

Congrès AFSP Toulouse 2007

Table ronde 3

« Etats démocratiques et reconnaissance de la « diversité ». Analyse comparée du renouvellement du pluralisme politique »

Session 1

TROUPEL Aurélia (ERMES)
aureliatroupel@hotmail.com

<p>Composer avec une nouvelle règle du jeu politique : les partis politiques et la loi sur la parité</p>

Article 3 de la Constitution alinéa 5 : « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

Article 4 al. 2 : « ils [les partis] contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi »¹.

Le 8 juillet 1999, le Parlement, réuni en Congrès à Versailles, fait « entrer la parité dans la Constitution » [Mossuz-Lavau, 1999]. Bien que le terme ne soit pas explicitement mentionné [Halimi, 1999], les changements introduits par cette révision sont symboliquement et juridiquement importants. La loi constitutionnelle sert en effet de trait d'union entre le passé et le présent, s'inscrivant dans l'Histoire des femmes tout en rendant possible l'avènement de la future loi sur la parité.

La nouvelle rédaction de l'article 3 par exemple, en précisant que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes », consacre l'existence d'un citoyen sexué [Scott, 2005]. Celui-ci vient supplanter la figure abstraite de l'individu, au nom duquel les précédentes tentatives législatives avaient été bloquées. Se fondant sur le principe d'universalisme et sur l'indivisibilité du peuple Français, les Sages avaient annulé en 1982 et en 1999, les amendements visant à augmenter le nombre de femmes en politique². Si la modification de l'article 3 – relatif à la souveraineté – lève l'obstacle constitutionnel, elle marque aussi la victoire du Mouvement sur la parité³. Il est parvenu à démontrer, en s'appuyant sur les

¹ Articles 3 et 4 de la Constitution modifiés par la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999.

² La décision du Conseil constitutionnel de 1982 (DC n°82-146 du 18 novembre 1982) invalidant les amendements déposés par Gisèle Halimi qui instaurent un quota de candidates pour les élections municipales, a fait jurisprudence. Cf. également la décision n°98-407 DC du 14 janvier 1999 qui annule les amendements visant à appliquer la parité de candidatures (en 1999) aux élections régionales.

³ Cette expression sert à désigner les actions entreprises par les paritaristes, c'est-à-dire par les personnes sont favorables à la parité, tout en permettant de tisser un lien avec l'histoire du féminisme français. En effet, elle fait écho au Mouvement de Libération des femmes. Surtout, elle est nettement plus précise que l'appellation « féministe » car si les paritaristes sont féministes, toutes les féministes n'adhèrent pas à l'idée de parité.

travaux des historiennes [Thebaud, 1998 ; Riot-Sarcey, 2002 ; Bard, 2001] que le modèle du citoyen abstrait servait, en réalité, à justifier « l'exclusion historique » des femmes⁴. Toutefois, les paritaristes n'ont que partiellement remis en question l'universalisme « à la française ». En effet, si la Constitution reconnaît aujourd'hui le caractère sexué de la citoyenneté, les caractéristiques d'appartenance à d'autres « groupes » ou « communautés » ne sont pas prises en compte. Pour parvenir à étouffer les résistances liées à la crainte de dérive communautariste, le Mouvement pour la parité a élaboré une fiction juridique consistant à dire que « les femmes [n'étaient] pas une catégorie » car elles représentent la moitié de l'humanité.

Tout en posant les bases indispensables à l'avènement de la future loi sur la parité, la révision de la Constitution sert aussi à rappeler aux partis qu'ils ont un rôle à jouer. L'article 4 modifié leur signale en effet « qu'ils [les partis] contribuent à la mise en œuvre » de la loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Ainsi, les formations politiques qui « fonctionnent comme de véritables machines à exclure », comme des « cénacles masculins »⁵, et qui sont en grande partie responsables de la sous-représentation des femmes se trouvent-elles impliquées dans l'application de la parité. Le recours à la loi comme stratégie pour accroître le pourcentage d'élues paraît à cet égard avoir été particulièrement judicieux. Plutôt que de préconiser l'adoption de quotas internes, le Mouvement pour la parité, se méfiant des partis, a préféré opter pour la voie législative. Il s'agissait, par ce biais, de contourner l'obstacle partisan et de parvenir, par le droit, à mettre en adéquation l'égalité *de jure* et l'égalité *de facto*.

Mais les paritaristes semblent avoir que la loi est confectionnée par les partis politiques. L'ajout de l'article 4 dans le projet de loi constitutionnelle par exemple résulte moins d'une soudaine prise de conscience des parlementaires que de leur volonté, tacite, de trouver un accord. Portée par un Premier ministre de gauche dans un contexte de cohabitation, la révision devait pour aboutir être adoptée dans les mêmes termes par l'Assemblée et le Sénat. Afin de satisfaire les deux chambres, deux articles ont été modifiés au lieu d'un⁶. Ainsi, au lieu de court-circuiter les partis, l'option législative retenue par le Mouvement pour la parité leur donne la main.

L'objet de cette communication est précisément de se concentrer sur cet angle-là – le fonctionnement du jeu politique – car il contribue, avec les actions menées par le Mouvement pour la parité et l'influence de l'Union européenne, à expliquer la mise sur agenda de la revendication paritaire. Si les partis ont accepté, avec la parité, de bouleverser les règles de la compétition électorale (« une femme de plus, c'est un homme de moins »), c'est aussi parce qu'ils ont les moyens de contrôler et de gérer les changements qu'elle introduit. D'un point de vue normatif tout d'abord, puisque les contours de la loi sont dessinés par les partis ; d'un point de vue pragmatique ensuite car ce sont eux qui l'applique⁷ [Bailey, 1971].

