
DANIEL HOCHEDÉZ
CÉCILE MAURICE

RÈGLES ET RÉALITÉS EUROPÉENNES

« **L**ES FEMMES : QUELLE PUISSANCE ! » s'exclame Michelet...
Vierges héroïques ou troublantes hétaires, discrètes égéries ou monstres machiavéliens, quelques silhouettes féminines ont pu, ici ou là, jadis ou naguère, incarner le pouvoir ou se glisser dans ses allées. Partout, cependant, l'établissement des systèmes représentatifs s'est traduit par un cantonnement des femmes dans la sphère privée et il aura fallu presque tout un siècle pour que, de la Finlande en 1906 à la Suisse en 1971, l'Europe occidentale réalise, en leur permettant de voter, l'« admission des femmes au droit de cité » que Condorcet, seul ou presque, appelait de ses vœux à l'aube de la Révolution française.

77

Cette clé leur a-t-elle vraiment ouvert les portes du pouvoir ? Rien n'est moins sûr : de Margaret Thatcher, Premier ministre du Royaume-Uni en 1979, à Gro Brundtland, qui accéda à ces fonctions en Norvège en 1986, sans oublier Édith Cresson, il faut admettre que « l'énumération conserve encore sa force symbolique¹ ».

S'agissant des parlements, creusets de la démocratie et tremplins pour l'exercice des responsabilités gouvernementales, l'Europe ne se distingue guère des autres continents : en moyenne mondiale, les femmes occupent seulement 11,7 % des sièges des assemblées parlementaires, toutes chambres confondues, ce pourcentage étant de 13,1 % en Asie, 12,7 % pour les « Amériques », 12,6 % pour les États européens membres de l'OSCE (Organisation sur la sécurité et la coopéra-

1. Évelyne Pisier, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, entrée « femmes ».

tion en Europe), 11,6 % dans la zone « Pacifique », 10,4 % pour l'Afrique subsaharienne et 3,3 % dans les États arabes².

Ces moyennes recèlent cependant de grandes disparités ; pour s'en tenir à l'Europe des Quinze, au 1^{er} janvier 1997, le taux de représentation parlementaire des femmes variait, selon l'Union interparlementaire (UIP), de 40,4 % au *Riksdag* suédois à 6,3 % à la *Vouli* grecque, qui « devançait » de peu l'Assemblée nationale française (6,4 %) dans la « misogynie parlementaire³ ».

78

Tout a été dit, et parfois même son contraire, pour expliquer cette situation d'ailleurs évolutive⁴ et tenter de déterminer au travers de quel prisme la quasi-parité démographique entre les femmes et les hommes et l'égalité proclamée de leurs droits aboutissent à de telles disparités⁵.

Pour corriger une réalité que chacun s'accorde à juger insatisfaisante, la tentation est forte, surtout dans un pays comme le nôtre, marqué par l'empreinte du droit romain et du code Napoléon, de recourir à une démarche normative. C'est dans cette direction qu'Alain Juppé, alors Premier ministre, s'était engagé, le 11 mars 1997, dans sa déclaration à l'Assemblée nationale sur « la place des femmes dans la vie publique » : notant significativement que « nous continuons à vivre, en quelque sorte, sous l'empire de la loi salique », il se déclarait « convaincu que l'instauration de discriminations positives est nécessaire ». Son successeur, Lionel Jospin, a conforté cette approche : tout en reconnaissant, dans sa déclaration de politique générale du 19 juin 1997, que, dans ce domaine, « le progrès passe d'abord par l'évolution des mentalités et le

2. *Hommes et Femmes en politique. La démocratie inachevée. Étude comparative mondiale*, série « Rapports et documents », n° 28, Union interparlementaire (UIP), Genève, 1997. Bon nombre de données chiffrées citées dans cet article sont empruntées à cette étude précieuse.

3. De fait, l'Assemblée dissoute le 21 avril 1997, compte tenu des élections partielles et des remplacements intervenus depuis l'étude de l'UIP, comptait 32 femmes, soit 5,5 % seulement de son effectif.

