

# POUVOIRS

---

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

F E M M E S

E N P O L I T I Q U E

N ° 8 2

GENEVIÈVE FRAISSE La démocratie exclusive : un paradigme français	5
ELIZABETH FRAZER Féminisme et communautarisme	17
JANINE MOSSUZ-LAVAU L'évolution du vote des femmes	35
MARIETTE SINEAU Les femmes politiques sous la V <sup>e</sup> République. A la recherche d'une légitimité électorale	45
NICOLE BELLOUBET-FRIER Sont-elles différentes ?	59
DANIEL HOCHEDÉZ ET CÉCILE MAURICE Règles et réalités européennes	77
MARIE-FRANCE CHRISTOPHE TCHAKALOFF Égalité et action positive en droit européen	91
BÉATRICE MAJNONI D'INTIGNANO Changer de stratégie ?	105
FRANÇOISE GASPARD La parité, pourquoi pas ?	115
ÉVELYNE PISIER ET ELENI VARIKAS Femmes, République et démocratie. L'autre dans la paire ?	127

**CHRONIQUES****CHRONIQUE POLITIQUE**

- BRUNO PALIER 147  
Les évolutions des systèmes de protection sociale en France  
et en Europe. Une perspective institutionnelle comparée

**CHRONIQUE DE L'ÉTRANGER : LETTRE DES ÉTATS-UNIS**

- JOHN T.S. KEELER 167  
Bill Clinton : un Roosevelt « version économique » ?

- JEAN-MARIE BOUISSOU 175  
Japon : la fin des turbulences ?

**REPÈRES ÉTRANGERS**

- (1<sup>er</sup> janvier – 1<sup>er</sup> mai 1997)  
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT 187

**CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE**

- (1<sup>er</sup> janvier – 30 avril 1997)  
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 191

- Summaries 221

NICOLE BELLOUBET-FRIER, professeur agrégé de droit public, directeur de la recherche et des publications à l'Institut international d'administration publique.

MARIE-FRANCE CHRISTOPHE TCHAKALOFF, professeur de droit public à l'université de Paris-V, dirige le Centre de droit européen et comparé, dispose d'une chaire Jean-Monnet ; *Les Grandes Étapes de l'organisation de l'Europe*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1996.

GENEVIÈVE FRAISSE, philosophe et historienne, chercheuse au CNRS ; *Femmes toutes mains, essai sur le service domestique*, Éd. du Seuil, 1979 ; *Clémence Royer, philosophe et femme de sciences*, La Découverte, 1985 ; *Muse de la raison, démocratie et exclusion des femmes en France*, Gallimard, 1989 (coll. « Folio », 1995) ; *La Raison des femmes*, Plon, 1992 ; *La Différence des sexes*, PUF, 1996.

4 ELIZABETH FRAZER, chercheuse et maître de conférences à New College, Oxford ; *Politics of Community : A Feminist Critique of the Communitarian Debate* (en collab. avec N. Lacey), Harvester, 1993.

FRANÇOISE GASPARD, a été membre de la direction du PS et occupé diverses fonctions électives entre 1977 et 1989 (maire, députée européenne, députée nationale), actuellement maître de conférences à l'EHESS ; *Au pouvoir citoyennes ! Liberté, égalité, parité* (en collab. avec C. Servan-Schreiber et A. Le Gall), Éd. du Seuil, 1992 ; *Le Foulard et la République* (en collab. avec F. Khosrokhavar), La Découverte, 1995 ; *Les Femmes et la Prise de décision en France et en Europe*, L'Harmattan, 1996.

DANIEL HOCHEDÉZ, conseiller au service des commissions de l'Assemblée nationale.

BÉATRICE MAJNONI D'INTIGNANO, professeur des universités à Paris-XII/Créteil, économiste ; *Femmes, si vous saviez...*, Éd. de Fallois, 1996 ; *La Protection sociale*, Le Livre de poche, 2<sup>e</sup> éd. 1997.

CÉCILE MAURICE, administrateur au service des affaires européennes de l'Assemblée nationale.

JANINE MOSSUZ-LAVAU, directrice de recherche au CEVIPOF, chargée de cours au DEA de l'IEP ; *Les Lois de l'amour. Les politiques de la sexualité en France (1950-1990)*, Payot, 1991 ; *Enquête sur les femmes et la politique en France* (en collab. avec M. Sineau), PUF, 1983 ; *Les femmes ne sont pas des hommes comme les autres* (en collab. avec A. de Kervasdoué), Odile Jacob, 1997.

ÉVELYNE PISIER, professeur à l'université de Paris-I, spécialiste de l'histoire des idées politiques.

MARIETTE SINEAU, chargée de recherche au CNRS et au CEVIPOF ; *Des femmes en politique*, Économica, 1988 ; « Droit et démocratie », in G. Duby et M. Perrot, dir., *Histoire des femmes en Occident*, Plon, 1992, vol. V ; *Mitterrand et les Françaises. Un rendez-vous manqué* (en collab. avec J. Jenson), Presses de Sciences-Po, 1995.

ELENI VARIKAS, maître de conférences à l'université de Paris-VII, a réédité la pièce d'Olympe de Gouges, *L'Esclavage des Noirs*.

LA DÉMOCRATIE EXCLUSIVE :  
UN PARADIGME FRANÇAIS

P OUR PARLER DE LA DÉMOCRATIE FRANÇAISE et de l'exclusion politique des femmes, deux vecteurs interviennent nécessairement : l'histoire, avec la comparaison athénienne, la géographie, avec le miroir des États-Unis. Nous rencontrerons l'un et l'autre de ces vecteurs.

5

Pour exposer les mécanismes de l'exclusion, comme de l'inclusion, des femmes dans la vie politique, il faut accepter que l'histoire de la relation entre les hommes et les femmes ne soit pas une simple suite de contingences, il faut imaginer que l'histoire des deux sexes se construit avec de la pensée, de la volonté.

Pour interpréter ce paradoxe de la démocratie qu'est l'exclusion des femmes, il faut aussi laisser de côté l'histoire morale, celle qui rend compte de l'exclusion par le préjugé, psychologique ou social, les mœurs d'un pays ou les aléas d'une révolution. Si l'histoire des sexes appartient à l'histoire politique (d'aucuns en doutent encore), il faut donc accepter d'en travailler les logiques : les surprises de l'événement comme le poids des mœurs nationales sont des déterminations historiques ; mais ce ne sont pas des raisons explicatives suffisantes.

Mon affirmation première est que l'exclusion des femmes de la démocratie fut mise en place de manière réfléchie. Cela ne signifie nullement qu'elle s'explique par l'application d'une théorie politique, renvoyant à un élément inhérent au système démocratique lui-même, par là même définitif. L'exclusion est plutôt un principe au sens d'un principe moteur, d'une dynamique<sup>1</sup>. Notre tâche est alors généalogique : non pas

---

1. Pour la démonstration, je me permets de renvoyer à mes travaux, *Muse de la raison. Démocratie et exclusion en France* (1989), rééd. avec une postface, Gallimard, coll. « Folio », 1995, et *La Raison des femmes*, Plon, 1992.

identifier une origine ou une source, mais comprendre la provenance de la situation actuelle à partir d'une mise en place ancienne.

6 Hystérie révolutionnaire des femmes, religiosité archaïque et réactionnaire, libertinage égalitaire, mixité salubre à la république, machisme napoléonien, etc., tous ces éléments font les beaux jours de ce que j'appelle l'histoire morale ; c'est intéressant mais insuffisant. De même faut-il aussi refuser les interprétations timides par trop de bienveillance. Ainsi, pour Pierre Rosanvallon, l'exclusion des femmes est bien un fait avéré (thèse qui suscitait encore des réticences à la fin des années 1980), mais ce fait s'interprète comme l'inachèvement d'une virtualité, de la potentialité démocratique<sup>2</sup>. L'inclusion est alors comprise dans la simplicité du déploiement de la dynamique démocratique. De même, pour Bronislaw Baczkowski, l'exclusion est une maladresse de la démocratie naissante progressivement corrigée, redressée par l'histoire contemporaine<sup>3</sup>.

Mon propos est un peu autre : il indique le caractère déterminant de l'exclusion, l'aspect constitutif de cette exclusion dans la geste démocratique. Proposition d'analyse qui ne suppose pas une théorie délibérée de l'exclusion, mais bien cependant la reconnaissance d'une volonté politique, d'une décision.

## EXCLUSIVE

Démocratie exclusive, sous-titre premier de *Muse de la raison* (1989), est intraduisible en anglais. *Excluding*, c'est-à-dire « excluante », ou *exclusive*, c'est-à-dire « sélectif », sont deux possibilités distinctes de traduction littérale. Ainsi je compris, à l'occasion de la parution de *Muse de la raison* en anglais, combien l'ambiguïté de l'adjectif « exclusive » était essentielle à la définition du rapport de la démocratie aux femmes citoyennes. Exclusif a bien un double sens et une démocratie exclusive désigne à la fois l'exclusion et le choix, l'exclusion par le choix.

Telle est la démocratie moderne : elle n'énonce pas l'exclusion, elle la fabrique, elle la produit de telle façon qu'elle se fasse sans se dire. L'article 8 du Code civil napoléonien affirme qu'est français celui qui jouit de l'ensemble de ses droits civils ; il omet de dire que seuls les êtres

2. Pierre Rosanvallon, *Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, 1992.

3. Bronislaw Baczkowski, « Égalité et exclusions », *Le Débat*, n° 87, novembre-décembre 1995.

de sexe masculin jouissent de l'ensemble de ces droits-là ; par là même les femmes sont soustraites sans qu'aucun article du Code n'ait à le dire. La démocratie moderne est oublieuse. Entre ce qu'elle dit pour tous et ce qu'elle fait pour certains, elle perd le fil de sa cohérence. Ce lieu commun de la démocratie contemporaine mérite d'être rappelé ici, car il est la définition même de la démocratie exclusive.

Plusieurs catégories sont exclues de la citoyenneté première, et parmi elles, les femmes. En effet, contrairement à la démocratie antique, explicitement excluante, officiellement masculine, l'époque contemporaine exclut les femmes de la citoyenneté par une série de mécanismes internes à son fonctionnement. L'exclusion n'est pas un principe explicite mais une production implicite. Il y a bien cependant un écho entre la cité antique et la cité moderne.

Pour Nicole Loraux<sup>4</sup>, la cité grecque s'est construite « sur » l'exclusion des femmes, défaite des femmes articulée à une victoire du féminin : l'exclusion n'a pas été pensée jusqu'au bout, dit-elle. Pour Joan Landes<sup>5</sup>, l'espace public moderne s'est construit « contre » les femmes, espace dont elles ont été « expulsées » ; ce que Jürgen Habermas, auquel elle répond dans son livre, a complètement ignoré. Pour Michèle Riot-Sarcey<sup>6</sup>, la modernité reproduit une démocratie fondée « sur » les femmes mais, à la différence de la cité grecque, les féministes subvertissent cette extériorité. En bref, ces trois analyses se résument ainsi : les femmes sont en dessous ou en dehors de la démocratie.

Pour ma part, l'exclusion moderne me semble s'être faite « avec » et « contre » les femmes, c'est-à-dire à l'intérieur même de l'espace démocratique. Les interprétations citées ne me paraissent donc pas adéquates à notre objet : « sur » signifie l'extériorité de la « classe des femmes », suppose cette extériorité dans sa nécessité, comme support externe à la cité ; « contre » signifie l'intention délibérée d'exclure, le rejet pur et simple. En revanche, « avec » et « contre » explique que les femmes sont, d'un même mouvement, associées et dissociées du processus démocratique. D'où l'adjectif « exclusive » accolé à démocratie.

4. Nicole Loraux, *Les Enfants d'Athéna. Idées athéniennes sur la citoyenneté et la division des sexes*, Maspero, 1981.

5. Joan B. Landes, *Women and the Public Sphere, in the Age of the French Revolution*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 1988.

6. Michèle Riot-Sarcey, *La Démocratie à l'épreuve des femmes. Trois figures critiques du pouvoir, 1830-1848*, Albin Michel, 1994.

L'exclusion est produite et non énoncée, fabriquée et non théorisée. C'est précisément ainsi que l'inclusion sera rendue possible par la démocratie elle-même, chaque mécanisme d'exclusion étant, au cours du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle, retourné en son contraire<sup>7</sup> ; d'où une possible émancipation et un nécessaire féminisme. Les autres schémas de l'exclusion politique contemporaine ne permettent pas, à mes yeux, de comprendre cette évidente dialectique.

8 D'où ce premier constat, essentiel : il n'y a pas de modèle de l'exclusion politique des femmes dans l'espace démocratique. Si elles sont mises à l'extérieur de l'espace politique grec au même titre que d'autres catégories, les esclaves notamment, les femmes sont exclues de l'intérieur de la vie démocratique contemporaine. Telle est la démocratie exclusive : un refus de citoyenneté active dans un espace de citoyenneté générale passive. Contrairement à l'Antiquité, tous et toutes sont désormais nommés citoyens. Pas d'exclusion officielle déclarée donc, mais une série de mécanismes implicites à la pensée démocratique moderne.

## GÉNÉALOGIE

Trois éléments de notre tradition vont alors compter pour évaluer l'histoire de l'exclusion des femmes : comment advient la démocratie après les années 1800, comment se pense la république chez les théoriciens politiques dès la fin de l'Ancien Régime, comment la monarchie française subsiste dans l'imaginaire du pouvoir politique. Trois éléments, comme trois sources, qui s'entrelacent et marquent la France d'une spécificité particulière : un événement fondateur de la démocratie, une théorie politique de la république, une survivance imaginaire de la règle monarchique.

La démocratie s'appuie sur une image identitaire, de ressemblance et de similitude des individus entre eux. Le grand vertige des années 1800 est alors facile à comprendre : que faire de la différence des sexes si l'identique prévaut sur le différent ? La peur est existentielle : il est hors de question de supprimer la différence sexuelle en accordant aux femmes la même chose qu'aux hommes. La démocratie des droits de l'homme n'aura d'universel que l'habit, cachant des exclusions néces-

---

7. Cf. *Muse de la raison* et *La Raison des femmes*, *op. cit.*

saires à un état social et à un lien sexuel fondamental. La survie de l'amour est à ce prix : il faut bannir l'amitié et la rivalité qu'induirait la démocratie entre les sexes.

La démocratie suppose l'identique, la similitude, et elle la suppose pour tous, un par un. Devant cette radicalité, les hommes de l'après-Révolution reculent : sous la monarchie, quelques femmes brillantes ou émancipées n'induisaient nullement la généralisation de leur liberté conquise et de leur égalité virtuelle. En bref, sous l'Ancien Régime, une exception ne faisait pas règle. Au contraire, la démocratie implique que l'exception puisse faire règle, annonce la règle nouvelle. Ainsi, le mouvement virtuel de la démocratie allant de l'identique à l'égalité s'arrête devant la différence des sexes ; domination masculine oblige.

La république, en revanche, ne s'embarrasse pas d'une réflexion originale sur la différence des sexes. Tout est dit par Rousseau lorsqu'il voit les femmes comme « la précieuse moitié de la république<sup>8</sup> », dans un simple respect de la différence. Oui, les femmes sont partie prenante de la république, mais, justement, de façon exclusive : elles sont moitié, certes, et surtout précieuses. Leur prix est d'être les responsables de la fabrique des mœurs, et non des lois. Comme le sait tout un chacun, les mœurs se font d'abord à la maison, et les lois au-dehors de la maison, à l'Assemblée. Toutes les femmes font les mœurs, mais seulement quelques hommes font les lois. En clair, les femmes sont des citoyennes par leur fonction de mères éducatrices, mais elles laissent aux hommes la tâche symbolique de la loi et de la fonction représentative.

La représentation implique toujours une médiation ; là est sa force symbolique première. Or la représentation est une figure nouvelle, moderne, de la *res publica*. La citoyenneté de notre monde contemporain se partage en effet entre participation à la chose publique et représentation de celle-ci. Le passage de la participation du citoyen à sa représentation est loin d'être évident et semble même un saut qualitatif plus que quantitatif. Voilà un élément d'exclusion des femmes important qu'il faut commenter.

---

8. *La Raison des femmes*, op. cit., introduction.