I- Redéfinir les règles du jeu : une loi façonnée par les partis

⁴ Les programmes d'action de l'ONU et de l'Union européenne en considérant qu'une démocratie se juge à l'aune de la place qu'elle accorde aux femmes, ont également contribué à visibiliser et à légitimer la revendication paritaire [Lépinard, 2007 ; Gaspard, 1994].

⁵ [Mossuz-Lavau Janine (2000), « Citoyenneté et parité », in Badie B., Perrineau P. (dir.), *Le Citoyen. Mélanges offerts à Alain Lancelot*, Paris, Presses de Sciences Po].

⁶ Les députés voulaient que la révision porte sur l'article 3 et les sénateurs sur l'article 4.

⁷ « La politique possède donc un visage public (les règles normatives) et une sagesse privée (les règles pragmatiques) (. p.17) [...]. Certaines de ces règles (celles qui sont normatives) indiquent comment faire ce qui est bien et admis par tous. D'autres règles (celles qui sont pragmatiques) soulignent ce qu'il faut faire pour être efficace, que cela soit bien ou mal » (p. 31).

Comme l'avait annoncé la révision constitutionnelle, l'organisation concrète de la parité est déterminée par une loi ordinaire. De ce fait, les partis ont été paradoxalement chargés de fixer eux-mêmes les conditions d'une loi dont ils ne voulaient pas. Ils ont ainsi pu aménager à leur convenance la parité et procéder à des ajustements quelques années plus tard.

A. Une loi taillée sur mesure

Alors qu'elle était examinée en pleine cohabitation et qu'elle cristallisait les oppositions, la loi du 6 juin 2000 a pu être adoptée car un certain nombre d'engagements explicites et implicites ont été pris.

L'élaboration de la loi du 6 juin 2000 repose tout d'abord sur un compromis. En effet, les concessions faites par Lionel Jospin à la droite sénatoriale en 1998 ont eu des répercussions sur son architecture générale. Comme l'Assemblée nationale et le Sénat avaient une conception antagoniste de la parité⁸ et que la procédure, en matière de révision, donne un pouvoir équivalent aux deux chambres, le Premier ministre socialiste a dû apporter des garanties pour obtenir le vote des sénateurs. Ces derniers redoutaient en effet que la parité ne serve de prétexte pour modifier les modes de scrutin car Lionel Jospin avait laissé entendre que le rétablissement du scrutin de liste, et donc de la représentation proportionnelle, faciliterait l'application de la parité. De plus, la gauche avait, à la même période, lancé un vaste chantier de réformes électorales en déposant des projets de lois visant à modifier le mode d'élection des conseillers régionaux, des eurodéputés et à durcir la réglementation en matière de cumul des mandats (Cf. le tableau n°2). Dans cette perspective, la loi sur la parité pouvait apparaître comme étant une règle électorale parmi tant d'autres, destinée à rétablir un mode de scrutin réputé plus favorable à la gauche. Sans l'engagement solennel du Premier ministre, la révision constitutionnelle, et donc la loi sur la parité, n'auraient probablement pas vu le jour.

Pendant, le compromis consenti par Lionel Jospin considérablement marqué la parité puisque, les modes de scrutin ne pouvant être changés, c'est à elle de s'adapter. Toutes les élections ne sont ainsi pas directement concernées par la parité ou n'appliquent pas la loi avec la même rigueur (Tableau n°1). Cette promesse a de ce fait engendré un dispositif paritaire à géométrie variable. Par exemple, les élections au scrutin de liste entrent dans un cadre contraignant alors que la parité n'est qu'incitative pour les élections législatives. Dans un cas, le nombre de candidates ainsi que leur positionnement est strictement règlementé⁹ tandis que dans l'autre, ils sont laissés à la libre appréciation des partis. Pour les élections au scrutin de liste, la sanction en cas de non respect de la loi est dissuasive (les listes ne peuvent pas concourir à l'élection) alors que pour les législatives, elle est facultative¹⁰. A ce modèle binaire il faut aussi ajouté les élections au scrutin majoritaire qui, à l'exception des législatives, ne sont pas concernés par l'obligation paritaire. Ainsi, entre ce qu'elle énonce et ce qu'elle tait, la loi admet une pluralité de situations alors qu'elle est sensée, sans restriction, organiser le principe d'égal accès aux mandats électoraux.

⁸ Les députés considéraient que la loi devait encadrer strictement les partis alors que les sénateurs ont cherché au contraire à préserver leur liberté.

⁹ Anticipant les réticences de la droite sénatoriale à l'égard du texte amendé par les députés, le gouvernement Jospin a déclaré l'urgence et a ainsi donné le dernier mot à l'Assemblée. Ce faisant, il a permis à la version contraignante de la parité, défendue par les députés, d'être adoptée. Refusant de laisser, comme le préconisaient les sénateurs, une trop grande marge de manœuvre aux partis car ils avaient, jusque-là, entravé l'accès des femmes à la politique, les députés ont renforcé le texte gouvernemental en précisant que les candidatures devaient être alternées.

¹⁰ Elle ne devient obligatoire que lorsque le parti ne dispose que de faibles ressources financières.

Tableau n°1: Les différents degrés de contrainte de la loi du 6 juin 2000.