4. Maurice Duverger s'étonnait ainsi en 1955 : « les pays protestants, anglo-saxons ou nordiques, ont un pourcentage de femmes députées inférieur à celui de la France catholique et latine », in *La Participation des femmes à la vie politique*, Paris, UNESCO. Aujourd'hui, les quatre pays protestants nordiques (Suède, Norvège, Finlande, Danemark) comptent, en moyenne, 37,2 % de femmes au sein de leurs parlements. Inversement, l'Espagne, qui n'a rien à envier à la France en matière de catholicité et de latinité, la devance largement, avec 24,6 % de femmes députées.

5. Voir notamment : Françoise Gaspard, dir., *Les Femmes dans la prise de décision en France et en Europe*, L'Harmattan, 1997.

changement des comportements », il a jugé nécessaire d'« aller plus loin » et a annoncé une révision de la Constitution « afin d'y inscrire l'objectif de la parité entre les femmes et les hommes ».

Pourtant, c'est presque en vain que l'on cherchera, en Europe occidentale, de telles législations. Tout au plus, quelques règles du jeu électoral – périphériques cependant au regard de l'équilibre entre femmes et hommes – paraissent de nature à peser en faveur des unes ou des autres. Au-delà des dispositifs juridiques, l'essentiel reste encore la pratique, c'est-à-dire la façon dont les femmes peuvent s'investir, au jour le jour, dans la vie de la cité, particulièrement au sein des partis politiques.

UNE LÉGISLATION INTROUVABLE

79

Introuvable, la législation supposée favoriser la représentation politique des femmes l'est à un double titre : d'abord, l'inventaire est rapide des dispositions existantes ; ensuite, l'édiction même de telles dispositions se heurte à des obstacles juridiques difficiles à surmonter.

Le mythe des quotas législatifs

Prenant modèle sur les discriminations positives largement mises en œuvre dans la sphère économique et sociale, la convention des Nations unies de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes invite les États à « inscrire dans leur Constitution nationale ou toute autre disposition législative appropriée, les principes de l'égalité des hommes et des femmes [...] et à assurer, par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés, l'application effective dudit principe ». Parmi ces moyens figurent, selon les Nations unies, des « mesures et quotas favorables aux femmes ». Non sans prudence, le Conseil de l'Union interparlementaire, dans son plan d'action du 26 mars 1994, admet « à titre strictement temporaire » des mesures d'action positive telles que les quotas qui, « dans un esprit d'équité », ne viseraient pas explicitement les femmes et établiraient que la proportion des représentants de l'un ou l'autre sexe ne doit pas être inférieure à un pourcentage donné. Plus ambitieux, les signataires de la déclaration adoptée en septembre 1995, à l'issue de la Conférence mondiale sur les femmes de Pékin, affichent un objectif de parité au sein des organes de décision.

Même si nulle part l'objectif d'égalité et, *a fortiori*, celui de parité ne sont réalisés, bien peu d'États mettent en œuvre une législation tendant à favoriser l'accès des femmes aux fonctions électives. L'Union

interparlementaire en recense six, dont un seul État européen, la Belgique, où la loi du 24 mai 1994, « visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections », dispose que, sur une liste, le nombre de candidats d'un même sexe ne peut excéder les deux tiers du total constitué par la somme des sièges à pourvoir et du nombre maximal autorisé de suppléants. Ce texte, destiné à s'appliquer à toutes les élections, fédérales, régionales et « communautaires », provinciales, communales et européennes, prévoit une sanction dissuasive : l'élimination des listes en infraction qui ne seraient pas rectifiées.

80 Les mesures transitoires et le calendrier électoral belge ne permettent pas aujourd'hui de mesurer les effets de cette législation unique en Europe. Les élections municipales et régionales intervenues en octobre 1994, sous l'empire de dispositions transitoires retenant un équilibre « trois quarts-un quart », ont été marquées par un dépassement du quota pour les candidatures, avec, en moyenne, un tiers de candidates, mais par des résultats décevants, les femmes ne représentant que 20 % des élus, soit tout juste la moyenne européenne pour les élections de cette nature. Loin derrière la Suède (41,3 %), la Finlande (30 %) et le Danemark (27,9 %), la Belgique est même dépassée par la France qui a vu, en 1995, 21,7 % de femmes entrer dans ses conseils municipaux. Parmi les faiblesses de la loi belge, l'absence de prescription sur la place des candidats : ainsi, une liste où la proportion légale de femmes serait atteinte uniquement par l'inscription de suppléantes serait-elle juridiquement valable ; bien plus, il en irait de même pour une liste qui, par exemple, pour quinze sièges à pourvoir, comporterait seulement dix candidats, tous de sexe masculin.