## SYMBOLIQUE

Pendant longtemps, il m'a semblé que la rupture révolutionnaire et l'avènement progressif de la république expliquaient bien la démocratie exclusive. De fait, le phénomène de l'exclusion au niveau de la participation à la citoyenneté se comprend par les mécanismes propres à la pensée démocratique et républicaine. Simple logique, bien entendu, d'un nouveau régime politique. Cette logique cependant relève d'un second niveau de lecture, celui de l'histoire longue de la domination masculine. Que celle-ci s'exerce en général n'exclut nullement qu'on en isole le fonctionnement au niveau des institutions politiques en particulier ; ni même qu'on ne voie comment les systèmes politiques se superposent.

10

Cette analyse de l'enchevêtrement des représentations politiques susceptible d'éclairer la forte persistance française à exclure les femmes de la vie politique me fut rendue nécessaire par le constat récent : cinquante ans de droit de vote n'avaient nullement modifié la faible participation des Françaises à la représentation politique.

Ce constat, en fait, était double : il montrait le paradoxe entre une réelle implication des femmes comme électrices, citoyennes semblables à tout citoyen, et l'absence des femmes dans l'espace de la représentation, du pouvoir exercé par quelques-uns. L'intérêt des femmes pour la chose publique n'entraînait donc nullement leur capacité à représenter le peuple et la nation, à exercer le pouvoir politique. Or rien dans les mécanismes d'exclusion propres à la démocratie ne permet de comprendre cette discordance entre la participation et la représentation des femmes dans la cité. Participer, c'est ne représenter que soi-même. Les femmes sont-elles assignées à une citoyenneté bornée ?

Le partage républicain entre les lois et les mœurs donne un certain éclairage explicatif. En effet, la fabrique des mœurs est le pouvoir accordé aux femmes face à la fabrique des lois, pouvoir des hommes. Deux pouvoirs distincts qui proviennent d'une tradition unique, au temps de la monarchie patriarcale, celle de la définition du « gouvernement » : le gouvernement politique et le gouvernement domestique sont deux formes de pouvoir qui se superposent, se complètent, se comparent sans cesse. Rousseau déclarera clairement qu'il faut les disjoindre et il est aisé de comprendre pourquoi : la modernité du gouvernement républicain tient à son caractère représentatif. Le pouvoir politique sera désormais divisé entre la fonction représentative et la fonction

gouvernementale. Deux façons donc d'exercer le pouvoir, deux lieux où les femmes sont difficilement admises.

Mais il apparaît alors d'importantes nuances entre être élue pour représenter et être nommée pour gouverner. Disons rapidement que la marque symbolique n'est pas la même entre le fait d'être délégué par une partie du peuple ou de la nation et celui d'être nommé pour une compétence ou par le fait du prince. Or les femmes ont toujours gouverné<sup>9</sup>, rappelle Éliane Viennot, et le gouvernement domestique comme le gouvernement politique leur furent reconnus, même peu, même souvent contestés. Que l'on refuse que les femmes gouvernent ou qu'on leur dispute ce droit montre bien que le lien imaginaire entre femme et gouvernement est possible, pensable. Le gouvernement désigne l'exercice, la pratique du pouvoir, mais aussi la souveraineté, la puissance du pouvoir. C'est par là que s'introduit la force symbolique.

11

La représentation, quant à elle, n'est pas seulement l'exercice du pouvoir, mais l'expression symbolique du pouvoir. Et cette expression est double : par la médiation de la représentation entre représentés et représentant, et par la tâche même du représentant, à savoir, faire les lois. S'arrêter sur la marque symbolique du pouvoir est alors évidemment essentiel. Telle est la grande différence entre le fait de gouverner et celui de représenter : la symbolisation de celui qui a le pouvoir n'est pas la même.

Mais, dans les deux cas, il s'agit bien de pouvoir, et de pouvoir symbolique. Car il existe aussi une symbolique du gouvernement, c'est la souveraineté.

## PARADIGME

La monarchie précède la république. Le concept central de la monarchie, outre sa souveraineté, est celui de gouvernement. En effet, dans une société patriarcale, gouvernement politique et gouvernement domestique se superposent comme deux images macro et microscopique. La monarchie française joint à ce modèle deux caractéristiques spécifiques, elle est de droit divin et elle se transmet par les hommes. La monarchie de droit divin implique que le roi est, par le sacre, directe-

---

9. Cf. Éliane Viennot, « Les femmes d'État de l'Ancien Régime, un enjeu capital pour le partage du pouvoir en démocratie », in Éliane Viennot, dir., *La Démocratie « à la française » ou les Femmes indésirables*, Cahiers du CEDREF, Paris-VII, 1996.

ment lié à la transcendance, à Dieu. Pouvoir symbolique s'il en est. A cela s'ajoute l'existence d'une loi devenue française, la loi salique, qui impose la transmission masculine du pouvoir. Cette loi n'est pas un principe de la monarchie, elle en est un mécanisme de fonctionnement. Loi couvrant d'abord l'ensemble de la transmission des biens, elle est invoquée ensuite pour éviter certaines alliances entre nations. Elle n'est pas un principe, elle est un instrument de la monarchie. Et pourtant son rôle, réel et imaginaire, est important pour conforter la symbolique masculine du pouvoir. Et le plus drôle, ou le plus remarquable, est que cette loi prend toute sa réalité empirique et légale au moment même de la Révolution, dans un décret d'octobre 1789, dans la première Constitution de 1791.

12 Loin alors d'identifier seulement la survivance d'un régime, la monarchie, dans un nouveau régime, la république, la loi salique soude l'histoire nationale dans la longue durée de l'histoire de la domination masculine. Mécanisme implicite, plus ou moins officiel sous la monarchie, il est clairement explicite ensuite, dans la Constitution de la Révolution comme dans le projet de Napoléon III pendant le Second Empire. Pourquoi s'étonner alors de cette persistance très française d'un pouvoir politique masculin, de cette rémanence d'une pratique de fief dans la république du XX<sup>e</sup> siècle ? Avec les conséquences que l'on sait : une image fortement masculinisée du pouvoir symbolique, que ce soit celui du gouvernement, de la représentation, de la souveraineté.

Mais restons précis : si la tradition d'une passation du pouvoir masculin persiste, il ne faut pas nécessairement en déduire que nous sommes dans une société patriarcale. Les frères de la république ont pris le pas sur le père de la monarchie, malgré des persistances imaginaires. Nous sommes en « fratriarcat », dit Françoise Gaspard<sup>10</sup>.

Ainsi se conjuguent, dans la construction du pouvoir masculin en politique, des éléments hétérogènes relevant de stratégies institutionnelles diverses. Telle est, à mes yeux, la généalogie de notre modernité politique. Généalogie dont la reconstruction indique une situation paradigmatique plutôt qu'une exception (face à une règle) ou une singularité (face à une généralité). Un paradigme n'est pas un modèle, mais il obéit à des règles de rationalité explicatives.

Si donc spécificité de la France il y a, ce serait d'offrir un paradigme pour comprendre la démocratie exclusive. L'histoire nationale se double,

---

10. Françoise Gaspard, « Le fratriarcat : une spécificité française », *Après-demain. Journal mensuel de documentation politique*, n° 80, janvier-février 1996.

dans le cas présent, d'une histoire emblématique : celle d'une rencontre entre un événement fondateur, la Révolution française, une pensée politique française de la république et une tradition monarchique forte.

Par là, la France me semble offrir une situation paradigmatique, plutôt que singulière et exceptionnelle. Paradigme veut dire situation exemplaire. La France n'est pas une exception, singularité politique isolée dans un vaste ensemble, singularité dont on clamerait la positivité avec satisfaction, ou avec masochisme. Mona Ozouf représente ce courant comparatiste<sup>11</sup>.

Mais de quelle comparaison s'agit-il ? Celle d'un modèle dominant, l'histoire anglo-saxonne et ses normes explicatives, avec un non-modèle français, qui ferait exception ? En clair, il me paraîtrait plus fécond de construire la comparaison entre un modèle anglo-saxon et un modèle français plutôt que de jouer l'exception française contre une norme venue d'ailleurs. Cela aurait immédiatement pour avantage d'approfondir le regard porté sur la France : la démocratie exclusive française n'est pas une exception singulière, mais un paradigme.

Car aucune norme ne vient d'ailleurs. Il faut se déprendre de tout jugement de valeur et éviter ainsi l'impasse sur l'enjeu signifiant, quel que soit le pays, celui de l'égalité politique des sexes. La France est exemplaire dans sa construction de l'exclusion des femmes ; elle n'est pas un modèle que d'autres pays auraient importé, elle offre le type d'une construction raisonnée de l'exclusion ; qui peut avoir valeur explicative pour une autre situation nationale, qui peut servir d'hypothèse interprétative. Cela s'appelle un paradigme.

## POUVOIR DU SUJET

Reste à comprendre où se loge le politique dans cette affaire, ou encore comment se définit le pouvoir autrement que comme un mythe, un mot mythique. La distinction entre gouverner et représenter sert à affiner la compréhension des mécanismes d'exclusion des femmes du pouvoir, mais aussi à comprendre le pouvoir lui-même. Lasse sans doute d'entendre parler avec une grande généralité du pouvoir des hommes et

11. Mona Ozouf, *Les Mots des femmes. Essai sur la singularité française*, Fayard, 1995. Ce livre est discuté dans *Le Débat*, n° 87, novembre-décembre 1995, avec des contributions de Bronislaw Baczkowski, Élisabeth Badinter, Lynn Hunt, Michelle Perrot, Joan Scott et Mona Ozouf elle-même. Il est aussi analysé, remarquablement, dans son épistémologie politique par Eric Fassin in « The Purloined Gender : American Feminism in the French Mirror », à paraître aux États-Unis et en France dans *Différends sexuels*.

de l'impuissance des femmes, il m'a semblé nécessaire de reprendre la question à sa base même, celle du pouvoir de l'individu moderne, du sujet citoyen. Rappelons-nous l'exigence des féministes des années 1830, qui demandaient au roi Louis-Philippe de ne plus être le roi de France, mais le roi des Français. Elles espéraient qu'ainsi les femmes deviendraient visibles.

L'individu moderne français a nécessairement plusieurs identités : il est homme ou femme, militant citoyen et travailleur salarié, enfant et/ou parent, mari ou femme, etc. L'individu moderne, défini progressivement par son autonomie, a le pouvoir d'être lui-même, de se « gouverner ». C'est ainsi que je lis la construction moderne des espaces privé et public, à la suite de Rousseau : quand on parle de « séparation des sphères », il faut comprendre d'abord « séparation des gouvernements ». Cette idée, déjà évoquée plus haut, est examinée ici sous un éclairage différent, celui de l'autonomie de chacun, supposée par le gouvernement de soi. De ce point de vue, la modernité offre une situation inédite par rapport au modèle antique : on sépare deux sphères entre lesquelles l'individu circule. Pendant le temps de la mise en place de la démocratie exclusive, deux autres mouvements se dessinent, celui du droit civil et celui du travail salarié.

Depuis deux siècles, l'autonomie civile de la femme n'a cessé d'augmenter en son pouvoir d'être soi. Élisabeth Sledziewski montre que la Révolution crée le sujet civil plus que le sujet civique<sup>12</sup> : la « capacité civile » des femmes est énoncée notamment à partir de la loi autorisant le divorce de 1792. Le Code napoléonien, dans sa volonté de mettre l'épouse en tutelle, a par ailleurs assuré l'égalité des frères et sœurs devant l'héritage. Bref, les droits civils des femmes, filles ou épouses auront progressivement deux caractères : celui de l'indépendance et celui de l'égalité ; ils ne vont cesser d'augmenter de 1800 à aujourd'hui sur fond de la représentation de l'individu et de son autonomie. Anecdote emblématique : la loi sur le divorce de 1975, mettant le consentement mutuel (au plus loin de la « faute ») au cœur du droit reprend enfin la radicalité de la loi de 1792 !

L'importante participation des femmes à l'espace public par le travail salarié est le deuxième mouvement de gouvernement de soi. Les Françaises sont remarquablement présentes comme travailleuses dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle. Phénomène particulièrement important en France,

12. Élisabeth G. Sledziewski, *Révolutions du sujet*, Méridiens Klincksieck, 1989.

déjà souligné dans les années 1900 et qui se confirme toujours aujourd'hui. Margaret Maruani parle même de « croissance spectaculaire de l'activité féminine » depuis 1960<sup>13</sup>. Qui nierait que seule l'indépendance économique apporte une réelle autonomie ?

Le réel de l'épanouissement des droits civils des femmes et le réel de leur participation économique expriment la réalité de leur citoyenneté. Être citoyen consiste à être un membre autonome de la société. Le pouvoir du citoyen est donc bien là aussi, dans la vie civile et dans la vie économique. Il paraît difficile de continuer à analyser l'inclusion politique des femmes sans ces deux dimensions de la citoyenneté ; même si ces dernières sont loin de montrer des situations faciles : l'individu civil est, comme le dit Irène Théry, souvent pris par un « malaise dans la filiation<sup>14</sup> », et les femmes ne vivent leur indépendance qu'au prix d'une double journée de travail. L'autonomie démocratique se paie d'un prix lourd pour les femmes. Mais dans aucun cas elles ne sont prêtes à y renoncer.

15

J'ajoute que seul ce réel peut s'affronter à l'emprise symbolique masculine du pouvoir. Pot de terre contre pot de fer, dira-t-on. A moins qu'à force de réel, civil et économique, les femmes n'induisent un doute quant à la pertinence de la symbolique masculine du pouvoir. Que peuvent-elles faire de plus dans l'écart entre une autonomie de chaque individu et une représentation politique dont la symbolique est masculine ? Elles peuvent peser du poids de la réalité économique et sociale. Il faut donc lier à nouveau ce que Rousseau avait délié, les deux moitiés de la république, le gouvernement domestique et le gouvernement politique. La vie des femmes est à la mesure de ce lien, elle se déploie d'une seule façon dans l'espace privé et dans l'espace public. Accepter cette image de la citoyenneté est certainement un lent processus à venir. Utopie du gouvernement de soi qui irait aussi avec le gouvernement d'autrui dans la famille comme dans la cité.

Utopie aussi alors que la parité ; et ce sera ma conclusion. L'utopie n'est pas un mot négatif ; il désigne cet horizon à partir de quoi le possible se pense. Mais ma version de la parité n'est pas très orthodoxe.

Partant de l'effet pratique de la parité joint au problème théorique de sa justification philosophique, j'ai proposé d'inverser une formule

13. Margaret Maruani, « L'emploi féminin à l'ombre du chômage », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 115, décembre 1996.

14. Irène Théry a publié le dossier « Malaise dans la filiation », *Esprit*, décembre 1996.

16 célèbre de Kant : « La parité est vraie en pratique et fausse en théorie. » En effet, autant l'idée de parité est un formidable révélateur de l'inégalité politique et de l'inégalité en général des sexes, autant cette idée ne me paraît pas pouvoir être fondée philosophiquement. On ne déduira jamais le politique du biologique. En revanche, le mouvement pour la parité s'inscrit de façon tout à fait passionnante dans l'histoire de ces deux derniers siècles. La parité est une idée mixte, mélange de deux courants politiques de l'époque contemporaine : par sa demande d'être énoncée comme une loi, cette idée relève de l'universalisme démocratique, donc d'une représentation de l'homme abstrait ; par sa volonté de désigner visiblement les deux sexes de l'humanité, cette idée appartient à la tradition utopiste et révolutionnaire qui, depuis Fourier et les saint-simoniens, pense l'humanité dans sa réalité sexuée. La parité est au carrefour de ces deux courants politiques, et là est son utopie. Et la mienne : la parité est intéressante si elle signifie aussi parité économique, parité domestique. La parité veut le partage du pouvoir ; or le pouvoir se partage partout, dans l'espace domestique, civil, économique, politique.

Si le pouvoir s'enracine à nouveau dans le réel au détriment de ses insignes symboliques, gouvernement et représentation seront enfin des fonctions modernes.