Degré de contrainte	Type de mesure	Elections
Maximal	Parité contraignante (candidatures H/F alternées)	Elections au scrutin de liste : Municipales Régionales Européennes Sénatoriales (sièges à la proportionnelle)
Minimal	Parité incitative (pénalité financière)	Législatives
Inexistant	Volontarisme	Cantoniales Sénatoriales (sièges au scrutin majoritaire) Assemblées intercommunales

Le *statu quo* des modes de scrutin exigé par les sénateurs a ainsi considérablement influé sur la physionomie de la parité. Mais le consensus des parlementaires sur la portée réformatrice de la loi explique lui aussi l'hétérogénéité du dispositif paritaire. Tout se passe en effet comme s'ils avaient tacitement convenu que c'était à la loi de s'adapter aux pratiques politiques et non le contraire. A plusieurs reprises, les élus ont fait en sorte que la parité ne contrarie pas outre mesure les règles pragmatiques de la compétition politique.

En premier lieu, bien qu'elle s'intitule « loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives », ces dernières ont été fortuitement oubliées. En second lieu, pour les élections municipales et régionales¹¹, un système spécifique de présentation des listes de candidatures a été instauré de manière à ce que la pratique des fusions de listes, entre les deux tours, ne soit pas perturbée par l'entrée en vigueur de la parité.

Toutefois, l'exemple le plus caractéristique reste l'élaboration du dispositif retenu pour les élections législatives. Les parlementaires se sont en effet aménagés un système d'une grande souplesse. Tout d'abord, ils ont opté pour une pénalité financière alors que d'autres alternatives, plus contraignantes, avaient été proposées. L'Observatoire de la parité avait étudié certaines mesures, comme l'augmentation du nombre de députés ou le redécoupage des circonscriptions. Cependant, pour aller vite et pour intégrer cet échelon à la loi du 6 juin 2000 – ces propositions paraissaient irréalisables – l'idée d'une modulation financière s'est rapidement imposée.

Ensuite, le calcul du montant de l'amende n'est pas réellement pénalisant car il équivaut à la moitié de l'écart enregistré entre les candidatures hommes et femmes. Autrement dit, même si un parti n'investit aucune femme, il recevra tout de même 50% de la part de l'aide publique qui devait lui revenir.

¹¹ Suite à la loi du 11 avril 2003, la parité de candidatures pour les élections régionales est passée du système des tranches de six à celui de l'alternance. C'est ce dernier qui a été éterné lors des élections régionales de 2004.

Enfin, la pénalité joue uniquement sur le nombre de candidates et pas sur celui d'élues. De sorte que les partis peuvent respecter la loi et avoir 50% de candidates mais aucune députée car elles auront été investies dans des circonscriptions imprenables. Toutes ces échappatoires aménagées par la loi ont une conséquence très nette : le pourcentage de femmes à l'Assemblée peine à progresser malgré l'entrée en vigueur de la parité.

Bien que les parlementaires aient pu globalement donner le visage qu'ils souhaitaient à la parité, celle-ci a subi plusieurs retouches.

B. Une loi régulièrement réaménagée

Ayant été construite en fonction des modes de scrutin en vigueur dans les assemblées, la loi sur la parité peut facilement être redéfinie. Il suffit par exemple de changer le mode d'élection des conseillers régionaux pour interférer sur la loi du 6 juin 2000 et passer outre sa « protection » constitutionnelle¹² ; elle peut donc, par ce biais, être neutralisée. Les changements de règles électorales survenus en 2003 semblaient de ce fait néfastes car ils tendaient à réduire sa portée. Mais toutes les modifications qui ont pu être apportées à la loi du 6 juin 2000 ne vont pas nécessairement dans le sens d'une restriction de la parité ; la loi du 31 janvier 2007 tend au contraire élargir son champ d'action.

Après avoir manifesté sa réticence à l'encontre de la parité, le retour de la droite au pouvoir après les élections de 2002 laissait présager un recul de la parité, d'autant plus que le gouvernement Raffarin a très rapidement déposé de nouveaux projets de loi. Mais, le changement de règle électorale pour les régionales, les européennes et les sénatoriales visait moins à vider la parité de son contenu qu'à revenir sur les réformes entreprises par le gouvernement précédent (Tableau 2). Toutefois, bien qu'elles tendent à limiter la portée de la représentation proportionnelle, les lois de 2003 ne sont pas réellement préjudiciables à la parité.

La loi du 11 avril 2003 par exemple, en morcelant les circonscriptions¹³, réduit le nombre de sièges emportés par les formations politiques. Mais le rehaussement des seuils et l'instauration d'une prime majoritaire pour les élections régionales ont compensé l'effet de dispersion occasionné par la subdivision des circonscriptions. Ces mécanismes, qui permettent de lutter contre un éparpillement massif des sièges, ajoutés au passage aux candidatures alternées (au lieu des tranches de six), ont préservé le dispositif paritaire.

L'impact de la loi du 30 juillet 2003 sur la représentation proportionnelle est encore plus net car elle rehausse le seuil à partir duquel elle s'applique pour les élections sénatoriales. Or, la parité ne s'applique qu'aux sièges attribués au scrutin de liste. De ce fait, les changements de règles électorales influent directement sur le champ d'application de la loi du 6 juin 2000. Jusqu'à ce que la gauche modifie le mode d'élection des sénateurs, la plupart d'entre eux étaient élus au scrutin majoritaire. Mais, avec la loi déposée par le gouvernement Jospin (loi du 10 juillet 2000), la représentation proportionnelle avait été étendue, s'appliquant dans les départements élisant 3 sénateurs ou plus (au lieu de 5 précédemment). En relevant ce seuil, la loi du 30 juillet 2003 porte, en théorie, atteinte à la parité. En réalité, il est apparu que la loi du 6 juin 2000 n'avait guère eu d'effets dans les départements disposant de 3 sièges car le cadre, trop restreint, ne se prêtait pas à une application optimale de la proportionnelle.