Une tentation normative se manifeste également en Suisse, où une initiative populaire fédérale, déposée en mars 1995, appelle à une modification de la Constitution, afin de garantir que « les femmes soient représentées de manière équitable au sein de toutes les autorités fédérales ». Cette initiative n'est cependant pas inscrite à l'ordre du jour des prochaines votations.

En dépit du caractère exceptionnel et, à défaut de recul, encore peu probant des quotas législatifs, cette méthode recueille aujourd'hui une forte adhésion : selon une enquête IPSOS-France 2 d'octobre 1996⁶, 64 % des Français interrogés approuvent « un système qui obligerait les partis politiques à prévoir, parmi les candidats, une proportion

6. Citée in Observatoire de la parité, « Rapport de la Commission pour la parité entre les femmes et les hommes dans la vie politique », par Gisèle Halimi, 1996.

significative de femmes ». Le chemin conduisant à l'instauration de quotas par sexe aux élections politiques est pourtant semé d'embûches juridiques.

La prégnance de l'égalité dite « formelle »

Le Conseil constitutionnel a ainsi déclaré contraire à la Constitution une disposition prévoyant qu'une liste de candidats aux élections municipales ne pourrait comporter plus de 75 % de candidats du même sexe, par une décision du 18 novembre 1982, fondée sur les principes d'égalité et d'indivisibilité du corps électoral. En dépit des critiques qu'elle a suscitées, cette décision paraît empreinte de sagesse : l'acceptation d'une quelconque distinction entre citoyens, fût-elle aujourd'hui fondée sur le sexe, risquerait de conduire progressivement à d'inacceptables discriminations fondées sur l'origine, la race ou la religion. Aussi bien est-il admis, dans notre pays, que toute mesure de ce type en matière électorale ne peut qu'emprunter la voie d'une révision constitutionnelle.

81

La France a paru longtemps isolée dans cette affirmation d'une conception jugée formelle de l'égalité, masquant inégalités et exclusions. Force est cependant de constater qu'exception faite de la Belgique, fragmentée par le communautarisme, les discriminations qui toucheraient au cœur même du système démocratique ne sont pas admises dans les pays européens.

Significativement, la Norvège, pourtant peu suspecte de machisme, car se situant au deuxième rang mondial, derrière la Suède, pour la présence des femmes dans son Parlement, lorsqu'elle a institué des quotas par sexe dans ses commissions administratives locales, a formellement exclu leur application aux assemblées élues⁷.

De même, la Cour constitutionnelle italienne a écarté les dispositions d'une loi de 1993 prévoyant, pour certaines communes, de limiter à deux tiers la proportion de candidats d'un même sexe sur les listes de candidats aux élections municipales : sa sentence du 12 septembre 1995 se fonde sur le caractère universaliste et égalitaire de la citoyenneté pour refuser une discrimination qui ne se limite pas à corriger des inégalités matérielles pour garantir l'exercice d'un droit fondamental, mais affecte le contenu même d'un tel droit. En clair, pour la Cour italienne, il n'est pas admissible que certains citoyens doivent être écar-

7. Louis Favoreu, « Principe d'égalité et représentation politique des femmes : la France et les exemples étrangers », in Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité. Rapport public 1996*, La Documentation française, série « Études et documents », n° 48, 1997.

tés d'une liste au motif que les personnes de leur sexe y seraient trop représentées. Devant cette impasse, la Commission bicamérale chargée de préparer la révision des institutions italiennes vient de proposer d'insérer dans la Constitution une disposition précisant que « la loi assure l'équilibre de la représentation électorale entre les sexes ».

La démocratie ne s'accommoderait-elle pas des quotas ? Il est, à cet égard, significatif de noter que le retour au pluralisme des pays d'Europe centrale et orientale a été marqué par une rupture avec les systèmes de quotas qui assuraient une importante figuration féminine dans les théâtres d'ombres des parlements des démocraties dites « populaires ».