---

## R É S U M É

---

*La démocratie française est exclusive, la république est masculine, et la monarchie de droit divin, réservée aux hommes, subsiste dans l'imaginaire. Le propos de l'auteur est de reconstruire, à partir de ces trois sources de l'exclusion politique des femmes, la généalogie d'une histoire française, moins exceptionnelle que paradigmatique.*

# FÉMINISME ET COMMUNAUTARISME \*

AU COURS DES TROIS DERNIÈRES DÉCENNIES, au sein du monde académique anglophone, il ne fait aucun doute que la théorie politique a été dominée par une forme de libéralisme individualiste<sup>1</sup>. La prédominance de ce libéralisme a eu pour conséquence d'unifier un groupe de théoriciens par ailleurs très disparate, comprenant des féministes, des phénoménologistes, des marxistes, des conservateurs, des pragmatistes, des sociaux-démocrates, des libéraux partisans de l'État-providence, des républicains, et bien d'autres. La tendance a été de souligner ce qui est commun à leurs travaux, au-delà de leurs très importantes divergences sur les questions théoriques, de méthode, de principe et d'engagement concret. Ces éléments communs ont été assemblés derrière le concept de « communauté ». Je souhaite ici expliquer pourquoi la centralité de ce concept est plus que discutable, tant du point de vue politique que du point de vue théorique.

17

## LES LIBÉRAUX ET LEURS CRITIQUES

Les libéraux individualistes concentrent leur attention sur un être idéal, libre, rationnel, déterminé, à même d'opérer des choix, qui doit être protégé du pouvoir de l'État, du pouvoir social et du pouvoir d'autres indi-

---

\* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

1. Les auteurs les plus importants sont Ronald Dworkin, *Prendre les droits au sérieux* (1977), PUF, 1995 ; Id., *Une question de principe* (1985), PUF, 1996 ; Robert Nozick, *Anarchie, État et Utopie* (1974), PUF, 1988 ; John Rawls, *Théorie de la justice* (1971), Éd. du Seuil, 1987 ; John Rawls, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993. Ces philosophes revendiquent l'héritage de John Locke et Emmanuel Kant ; certaines idées de John Stuart Mill (mais pas son utilitarisme) les ont également influencés.

vidus rationnels et déterminés. Le statut moral et l'autonomie de cet être exigent la mise en place d'une sphère politique et légale bien délimitée, dominée par l'État souverain, la construction d'une société civile dominée par la loi du marché et celle d'une sphère privée qui, contrairement au passé, ne serait plus conçue comme une sphère de privation, mais au contraire comme une sphère d'accomplissement et de sécurité.

A partir de la très importante littérature critique qui conteste ce modèle, on peut élaborer un modèle d'approche de type anti-individualiste. Dans cette perspective, les choix d'une personne, le sens de ses actions et son identité sociale même sont déterminés et peuvent être expliqués par son éducation, ses réseaux de socialisation, sa communauté et sa culture. Du point de vue de la théorie des sciences sociales, il est, bien sûr, possible de retracer toute une tradition d'analyse qui souligne la construction sociale de différents phénomènes – les structures, les institutions, les identités, les rôles, les relations – et met en évidence la nature artificielle du contexte dans lequel les individus agissent, ainsi que la nature contingente, mais sociologiquement explicable, de l'individu, de ses choix, de ses actions et de ses intentions<sup>2</sup>.

Pour de nombreux critiques du libéralisme, cet aspect contingent de l'identité sociale influence de façon profonde la subjectivité de l'individu. En outre, la mise en lumière du caractère complexe de la subjectivité, entre autres par une approche psychanalytique, affaiblit encore plus l'idée que l'individu sujet est une entité autonome. De même, les valeurs et le sens sont produits par un contexte social et culturel donné, et ne peuvent, en tant que tels, servir de critères de jugement que dans ce contexte. Ce fondamentalisme ontologique de la formation sociale ou culturelle amène, en retour, à mettre l'accent sur une série de valeurs qui constituent la société ou la culture et en maintiennent la cohésion : la solidarité et la réciprocité, par exemple, et la production d'une série de biens publics ou collectifs.

---

2. Je pense ici à Sandra Harding, *The Science Question in Feminism*, Londres, Open University Press, 1986 ; Alasdair MacIntyre, *After Virtue*, Duckworth, 1981 ; Id., *Quelle justice ? Quelle rationalité ?* (1988), PUF, 1993 ; Id., *Three Rival Versions of Moral Theory*, Londres, Duckworth, 1990 ; Richard Rorty, *Contingence, Ironie et Solidarité* (1989), Armand Colin, 1993 ; Michael Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982 ; Philip Selznick, « The Idea of a Communitarian Morality », *California Law Review*, 77, 1987, p. 445-463 ; Charles Taylor, *Philosophy and the Human Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985 ; Charles Taylor, *Human Agency and Language*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985 ; Michael Walzer, *Sphères de justice* (1983), Éd. du Seuil, 1997 (à paraître). Ces philosophes se rattachent aux traditions phénoménologique, interactionniste symbolique, pragmatiste et structuraliste.

Au cours des trois dernières décennies, les féministes ont été parmi les critiques les plus virulentes du libéralisme individualiste. Pas toutes, bien sûr – pour de nombreuses féministes, journalistes, militantes, universitaires, les idéaux de liberté individuelle et d'autonomie des femmes, la défense de leurs droits, légalement garantis, contre l'État, contre les pressions sociales et contre d'autres individus, le choix rationnel de sa profession et de ses actions sont des éléments clés. Mais ce programme politique a toujours été combattu autant de l'intérieur de la mouvance féministe que par les ennemis du féminisme<sup>3</sup>.

Les critiques du féminisme libéral affichent leur scepticisme quant au pouvoir progressiste de la loi et regardent avec suspicion l'idéal de l'individu libre. Dans leur pratique politique, elles ont mis en avant des aspects de la pratique sociale ignorés par les libéraux : par exemple, l'importance de la dynamique de groupe, la gestion des conflits interpersonnels, le rapport entre langage et pouvoir. L'idéal d'une rationalité centrée sur l'intérêt individuel et sur l'expression claire de préférences bien ordonnées au moment du choix est aussi considéré avec suspicion par une partie des acteurs sociaux, tout à fait conscients que leurs intérêts sont étroitement liés à l'identité et l'existence des autres. La nature non contractuelle des relations sociales les plus importantes et les possibilités éthiques de l'émergence d'une société fondée sur de telles relations sont des thèmes centraux de leur critique<sup>4</sup>.

Comme je l'ai noté ailleurs, le rapprochement de ces thèmes met en évidence une certaine affinité entre le féminisme et le communautarisme<sup>5</sup>. Dans la politique féministe concrète, la défense de l'idéal de la communauté – sous la forme d'un engagement dans l'action au niveau de la communauté locale, et sous la forme d'un engagement en faveur de la « communauté féministe » – occupe une place centrale. Les fémi-

3. Voir Valérie Bryson, *Feminist Political Theory: An Introduction*, Basingstoke, Macmillan, 1992 ; Alison M. Jaggar, *Feminist Politics*, Londres, Harvester Press, 1983.

4. Voir par exemple Annette Baier, *Moral Prejudices*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1994 ; Jean Bethke Elshtain, *Public Man, Private Woman : Women in Social and Political Thought*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1981 ; Carol Gilligan, *Une si grande différence* (1982), Flammarion, 1986 ; Virginia Held, « Mothering versus Contract » in Jane Mansbridge, dir., *Beyond Self-Interest*, Chicago, Chicago University Press, 1990 ; Nell Noddings, *Caring : A Feminine Approach to Ethics and Moral Education*, Berkeley, University of California Press, 1984 ; Sara Ruddick, *Maternal Thinking : Towards a Politics of Peace*, Londres, Women's Press, 1984.

5. C'est le point de départ de mon ouvrage écrit en collaboration avec Nicola Lacey, *The Politics of Community : A Feminist Critique of the Liberal Communitarian Debate*, Harvester, 1993.

nistes partagent avec d'autres critiques du libéralisme individualiste une défense de la communauté, en tant que principe et valeur alternatifs : l'idéal de la communauté comme lieu d'expression des revendications politiques, comme entité où devrait se développer le pouvoir politique, comme fondement du progrès politique. Nous voyons dans l'utilisation du concept de communauté un élément rhétorique essentiel, se substituant à la rhétorique du droit dans le langage politique libéral. Et, en pratique, nous voyons dans les projets qui visent à construire la communauté des correctifs à l'atomisation des sociétés modernes.

## L'IDÉE DE COMMUNAUTÉ

20 Mais il me semble étrange que le passage du thème de l'*interrelation institutionnelle*, qui revient si souvent dans les travaux de tant de critiques du libéralisme, au thème plus substantiel de la *communauté* ait attiré si peu de commentaires critiques. Car il est de toute évidence fallacieux.

Commençons par le concept de *communauté*. Les conceptions que l'on peut glaner – car elles ne sont jamais exposées clairement – dans les travaux universitaires des philosophes communautaristes sont très vagues. L'*analyse* du concept de communauté n'occupe qu'une petite fraction de l'espace alloué à l'analyse de l'égalité, de la liberté et de l'exploitation (pour ne nommer que trois des autres relations politiques cruciales) dans les ouvrages philosophiques et théoriques. Par exemple, dans *After Virtue*, Alasdair MacIntyre souligne l'unité narrative, la tradition et les pratiques établies. Le terme « communauté » apparaît brièvement, et certains exemples sont donnés, mais aucune analyse conceptuelle n'est offerte. MacIntyre parle de l'importance pour l'individu de « l'appartenance à des communautés comme la famille, le quartier, la ville et la tribu », et également de la vie communautaire dans des institutions telles qu'« une université, une ferme ou un hôpital »<sup>6</sup>. Michael Sandel critique la conception libérale de l'individu et de la société car elle « nie la possibilité d'appartenance à toute communauté soudée par des liens moraux qui précède les relations choisies »<sup>7</sup>. Mais on ne voit pas très bien à quoi le type de communauté qu'il appelle de ses vœux pourrait ressembler, ou ce qui la distinguerait d'autres groupes et collectivi-

6. Alasdair MacIntyre, *After Virtue*, *op. cit.*, p. 221-222.

7. Michael Sandel, « The Procedural Republic and the Unencumbered Self », *Political Theory*, 12, 1984, p. 81-96, reproduit in Shlomo Avineri et Avner de-Shalit, dir., *Individualism and Communitarianism*, Londres, Oxford University Press, 1992, p. 19.

tés. Ailleurs, Michael Sandel avance qu'une communauté existe lorsque deux individus ou plus partagent un concept commun du bien social et considèrent ce concept en partie constitutif de leur identité<sup>8</sup>. Philip Selznick parle d'« expérience symbolique partagée » et d'« un minimum d'intégration » comme traits nécessaires à une communauté<sup>9</sup>. De la même façon, dans d'autres ouvrages du courant communautariste, et dans la littérature critique ou favorable, les références à la communauté sont vagues et incomplètes, alors que sa centralité et son importance semblent évidentes<sup>10</sup>.

Le problème avec ce type d'analyses est qu'elles peuvent être interprétées, du point de vue sociologique, soit comme très contraignantes, soit comme tout à fait sans importance. Elles peuvent laisser entendre que la communauté existe juste quand on vit dans la même société (voire sur la même planète), ou quand on parle le même langage naturel ; ou bien elles peuvent être interprétées comme établissant des conditions qu'il est pratiquement impossible d'atteindre dans les sociétés modernes tardives. En outre, comme on l'a vu, les communautaristes font référence à une grande variété d'institutions sociales – les fermes, les familles, les quartiers. Cependant on ne peut pas utiliser le terme de communauté simplement comme un terme générique qui recouvre toutes ces institutions ; il doit exister d'autres critères que les institutions et les groupes doivent satisfaire pour être considérés comme des communautés.

21

Depuis les débuts de la sociologie, l'opposition entre communauté et société a servi à construire les problèmes et phénomènes particuliers que la discipline prend comme objets d'étude<sup>11</sup>. Dans les sociétés modernes, les liens, les repères stables, les hiérarchies fixes, les cultures et traditions établies des communautés traditionnelles ont été bouleversés et déstabilisés. Pour la sociologie et la politique sociale dans les sociétés modernes, l'établissement d'un ordre social, en l'absence de telles relations établies, est un problème.

Évidemment les communautés n'ont pas été totalement balayées par la modernité et, en sociologie comme dans les disciplines qui lui sont

8. Michael Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, op. cit., p. 150.

9. Philip Selznick, op. cit., p. 449.

10. Pour un ouvrage qui rassemble certaines des contributions clés du débat, voir Shlomo Avineri et Avner de-Shalit, op. cit. ; voir aussi Elizabeth Frazer et Nicola Lacey, op. cit. ; Stephen Mulhall et Adam Swift, *Liberals and Communitarians*, Oxford, Basil Blackwell, 1992.

11. Voir par exemple, Ferdinand Tönnies, *Communauté et Société* (1887), PUF, 1960 ; Émile Durkheim, *La Division sociale du travail* (1933), PUF, 1960.

liées, elles sont toujours un objet d'analyse et de réflexion théorique<sup>12</sup>. Des études ont été faites de communautés créées délibérément, en réaction culturelle ou politique à la condition moderne – kibboutz, communes agraires, horticoles ou artisanales, communautés religieuses, communautés de volontaires vivant en ville dans des centres caritatifs. Il existe également un autre type de communautés qui continuent à attirer l'attention des chercheurs : le quartier, le village ou la ville, qui sont souvent le produit de l'économie industrielle moderne, dont les habitants vivent dans un réseau établi et stable de relations et partagent des valeurs, et dont les réseaux d'interaction sont relativement denses du fait des échanges économiques, culturels, amicaux et politiques qui s'y produisent. On peut trouver dans la communauté minière, la communauté des pêcheurs, des sidérurgistes ou des travailleurs des chantiers navals, des caractéristiques relationnelles qui vont à l'encontre des tendances de la société moderne, avec son degré élevé de mobilité, ses conflits et divisions entre générations, ses conflits de valeurs et de jugements, et sa vulnérabilité perceptible au désordre social qui en menace la structure même.

Une fois de plus, nous avons rencontré une série d'exemples de communautés, mais pas d'analyse du concept lui-même. Certains sociologues expliquent qu'il est impossible d'élaborer un concept de communauté opérationnel dans une perspective de recherche théorique et que, si l'on construisait un concept clair de communauté, on se rendrait compte que, dans l'ensemble, il serait théoriquement inutile pour l'analyse des sociétés modernes<sup>13</sup>.

Il est remarquable que la communauté soit vue à la fois comme une *relation* et comme une *entité*. La conception la plus commune est celle de l'*entité* – un groupe ou un collectif social, avec une localisation précise (bien que la plupart des analyses affirment que ce n'est pas là une condition nécessaire pour une communauté), dont les membres partagent certaines valeurs, traditions ou pratiques, participent à une forme de répartition essentielle de biens (comme la terre, l'emploi, un statut légal, etc.) et sont liés entre eux par un ensemble multiple et dense d'inter-

---

12. Colin Bell et Howard Newby, *Community Studies. An Introduction to the Sociology of the Local Community*, Londres, George Allen and Unwin, 1971 ; Graham Day et Jonathan Murdoch, « Locality and Community : Coming to Terms with Place », *Sociological Review*, 41, 1993, p. 822-911.

13. Margaret Stacey, « The Myth of Community Studies », *British Journal of Sociology*, 20, 1969, p. 134-147.

actions. Mais, en plus, un certain *type* de relations sociales relie les membres d'une communauté. On peut commencer par distinguer ces relations d'autres dont elles semblent se rapprocher – la mutualité, la solidarité, la réciprocité, l'esprit de bon voisinage, la fraternité, etc. Dans les relations de mutualité et de solidarité, les personnes participent à des échanges non concurrentiels où la mise en commun des efforts ou d'autres ressources et l'obligation permanente de donner aux autres comme ils vous donnent améliorent le sort de tous et de chacun. Dans le bon voisinage et les autres relations fondées sur l'échange social (par exemple, l'amitié), il est acquis que les échanges sont et doivent être basés sur le besoin et non sur le souhait égoïste du plus grand profit. Quand nous disons que deux ou plusieurs personnes sont solidaires, nous voulons dire qu'elles sont individuellement et collectivement engagées à garder la même position et sont individuellement et collectivement déterminées à ne pas se laisser détourner de la voie qu'elles ont choisie. (La mutualité et la réciprocité peuvent être des conditions de la solidarité.)