¹² Cf. sur ce point l'analyse exposée par Gwenaëlle Calvès lors du colloque « Femmes et pouvoirs » organisé par le Sénat le 8 mars 2004.

¹³ Elle introduit des sections départementales pour les élections régionales et crée des superrégions pour les élections européennes.

Ces réformes, qui paraissaient diminuer l'action de la parité n'ont finalement eu presque aucun effet ; son renforcement prévu dans le cadre de la loi du 31 janvier 2007 ne semble pas, lui non plus, être en mesure de peser significativement sur le nombre d'élues. Bien que l'objet de la seconde loi sur la parité soit de « promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives »¹⁴ et non plus de le « favoriser », les avancées de ce nouveau texte sont plus symboliques qu'effectives (Troupel, 2007).

Très court – puisqu'il ne comporte que 4 articles – celui-ci remplace tout d'abord le système des tranches de six par celui des candidatures alternées pour les élections municipales. Si désormais la même modalité s'applique à tous les scrutins de liste (tableau n°3), cette modification n'a pas d'incidence sur le nombre d'élues. De la même manière, l'aggravation de la sanction financière pour les élections législatives est insuffisante et ne parvient pas à la rendre véritablement dissuasive. L'ersatz de solution avancé pour les élections cantonales ne s'annonce pas non plus très efficace. En instaurant le système du remplaçant de sexe opposé, il s'agissait surtout de donner l'impression qu'il était possible de concilier exigence paritaire et maintien du scrutin majoritaire. Or, non seulement les probabilités pour que les femmes soient cantonnées au rôle de suppléantes sont assez élevées mais en plus cette mesure fait abstraction des autres élections se déroulant au scrutin majoritaire comme les sénatoriales.

Enfin, la loi du 31 janvier 2007 impose maintenant que le principe paritaire s'étende aux exécutifs municipaux et locaux. Ce dernier point, en apparence assez novateur, traduit simplement dans la loi l'évolution qui s'est produite en 2001 et 2004. Lors des élections locales qui ont suivi l'entrée en vigueur de la parité, les maires et présidents de conseils régionaux ont en effet spontanément désigné des femmes à ces postes de responsabilités, celles-ci représentant 36,5% des élus.

Cette seconde loi aurait pu se révéler être plus ambitieuse en attaquant par exemple frontalement la question des élections au scrutin majoritaire ou en s'intéressant à la féminisation des assemblées intercommunales. Ce dernier point, qui représente un enjeu majeur pour la parité, n'a pas été abordé car les parlementaires ont considéré qu'il était préférable de « circonscrire le champ de la réforme pour permettre son adoption »¹⁵. A quelques mois de la fin de la session, le dilemme était le suivant : accepter un texte lacunaire, quitte à différer pour de longues années l'avènement du vrai « deuxième acte » de la parité ; ou le refuser et prendre le risque que ce projet ne rejoigne le cimetière des propositions de loi.

Cependant, ce que prescrit ou non la loi ne suffit pas à comprendre pourquoi les partis ont accepté d'intégrer la revendication paritaire. En effet, en plus de participer à l'élaboration du texte, ils ont encore l'opportunité d'agir directement sur lui en mettant éventuellement en œuvre des règles pragmatiques de la compétition politique.

¹⁴ La loi n°2007-128 du 31 janvier 2007 portant le même nom que celle du 6 juin 2000 si ce n'est que le verbe change.

¹⁵ Gélard Patrice (sénateur), rapport n°96 sur le projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, 5 décembre 2006.

Tableau n°2 : Règles électorales présentée par la gauche puis la droite entre 1997 et 2005
(Les projets de loi non adoptés figurent en italique).

Lois électorales	Gouvernement Jospin (1997-2002)	Gouvernement Raffarin (2002-2005)
Elections européennes	<i>Projet de loi du 10 juin 1998¹⁶ sur l'élection des représentants au Parlement européen (caduc).</i>	Loi du 11 avril 2003 ¹⁷ portant sur l'élection des représentants au Parlement européen.
Elections régionales	Loi du 19 janvier 1999 ¹⁸ relative à l'élection des conseillers régionaux et des conseillers de l'Assemblée de Corse (jamais appliquée).	Loi du 11 avril 2003 portant également sur l'élection des conseillers régionaux.
Elections sénatoriales	<i>Projets de loi du 23 février 2000¹⁹ modifiant le nombre de sénateurs et la répartition des sièges. (caducs).</i>	Loi organique du 30 juillet 2003 ²⁰ modifiant la composition du Sénat.
Limitation du cumul des mandats	Loi du 05 avril 2000 ²¹ portant sur la limitation du cumul des mandats et fonctions électives.	Modifiée indirectement par la loi du 11 avril 2003, en ce qui concerne les eurodéputés.
Loi sur la parité	Loi du 6 juin 2000 ²² surnommée loi sur la parité.	Modifiée indirectement par les lois du 11 avril 2003 et du 30 juillet 2003.
Elections cantonales	Loi du 07 juillet 2000 ²³ interdisant les candidatures multiples aux élections cantonales.	
Elections sénatoriales	Loi du 10 juillet 2000 ²⁴ relative à l'élection des sénateurs (appliquée uniquement en 2001).	Loi du 30 juillet 2003 ²⁵ relative à l'élection des sénateurs.
Elections législatives		Loi du 11 avril 2003 modifiant les conditions d'attribution de l'aide publique.