82 N'y a-t-il pas d'ailleurs, en la matière, un retour général du balancier ? Désormais, aux États-Unis, l'*affirmative action* en faveur des groupes ethniques ou des femmes est contestée par la Cour suprême comme par les électeurs. Au demeurant controversé – une proposition de directive visant à en atténuer les effets est d'ailleurs en cours d'examen –, l'arrêt Kalanke, rendu en 1995 par la Cour de justice des Communautés européennes, a écarté, en matière d'emploi, toute priorité absolue et inconditionnelle reconnue aux femmes, en tant qu'elle « substitue à la promotion de l'égalité des chances [...] le résultat auquel seule la mise en œuvre d'une telle égalité des chances pourrait aboutir ».

Les porte-parole de la cause féminine ne manquent pas de voir, dans cette évolution, un triomphe de l'« égalité formelle », justifiant et confortant l'« inégalité substantielle » dont souffrent les femmes.

Si les parlements ne se voient donc guère autorisés à « changer un homme en femme », il reste qu'un certain environnement institutionnel est loin d'être dépourvu d'incidence sur la place des femmes en politique.

L'INFLUENCE DE L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL

Certes loin d'obéir aux seules considérations liées à la volonté de promouvoir l'accès des femmes aux instances représentatives, les règles encadrant l'exercice du pouvoir, tel le mode de scrutin, semblent cependant peser sur l'équilibre entre hommes et femmes.

La représentation proportionnelle au secours des femmes ?

Justifier l'inégale participation des femmes à la vie politique en Europe par les caractéristiques des systèmes électoraux apparaît d'emblée comme une explication séduisante.

En effet, les parlements nationaux où siègent plus d'un quart de femmes sont précisément ceux élus à la représentation proportionnelle ou, tout au moins, selon un système mixte. C'est le cas pour les chambres basses ou uniques de Suède (40,4 % d'élues), de Norvège (39,4 %), de Finlande (33,5 %), du Danemark (33 %), des Pays-Bas (31,3 %), d'Autriche (26,8 %), d'Allemagne (26,2 %) et d'Islande (25,4 %). A l'inverse, dans les deux pays où prévaut le système majoritaire, la représentation des femmes à la chambre basse restait très inférieure : 9,5 % au Royaume-Uni en 1992⁸ et 6,4 % en France en 1993. L'exemple allemand est éclairant : sur les 179 femmes élues en 1994 au *Bundestag*, 136 l'ont été à la faveur de la proportionnelle et seulement 43 ont pu s'imposer au scrutin majoritaire, alors même que, par un mécanisme de double vote, les sièges sont pourvus pour moitié selon l'un ou l'autre système. De même, lors des élections cantonales et régionales françaises, intervenues concomitamment en mars 1992, les femmes n'ont remporté que 5,6 % des sièges dans les conseils généraux, pourvus au scrutin majoritaire, contre 12,3 % dans les conseils régionaux, élus à la proportionnelle.

83

De ces constats découle légitimement une réflexion sur la corrélation entre le mode de scrutin et l'accès des femmes aux fonctions électives. Le Parlement européen ne s'y est pas trompé, qui, en 1996, a demandé aux États membres de la Communauté « d'étudier les effets des différents modes de scrutin sur la représentation politique des femmes dans les organes électifs et d'envisager, le cas échéant, d'ajuster ou de modifier le système électoral ».

Malgré les contre-exemples de la Grèce – où la proportionnelle ne conduit à la *Vouli* qu'une poignée de femmes – et de l'Italie – où la rupture, à partir de 1993, avec la proportionnelle intégrale, pour attribuer 75 % des sièges au scrutin majoritaire, n'a pas entamé, au contraire, la position parlementaire des femmes, au demeurant plutôt faible (11,1 % à la Chambre) –, il semble que ce mode de scrutin favorise l'accès des femmes à la représentation politique : donnant un caractère moins personnel à l'élection, il conduit, en effet, à une lutte entre partis plutôt qu'entre candidats, permettant de dépasser les éventuels effets de notoriété ou le poids des traditions. Mais encore faut-il que ses modalités soient de nature à favoriser l'élection des femmes dans les instances représentatives.