23

Et qu'en est-il de la communauté ? Il me semble qu'un des aspects inévitables du concept de communauté est que les liens entre les individus ont une dimension transcendante. L'étymologie du mot communauté nous mène au concept de « communion » – une association transcendante d'âmes, un rapport non exprimé. La relation de communauté doit, nécessairement peut-être, reposer sur des échanges non instrumentaux et non égoïstes, donc plutôt fondés sur la solidarité. Mais il y a plus dans la relation de communauté que la simple solidarité. Les usages de la communauté qui sont apparus récemment sur la scène politique ont la connotation suivante : être en communauté avec quelqu'un ou avec plusieurs autres personnes signifie être lié à eux d'une façon qui transcende les dimensions banales, locales et épisodiques de la relation. L'expérience de communauté implique inévitablement un élément de fantaisie et d'imagination. Cependant, les analystes semblent esquiver autant que possible cet aspect lorsqu'ils l'évoquent implicitement.

Passons maintenant du *concept* de communauté aux *théories* de la communauté. Les relations intersubjectives, les identités sociales, la sociabilité sur lesquelles insistent les philosophes communautaristes vont toutes à l'encontre de l'individualisme et de la foi dans les mécanismes du marché pour résoudre les dilemmes sociaux qui ont été si influents dans les milieux intellectuels et politiques au cours des dernières décennies. De la même façon, elles vont à l'encontre d'une simple foi dans l'action et les mécanismes de l'État pour trouver une solution à ces mêmes problèmes. Cela signifie que l'individu, d'un côté, et l'État,

la nation ou le peuple, de l'autre, ont moins d'importance que la grande variété d'organisations et d'institutions sociales intermédiaires dans lesquelles nous vivons.

24 Dans le monde idéal des communautaristes, les gens seraient et se sentiraient enracinés dans des réseaux de soutien efficaces et des relations correspondant à leurs besoins. Ces communautés seraient elles-mêmes des producteurs et des distributeurs efficaces de biens sociaux et pourraient avoir, plus largement, des revendications légitimes à l'égard de la société et du corps politique. Les individus auraient la possibilité de participer, relativement assurés de leur identité sociale et de leurs relations sociales avec les autres – les individus sauraient qui ils sont, d'où ils viennent, ils seraient déjà des agents sociaux interactifs expérimentés. A l'opposé, dans un monde imparfait comme celui dans lequel nous vivons, déformé par l'imposition des lois du marché dans des domaines où elles n'ont rien à faire, la qualité et l'étendue de la participation de l'individu doivent être un symptôme important et un mécanisme essentiel de dislocation et de dissociation sociales.

Récemment, certains responsables et politiciens ont réussi à propulser l'idéal de la communauté dans le discours des politiques publiques au Royaume-Uni et aux États-Unis<sup>14</sup>. En tout cas, on a vu au cours des trois dernières décennies toute une série de mesures gouvernementales étiquetées « développement communautaire »<sup>15</sup>, « îlotage dans les communautés », « prévention de la criminalité au niveau de la communauté »<sup>16</sup> et « unités de soin communautaires »<sup>17</sup>. Le commu-

---

14. Amitai Etzioni, *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*, New York, Crown Publishers, 1993 ; Id., *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*, New York, Basic Books, 1996 ; Peter Mandelson et Roger Liddle, *The Blair Revolution: Can New Labour Deliver?*, Londres, Faber and Faber, 1996 ; Henry Tam, *Citizen's Agenda for Building Democratic Communities*, Cambridge, Center for Citizenship Development, 1995 ; Id., *Communitarianism: A New Agenda for Citizenship and Politics*, Basingstoke, Macmillan (sous presse). Le communautarisme politique a attiré pas mal d'attention lorsque Tony Blair, alors dirigeant du parti travailliste britannique (Premier ministre depuis mai 1997), a commencé à en parler dans ses discours. Voir par exemple, *Sunday Times*, 9 octobre 1994 ; *The Guardian*, 8 octobre 1994.

15. Voir Peter Leonard, dir., « The Sociology of Community Action », *Sociological Review Monograph*, 21, 1975 ; Martin Loney, *Community Against Government*, Londres, Heinemann, 1982.

16. Adam Crawford, « Appeals to Community and Crime Prevention », *Crime Law and Social Change*, 22, 1995, p. 97-126.

17. Martin Bulmer, *Neighbours: The Work of Phillip Abrams*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980 ; Janet Finch, *Family Obligations and Social Change*, Cambridge, Polity Press, 1989.

nautarisme politique élabore un projet centré sur la revitalisation de la « famille communautaire » (une famille qui est à la fois une communauté et le pilier fondamental de la communauté plus large ; une famille dont tous les membres participent à la vie locale), sur l'école, les liens communautaires entre les entreprises et les autres institutions sociales, et sur le bénévolat. Une série de thèmes ressort clairement de ces débats. Pour commencer, l'idéal du quartier ou de la localité où les individus ont confiance les uns dans les autres, à tel point que le peu de chose que les gens possèdent est à l'abri du vol. Ensuite, un consensus local à propos de valeurs et de préférences qui crée un sentiment de sécurité et d'identité stable. On suppose là un fort degré d'homophilie, à savoir que les individus préfèrent nettement des individus qui leur ressemblent dans les aspects essentiels. En troisième lieu, un sentiment de déférence entre générations et couches sociales : les jeunes générations prennent modèle sur leurs aînés et on se respecte au-delà des frontières sociales et professionnelles. En quatrième lieu, un engagement de la part des individus, des groupes et des organisations – y compris des entreprises – à maintenir l'intégrité de la communauté et à en respecter l'autorité et les intérêts.

25

Les communautaristes politiques ont donné forme à ces idéaux en utilisant (de façon sélective) des données des sciences sociales confortant un certain nombre d'hypothèses et offrant une base à des mesures politiques. Ils expliquent, par exemple, que « des familles fortes font des communautés fortes<sup>18</sup> ». Une politique sécuritaire est prônée à partir de l'hypothèse que l'absence d'esprit de communauté entraîne nécessairement une spirale de déclin dans une localité et, à l'opposé, que plus d'esprit de communauté signifie moins de crime<sup>19</sup>. Les communautaristes expliquent que l'action législative et l'action procédurière sont des moyens de maintenir l'ordre social qui accroissent l'aliénation et l'opposition, alors que les normes négociées au niveau local, la conciliation et la médiation peuvent renforcer l'ordre et l'intégration<sup>20</sup>.

Les idées communautaristes ont été reprises par les élites politiques et les journalistes au Royaume-Uni parce qu'elles entrent en écho avec une vieille et persistante anxiété face à l'atomisation de la société moderne postindustrielle. A droite, on prétend que l'État-providence a miné l'indépendance des individus – non seulement leur indépendance

18. Peter Mandelson et Roger Liddle, *op. cit.*, p. 124.

19. Pour une discussion critique, voir Adam Crawford, *loc. cit.*, p. 103-105.

20. Amitai Etzioni, *The New Golden Rule*, *op. cit.*, p. 43, 156-157.

personnelle, mais aussi leur vie familiale, civique et communautaire. À gauche, on affirme que les lois du marché atomisent et détruisent la société.

26 Une tradition théorique plus critique envers la communauté porte son attention sur sa nature imaginée et abstraitement construite. Dans la mesure où il « existe » une communauté, elle ne peut qu'être « construite ». La recherche devrait donc porter sur les diverses conceptions qu'ont les individus et les groupes de leurs propres communautés et de celles des autres ; sur les processus matériels, sociologiques et psychologiques à travers lesquels des conceptions particulières de communautés sont construites et établies<sup>21</sup>. Les recherches sociologiques révèlent la diversité de discours et d'environnements dans lesquels l'idée de communauté est développée par des acteurs sociaux avec des effets rhétoriques, politiques et organisationnels variés<sup>22</sup>. Par exemple, le terme communauté sera souvent employé dans l'action politique locale comme une exhortation (et il aura cet effet d'exhortation). Appeler les gens à se joindre à un projet communautaire, ou à assister à une réunion de la communauté, c'est déjà faire un pas dans le sens de la construction de la communauté qui est le but même du projet ou de la réunion. Lorsque le terme communauté fait partie du répertoire discursif personnel des individus – par exemple dans les « nouvelles » communautés, telles que la communauté gay, la communauté féministe, les communautés éthiques –, il implique déjà que les gens soient capables de se faire confiance, qu'ils partagent des valeurs et des opinions. Tout aussi important, les membres sont susceptibles – au moins par moments, et même si c'est de façon volatile – de partager ce lien transcendant dont nous avons parlé plus haut.

J'aimerais ici avancer trois idées. Tout d'abord, l'expérience de la transcendance est, comme je l'ai déjà dit, volatile et fantasmatique. Et, les membres de mouvements sociaux ou de campagnes politiques l'ont souvent découvert à leurs dépens, elle ne remplace pas de solides relations et pratiques sociales comme fondement du changement social et de nouveaux modes de vie. En deuxième lieu, cependant, le fait que les

---

21. Voir en particulier Benedict Anderson, *L'Imaginaire national* (2<sup>e</sup> éd. 1991), La Découverte, 1996 ; A. P. Cohen, *The Symbolic Construction of Community*, Londres, Routledge, 1985.

22. Voir par exemple, Max Farrar, « Agency, Metaphor and Double Consciousness : Black Community Action in Leeds, 1970-95 », et Jeffrey Weeks, « The Ideal of a Sexual Community », communications faites à la conférence « Ideas of Community », University of the West of England, septembre 1995.

membres utilisent le terme communauté pour décrire leurs expériences communes est en soi un objet valide d'analyse et de réflexion, de la part des commentateurs comme des participants eux-mêmes. En troisième lieu, dans ce qui suit, je souhaite démontrer que certaines des associations et des groupements importants, qui sont les dépositaires de l'espoir en cette fin de siècle, ne sont pas et ne devraient pas être caractérisés par la relation de communauté.

## LE COMMUNAUTARISME ET LA POLITIQUE FÉMINISTE

Certains courants politiques féministes se sont distingués (mais ils ne sont pas les seuls) par une série de choix qui convergent avec les préoccupations des communautaristes. Par exemple, les féministes ont rejeté un certain nombre de stratégies politiques modernes typiques : la formation d'un parti de masse, la constitution formelle de groupes de pression, de partis et autres organisations ayant des porte-parole et des structures hiérarchiques. Comme nous l'avons vu, la recherche de solutions politiques aux problèmes sociaux a été vue comme un couteau à double tranchant. Les féministes ont insisté sur l'importance politique et la nature politique d'une série de relations et de pratiques considérées traditionnellement comme étrangères à la politique (parce qu'elles sont domestiques, ou culturelles, ou personnelles). L'action locale et la poursuite du changement social à travers une variété d'organisations et de projets, y compris des refuges ou des numéros d'appel d'urgence, ont en grande partie visé à changer directement la vie des gens, de l'intérieur. L'accent a été mis sur le changement de vie. Cela implique de mettre l'accent sur la situation sociale concrète de l'individu et de tenir compte de son environnement immédiat.

27

D'un autre côté, dans toutes ces analyses et expériences politiques, la communauté a été identifiée comme le lieu où s'exerce une grande partie de l'oppression des femmes. Les concepts oppressifs de masculinité et de féminité sont formés et imposés dans les unités sociales traditionnelles. C'est là également que les structures stables, qui sont les unités de base de la communauté – la famille, les réseaux de groupe, les amitiés et relations amoureuses –, sont imposées, au détriment des femmes.

Ici, il faut rappeler que le concept de communauté comme entité soulève le problème des frontières, donc de l'inclusion et de l'exclusion. En résistant aux configurations oppressives des institutions et des relations, les féministes, comme tous ceux qui luttent pour leur libération,

ont dû s'engager dans un long et pénible travail de définition des frontières. Le principe selon lequel certaines contraintes empêchent la femme de s'extraire d'une communauté est indéfendable d'un point de vue éthique. Mais cela n'empêche pas qu'un individu puisse être attaché à une communauté et ressentir une perte et un sentiment de dislocation en la quittant – même si le départ est la meilleure solution. Ainsi de nombreuses femmes ont découvert combien la communauté réelle – dans le sens fort de lien transcendant – est importante, mais, cependant, combien il est important d'en franchir la frontière.

Évidemment, le féminisme lui-même est très souvent présenté comme une des nouvelles communautés – une communauté élective, dont l'appartenance est à la fois dépendante et constitutive de l'identité féministe. Mais les communautés féministes, comme les autres communautés électives, ont eu à faire face à un double problème de frontière. En premier lieu, on a vu une grande résistance à intégrer de telles communautés de la part de femmes qui, pourtant, ont des intérêts en commun, ou même se considèrent en accord avec des groupes et mouvements féministes. En second lieu, elles ont dû affronter le dilemme d'établir les frontières de leur « communauté » de façon à ne pas dissoudre le pouvoir particulier du groupe – il y a une limite au-delà de laquelle on ne peut pas étendre le concept de « féminisme » pour inclure des individus qui ne partagent pas les intérêts des militantes. Ces problèmes, et les problèmes plus larges de la différence – qui sont discutés dans de nombreux débats théoriques et philosophiques, mais qui sont éminemment pratiques et politiques –, ont fait qu'une des préoccupations premières du féminisme est la possibilité de communiquer à *travers* les frontières, d'écouter et de vraiment entendre les autres sans les assimiler à l'intérieur des frontières autodéfinies, ni les exorciser. La théorie féministe s'intéresse avant tout à ce problème, à l'importance éthique et sociologique des relations et des liens qui disloquent et perturbent toute idée de communauté<sup>23</sup>.

23. Voir par exemple Chandra Talpade Mohanty, « Feminist Encounters : Locating the Politics of Experience », et Gayatri Chakraborty, « The Politics of Translation », in Michele Barrett et Anne Phillips, dir., *Destabilising Theory : Contemporary Feminist Debates*, Oxford, Polity Press, 1992 ; Seyla Benhabib, *Situating the Self : Gender, Community and Post-Modernism in Contemporary Ethics*, Oxford, Polity Press, 1992 ; Marilyn Friedman, « Feminism and Modern Friendship : Dislocating the Community », *Ethics*, 99, 1992, p. 275-290, reproduit in Shlomo Avineri et Avner de-Shalit, *op. cit.* ; Iris Marion Young, « The Ideal of Community and the Politics of Difference », in Linda Nicholson, dir., *Feminism/Postmodernism*, Londres, Routledge, 1990.

En soulignant la façon dont le concept de communauté comme entité soulève le *problème* des frontières, la façon dont il construit les frontières comme des problèmes, je ne veux pas avoir l'air de laisser entendre qu'en se concentrant sur les autres relations sociales – par exemple, la solidarité, ou la relation de civilité sur laquelle je reviendrai plus tard – on peut totalement éviter la question des frontières. Loin de là. Par exemple, le concept de solidarité contient un élément d'antagonisme – cela n'a guère de sens de penser à toute l'humanité dans une relation solidaire sans penser aussi à quelque chose contre quoi se construit cette solidarité. (Il est intéressant de noter, cependant, qu'imaginer l'ensemble de l'humanité engagée dans des relations coopératives mutuelles et réciproques ou des relations civiques ne soulève pas la même énigme en termes de conceptualisation.)

En pratique, les frontières exclusives sont importantes en politique, dans la culture et les relations de groupe. La phénoménologie et la possibilité même d'identité et d'appartenance sociale impliquent l'existence d'une frontière : l'individu se définit en s'identifiant par certains aspects à un autre individu ou en s'en distinguant par d'autres aspects. Pour certains projets, il est absolument nécessaire d'exclure les non-membres. Par exemple, il est absurde d'inviter des membres d'un parti rival à assister aux réunions de son parti. La clarification des besoins d'un groupe particulier de gens – par exemple, un groupe ethnique, ou les femmes pour qui le sexe est une division visible, ou les jeunes qui tentent de s'assurer des ressources devant être contrôlées par les jeunes – peut fort bien exiger que l'on exclue les autres des délibérations et du processus de prise de décision. Il peut y avoir des raisons pressantes pour qu'un groupe culturel, qui partage une identité fondée sur la langue, la religion, la tradition, les pratiques culturelles, se constitue en groupe politique aux frontières bien définies et initie un processus de prise de décision à propos de son mode d'organisation et de ses règles internes, et de la répartition de certains biens économiques.