¹⁶ Projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen, n°976, déposé le 10 juin 1998.

¹⁷Loi n°2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

¹⁸Loi n°99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux.

¹⁹ Projet de loi organique modifiant le nombre de sénateurs, n° 235 et projet de loi modifiant la répartition des sièges de sénateurs, n°236, déposés le 23 février 2000.

²⁰ Loi organique n°2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat.

²¹ Loi n°2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice.

²² Loi n°2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

²³ Loi n°2000-629 du 07 juillet 2000 interdisant les candidatures multiples aux élections cantonales.

Tableau n°3 : Dispositif paritaire prévu par la loi du 6 juin 2000 et modifications apportées par la loi du 31 janvier 2007

Loi du 6 juin 2000

Elections au scrutin de liste		
Municipales*	Parité par tranches de six	Chaque groupe de six candidats doit comporter autant d'hommes que de femmes. Toutefois, l'ordre de présentation sur la liste de candidatures n'est pas fixé. Ex : H, H, H, F, F, F Ex : F, H, H, F, H, F
Régionales** Européennes Sénatoriales***	Parité par alternance (ou listes chabada)	Les listes doivent être composées alternativement d'un homme puis d'une femme (ou <i>vice-versa</i>) du début à la fin de la liste de candidature.
Election au scrutin majoritaire		
Législatives	Modulation financière	Les partis politiques doivent présenter 50% de candidats de chaque sexe (à 2% près) sous peine de voir le montant de la 1 ^{ère} fraction de l'aide publique diminué d'un pourcentage égal à la moitié de l'écart existant entre le pourcentage de candidats et de candidates investis.

Loi du 31 janvier 2007

Elections au scrutin de liste		
Municipales* Régionales Européennes Sénatoriales*** Assemblée des Français de l'étranger (AFE)	Parité par alternance	Féminisation des exécutifs municipaux et régionaux
Elections au scrutin majoritaire		
Législatives	Modulation Financière	Le montant de la pénalité passe de 50% à 75%
Cantoniales AFE	Remplaçant de sexe opposé	Les candidats doivent avoir un remplaçant de sexe différent.

* : Dans les communes de 3 500 habitants et plus

** : Depuis la loi n°2003-327 du 11 avril 2003

*** : Dans les départements élisant 4 sénateurs et plus (scrutin proportionnel)

II- Jouer avec les règles du jeu : les partis face à l'obligation paritaire

²⁴ Loi n°2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs.

²⁵ Loi n°2003-697 du 30 Juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs.

Les règles pragmatiques offrent aux formations politiques la possibilité de gérer les changements introduits par la nouvelle règle du jeu. L'entrée en vigueur de la parité modifie en effet assez radicalement les règles de la compétition électorale au sein des partis. En codifiant la phase de confection des listes [Achin et *alii*, 2007], la parité réduit la marge de manœuvre des partis et bouleverse les logiques de rétribution du militantisme. Toutefois, elle leur ménage des espaces de liberté au sein desquels ils peuvent décider de respecter ou non le principe paritaire. Toutefois, avant même de discuter ce changement des règles du jeu, celui-ci avait été anticipé et les partis se sont progressivement ouverts aux femmes afin de disposer, le moment venu, de « viviers » d'élues.

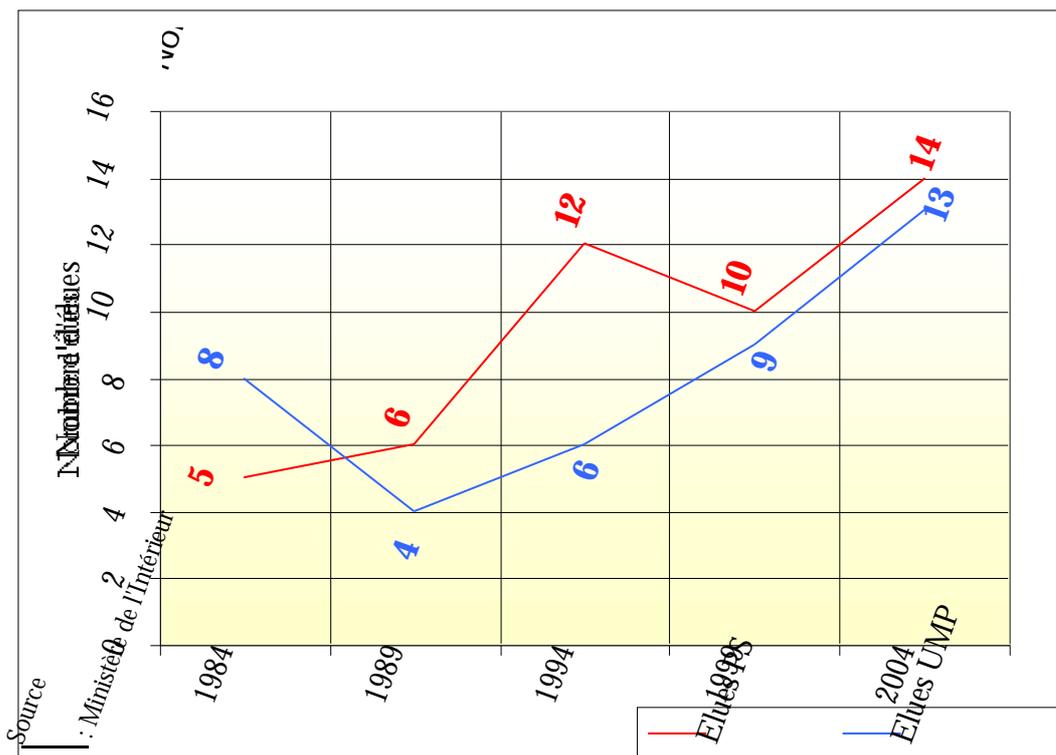
A. Un changement de règle du jeu anticipé