8. Mais la présence des femmes aux Communes a doublé en 1997.

Les « coups de pouce » de la technique électorale

Parmi les dispositifs techniques, la taille des circonscriptions, qui détermine le nombre de sièges à pourvoir, n'est pas dénuée de conséquences. Ainsi, en Norvège, entre 1959 et 1967, une réforme de l'organisation territoriale a conduit, par regroupement, à la disparition de nombreuses petites municipalités ; alors qu'en 1959 38 % des assemblées municipales ne comportaient pas de femmes, ce pourcentage est tombé à 17 % en 1967 ; des circonscriptions plus étendues, en permettant la politisation des élections, ont, en effet, offert aux mouvements féministes un terrain plus favorable.

84 Mais surtout, les stratégies se modifient à mesure que s'accroît la taille des circonscriptions, donc le nombre de sièges que les partis escomptent gagner : s'efforçant de toucher les différents électors, ils présentent un plus grand nombre de candidates. A l'inverse, la représentation proportionnelle, lorsqu'elle est organisée dans des circonscriptions étroites et nombreuses, ainsi lors des élections législatives françaises de mars 1986, est loin de permettre la féminisation des assemblées.

De même, la composition des listes apparaît déterminante. Si les listes alphabétiques retenues pour les législatives en Finlande peuvent, au choix de l'électeur, assurer l'élection de femmes, le recours aux listes bloquées impose à celles-ci de s'assurer, lors de la composition des listes, d'y figurer en bonne place.

D'autres choix techniques ne sont pas indifférents, encore que parfois ambivalents. Ainsi, le vote préférentiel, s'il a joué pleinement aux municipales norvégiennes de 1971, marquées par le succès du slogan « Rayez les hommes ! », semble aujourd'hui défavoriser les femmes, puisqu'il entraînerait une baisse de 5 % à 10 % du nombre d'élues par rapport au résultat susceptible d'être obtenu en l'absence de modification par les électeurs.

Au-delà du mode de scrutin et de ses aménagements techniques, la plus ou moins grande possibilité laissée aux élus de cumuler mandats et fonctions n'est pas sans incidence sur l'accès des femmes à la représentation. La constitution, grâce aux cumuls, de véritables « fiefs », confortant l'assise électorale de l'élus, n'est pas propice au renouvellement du personnel politique et, ce faisant, à l'émergence des femmes en son sein. Quoique mise en œuvre par voie législative ou coutumière dans nombre de pays européens, la limitation du cumul des mandats, pas plus d'ailleurs qu'un introuvable statut de l'élus, ne semble cependant avoir eu, jusqu'à présent, d'effet décisif.

Au-delà de cet environnement institutionnel, d'autres facteurs, liés à la pratique politique, s'avèrent plus déterminants pour assurer la participation des femmes au pouvoir.

LA FORCE DE LA PRATIQUE

La pratique de la politique par les femmes, mais aussi, symétriquement, la « relation aux femmes » du monde politique, semblent fournir les clés d'un indispensable rééquilibrage.

Un nécessaire apprentissage

A la base de cet apprentissage, l'ancienneté de l'exercice du droit de vote : à l'exception de la Suisse où les femmes ne votent que depuis un quart de siècle, mais dont le Conseil national compte cependant 21 % de femmes, les dix pays européens où la présence des femmes, dans les chambres basses ou uniques, dépasse 20 % sont précisément ceux où le droit de vote leur est accordé de longue date : Finlande (1906), Norvège (1913), Danemark et Islande (1915), mais aussi Allemagne et Autriche (1918), Suède, Pays-Bas et Luxembourg (1919) et, enfin, Espagne (1931).

85

L'intégration des femmes se ferait ainsi progressivement, notamment à la faveur de l'amélioration de leur niveau d'éducation et de leur participation à la vie économique : davantage conscientes de leurs intérêts, elles se tourneraient de plus en plus vers la politique. Les sondages montrent d'ailleurs que le degré d'intérêt des femmes pour la politique tend à se rapprocher de celui manifesté par les hommes.