Cependant, l'idéal de communauté rend les frontières problématiques tant d'un point de vue éthique que sociologique, alors que la théorie féministe de la différence cherche à résoudre ce problème. Cela ne signifie pas que, dans un monde féministe, il n'y aurait aucune zone de tension, aucun sens de transition à la marge. Mais le point important est précisément que la politique à la marge est la politique, alors que pour le communautariste la politique se situe de façon idéale à l'intérieur des frontières.

Cela m'amène à un autre problème de l'approche communautariste : la conception même de la « politique ». Il existe deux courants de pen-

sée contradictoires dans le communautarisme, à la fois philosophique et politique ; et il est juste de dire que deux courants similaires existent également dans la pensée et l'action féministes. Tout d'abord la notion d'historicité de l'émergence de la politique comme activité distincte, comme sphère distincte de la vie ou comme ensemble de relations, permet de se demander à quoi ressemblerait un monde sans cette distinction ou frontière artificielle. Les théoriciennes féministes, en particulier, ont expliqué que la construction du « politique » est *mutatis mutandis* une construction masculine, une distinction construite socialement qui profite aux hommes au détriment des femmes<sup>24</sup>. Au cours des trente dernières années, les militantes féministes ont souvent embrassé cette position et insisté sur le caractère organique, non différencié de la vie des femmes, refusant de compartimenter, de penser aux activités et préoccupations politiques comme étant séparées d'autres préoccupations comme l'amour, l'amitié, l'activité culturelle et le travail. Ce courant de pensée concorde avec l'idéal communautariste d'une vie dans laquelle le gouvernement et les règles sont générés au cours de la production communautaire – production matérielle, artistique, de loisir. Certains auteurs communautaristes plus récents, qui sont assez réalistes quant à la vie dans les États modernes, n'accepteraient sans doute pas entièrement l'idée marxiste que la réalisation d'une véritable vie communautaire amènera la fin du caractère politique du pouvoir public<sup>25</sup>. Mais il n'en reste pas moins que remplacer les processus politiques par des processus communautaires – c'est-à-dire réduire la politique à la culture – demeure un objectif important.

Il est important de noter que, dans cette réduction de la politique à quelque chose d'autre – dans le cas du communautarisme, à la culture –, les féministes et les communautaristes ne sont pas seuls. Le libéralisme, dans certaines de ses variétés en tout cas, a tendu à réduire les relations politiques aux relations économiques, au marché. Les libéraux situent le domaine de la liberté dans le marché et se méfient de la politique comme domaine d'autorité sur l'individu (que ce soit l'autorité de l'« État », c'est-à-dire de personnes jouant un rôle officiel et bureaucratique, ou l'autorité d'autres acteurs politiques dont le but est d'imposer leurs vues par le biais de la législation ou d'autres moyens de

24. Genevieve Lloyd, *The Man of Reason : Male and Female in the Western Philosophical Tradition*, Londres, Methuen, 1984 ; Carole Pateman, « Feminist Critiques of the Public/Private Dichotomy », in *The Disorder of Women*, Oxford, Polity Press, 1989.

25. Par exemple, Karl Marx, *On Bakunin*.

pression politique). Certains courants marxistes, bien sûr, réduisent la politique aux rapports de production et, même quand ils ne le font pas, tendent à minimiser l'action politique comme illusoire et inefficace et à privilégier l'action dans le domaine de la production par rapport à toute autre forme d'action. Les conservateurs réduisent la politique pour d'autres raisons, parce qu'ils redoutent le spectre de la politique comme lutte et conflit et souhaitent une forme de gouvernement et de domination stable. Les anarchistes, bien sûr, avec leur rejet de toute législation et réglementation, voient avec antipathie toute action dans ce domaine, préférant un ordre spontané ou négocié au niveau local, et recherchant le bien dans le désordre.

Cependant, il existe un autre courant dans le communautarisme et le féminisme, qui ne cherche pas tant à réduire ou dépasser l'action politique, mais au contraire en souligne l'importance, tâche de l'encourager, de la développer. Les communautaristes se sont souvent dit impressionnés par certains aspects de la tradition républicaine qui mettent l'accent sur une participation très développée au processus politique et la nature idéalement publique (visible, accessible) des institutions politiques<sup>26</sup>. On devrait célébrer la politique et voir dans la vie publique, politique, un signe de progrès et de réussite de l'humanité. La politique en tant qu'activité et délibération distinctes est la discussion consciente des formes de gouvernement – les politiques ne se contentant pas d'accepter les ordres biologiques ou les formes d'organisation traditionnelles<sup>27</sup>.

Le désir féministe d'une vie dans laquelle les frontières seraient abolies doit être contrebalancé par la nécessité de poursuivre une agitation spécifiquement politique. L'insistance sur l'importance et la nature politique de la conduite dans la sphère privée et domestique, de l'organisation d'événements simples comme des réunions, la gestion de projets et d'organisations, et la production et diffusion de produits culturels, doit être contrebalancée par le danger de perdre de vue la spécificité et l'importance particulière des relations politiques<sup>28</sup>.

26. Michael Sandel (*op. cit.*, p. 81) évoque cette tradition et on y trouve également des allusions dans les travaux d'Etzioni et de Tam, en particulier quand ils insistent sur l'importance de la vie *publique* de la communauté.

27. Hannah Arendt, *Condition de l'homme moderne* (1958), Pocket, 1988 ; Ivan Hannaford, *Race : The History of an Idea in the West*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, en particulier le chap. 1.

28. Mary Dietz, « Feminism and Theories of Citizenship », in Chantal Mouffe, dir., *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso, 1992 ; « Hannah Arendt and Feminist

De ce point de vue, j'aimerais avancer deux idées. Tout d'abord, nous ne devrions pas attendre l'avènement de la fin de la politique – un règlement final dans lequel un ordre économique et culturel équitable serait établi. Il ne s'agit pas là d'un pessimisme conservateur à propos du futur de la société humaine. Il s'agit plutôt d'une observation à propos de la nature constitutive, infinie et précieuse de la politique elle-même. Dans tout ordre social, qu'il soit juste ou injuste, dans tout système de distribution de biens économiques et culturels, tout système de relations humaines ou de groupes, on peut déceler le résultat d'un processus politique – c'est-à-dire un processus par lequel s'affirment le pouvoir de gouverner, une revendication et peut-être des contre-revendications de légitimité. En second lieu, et cela découle directement de ce qui vient d'être dit, la politique est affaire de controverse. Dans la sphère du gouvernement, en particulier peut-être dans une société où les individus sont relativement libres socialement, il y aura toujours des conflits entre individus et des conflits entre groupes. Encore une fois, cela ne découle pas d'une sombre vision de la nature humaine. Là où nous sommes engagés dans de multiples relations – quand nous sommes le collègue de quelqu'un et en même temps son ami, quand nous nous identifions culturellement avec quelqu'un et participons à des échanges économiques avec lui, les conflits sont probables. Quand notre quartier, ou notre ville, ou notre profession, ou un groupe d'intérêt avec lequel nous nous identifions, avance une revendication – que ce soit pour des ressources économiques rares, ou pour introduire un changement (par exemple en s'attaquant aux sens dominants donnés à la féminité) –, il est plus que probable qu'il y aura conflit, et même sans doute plus d'un.

Étant donné l'ubiquité de la politique, nous pouvons porter notre attention sur des valeurs importantes, et sur notre conception de la nature de la réalité sociale dans laquelle nous vivons. Comment la valeur et la relation de communauté s'inscrivent-elles dans ce tableau ?

Tout d'abord, on ne peut pas nier que les nouvelles communautés électives, tout comme les communautés traditionnelles, sont et peuvent être des acteurs collectifs dans la sphère politique et économique. Des individus ressentent un lien transcendantal avec d'autres ; ce lien

---

Politics », in Mary Lyndon Shanley et Carole Pateman, dir., *Feminist Interpretations and Political Theory*, Cambridge, Polity Press, 1991 ; Chantal Mouffe, « Democratic Citizenship and the Political Community », in *Dimensions of Radical Democracy ; The Return of the Political*, Londres, Verso, 1993 ; « Democracy and Pluralism : A Critique of the Rationalist Approach », *Cardozo Law Review*, 16, 1995, p. 1533-1545.

implique un sens de pratique et de solidarité et une mobilisation politique pour défendre la communauté ou faire avancer ses intérêts. En deuxième lieu, cependant, on ne peut accepter le fait que les communautés constituent – ou devraient constituer – l'identité sociale d'un individu. Les conflits liés à la sortie et l'entrée dans le groupe, les tensions inévitables entre les individus dans une société où existent des relations et des rôles sociaux multiples et fluides, d'un côté, nous forcent à prêter attention aux processus d'inclusion et d'exclusion, au caractère légitime ou illégitime des frontières et des solidarités, et, de l'autre, souligne la nature contingente des solidarités et des loyautés. En troisième lieu, l'image d'une sphère politique faite d'identités individuelles relativement fluides, de groupes et de collectifs changeants, met en évidence l'importance d'un certain nombre de relations et de valeurs qui sont, potentiellement au moins, en conflit avec la communauté : l'amitié, par exemple, ou encore la civilité – une relation qui est inhérente à deux parfaits étrangers qui n'entendent pas développer de relation personnalisée ou complexe<sup>29</sup>.

33

En quatrième lieu, dans la politique constructive<sup>30</sup> – qui s'attache à construire des alliances pour défendre des intérêts, ou pour affronter un problème social, comme des problèmes de besoins matériels ou d'injustice, ou des relations insatisfaisantes au sein d'une localité –, il est absolument vital de se méfier du potentiel mystificateur qui vient de l'attachement à la « communauté » et de sa réification, de sa présentation comme le groupe significatif qui peut devenir l'agent du changement social, comme la source et le dépositaire de la force. Les agents du changement et les possibilités d'action peuvent tout aussi bien trouver leurs racines dans des relations sociales concrètes – comme l'amitié, les intérêts et pratiques partagés – qu'elles aient à voir avec le travail, la résidence, la reproduction, les loisirs, les réseaux de groupe et les échanges économiques. Ce sont là les relations et les réseaux qui sont susceptibles d'offrir les ressources nécessaires à l'action et au changement. De façon plus cruciale, ces relations sont susceptibles d'être conflictuelles – les femmes sont en conflit avec les hommes, les jeunes avec leurs aînés, les

---

29. A propos de l'amitié, voir Marilyn Friedman, « Feminism and Modern Friendship : Dislocating the Community », *Ethics*, 99, 1989, p. 275-290 ; à propos de la civilité, voir Maurice Roche, « Citizenship, Social Theory and Change », *Theory and Society*, 16, 1987, p. 363-399.

30. Mes discussions avec Beatrix Campbell m'ont aidée à formuler les idées qui suivent. Voir aussi Beatrix Campbell, *Goliath : Britain's Dangerous Places*, Londres, Methuen, 1993.

résidents d'un quartier peuvent être en conflit avec les agences du gouvernement et de la bureaucratie locale ou centrale, les membres d'un groupe ethnique en conflit avec des groupes rivaux quand ils affirment leur identité ethnique collective dans un cadre plus large.

Soyons donc attentifs au rôle de l'imagination dans la construction et la pratique de toutes ces relations – en tant qu'analystes, nous devons le faire si nous voulons comprendre comment les structures sociales fonctionnent. En tant que militants et analystes, reconnaissons les expériences qu'ont les individus de lien transcendantal avec d'autres individus, de même que leurs expériences de conflit et d'antagonisme. Mais ne collons pas sur tous ces groupes, toutes ces relations, tous ces conflits le terme « communauté ». Le faire revient à mal nommer et mal comprendre, et, en conséquence à ne pas saisir la nature de la société et les possibilités de changement social.

34

---

## R É S U M É

---

*Dans cette étude des rapports entre féminisme et communautarisme, l'auteur présente d'abord les débats théoriques entre les « libéraux », les « communautaristes », et leurs critiques. Elle s'interroge ensuite sur les implications, dans la pratique politique et dans la vie publique, de ces nouvelles conceptions de la communauté.*

# L'ÉVOLUTION DU VOTE DES FEMMES

1945-1997 : ENTRE LES PREMIÈRES et les dernières élections auxquelles ont participé les Françaises, plus de cinquante ans se sont écoulés. Faire le bilan d'un demi-siècle de fréquentation des urnes s'impose et ce d'autant plus que le comportement électoral des femmes de ce pays a profondément changé, évoluant au rythme des transformations qui ont affecté leur statut.

35

## DE L'APPRENTISSAGE À L'AUTONOMIE

Les Françaises ont obtenu le droit de vote par une ordonnance en date du 21 avril 1944, longtemps après la plupart des autres Européennes. Dans un premier temps, elles ne l'exercent pas exactement comme les hommes, observant comme une période d'apprentissage qui s'étend jusqu'à la fin des années 1960. Pendant toutes ces années (exception faite des élections qui suivent immédiatement la Libération<sup>1</sup>), elles s'abstiennent plus que les hommes de participer aux scrutins. Les écarts, observés aussi bien à l'aide des sondages qu'à partir du dépouillement des listes d'émargement ou encore d'expériences d'urnes séparées, varient de 7 à 10 points. Ils sont encore plus élevés lorsqu'on examine le contenu des choix effectués. Sur le vote de gauche, globalement considéré, ils s'élèvent généralement à 12 points. En 1965, lors du second tour de l'élection présidentielle, ce sont 51 % des hommes qui

---

1. A la Libération, on enregistre dans plusieurs villes des taux de participation féminine identiques à ceux des hommes. Les spécialistes de l'abstention expliquent le phénomène en avançant que seules les femmes les plus motivées s'étaient inscrites et que, nombre d'hommes n'étant pas revenus des camps de prisonniers, la participation masculine était réduite d'autant.

se prononcent en faveur de François Mitterrand contre 39 % seulement des femmes (IFOP).

La deuxième période, celle du décollage, couvre les années 1970. Les femmes se mettent à participer aux scrutins autant que les hommes. Par ailleurs, l'écart observé sur le vote de gauche passe au-dessous de la barre des 10 points, pour n'être plus parfois que de 7 ou de 5 points. En 1974, au second tour de l'élection présidentielle, qui voit s'affronter Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand, 53 % des électeurs et 46 % des électrices accordent leurs suffrages à ce dernier (SOFRES). Les femmes toutefois ne vont pas s'arrêter là.

36 Une troisième période s'ouvre avec les années 1980. Les femmes continuent à participer dans des proportions voisines de celles enregistrées dans l'électorat masculin, les différences apparaissant pour l'essentiel dans la population âgée. Chez les plus de 74 ans, les femmes sont un peu moins « participantes » que les hommes. Au total, lors des législatives de mars 1993, au premier tour, ce sont 23 % des hommes et 24 % des femmes qui s'abstiennent. En 1995, à l'occasion de la présidentielle, l'abstention déclarée s'élève, d'après le sondage post-électoral de la SOFRES, pour le premier tour à 16 % dans l'électorat masculin, 18 % dans l'électorat féminin, et pour le second tour à 16 % chez les hommes, 14 % chez les femmes<sup>2</sup>.

Mais la grande nouveauté de la période réside dans le fait que, en 1986, pour la première fois, hommes et femmes votent à gauche exactement dans les mêmes proportions (44 % d'après BVA). Selon l'IFOP et la SOFRES, ce seraient même 45 % des femmes et 44 % des hommes qui se seraient prononcés en ce sens. L'événement n'est pas sans lendemain puisqu'en 1988, au premier tour de l'élection présidentielle, 51 % des électrices et 47 % seulement des électeurs apportent leur soutien à des candidats de gauche (SOFRES). Le solde redevient très légèrement négatif lors des législatives de 1988 (- 2 points) et des européennes de 1989. Aux législatives de 1993, la différence s'efface à nouveau : au premier tour, 32 % des femmes comme des hommes accordent leurs suffrages à des candidats de gauche (BVA). En 1995, à l'occasion du premier tour de l'élection présidentielle, les deux populations sont à nouveau à égalité, quand les femmes ne doublent pas les hommes sur leur gauche. En effet si, d'après la SOFRES, le score de la gauche s'élève dans l'un et l'autre

---

2. Ces chiffres sont bien sûr inférieurs à l'abstention réelle, comme c'est le cas quand on la mesure à l'aide des sondages. La participation étant un comportement valorisé, pour certains un devoir, elle est systématiquement surestimée dans les enquêtes par questionnaire.