Contrairement à ce que laissaient entendre la plupart des travaux, la féminisation, produite par l'entrée en vigueur de la loi, ne surgit pas *ex nihilo*. Pour légitimer le recours à la loi, les féministes s'étaient appuyées sur les chiffres, démontrant qu'il y avait en France un quasi-immobilisme. Pour atteindre une égale participation des femmes et des hommes à la vie politique, il faudrait si l'on s'en remettait au bon vouloir des partis politiques, attendre encore plusieurs décennies. Pourtant, au cours de la décennie paritaire (1990-2000), plusieurs signes de changement sont apparus.

Tout d'abord, la féminisation des assemblées locales et nationales a connu des sursauts voire des pics dont certains ont été plus importants que ceux engendrés par la première application de la loi du 6 juin 2000. La progression de la féminisation dans les conseils régionaux par exemple a été plus massive en 1998 qu'en 2004 : c'est le cas pour 11 régions (contre 4 en 2004)²⁶. Dès la deuxième moitié des années 90, la plupart des échelons politiques ont vu leur pourcentage d'élues décoller. Ce phénomène n'est cependant pas sans lien avec la parité puisque la féminisation est justement devenue plus visible au moment où le débat sur la parité s'est développé. Tout se passe donc comme si les partis s'étaient progressivement préparés à faire entrer davantage de femmes en politique.

Cette impression est également confortée par l'observation de la féminisation des formations politiques. Alors que la gauche (le PC, les Verts et le PS) a toujours été plus sensible à la place des femmes en politique et comptait plus d'élues, la droite s'est au cours des années 90 mise à son niveau. Au Parlement européen par exemple, l'écart qui séparait les deux tendances s'est progressivement réduit, jusqu'à ce se résorber en 2004 (graphique).

²⁶ Les six autres ont enregistré lors de ces deux scrutins une augmentation analogue.



Ce moratoire semble ainsi avoir été nécessaire pour laisser aux partis le temps d'appivoiser les effets produits par l'avènement de la nouvelle règle. De sorte que finalement, la « révolution paritaire » s'est faite en douceur. Bien qu'il y ait eu une accélération à la fin de la décennie, il apparaît en réalité que les partis politiques ont eu le temps de s'accoutumer à cette nouvelle règle du jeu politique. Il semble donc que les réflexions d'Albert Mabileau sur la décentralisation, qui consiste à dire que « les réformes n'ont de chances d'atteindre leurs objectifs que lorsqu'elles sanctionnent une évolution des pratiques sociales qui ont déjà reçu un commencement d'exécution » [Mabileau, 1994] puissent s'appliquer à la parité. Celle-ci s'inscrit en effet plus dans la continuité qu'elle n'introduit de rupture véritable. Ni quantitativement ni qualitativement puisque le fonctionnement de la vie politique n'a guère changé.

B. Des stratégies adaptées aux différents échelons politiques

Si les assemblées ont connu une augmentation de leur pourcentage d'élues, la progression de la féminisation ne s'est pas faite partout avec la même intensité. En effet, l'échelon local a enregistré une progression nettement plus significative (environ 20 points) que l'échelon national, en particulier pour l'Assemblée (2 points). Comme l'avait annoncé Mariette Sineau lors de l'examen du projet de loi, la parité fait perdurer ce décalage puisqu'elle « favorise la féminisation des assemblées qui étaient déjà les plus féminisées »²⁷. La loi du 6 juin 2000 accentue en effet l'élan de féminisation qui existait dans les assemblées locales tout en se heurtant aux résistances partisans pour les élections législatives et sénatoriales.

²⁷ SINEAU Mariette (audition) in CASANOVA Odette (Députée), Rapport n°2074, 2000.

La loi sur la parité, y compris pour les élections au scrutin de liste, ménage des portes de liberté pour les partis ; mais ce n'est pas parce qu'elles existent que les partis les ont nécessairement utilisées. L'étude des élections locales (municipales et régionales) et européennes démontre en effet que les formations politiques ont privilégié la féminisation de leurs effectifs alors que la loi leur offrait des échappatoires.

Les recherches menées sur l'application de la parité lors des élections municipales de 2001 [Politix, 2002 ; Achin et *alii*, 2007] ont montré que les têtes de liste avaient rapidement « domestiqué » la parité [Paoletti, 2005]. Les prétendants à la mairie ont assez fréquemment « fait de nécessité vertu » [Latté, 2002] dans la mesure où ils ont utilisé la parité pour modifier à leur avantage les règles du jeu politique. Certains en ont profité pour procéder à un rééquilibrage des courants, d'autres pour évincer des sortants qui s'avéraient être de futurs concurrents et les remplacer par des candidates qui, dévouées, confortent leur leadership. Témoins de cette aisance à jouer avec la règle, les changements opérés par les maires entre la liste de candidatures – présentée aux électeurs – et la composition effective du conseil municipal ont été interprétés comme étant des manifestations de l'usage cynique²⁸ qui pouvaient être fait de la parité. Pourtant, ces changements ne traduisent pas la misogynie des partis. Corrélés aux pourcentages d'adjointes, les modifications opérées par les têtes de liste reflètent plus leur capacité à tirer profit de la règle sans pour autant nécessairement la neutraliser. La mise en scène de la féminisation lors de la campagne – en présentant par exemple des listes « chabada » au lieu des tranches de six, en plaçant en seconde position une femme – s'accompagne la plupart du temps d'un respect effectif du principe paritaire²⁹. Comme la loi sur la parité ne précise rien pour les fonctions électives, le pourcentage d'adjointes a pu servir d'indicateur pour qualifier le comportement des maires (pro ou antiparitaires) et voir si les modifications effectuées visaient à utiliser la parité exclusivement à des fins électorales. Il s'avère que les maires, comme les présidents des conseils régionaux, ont choisi de mettre en œuvre une conception maximale de la parité puisque près d'un tiers des fonctions électives dans ces assemblées locales sont occupées par des femmes.