Il reste que, nulle part en Europe, l'intégration des femmes n'est pleinement réalisée, comme en témoigne un accès encore limité aux responsabilités au sein des parlements et, *a fortiori*, des gouvernements. Quatre femmes président l'une des vingt-quatre assemblées parlementaires des États membres de la Communauté⁹ et peu d'entre elles président des commissions parlementaires. Ainsi que le note l'UIP, « la féminisation des postes de responsabilité dans les assemblées parlementaires suit, dans l'ensemble, le degré de féminisation de ces instances ». Quant aux déséquilibres au sein des gouvernements, ils

9. *Bundestag* allemand, *Eduskunta* finlandais, chambre des Communes britannique, *Riksdag* suédois. On signalera également l'exemple de quelques voisins : Conseil national suisse, *Storting* norvégien.

reflètent ceux déjà constatés dans les parlements : si les femmes constituent la moitié du gouvernement suédois, celles-ci n'étaient, en revanche, que 12 % au sein du gouvernement formé en novembre 1995 par Alain Juppé ; il est vrai que le gouvernement de Lionel Jospin, qui lui a succédé en juin 1997, compte quant à lui 8 femmes sur 27 membres (30 %). En outre, même si cette tendance commence à s'inverser en Scandinavie, les portefeuilles que les femmes se voient confier – tant au sein des commissions parlementaires que des gouvernements – concernent, le plus souvent, les politiques sociales, l'éducation ou la culture : ce fut le cas de 53 des 72 femmes ayant exercé des fonctions ministérielles en Finlande entre 1926 et 1992.

86 L'idée – bien masculine – d'une évolution naturelle garantissant un accès progressif des femmes aux responsabilités, jusqu'à conduire à la parité, est cependant bien aléatoire. L'ancienneté de l'obtention du droit de vote ne fait pas tout et les dynamiques varient fortement selon les pays : bien que votant depuis 1918, les femmes britanniques étaient encore peu présentes aux Communes jusqu'aux élections du 1^{er} mai 1997. De même, Évelyne Gebhardt¹⁰ relève-t-elle que le Parlement allemand a compté 8 % d'élues dès que les femmes ont obtenu le droit de vote, mais seulement 11 % en 1984, et de noter qu'« à ce rythme-là, pour avoir la parité, c'est-à-dire 50 %, il faudrait attendre 2475 ! ». À l'inverse, dans les pays scandinaves, la participation des femmes à la vie politique a crû très fortement au cours des années 1970, alors que la Finlande et la Suède comptaient, dans l'immédiat après-guerre, moins de 10 % de femmes dans leurs parlements. De même, en Espagne, le nombre de femmes députées a été multiplié par trois depuis 1986.

Une forte mobilisation des intéressées, relayée par le volontarisme des partis politiques, paraît, en dernière analyse, constituer le plus sûr moyen d'accès des femmes aux instances représentatives et, plus largement, aux responsabilités politiques.

Le rôle clé de la mobilisation des femmes et des partis politiques

Dans l'Europe du Nord, la spectaculaire percée des femmes en politique s'explique autant par la faible résistance opposée par les partis à cette progression que par l'intensité de la mobilisation des femmes elles-mêmes. Dans ces pays, les premières associations féminines furent

10. In Choisir – La Cause des femmes, *Femmes, moitié de la Terre, moitié du pouvoir*, éd. Gisèle Halimi, Gallimard, 1994.

créées dès le début du siècle et l'investissement des femmes dans les partis fut précoce : au Danemark et en Finlande, plus de 20 % des adhérents aux partis sociaux-démocrates étaient des femmes avant même qu'elles n'obtiennent le droit de vote ; dès 1949, on comptait 41 % de femmes au sein du parti social-démocrate danois ; aujourd'hui, en Suède, aucun des principaux partis ne compte moins de 40 % de femmes parmi ses adhérents.

De même, outre-Rhin, on constate une forte mobilisation féminine au sein du SPD, où l'association des femmes, avec 250 000 membres – soit au moins le double de l'effectif total du PS français –, représente 27 % des effectifs du parti, ce qui a permis de mettre en œuvre sans heurts une pratique des quotas.

Autres formes de mobilisation, les mouvements de protestation à l'extérieur des partis ou la constitution de partis de femmes, ainsi en Islande où cette stratégie, déjà utilisée avec quelque succès dans les années 1910-1920, a été récompensée, en 1987, par l'obtention de 10 % des sièges de députés. Récemment, en Suède, le recul des politiques sociales bénéficiant aux femmes provoqua une réaction transcendant les clivages classiques : la menace de la création d'un parti féminin, crédité de 40 % des voix par les sondages à l'approche des législatives de 1994, conduisit les partis traditionnels à faire une large place aux femmes sur leurs listes.