électorat à 38 % (37 % pour CSA et pour l'IFOP), BVA signale une plus forte propension des électrices à avoir voté en ce sens : 40 % contre 35 % des électeurs. Au second tour, de très légères variations caractérisent les chiffres recueillis lors des différentes enquêtes. Jospin aurait obtenu, selon la SOFRES 47 % des voix des hommes comme des femmes, d'après l'IFOP 47 % des suffrages des premiers, 49 % de ceux des secondes, alors que BVA avance le chiffre de 48 % pour les hommes, 47 % pour les femmes. Résultats très proches, donc, qui s'inscrivent parfaitement dans la lignée de ceux observés depuis 1986. Pour ce qui concerne les élections législatives de 1997, les résultats diffèrent peu selon les enquêtes. Celle de BVA, réalisée lors du premier tour à la sortie des urnes, donne un total gauche de 40 % chez les hommes, 42 % chez les femmes. Celle de CSA aboutit pour sa part à 40 % et 39 %. Quant au sondage post-électoral réalisé par la SOFRES pour le CEVI-POF, il établit le score de la gauche à 41 % chez les hommes et 40 % chez les femmes.

37

La question peut donc se poser ici de savoir pourquoi désigner cette dernière période comme celle de l'autonomie. Celle-ci apparaît à l'évidence lorsqu'on prend en compte le détail des premiers tours d'élection. En effet, le vote féminin comporte quelques particularités. La première tient à une nette réticence à soutenir le Front national. Ce trait était apparu dès les européennes de 1984 : d'après le sondage post-électoral de la SOFRES, 14 % des hommes et 8 % seulement des femmes s'étaient alors prononcés en faveur de la liste frontiste. A la présidentielle de 1988, selon BVA, 17 % des premiers et 10 % des secondes avaient voté pour Jean-Marie Le Pen. En 1995, d'après la SOFRES, ils sont respectivement 19 % et 12 %. L'écart est un peu moins élevé dans les sondages des autres instituts. En 1997, tous les résultats d'enquêtes concordent. Pour la SOFRES, le Front national recueille au premier tour 18 % des voix masculines, 12 % des voix féminines.

Visiblement, un certain nombre de femmes refusent de rallier un parti qui s'en prend aux droits qu'elles ont acquis dans la récente période, en voulant renvoyer au foyer les jeunes mères avec un salaire maternel, en mettant en cause la législation de l'IVG. Elles sont sans doute aussi détournées d'un tel choix par les pratiques guerrières du FN, qui offre de la politique une conception qui n'est pas la leur.

La deuxième spécificité réside dans un léger survote socialiste, apparu pour la première fois en 1986 et réitéré en 1988 (présidentielle), 1992 et 1994. 1993 avait fait figure d'exception, les femmes ayant alors manié le vote sanction dans les mêmes proportions que les hommes et

n'ayant pas épaulé plus qu'eux les candidats socialistes. Au premier tour de la présidentielle de 1995, d'après BVA, le vote féminin en faveur de Lionel Jospin dépasse de 4 points celui des hommes (26 % contre 22 %), l'IFOP et CSA établissant l'écart à 2 points, la SOFRES à 1 point. Même s'ils sont loin de leur avoir apporté tout ce qu'elles étaient légitimement en droit d'espérer, les femmes persisteraient peut-être à reconnaître dans les socialistes des défenseurs de leurs intérêts, et tout particulièrement de ceux qui sont mis en cause par le Front national<sup>3</sup>. En 1997, d'après BVA et CSA, les femmes auraient soutenu un peu plus que les hommes les candidats socialistes et divers gauche. Selon la SOFRES, les scores de ces derniers s'élèveraient à 28 % dans les deux populations.

38 Une troisième spécificité était apparue lors des régionales de 1992 : une tendance plus marquée chez les femmes à se prononcer pour les écologistes. 17 % d'entre elles les auraient alors choisis contre 12 % des hommes (BVA). Mais l'effondrement des écologistes, patent dès 1994 et encore plus accentué en 1995, s'est accompagné d'une réduction des écarts entre les soutiens masculin et féminin qui leur étaient apportés. D'après la SOFRES, Dominique Voynet obtient 2 points de plus chez les femmes que chez les hommes (4 % contre 2 %), un seul selon BVA, CSA et l'IFOP. L'image non politicienne qui fut un temps celle des écologistes a pu attirer les électrices qui sont réticentes devant la langue de bois et les pratiques partisanes classiques, mais les querelles de clans et de petits chefs semblent leur avoir fait délaisser la famille verte pourtant représentée à cette élection par une candidate. En 1997, les femmes sont à peine plus nombreuses que les hommes à se prononcer pour les écologistes (8 % contre 6 %).

Pour compléter les informations concernant la présidentielle de 1995, il faut ajouter que, selon la SOFRES, les femmes ont plus souvent soutenu Édouard Balladur que les hommes (21 % contre 16 %) – même tendance à l'IFOP et à CSA –, mais que Jacques Chirac fait, à peu de chose près, jeu égal chez les unes et les autres.

---

3. Sur la politique menée par les socialistes en direction des femmes, cf. Jane Jenson et Mariette Sineau, *Mitterrand et les Françaises : un rendez-vous manqué*, Presses de Sciences-Po, 1995.

## LES EXPLICATIONS D'UN CHANGEMENT

Si le comportement électoral des femmes a changé, c'est très largement parce que leur situation sociale et culturelle a elle-même considérablement évolué, dans le sens d'une autonomisation croissante qui rend compte de leur autonomie politique.

Tout d'abord, elles sont entrées en nombre à l'Université. Longtemps vouées aux études courtes parce qu'elles étaient destinées avant tout à être des mères et des épouses, ces femmes, qui n'étaient que 44 000 encore en 1950 sur les 125 000 étudiants recensés, deviennent en 1971 plus nombreuses que les hommes dans l'enseignement supérieur. Or l'intérêt pour la politique croît, on le sait, avec le niveau d'études. En conséquence ces femmes, qui ont désormais un capital culturel aussi important que celui des hommes, n'ont plus de raison de s'abstenir lors des scrutins, et ce n'est pas un hasard si les quelques différences enregistrées sur la participation électorale sont localisées dans la population âgée, là où l'écart entre les temps de scolarisation est le plus élevé.

39

Un deuxième facteur intervient pour rendre compte des changements politiques présentés plus haut : l'entrée massive des femmes sur le marché du travail. En 1954, celles-ci forment 34,6 % de la population active, aujourd'hui elles sont 45 %. Par ailleurs, longtemps cantonnées dans les strates basses de la hiérarchie socioprofessionnelle, elles entrent dans des proportions croissantes dans les couches moyennes et supérieures, en raison à l'évidence de leurs acquisitions scolaires, même si elles demeurent majoritaires dans les emplois peu qualifiés et précaires, comme parmi les chômeurs.

Or on a montré, à partir d'une enquête effectuée en 1978 par la SOFRES pour le CEVIPOF, que le travail influait sur le comportement des femmes, les rendant à la fois plus politisées et plus enclines à faire des choix de gauche<sup>4</sup>. Cet effet du travail a été confirmé à de nombreuses reprises. Ainsi, lors du premier tour de l'élection présidentielle de 1988, d'après une autre enquête de la SOFRES réalisée également pour le CEVIPOF, il ressort que, sur l'ensemble des personnes interrogées, ont voté en faveur des candidats de gauche 47 % des femmes travaillant à temps complet et 44 % des femmes travaillant à temps partiel, 40 % des ex-actives (femmes ne travaillant plus au moment de l'enquête) et 29 % seulement des femmes depuis toujours au foyer.

---

4. Résultats in Janine Mossuz-Lavau et Mariette Sineau, *Enquête sur les femmes et la politique en France*, PUF, coll. « Recherches politiques », 1983.

En 1995, à l'occasion de la présidentielle, cet effet « travail » joue à nouveau à plein. Au premier tour, d'après l'IFOP, 40 % des actives votent en faveur des candidats de gauche contre 28 % des femmes au foyer (ex-actives et « vraies » femmes au foyer confondues). Ces dernières choisissent plus souvent que les premières Jean-Marie Le Pen (19 % contre 13 % des actives) et surtout Édouard Balladur (24 % contre 17 % des actives). La tendance est plus que confirmée au second tour. Selon BVA, 49 % seulement des actives se sont prononcées en faveur de Jacques Chirac contre 60 % des femmes au foyer. En 1997, la différence demeure sensible. Au premier tour (d'après la SOFRES), ce sont 40 % des femmes actives et 30 % des femmes depuis toujours au foyer qui épaulent les candidats de gauche. Le fait de se rendre dans une « entreprise » (celle-ci étant entendue au sens le plus large) plutôt que de rester à la maison conduit à émettre des choix électoraux sans conteste favorables à la gauche. L'effet « travail » semble bien être une composante très importante dans la structuration des comportements politiques des femmes. Le type de profession exercée s'accompagne aussi de différences notables. D'après BVA, Lionel Jospin recueille, au premier tour de la présidentielle, ses meilleurs résultats chez les professeurs et professions scientifiques (45 % des femmes, 39 % des hommes), chez les instituteurs et assimilés (respectivement 41 % et 33 %) ainsi que chez les ingénieurs et assimilés (34 % contre 24 %) (cf. tableau ci-contre). À souligner aussi la tendance des étudiantes à se prononcer en faveur du leader socialiste (36 % d'entre elles, 24 % des hommes). Le bastion du PS semble bien se trouver désormais chez les femmes cadres supérieurs ou moyens et chez les étudiantes (en 1997, ce sont d'ailleurs 33 % des étudiantes contre 23 % des étudiants qui ont voté pour les candidats socialistes et divers gauche). On remarquera aussi que Jean-Marie Le Pen remporte en priorité les suffrages des hommes dans tous les milieux sociaux avec un bénéfice tout particulier chez les ouvriers non qualifiés (34 % des suffrages masculins, 20 % des suffrages féminins). On avait souligné au soir du premier tour la dérive ouvrière vers le lepénisme. Il faut souligner ici qu'elle touche d'abord les hommes et beaucoup moins les femmes.

*Le vote des Français au premier tour de la présidentielle de 1995  
selon la profession et le sexe (BVA)  
(en %)*

		Laguil- ler	Hue	Jos- pin	Voy- net	Balla- dur	Chi- rac	De Villiers	Le Pen
Agriculteurs, exploitants	H	5	4	11	3	23	32	6	17
	F	8	3	13	2	19	36	10	10
Artisans, petits commerçants	H	3	5	10	3	23	29	7	21
	F	3	2	10	2	28	33	6	16
Chefs d'entreprise, gros comm.	H	3	2	10	2	21	45	3	14
	F	0	9	9	3	30	35	6	8
Professions libérales	H	2	6	16	1	26	33	7	10
	F	2	3	21	5	21	33	8	7
Professeurs, profes- sions scientifiques	H	9	6	39	4	18	13	6	5
	F	3	4	45	11	13	13	6	4
Ingénieurs, autres PIS	H	4	4	24	6	23	26	6	7
	F	5	4	34	6	17	22	5	7
Instituteurs ou assimilés	H	7	11	33	15	6	22	0	7
	F	13	10	41	7	14	11	2	4
Professions intermédiaires, santé	H	2	12	23	3	20	15	5	18
	F	7	9	33	7	14	16	6	9
Autres professions intermédiaires	H	5	6	26	3	18	24	4	15
	F	8	6	31	5	19	19	3	8
Employés	H	8	9	24	3	14	20	5	18
	F	7	10	23	4	16	17	6	17
Personnels de service*	F	4	17	23	5	11	11	4	27
Ouvriers qualifiés	H	7	14	22	2	9	16	3	26
	F	6	11	25	3	11	17	7	20
Ouvriers non qualifiés	H	4	10	21	2	8	18	4	34
	F	6	21	23	3	6	13	9	20

\* Les hommes personnels de service, trop peu nombreux, ne peuvent être pris en compte dans ce tableau.

Outre l'élévation du niveau scolaire et l'entrée massive dans la population active, un troisième facteur doit être mis en évidence pour rendre compte des changements survenus dans le vote des Françaises : leur relation, elle aussi en pleine évolution, à la religion. En 1952, au début

de la période qui nous intéresse ici, 52 % des femmes, contre 29 % des hommes, déclarent aller à l'église chaque dimanche, et 40 % (18 % des hommes) disent prier chaque jour (IFOP). Au commencement des années 1990, l'écart entre hommes et femmes s'est considérablement resserré. D'après un sondage de la SOFRES, parmi les seuls catholiques, 9 % des hommes et 11 % des femmes déclarent se rendre sur les lieux du culte au moins une fois par semaine ; 25 % des premiers et 29 % des secondes y vont au moins pour les grandes fêtes ; 60 % et 54 % les fréquentent uniquement pour les cérémonies (baptêmes, enterrements, mariages) ; 5 % dans les deux groupes n'y vont jamais<sup>5</sup>. Par ailleurs, 21 % des hommes et 24 % des femmes se présentent comme étant sans religion. Or on sait que la pratique régulière est fortement associée à un vote conservateur<sup>6</sup>. En faisant preuve de moins d'assiduité à l'église, en ne se distinguant plus autant des hommes à cet égard, les femmes abandonnent de plus en plus les forces situées à la droite de l'échiquier politique.

Les effets de ces trois facteurs (éducation, travail, désaffection à l'égard de la religion) vont dans le même sens, à savoir celui d'une plus forte politisation et d'une orientation plus marquée à gauche des électrices. Et ces effets sont suffisamment forts pour compenser celui de l'âge qui s'exerce, lui, en sens inverse. Chez les femmes, l'avancée en âge s'accompagne en effet de comportements nettement moins favorables à la gauche. En 1995, lors du premier tour de l'élection présidentielle, ce sont d'après BVA 42 % des Françaises de 18-24 ans qui ont voté pour des candidats de gauche, comme 46 % des 25-34 ans, 39 % des 35-49 ans, 33 % des 50-64 ans et 30 % seulement des 65 ans et plus. Les écarts sont presque inexistantes au sein de la population masculine, mais chez les femmes ils correspondent, entre les plus jeunes et les moins jeunes, à 12 points de pourcentage. A noter également qu'à ce premier tour 14 % seulement des femmes de 18-24 ans ont soutenu Édouard Balladur contre 37 % des 65 ans et plus. Concernant l'effet de l'âge, il faut noter aussi les différences importantes qui se manifestent entre hommes et femmes parmi la génération la plus jeune. Chez les 18-24 ans, 19 % des premiers et 29 % des secondes ont voté au premier tour en faveur de Lionel Jospin ; 19 % des hommes et 10 % seulement des femmes ont choisi Jean-Marie Le Pen. Aux élections législatives de 1997, la différence s'affirme à nouveau. Entre 18 et 24 ans, 22 % seule-

5. *Madame-Figaro*, 21 décembre 1991.

6. Cf. Guy Michelat et Michel Simon, *Classe, Religion et Comportement politique*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques/Les Éditions sociales, 1977.

ment des garçons mais 34 % des filles soutiennent des candidats socialistes et divers gauche ; 19 % des premiers et 14 % des secondes votent en faveur des candidats frontistes (SOFRES).

Cette prédilection des jeunes Françaises pour la gauche, opposée aux choix plus conservateurs des électrices plus âgées renvoie à la signification de l'âge pour les femmes. Pour elles, l'âge a le sens d'une appartenance générationnelle et implique largement soit la « chance » d'être née à une époque où l'égalité de traitement avec les hommes commençait à poindre, soit la « malchance » d'avoir grandi et passé une partie de leur vie en subissant une condition qui freinait leur accès à l'éducation, au salariat, aux professions qualifiées, à un univers qui fait sans doute surgir plus d'intérêt pour la vie collective et ses combats que l'accomplissement chaque jour recommencé des tâches domestiques et éducatives.