L'esprit paritaire a également prévalu lors de la formation des listes pour les élections régionales et européennes. Compte tenu de la nouvelle réforme (loi du 11 avril 2003), certaines places sont plus prisées que d'autres. Parmi elles figurent celles de têtes de sections départementales (pour les régionales) ou de chefs de file (pour les européennes) car elles offrent une grande visibilité et des gages d'éligibilité plus importants. Là encore, les partis ont investi de nombreuses femmes à ces postes clefs alors que cela n'était pas imposé par la loi. Ainsi, pour les élections municipales, régionales et européennes, les partis politiques n'ont pas cherché à exploiter la moindre faille laissée par la loi pour la contourner et ce, quelle que soit leur appartenance politique. Alors que la droite avait manifesté à plusieurs reprises son opposition à la féminisation « forcée », qu'elle se démarquait de la gauche par son faible nombre d'élues, elle a, comme le PS, le PC ou les Verts, complètement joué le jeu de la parité.

Parallèlement à ces expériences où elle a eu une efficacité optimale, la loi sur la parité a pour des consultations nationales enregistré des résultats nettement plus mitigés.

²⁸ Cet adjectif fait référence au « vote cynique » des députés qui, dans les années 30, adoptèrent des propositions de loi visant à accorder le droit de vote aux femmes tout en sachant que les sénateurs les bloqueraient. Ce faisant, ils apparaissaient comme les modernisateurs, ceux qui soutenaient les femmes alors que les élus de la Haute assemblée étaient qualifiés de misogynes [Verjus, 2000].

²⁹ Ces conclusions reposent sur un travail de terrain réalisé dans le cadre de la thèse. Ici, l'enquête s'appuie sur la comparaison entre les tableaux de composition des conseils et la liste de candidature déposée par les maires des communes de 3 500 et plus d'Alsace, d'Aquitaine, d'Auvergne, de Bretagne, du Nord Pas de Calais et de la PACA.

Lors des élections sénatoriales et législatives, le pourcentage d'élues s'est considérablement effondré. Cela s'explique par le fait que dans un cas, les pratiques politiques ont permis aux partis de concurrencer la loi et dans l'autre qu'elle n'est pas suffisamment contraignante.

Lors des renouvellements des séries B et C, le pourcentage de sénatrices a respectivement atteint 21,3% et 24,3% alors que pour les sièges attribués au scrutin de liste, c'est le modèle de la parité contraignante qui s'applique. Cette caractéristique s'est cependant estompée dans la mesure où les partis, en présentant des listes dissidentes, ont neutralisé l'impératif législatif. Comme le nombre de sièges à pourvoir pour les élections sénatoriales est faible et que le seuil à partir duquel s'applique la représentation proportionnelle a été abaissé, les places éligibles sont rares. Pour avoir une chance de siéger au Palais du Luxembourg, il est nécessaire de figurer en première voire en seconde position. L'introduction de la parité, qui conduit à intercaler entre le premier et le troisième une femme, est venue contrarier les tandems habituels en décalant vers le bas celui qui occupait généralement la deuxième place. De ce fait, pour augmenter leurs chances d'être élus, ces candidats ont eu tout intérêt à monter leur propre liste. Bien que ce système occasionne une dispersion des voix, il a permis à de nombreux hommes de retrouver le chemin du Palais du Luxembourg (tableau n°4).

Tableau n°4 : Impact des listes dissidentes sur la féminisation du Sénat

<i>Hypothèse 1</i>	<i>Hypothèse 2</i> Au lieu d'avoir une liste A, où seuls les deux premiers candidats seraient élus (en gras), ce sont deux listes qui se présentent pour les élections:	
Liste A	Liste A1	Liste A2
Homme	Homme	Homme
Femme	Femme	Femme
Homme	Homme	Homme
Femme	Femme	Femme
Homme	Homme	Homme

Toutefois, cette stratégie n'a pas été déployée dans le but de contourner la parité. Il s'agit en effet d'une pratique habituellement mise en œuvre et qui avait déjà tendance, avant que la loi ne soit adoptée, à se multiplier.

En ce qui concerne les élections législatives, les partis n'ont pas eu besoin de mettre en œuvre des moyens détournés pour neutraliser la loi car elle est, ici, uniquement incitative. De ce fait, le pourcentage de candidates investies varie en fonction des formations politiques. Les petits partis et plus généralement ceux de gauche ont présenté presque 50% de femmes alors que la droite a rechigné à remplacer ses sortants masculins par des femmes. La qualité des circonscriptions dans lesquelles sont investies les candidates est également laissée à la libre appréciation des partis politiques. Ces derniers peuvent ainsi envoyer la plupart d'entre elles dans des « terres de mission » et réserver les circonscriptions gagnables aux hommes. Si le PS a dans l'ensemble plus féminisé ses rangs que l'UMP, les deux grands partis comptent peu d'élues et ont finalement préféré opter pour une « féminisation de bonne conscience » avec les suppléances.