Au Royaume-Uni, cependant, la forte mobilisation des femmes, qui représentaient, au début de cette décennie, 50 % des membres du parti conservateur et 40 % de ceux du parti travailliste, n'a, pendant longtemps, guère permis de leur assurer une véritable participation au pouvoir.

Nécessaire, la mobilisation des femmes n'est donc pas suffisante : l'attitude des partis s'avère, finalement, décisive.

Explication traditionnelle des déboires des femmes en politique, l'attitude réservée des états-majors des partis à l'égard des candidatures féminines résulterait de la plus grande difficulté généralement rencontrée par les femmes à obtenir la confiance de l'électorat. De fait, les analyses de l'UIP comparant le pourcentage global de candidatures masculines et d'élus, d'une part, et celui de candidatures féminines et d'élues, d'autre part, montrent que, dans l'ensemble des pays européens, à l'exception de la Norvège, où l'on trouve une proportion égale de candidates et d'élues, mais surtout du Danemark et des Pays-Bas, où la proportion d'élues est supérieure à celle de candidates, les femmes sont moins facilement élues que les hommes. L'exemple des élections législatives françaises de 1986, qui se sont pourtant déroulées à la pro-

portionnelle, corrobore ce constat, avec 19,5 % de candidates, mais seulement 5 % d'élus.

Ainsi les partis politiques, en n'investissant pas ou peu de femmes, se feraient-ils l'écho de la misogynie supposée de l'électorat, dont les votes s'orienteraient de façon privilégiée vers les candidatures masculines. Néanmoins, lors des élections législatives françaises de mai-juin 1997, pour lesquelles le parti socialiste, qui avait affiché l'objectif de 30 % de candidatures féminines, a présenté 27,6 % de candidates, celles-ci ne se sont pas trouvées, à l'issue du premier tour, en situation moins favorable que les candidats du même parti. Il semble donc que l'on doive « renvoyer au musée des antiquités l'idée d'une prétendue infériorité des femmes à être candidates », sans toutefois que les chiffres n'autorisent à « leur attribuer une quelconque supériorité »¹¹.

88 C'est donc en grande partie dans le volontarisme des partis, qui structurent aujourd'hui la vie politique et institutionnelle, que réside la clé de l'accès des femmes aux responsabilités.

En effet, sauf exception, les partis et, plus encore, leurs instances dirigeantes apparaissent encore bien peu féminisés, alors qu'ils constituent le véritable vivier des candidatures. Certains partis ont, certes, instauré des quotas pour la désignation de leurs dirigeants, ainsi le parti social-démocrate danois qui, par le passé, s'était déjà efforcé de susciter l'adhésion des femmes par des mesures incitatives telles que des cotisations réduites. Ce type de stratégie, tout en visant à faciliter la mobilisation des électrices, a aussi eu pour effet de permettre une prise de responsabilité précoce des femmes au sein de ces partis.

Mais ce sont surtout les pratiques mises en œuvre par les partis à l'occasion de l'attribution des investitures qui s'avèrent déterminantes. Inconnus des codes électoraux, les quotas de candidatures féminines, appliqués par un nombre croissant de partis européens, paraissent le moyen le plus sûr de tendre vers un équilibre entre hommes et femmes ou, du moins, de corriger les déséquilibres. C'est le cas en Suède, en Islande et surtout en Norvège, où tous les partis politiques ont pour règle – formelle ou coutumière – de présenter 50 % de femmes sur leurs listes. De même, le pourcentage de femmes parlementaires s'est sensiblement accru au *Bundestag* allemand depuis que le SPD applique, en son sein, des quotas indicatifs, le tiers des députés de ce parti élus en 1994 étant des femmes. Au-delà, l'effet d'entraînement que provoque

11. Jérôme Jaffré, « Le parti socialiste entre renouvellement et féminisation », *Le Monde*, 29 mai 1997.

une telle décision est réel, le SPD n'ayant d'ailleurs fait que réagir, en 1988, aux initiatives paritaristes des Verts. Hostile au principe même des quotas mis en œuvre par son concurrent socialiste, le Parti populaire espagnol n'en a pas moins sensiblement accru la présence des femmes sur ses listes : sa victoire aux législatives de 1996 n'a pas infléchi, bien au contraire, le fort mouvement de féminisation du Congrès des députés enregistré depuis dix ans.