A ces raisons sociologiques de l'évolution du vote des femmes, il faut sans doute ajouter des raisons culturelles qui leur sont d'ailleurs étroitement liées. Depuis que les Françaises ont le droit de vote, leur statut a changé, on l'a vu, et l'image qu'elles ont d'elles-mêmes s'est également modifiée. Elles ne se considèrent plus seulement comme des épouses et des mères, et ce d'autant plus qu'elles ont un niveau d'études élevé ou exercent des professions les situant dans les strates supérieures de la hiérarchie sociale. Ainsi, dans l'enquête, déjà citée, que la SOFRES a effectuée en 1988 pour le CEVIPOF, la proposition suivante a été soumise à l'appréciation de l'échantillon retenu : « La femme est faite avant tout pour avoir des enfants et les élever. » Parmi les femmes, ont répondu « tout à fait » ou « plutôt d'accord » 38 % de celles qui avaient au plus le CEP, 19 % des BEPC/CAP/BEP, 16 % des détentrices d'un baccalauréat général ou technique, 13 % de celles qui avaient un niveau supérieur au baccalauréat. Ces nouvelles femmes sont devenues autonomes, elles travaillent, sont entrées de ce fait dans la vie publique et sont en mesure d'apprécier quelles sont les forces politiques susceptibles de défendre les droits qu'elles ont acquis dans la période récente, lesquelles ont au contraire des visées régressives les concernant. Lors des prochaines consultations, elles seront certainement sensibles aux discours tendant à conforter leurs droits et à proposer que l'égalité obtenue dans bien des domaines devienne une égalité réelle. Elles forment en tout cas une population avec laquelle il faut désormais compter.

Plus de cinquante ans après avoir obtenu les droits de vote et d'éligibilité, elles ont, pour ce qui les concerne, rempli leur contrat. Pour ce qui est du vote, elles sont devenues des citoyennes à part entière qui participent aux scrutins tout autant que les hommes et qui se déterminent

de manière autonome au moment de faire leurs choix politiques. Le bilan du droit de vote est donc complètement positif. Il n'en va pas de même de l'autre droit, obtenu par la même ordonnance, celui de l'éligibilité. L'exercer ne dépend plus d'elles seules mais des partis politiques et de tout un système institutionnel, et l'on connaît les résultats : 6 % de femmes à l'Assemblée nationale élue en 1993, 10,9 % en 1997. Quand on compare ce bilan à celui de l'exercice du droit de vote, on ne peut qu'être frappé par le contraste. D'un côté on a affaire à des électrices autonomes, à des citoyennes au plein sens du terme, de l'autre à un petit nombre d'élues qu'on empêche d'occuper à parité les sièges des assemblées et, plus largement, des différents lieux de pouvoir. Situation qui s'oppose à celle que l'on observe dans le reste de l'Europe. Partout, comme cela se passe en France, les électrices participent aux scrutins autant que les hommes et – à l'exception du Royaume-Uni, du Portugal et de l'Italie – votent à gauche autant sinon plus qu'eux. Mais tous ces pays (Grèce exceptée) leur ont fait une place dans leurs assemblées beaucoup plus importante que la France (40 % en Suède, 26 % en Allemagne, 25 % en Espagne, etc.). Les citoyennes de ce pays pourraient en tenir compte à l'occasion des prochains scrutins.

---

#### R É S U M É

---

*Les Françaises, qui n'ont obtenu le droit de vote qu'en 1944, sont devenues progressivement des citoyennes à part entière, en trois temps qu'on peut désigner comme ceux de l'apprentissage, du décollage et de l'autonomie. Aujourd'hui, elles participent aux scrutins autant que les hommes et votent à gauche dans les mêmes proportions qu'eux. Cette évolution s'explique par les changements sociologiques et culturels qui ont redéfini le statut des femmes dans la période récente.*

# LES FEMMES POLITIQUES SOUS LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

À LA RECHERCHE D'UNE LÉGITIMITÉ ÉLECTORALE

ON A RÉPÉTÉ À LOISIR que de la IV<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République s'est réalisé le passage de la république des députés à celle des fonctionnaires. On s'est gardé en général de dire à quel point le nouveau régime va instaurer une sorte de république unisexue, qui va promptement assurer la « sortie » politique de celles qui étaient entrées dans la carrière depuis si peu longtemps. Divers traits institutionnels de la V<sup>e</sup> République la constituent pourtant en une sorte de république des mâles, assurant à ceux-ci le monopole légitime de la politique. Le droit d'éligibilité conféré aux femmes par l'ordonnance du 21 avril 1944, et dont elles avaient commencé à user sous la IV<sup>e</sup>, va pour de longues années être mis entre parenthèses par les pratiques nées des institutions de 1958. Nous montrerons qu'être « femme politique » sous la V<sup>e</sup>, loin de découler, comme il serait normal en démocratie, de la légitimité électorale, relève encore d'un destin d'exception, fait (ou défait) par la volonté présidentielle (ou les hommes de parti).

45

## LA RÉPUBLIQUE DES MÂLES

Le régime de 1958 scelle donc le déclin du personnel politique traditionnel au profit des hauts fonctionnaires, en particulier ceux des grands Corps de l'État. La règle de l'incompatibilité entre fonctions gouvernementales et parlementaires conduit la nouvelle république à faire largement appel à l'élite administrative pour occuper les postes clés du gouvernement (comme d'ailleurs des cabinets ministériels)<sup>1</sup>. La grande

---

1. J. Chevallier, « L'élite politico-administrative : une interpénétration discutée », *Pouvoirs*, n° 80, 1997, p. 89-100.

innovation du régime, c'est le « cursus descendant » par lequel on acquiert d'abord une fonction ministérielle, avant de rechercher un mandat local, puis un mandat parlementaire. Ce pouvoir politique acquis par les technocrates issus des grandes écoles va handicaper celles qui, pour investir l'Université, sont peu nombreuses à affronter les concours ouvrant la voie aux grandes écoles. L'ENA, devenue véritable « école du pouvoir », reste – bien que mixte dès sa création en 1945 – une école d'hommes. Jusque dans les années 1970, ceux-ci représentent plus de 90 % des promotions ; ils en constituent toujours les trois quarts.

46 Le deuxième ordre de changement tient à l'élection du chef de l'État au suffrage universel qui sert la symbolique de l'homme fort, voire, sous de Gaulle, de l'homme providentiel. Par mimétisme institutionnel, on voit émerger, au niveau local, une sorte de présidentialisme municipal, qui fait du maire l'homme-orchestre de la ville et même de la région.

Le nouveau mode de scrutin pour l'élection des députés constitue le troisième changement qui va précipiter la disparition des femmes de la scène parlementaire. Le scrutin uninominal (majoritaire à deux tours), qui remplace la proportionnelle départementale, entraîne au moins trois types d'effets aux conséquences désastreuses pour les femmes. Premièrement, ce mode de scrutin – qu'Édouard Herriot disait fait pour les combats de « gladiateurs » – personnalise au plus haut point l'élection. Peu entraînées, manquant d'expérience électorale, les femmes sont vite apparues aux yeux des partis comme moins compétitives que les hommes. Deuxième effet : parce qu'il se déroule dans des circonscriptions étroites, le système favorise l'établissement de liens directs entre l'élu et l'électeur et, par conséquent, la notabilisation. Celle-ci invite à pratiquer le cumul des mandats, par lequel certains parviennent à se constituer de véritables « fiefs électoraux », fermés à tout nouveau venu (femmes ou jeunes). Ainsi, parmi les députés siégeant dans l'Assemblée élue en mars 1993, seuls 7 % des députés ne possèdent aucun autre mandat, 47 % en ont un autre que celui de député, et 46 % en possèdent deux autres<sup>2</sup>. Dans cette course aux mandats, les femmes partent évidemment avec un retard considérable... Troisième effet connu du scrutin majoritaire : il lamine les minorités. Ainsi, le parti communiste, qui est par ailleurs le seul à avoir joué la carte « femmes », voit sa représentation parlementaire s'effondrer dès 1958 (à cette date, il n'a plus que dix députés, dont aucune femme, alors que, dans la

2. Cf. Denis Jeambar, « En finir avec le cumul des mandats », *L'Express*, 20 février 1997.

Chambre élue en novembre 1946, son groupe comptait 165 députés, dont 31 femmes).

*De Charles de Gaulle à Georges Pompidou :  
la traversée du désert*

Est-ce un hasard, dans ces conditions, si 1958 marque une disparition quasi totale de la scène politique et parlementaire de celles qui venaient d'entrer dans la cité et qui n'ont eu que la courte expérience de la IV<sup>e</sup> pour exercer pleinement leurs droits politiques ? Avec l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle commence pour elles une véritable « traversée du désert » qui va durer vingt ans. De 1958 jusqu'aux élections de 1978, la proportion de femmes à l'Assemblée nationale est le plus souvent inférieure à 2 % (elle n'atteint qu'une fois ce seuil après les élections de 1967). En chiffres absolus, cela veut dire qu'elles sont neuf, onze, treize élues au maximum, à siéger dans chaque législature. Durant les cinq premières législatures de la V<sup>e</sup> République, le nombre total des femmes députées est inférieur à cinquante. C'est une vraie régression par rapport à la situation sous la IV<sup>e</sup> République. A la chute des élues correspond, d'ailleurs, une chute concomitante des candidates, celles-ci passant de 13,6 % en 1946 à 2,3 % en 1958. Il faudra attendre les élections de 1978 pour que les candidatures féminines à la députation dépassent à nouveau les 10 %. Au Sénat, la position des femmes est plus marginale encore, si cela est possible : jusqu'en 1974, les élues à la chambre haute ne parviennent pas à décoller d'un plancher qui est inférieur à 2 %.

47

Au niveau gouvernemental, l'invisibilité des femmes est tout aussi avérée. Fort de l'appui « naturel » qu'il sait détenir auprès des électrices, de Gaulle ne ressent guère l'urgence de féminiser le pouvoir. Les femmes, il les considère d'abord comme des épouses et des mères, non comme des ministrables. Durant les onze années où le général de Gaulle exerça la magistrature suprême, seules deux femmes participèrent au gouvernement<sup>3</sup>. Encore n'eurent-elles pas rang de ministre mais seulement de secrétaire d'État, et qui plus est dans des secteurs sociaux ou éducatifs. Nafissa Sid Cara<sup>4</sup> fut chargée des questions sociales en

3. Contre quatre durant les treize années d'existence de la IV<sup>e</sup> République (trois eurent rang de sous-secrétaire d'État, et une seule fut ministre, Germaine Poinso-Chapuis, qui tint le portefeuille de la Santé publique et de la Population, de novembre 1947 à juillet 1948).

4. L'idée de nommer au gouvernement cette musulmane, députée d'Alger, a, semble-t-il, été soufflée au Général par Michel Debré : « Si vous me la proposez, j'accepterai », lui aurait-il dit, sans dissimuler son étonnement face au choix d'une femme. Cité par Y. Benoît, *Le Dictionnaire des ministres*, Perrin, 1990, p. 995.

Algérie, entre 1959 et 1962, et, à partir de 1967, Marie-Madeleine Dienesch – plusieurs fois députée sous la IV<sup>e</sup> République – fut nommée à l'Éducation nationale, puis aux Affaires sociales<sup>5</sup>.

L'après-68, marqué par le départ de Charles de Gaulle en avril 1969, puis par l'élection de Georges Pompidou, n'entraîne, à aucun niveau que ce soit, la moindre reconsidération de l'inégal partage du pouvoir entre les sexes : ni au Parlement, ni dans les assemblées locales, ni au niveau ministériel. Le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas ne comprend qu'une seule femme : la désormais inamovible Marie-Madeleine Dienesch (secrétaire d'État à la Santé publique et à la Sécurité sociale). La « nouvelle société » promise par le nouveau Premier ministre ressemble donc à l'ancienne sur un point au moins : elle s'élabore sans les femmes. Il faut attendre le second gouvernement de Pierre Messmer (avril 1973 à février 1974) pour voir deux femmes participer ensemble au gouvernement (Suzanne Ploux occupe le poste de secrétaire d'État à l'Éducation nationale, Marie-Madeleine Dienesch, celui de secrétaire d'État à la Santé publique et à la Sécurité sociale).

### *Le dégel giscardien*

Valéry Giscard d'Estaing est le premier chef d'État de la V<sup>e</sup> République qui se préoccupe – et dit sa préoccupation – non seulement d'améliorer la « condition féminine », mais encore de féminiser les institutions politiques. La nomination de six femmes dans le premier gouvernement de Jacques Chirac est présentée par le nouveau président comme le *nec plus ultra* de la modernité démocratique. L'audace du nombre est toutefois tempérée par la modestie des rôles gouvernementaux qui sont effectivement dévolus aux femmes. Toutes ont rang de secrétaire d'État, à l'exception, notable, de Simone Veil, nommée ministre de la Santé. L'*aura* politique que lui confère le règlement d'un problème qui divisait la majorité – la légalisation de l'IVG – lui vaut d'être de tous les gouvernements qui se succèdent sous Valéry Giscard d'Estaing. Ce dernier a incontestablement voulu rendre « visible » la participation des femmes à la décision gouvernementale (en sept ans, vingt et un portefeuilles seront attribués à des femmes), tout en les maintenant au second rang de la hiérarchie politique (sur ces vingt et un portefeuilles, on ne compte

---

5. De toutes les femmes députées, c'est elle qui détient le record de longévité parlementaire : elle fut élue à onze reprises députée des Côtes-du-Nord, entre 1945 et 1978 inclus. Cité par Jean Pascal, *Les Femmes députées de 1945 à 1988*, Éd. J. Pascal, 1990, p. 71.

que quatre ministères pleins et entiers, un seul ministère délégué, tous les autres étant des secrétariats d'État).

Les années Giscard, qui correspondent aussi aux « années MLF », ne voient guère se réaliser ce qui se produit alors dans les démocraties du Nord : à savoir un mouvement de percée irrépensible des femmes dans les assemblées élues. Seule peut s'observer une légère progression du nombre de candidates et d'élues à l'Assemblée nationale. Ce réveil a lieu – il faut le souligner – sous l'impulsion du parti communiste, qui fait élire douze femmes aux législatives de mars 1978. A cette date, les élues communistes représentent plus de la moitié des femmes députées (qui atteignent le nombre, inégalé sous la V<sup>e</sup> République, de vingt et un). Le parti socialiste, vainement sollicité par ses militantes de présenter des candidates en nombre, n'investit que vingt-six femmes et n'a qu'une seule élue, Marie Jacq, députée du Finistère<sup>6</sup>. Le mouvement « Choisir – La cause des femmes », que préside Gisèle Halimi, présente une quarantaine de candidates mais n'obtient aucune élue.

49

## LE TOURNANT MITTERRANDIEN

S'agissant de la promotion politique des femmes, François Mitterrand fait mieux que son prédécesseur à l'Élysée. Nul ne niera que bien des changements sont à porter à son crédit : création d'un « grand » ministère des Droits de la femme, entrée de femmes à des postes gouvernementaux importants, féminisation des cabinets ministériels, à commencer par le sien propre et celui du Premier ministre, nomination de femmes à des postes de direction de la fonction publique, y compris parmi les plus prestigieux (citons Élisabeth Bouillot à la direction du Budget), ou dans les grands Corps de l'État par le tour extérieur. *Last but not least*, François Mitterrand a nommé (ou fait nommer) deux femmes aux plus hautes fonctions de la République : il a désigné la première femme Premier ministre de la V<sup>e</sup> République, il a fait désigner (par le président de l'Assemblée nationale) la première femme (Noëlle Lenoir) parmi les neuf « sages » du Conseil constitutionnel.

Du premier au second septennat advient en outre une incontestable montée en puissance des femmes au sommet de l'État : souvent vouées, dans les premières années de la gauche au pouvoir, à jouer les seconds

---

6. Le groupe socialiste comptera bientôt deux femmes, Edwige Avice étant élue lors d'une élection partielle, à Paris, le 1<sup>er</sup> octobre 1978.

rôles dans les secteurs sociaux, les femmes seront nombreuses à accéder, à partir de la fin des années 1980, à des postes de pouvoir dans ce qu'il est convenu d'appeler des « fiefs masculins ». La féminisation du gouvernement atteindra son apogée sous Édith Cresson et Pierre Bérégovoy. Édith Cresson sera le symbole-faute-femme d'une nouvelle division sexuelle du travail politique, puisqu'elle aura en charge successivement l'Agriculture, le Commerce extérieur, l'Industrie, les Affaires européennes, avant d'être nommée à l'hôtel Matignon. Le gouvernement d'Édith Cresson a fait date parce que dirigé par une femme, mais aussi parce qu'il a confié à des femmes des responsabilités importantes. Sur les six femmes qu'il comprend, trois détiennent un ministère plein : Martine Aubry dirige un grand ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Edwige Avice se voit attribuer la Coopération et le Développement, Frédérique Bredin la Jeunesse et les Sports. Deux autres sont ministres déléguées : Élisabeth Guigou (aux Affaires européennes) et Catherine Tasca (à la Francophonie). Une seule a le titre de secrétaire d'État, Véronique Neiertz, chargée des Droits des femmes et de la Vie quotidienne (ce secteur se trouvant ainsi – ironie de l'histoire – relégué au dernier rang de la hiérarchie ministérielle). Établissant un nouveau record historique, le gouvernement de Pierre Bérégovoy comprend sept femmes, pour qu'il ne soit pas dit sans doute que le départ d'Édith Cresson est un désaveu des femmes en politique.