Au final, la loi sur la parité a, suivant l'échelon politique, plus ou moins bien fonctionné. Les différences enregistrées entre le niveau local et national s'expliquent à la fois par le rôle

du dispositif législatif (contraignant ou incitatif) mais aussi par les stratégies mises en œuvre par les partis. Tandis que l'échelon infra ou supra national semble propice à l'ouverture, à la féminisation, cette dernière est plus difficile à mettre en œuvre au Parlement. L'attitude des partis vis-à-vis des sortantes est à cet égard très révélatrice : dans les conseils municipaux et régionaux, ils ont, à gauche comme à droite, privilégié les entrantes au détriment des sortantes. Les exemples de femmes sortantes « victimes de la parité », qui voient de jeunes élues être promues vice-présidentes sont nombreux. Par contre, au niveau national et européen, caractérisé lui par sa professionnalisation, les sortantes ont été massivement reconduites. Il existe donc une hiérarchie implicite entre les différentes assemblées qui est intégrée par les partis et en fonction de laquelle ils élaborent leurs stratégies. Les assemblées locales (municipales et régionales) par exemple joueraient entre autres le rôle de « sas » permettant de renouveler quelque peu le personnel politique, de faire taire les critiques sur sa représentativité tout en filtrant leur accès vers le niveau supérieur. Ce système offre aux partis le double avantage de se constituer un vivier d'élus pour les futures élections et de leur laisser le temps de s'accoutumer et de gérer le changement. Cette hypothèse expliquerait pourquoi les parlementaires ont mis en place un système aussi déséquilibré entre les différents échelons et surtout pourquoi ils n'ont pas cherché à exploiter les failles de la loi lors des municipales et régionales. Il reste à ajouter une dernière pièce au puzzle : comme les mandats municipaux et régionaux sont les moins convoités, ce sont les plus faciles à abandonner aux entrants.

« L'ouverture » représentée par la parité est de ce fait toute relative : d'une part, les élues tendent à s'enraciner et à faire carrière comme leurs homologues masculins. La féminisation massive de la vie politique n'a donc pas conduit à un renouvellement de ses pratiques. D'autre part, la loi du 6 juin 2000 n'a – pour l'instant – pas facilité l'accès à la représentation d'autres « groupes » ou « communautés ». Depuis quelques années, les demandes des « minorités visibles » se font de plus en plus entendre. Mais il semblerait que l'on s'achemine davantage vers un modèle de combinaison, de « cumul » des appartenances plutôt que vers celui de quotas. Lors des élections municipales et régionales, les candidats incarnant la « diversité » étaient souvent des jeunes femmes. Dans cette perspective, les prochaines échéances électorales seront particulièrement intéressantes à suivre car elles permettront de voir comment évolue la question de la « diversité » et si la représentativité commence à concurrencer la représentation.

Bibliographie

[Achin Catherine et alii (2007), *Sexes, genre et politique*, Paris, Economica].

[Bard Christine (2001), *Les femmes dans la société française au XX^e siècle*, Paris, A. Colin].

[Bailey Frédérick George (1971), *Les règles du jeu politique : étude anthropologique*, Paris, PUF].

[Gaspard Françoise (1994), « De la parité, genèse d'un concept, naissance d'un mouvement », *Nouvelles Questions Féministes*, vol.15, n°4, pp. 29-44].

[Halimi Gisèle (1999), « Parité, je n'écris pas ton nom... », *Le Monde diplomatique*, novembre 1999].

[Latté Stéphane (2002), « Cuisine et dépendance. Les logiques pratiques du recrutement politique », *Politix*, n°60].

[Lépinard Eléonore (2007), *L'égalité introuvable. La Parité, les Féministes et la République*. Paris, Presses de Sciences Po].

[Mabileau Albert, (1994) *Le système local en France*, Paris, Montchrestien].

[Mossuz-Lavau Janine (1999), « La parité entre dans la Constitution », *Regards sur l'actualité*, n°2522].

[Mossuz-Lavau Janine (1998), *Femmes/hommes. Pour la parité*, Paris, Presses de Sciences Po].

[Paoletti Marion (2005), « Parité, la « domestication » d'une réforme d'exception », *Pouvoirs Locaux*, n°65, mai 2005]

[*Politix*, n°60, 2002]

[Riot-Sarcey Michèle (2002), *Histoire du féminisme*, Paris, La Découverte].

[Scott W. Joan, (2005), *Parité ! L'universel et la différence des sexes*, Paris, Albin Michel].

[Thébaud Françoise (1998), *Ecrire l'histoire des femmes*, ENS, éditions Fontenay-Saint-Cloud].

[Sineau Mariette (2001), *Profession femme politique. Sexe et pouvoir sous la Cinquième République*, Paris, Presses de Sciences Po].

[Troupel Aurélia (2006), *Disparités dans la parité. Les effets de la loi du 6 juin 2000 sur la féminisation du personnel politique local et national*. Thèse de doctorat de Science Politique (dir. de Ch. Bidégaray), Faculté de droit de Nice, UNSA].

[Troupel Aurélia (2007), « La fin de la " révolution paritaire", *Pouvoirs Locaux*, n°72, mars 2007.

[Verjus Anne (2000), « Entre principes et pragmatisme. Députés et sénateurs dans les premiers débats sur le suffrage des femmes en France (1919-1922), *Politix*, n°51].