Ces pratiques des partis, comme les quotas législatifs, sont cependant parfois contestées par le juge. Ainsi, une juridiction de Leeds a-t-elle jugé illégale, en janvier 1996, une décision du parti travailliste britannique tendant à réserver à des femmes la moitié de ses candidatures aux « sièges vacants et à pourvoir ». Saisie par des candidats évincés, elle a considéré que cette pratique était contraire à la loi sur la discrimination sexuelle, ce qui n'a pas empêché le *Labour* de persister dans cette voie, en présentant, pour les 659 circonscriptions du Royaume-Uni, 159 candidates, contre 68 pour le parti conservateur. Le 1^{er} mai 1997, les portes de Westminster se sont ainsi ouvertes à 120 femmes, dont 102 travaillistes, la proportion de femmes y passant de 9,5 % à 18,2 %.

89

Un mois plus tard, en France, c'est pour une large part le volontarisme du parti socialiste, dont 44 candidates accèdent au Palais-Bourbon, qui explique le doublement de la part des femmes (10,9 %) au sein de l'Assemblée nationale élue le 1^{er} juin 1997. Il faut néanmoins reconnaître que cette pratique est d'autant plus facile à développer que le nombre des situations acquises à remettre en cause est limité... On observera, en outre, que certaines traditions ont la vie dure : si, à la suite de ce renouvellement de l'Assemblée, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour un effectif de 145 commissaires, accueille 26 députées (18 %), la commission des finances n'en compte aucune parmi ses 73 membres.

Souvent présentés comme provisoires, ces quotas n'ont pas encore toujours réussi à imposer les femmes et, au-delà de l'effet d'annonce, leur efficacité reste conditionnée par la pratique des investitures : le choix de la circonscription ou la place sur la liste sont essentiels.

Dans l'éternel débat, ouvert par Montesquieu, entre l'action par la loi ou par les mœurs, les expériences européennes donnent donc, à ce jour, incontestablement le pas à celles-ci sur celle-là. En définitive, l'implication des femmes dans la vie politique résulte moins d'une

recette miracle que d'une alchimie complexe de facteurs institutionnels et politiques, en un mot, d'une culture, où l'histoire de chaque pays rentre pour une bonne part.

Il revient peut-être à la construction européenne d'approfondir et de favoriser la diffusion de cette nouvelle culture politique qui, plus que d'introuvables règles, explique les avancées constatées dans certains pays européens pour l'accès des femmes aux responsabilités du pouvoir. L'Union européenne a, en effet, secrété des institutions nouvelles et spécifiques donnant aux femmes une place qui, sans répondre aux attentes des tenants de la parité, n'en est pas moins significative. Ainsi, la Commission européenne compte-t-elle cinq femmes, soit 25 % de son effectif, trois des cinq États membres appelés à désigner deux commissaires (Allemagne, France, Italie) ayant opté pour la parité, tandis que deux des trois États nordiques (Suède et Danemark) ont chacun désigné une femme comme commissaire. Quant au Parlement européen, il compte, en mars 1997, 28 % de femmes, ce qui le situe très au-delà de la moyenne constatée dans les chambres basses ou uniques des Quinze (18,5 %). La France et la Grèce, « lanternes rouges » de la féminisation des législatures nationales, atteignent ainsi respectivement des taux de 30 % et 16 % à l'Assemblée de Strasbourg.

Compte tenu des incidences de la construction communautaire dans la vie juridique, économique et sociale de l'Europe, cet investissement des femmes ne saurait être taxé d'alibi. Mais il reste encore des Bastille à prendre : les cinq femmes commissaires européens ne trouvent guère, au sein des services de la Commission, que 3 % d'interlocutrices au niveau des directeurs généraux et directeurs...

R É S U M É

La situation des femmes au regard de l'exercice du pouvoir politique est marquée, en Europe occidentale, par de fortes disparités. Quoique souvent évoquée, la voie normative, supposée permettre d'accroître leur présence dans les instances de décision, reste, à ce jour, peu empruntée. Au-delà des règles du jeu électoral ou même de la durée de l'apprentissage liée à l'ancienneté de l'obtention du droit de vote, l'explication de cette diversité doit plutôt être recherchée dans le degré de mobilisation des femmes et dans le volontarisme des partis politiques.