centrée sur les différences entre les deux cas, mobilisant la comparaison comme levier d'explication des référentiels distincts de la politique étudiée, voir (Revillard, 2009a).

[ii] Pour une analyse des instruments innovants plus récemment déployés dans le cadre des politiques d'égalité, voir les travaux de Sophie Jacquot sur la politique communautaire de *gender mainstreaming* (Jacquot, 2006, 2009).

[iii] Archives nationales (France), Centre des archives contemporaines, versement 19930529, art.16., Ministère des droits de la femme. (1986). *Rapport sur l'état de l'administration. Bilan d'activité du Ministère des droits de la femme (1982-1985), présenté au Comité technique paritaire)*. p. 18.

[iv] Centre des Archives du féminisme (Angers), Fonds Yvette Roudy, 5 AF 108. Allocution d'Yvette Roudy au conseil d'administration du CIFF le 21 décembre 1981.

[v] Archives nationales du Québec (ci-après ANQ), fonds E99, versement 1993-05-007 \ 1. *Rapport au Conseil des ministres du groupe de travail sur la création d'un organisme voué à la promotion des intérêts de la femme*, 1972.

[vi] ANQ, Fonds E99, versement 1993-05-007 \ 39 (Service Action-Femmes). *Action-Femmes. Rapport annuel 1982-1983*.

[vii] ANQ, Fonds E99, versement 1993-05-007 \ 39 (Service Action-Femmes). *Action-Femmes. Situation actuelle et perspectives d'avenir*, 1980, p.5

[viii] ANQ, Fonds E99 (CSF), versement 1993-05-007 \ 39 (Service Action-Femmes). *Rapport annuel 1981-1982*, p.7.

[ix] ANQ, fonds EE (Conseil exécutif), versement E5 - 2001-06-005/ 19.

[x] CAC, versement 19930529, art.16., Ministère des droits de la femme. (1986). *Rapport sur l'état de l'administration, op. cit.,* p. 16.

[xi] Les deux dimensions étant au demeurant intimement liées, comme le montrent les travaux de Stuart Scheingold (1974) s'inspirant sur ce point des analyses de Murray Edelman (1964).

[xii] Archives du Service des droits des femmes et de l'égalité. *Citoyennes à part entière*, n.1, 1981, p. 1.

[xiii] Réalisée par l'agence RSCG (cofondée par Jacques Séguéla), cette campagne a reçu un prix (« Stratégies ») de communication publicitaire (Jenson et Sineau, 1995 : 159).

[xiv] Centre d'archives du féminisme (Angers), fonds Yvette Roudy, versement 5 AF 69, Dossier de passation de pouvoir, Fiche 5.