### *Les « femmes du président »<sup>7</sup>*

Cette cooptation par le haut, qui caractérise les septennats méditerranéens, se réalise au profit de femmes jeunes appartenant à la « noblesse d'État » qui, pour faire leur entrée en politique, préfèrent ainsi suivre la voie des diplômés plutôt que celle du suffrage universel.

Au début du premier septennat, la liste de celles que François Mitterrand promeut parmi son équipe de conseillers à l'Élysée montre encore la « primauté des rapports d'entourage ». Mais très vite, dès la formation du gouvernement de Laurent Fabius, les « anciennes », qui font partie de longue date du compagnonnage méditerranéen, sont supplantées en nombre et en pouvoir par des jeunes femmes brillantes et surtitrées. Pour la plupart énarques ou normaliennes, ces nouvelles recrues vont être nommées par le chef de l'État à des fonctions importantes et recevoir la charge de secteurs qui suscitent les plus vives

7. Cette analyse est, pour l'essentiel, empruntée à Jane Jenson et Mariette Sineau, *Mitterrand et les Françaises : un rendez-vous manqué*, Presses de Sciences-Po, 1995, chap. 10.

convoitises masculines. Parmi les « protégées » du président, promises à un bel avenir politique, nommons Élisabeth Guigou (énarque) qui va être durant six ans, de 1984 à 1990, responsable à l'Élysée de la cellule « Europe ». Nommons aussi Élisabeth Bouillot (énarque) qui, de 1989 à 1991, sera chargée de mission pour les questions économiques, financières et monétaires auprès du président. S'imposent également le nom de Michèle Gendreau-Massalou (normalienne) qui sera secrétaire général adjoint de la présidence de la République de 1985 à 1988 (chargée également à partir de 1986 des fonctions de porte-parole de la présidence), comme celui d'Anne Lauvergeon (normalienne, agrégée de physique). Celle-ci sera, elle aussi, nommée, en 1990, au poste de secrétaire général adjoint de l'Élysée, fonctions qu'elle va ensuite cumuler avec celles de *sherpa*, c'est-à-dire de représentant personnel du président chargé de la préparation des sommets des pays industrialisés. Des femmes comme Frédérique Bredin ou Ségolène Royal, toutes deux énarkes (la première étant, en outre, une des rares femmes inspecteur des Finances), feront aussi leur classe dans le cabinet présidentiel, avant d'occuper le devant de la scène politique.

51

François Mitterrand s'est servi des cabinets ministériels comme d'un vivier où recruter ses femmes politiques. L'entrée dans les états-majors ministériels va constituer pour ces « bonnes élèves » le point de départ de véritables trajectoires qui les conduiront à exercer ensuite des fonctions gouvernementales, puis à se faire élire députée et/ou maire. Ainsi, à l'instar de leurs camarades masculins, nombre d'entre elles vont suivre le *cursus* inversé, cette autre voie d'accès à la politique ouverte par la V<sup>e</sup> République. Nommées avant d'avoir été élues, c'est seulement après leur passage au gouvernement qu'elles rechercheront, pour certaines d'entre elles, la légitimité du suffrage universel. C'est ce type de *cursus* qu'emprunteront Frédérique Bredin, Ségolène Royal, Élisabeth Guigou, ou encore Martine Aubry, qui ont d'abord choisi d'entrer dans un cabinet ministériel avant de se faire remarquer comme « ministrables », puis de se chercher ensuite une assise électorale. Les deux premières ont été élues pour la première fois à l'Assemblée nationale en 1988, Élisabeth Guigou a attendu 1994 pour être élue députée au Parlement européen. Quant à Martine Aubry, c'est cette année seulement qu'elle s'est portée candidate à la députation.

### *L'absence de légitimité électorale*

Cette cooptation présidentielle, *via* le vivier des cabinets, ne doit pas faire oublier l'essentiel : à savoir que l'arène électorale est encore bien

peu accessible aux femmes. La « vague rose » de 1981 a d'abord surpris pour avoir laissé les femmes au bord du chemin, en dépit de la pression exercée par les féministes de l'intérieur du parti : le PS n'a alors présenté que 40 candidates à la députation (8,5 % des investitures) et n'en a fait élire que 19 (6 %). A l'issue de ces élections, les députés socialistes et apparentés, qui forment 60 % de la nouvelle Assemblée, comprennent 94 % d'hommes. Les législatives de 1988 reproduisent presque à l'identique la même confiscation de la représentation par les hommes : le PS présente 9,4 % de femmes et en fait élire 6,1 % (elles sont 17 élues sur un groupe de 275 députés socialistes et apparentés). D'un septennat à l'autre, la part des femmes parmi les députés est ainsi passée de 5,5 % (en 1981) à 5,7 % (en 1988). Après les législatives de 1993, elle stagne à 6 % : un « antirecord » qui place la France au dernier rang des pays de l'Europe des quinze et au soixante-douzième rang mondial<sup>8</sup>. Au Sénat, c'est à dose encore plus homéopathique que les femmes sont « tolérées » : aujourd'hui elles ne sont que 5,6 % à siéger au palais du Luxembourg. Encore est-ce la première fois sous la V<sup>e</sup> République que leur part dans la chambre haute franchit le seuil des 5 % !

Si l'accès aux mandats nationaux est encore barré aux femmes, peut-on penser que les mandats territoriaux sont plus aisés à conquérir et qu'elles sont en train d'y acquérir l'expérience, et surtout la notabilité locale, qui leur ont manqué jusqu'ici pour entreprendre une carrière nationale ? Il n'en est rien au niveau des conseils généraux, élus – comme l'Assemblée nationale – au scrutin uninominal majoritaire. Les femmes y brillent, de même, par leur rareté : elles n'y sont que 5,5 % depuis les cantonales de 1994, et une seule préside l'une des quatre-vingt-quinze assemblées départementales. Certes, leur situation est meilleure au sein des assemblées municipales, où elles siègent à raison de 21,7 % depuis les élections de 1995 (et sont en constante et assez forte progression depuis 1983). Pourtant, l'étendue de leurs pouvoirs municipaux est à relativiser quand on sait que seules 7,5 % des mairies ont une femme à leur tête, et que Strasbourg est l'unique ville de plus de 100 000 habitants (sur trente-cinq) à être dirigée par une femme, Catherine Trautmann, maire depuis 1989.

En définitive, ce n'est qu'au sein d'une assemblée nouvellement élue au suffrage universel (et à la proportionnelle, dans le cadre natio-

---

8. Classement établi, au 1<sup>er</sup> janvier 1997, par l'Union interparlementaire. Rappelons que, dans les pays scandinaves, les femmes constituent 30 % à 40 % des élus dans les chambres basses.

nal), le Parlement européen, que les femmes ont acquis une légitimité incontestable : elles constituent près de 30 % des euro-députés français (26 sur 87) depuis les élections de 1994<sup>9</sup>.

Ce rapide bilan suffit à montrer que les femmes manquent encore cruellement de « surface électorale ». La forte popularité dont jouit une Simone Veil ne suffit pas à faire oublier qu'elle ne dispose aujourd'hui d'aucun mandat, local ou national. Or, sans la légitimité du suffrage universel, sans la présence d'une « masse critique » d'élues siégeant au Parlement, les femmes promues par le prince restent dans une situation précaire, qui les désigne toujours comme « filles illégitimes de la République<sup>10</sup> ». La preuve en est : les débuts du septennat de Jacques Chirac ont vu s'opérer un retour de la pire espèce à une instrumentalisation des femmes. Le premier gouvernement d'Alain Juppé – « l'équipe ministérielle la plus "féminine" de l'histoire de la République<sup>11</sup> » – comprenait douze femmes (dont quatre seulement étaient ministres à part entière). Le Premier ministre expliquait alors : « Si j'ai choisi ces femmes [...], c'est parce que j'avais besoin d'elles pour m'aider à réformer notre pays et le rendre plus juste et solidaire. » Le second gouvernement d'Alain Juppé, formé six mois plus tard, ne comptait plus que quatre femmes (dont trois secrétaires d'État), le même Premier ministre justifiant ce grand limogeage par le fait que ces femmes n'avaient « aucune existence politique ». Comme l'écrit Françoise Giroud, « après avoir servi à la gloire du Prince, elles encombraient<sup>12</sup> ».

53

## EXPÉRIENCES VÉCUES

Bien des voix portent témoignage de cette résistible ascension des femmes dans l'arène politique et électorale. Interrogées dans le cadre d'une enquête réalisée il y a quelques années, des femmes députées, responsables nationales de parti et maires de grandes villes<sup>13</sup>, tombaient d'accord sur un point : les principales résistances rencontrées sont

9. Les élections de 1998 diront si les femmes progressent aussi dans une autre assemblée nouvellement élue au suffrage universel (et à la proportionnelle départementale) : les conseils régionaux. Actuellement, elles y siègent à raison de 12,1 % depuis les élections de 1992, et une seule est présidente de conseil régional.

10. Cf. F. Gaspard, C. Servan-Schreiber et A. Le Gall, *Au pouvoir citoyennes ! Liberté, égalité, parité*, Éd. du Seuil, 1992, p. 17.

11. Titrait *Le Monde* du 20 mai 1995.

12. *Le Nouvel Observateur*, 6 novembre 1996.

13. M. Sineau, *Des femmes en politique*, Économica, 1988.

internes au milieu politique lui-même, émanant des partis et des hommes de parti. Le lot commun des femmes politiques est, à gauche comme à droite, de se dire perçues par leurs collègues hommes comme différentes, autres et, pour tout dire, inessentiels. C'est dire que l'altérité leur apparaît bien comme réaffirmation d'un rapport inégalitaire. On ne les prend pas d'abord pour ce qu'elles sont : des individus qui font de la politique et qui sont de sexe féminin. On tend à les ramener à leur corps pour les déprécier dans l'exercice de leur fonction politique. Comme me l'a confié une députée : « Personne ne m'a jamais dit que je n'étais pas une vraie élue parce que j'étais une femme. Mais je l'ai senti plus d'une fois. »

54 Deuxième résultat saillant de cette étude, elle révèle à quel point le pouvoir politique est, aujourd'hui encore, considéré par la plupart des hommes politiques comme le pouvoir viril par excellence. Dès lors, les femmes qui forcent ce monopole sont perçues comme des « usurpatrices », transgressant deux principes essentiels, celui de la hiérarchie des sexes comme celui de la division du travail entre eux. Tout le monde garde en mémoire les qualificatifs qui ont entouré la nomination d'Édith Cresson à l'hôtel Matignon, qui visaient à la renvoyer à son sexe pour ébranler sa crédibilité. Ces allusions tendaient à lui dénier toute légitimité à exercer la haute fonction à laquelle le chef de l'État l'avait appelée, la soupçonnant – pour parler comme Pierre Bourdieu – « de devoir à l'intrigue ou à la complaisance sexuelle, génératrice de protections masculines, des avantages si évidemment indus qu'ils paraissent inévitablement mal acquis<sup>14</sup> ».

C'est sur le terrain des mandats électifs que la défense masculine du monopole est jugée la plus virulente. Le récit des candidatures à l'Assemblée nationale est ce qui suscite les développements les plus longs et les plus violents, les plus émaillés d'indignation véritable. La plupart des femmes ont bien compris que ce que les hommes de parti leur reprochent fondamentalement lorsqu'elles briguent un mandat, c'est d'être des « voleuses d'emplois politiques ». « C'est la lutte pour la vie, avouait une militante socialiste... Vous savez qu'une fois qu'on a l'investiture au PS, le reste c'est de la rigolade... Il faut savoir qu'être élue, dans le PS, c'est vraiment... c'est déclarer la guerre<sup>15</sup>... »

C'est pourquoi la quête de la députation, ce « loisir d'homme », leur apparaît comme l'un des exercices les plus difficiles et les plus violents.

14. « La domination masculine », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 84, septembre 1990, p. 10.

15. M. Sineau, *op. cit.*, p. 31.

Les résistances à vaincre pour décrocher l'investiture renvoient, elles en ont clairement conscience, à leur manque de pouvoir au sein de leur propre parti, et en particulier au sein des instances exécutives. Comme le disait alors Monique Pelletier : « Ce sont eux qui donnent les investitures... Qu'est-ce que vous voulez, dans un parti que je connais bien, l'UDF, vous avez un bureau politique qui donne les investitures : dix-sept membres, dix-sept hommes. Bon ! Qui est-ce qui va défendre les femmes ? » Les pratiques oligarchiques des partis sont ainsi désignées comme une des causes premières de la prédominance des hommes sur la scène politique.

Les difficultés de « faire campagne » ressortent aussi fortement de témoignages qui reflètent la dureté du « combat » électoral : un combat assumé par nombre d'hommes politiques sur le mode d'une virilité triomphante. Nombreuses sont celles qui disent avoir été la cible privilégiée d'insultes sexuelles ou d'insinuations touchant à leur vie privée. Là encore, ce type d'attaques semble venir davantage des militants (de partis adverses, voire de « camarades » de parti) que des électeurs : preuve supplémentaire que les premiers redoutent bien davantage que les seconds la féminisation de la politique<sup>16</sup>. « Quand estimant nécessaire de conquérir une légitimité démocratique, écrit Élisabeth Guigou, je décidai que, ministre, mon devoir était de participer aux batailles électorales. Là j'allais vraiment découvrir ce que la politique réserve aux femmes<sup>17</sup>. » En campagne dans le Vaucluse, elle a été l'objet d'insultes relevant de l'obscénité : ce qu'elle dénonce être le « pain quotidien des femmes en campagne électorale<sup>18</sup> ». Bien d'autres témoignages récents donnent la mesure de ce « macho-racisme », dont celui de Ségolène Royal, candidate dans les Deux-Sèvres<sup>19</sup>.

55

Symptôme parmi d'autres de la crise de la représentation politique, symbole de l'archaïsme de notre vie partisane, la sous-représentation des femmes dans la cité soulève le problème de la légitimité du pouvoir. Comme j'ai tenté de le montrer, la monopolisation du pouvoir par un sexe est un mal français par excellence, car prenant appui sur des insti-

---

16. D'après le sondage BVA, publié dans *Paris-Match* du 15 mai 1997, 38 % des personnes interrogées répondent « une femme » lorsqu'on leur demande quel serait leur « député idéal » ; ils ne sont que 25 % à répondre « un homme ». Il est vrai que le taux de sans réponse à cette question est élevé : 37 %.

17. É. Guigou, *Être femme en politique*, Plon, 1997, p. 27.

18. *Ibid.*, p. 102.

19. S. Royal, *La Vérité d'une femme*, Stock, 1996, p. 74.

tutions, celles de la V<sup>e</sup> République, qui font barrage à l'entrée des femmes en politique. Dès lors, seules des réformes institutionnelles ou partisans pourraient y porter remède<sup>20</sup>.

A cet égard, la décision prise par le parti socialiste de s'imposer un quota de quelque 30 % de candidates pour les élections législatives est sans doute plus révolutionnaire qu'il n'y paraît. Du score que ce parti a réalisé aux scrutins de mai-juin 1997 dépendra peut-être l'adoption par les autres partis, et notamment par les partis de droite, de mesures contraignantes de ce type.

## ÉPILOGUE

56 Les législatives anticipées des 25 mai et 1<sup>er</sup> juin 1997 resteront comme des élections de rupture à plus d'un titre, et en particulier parce qu'elles ont commencé à ébranler le monopole masculin de la politique. Pour la première fois dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République, la proportion de femmes élues à l'Assemblée nationale a dépassé le point critique des 10 %. Sur les 577 sièges de députés que compte le Palais-Bourbon, 63 ont été gagnés par des femmes, soit 10,9 %. Les élus socialistes comprennent le plus de femmes (42 sur 246 soit 17 %), suivis par les communistes (5 sur 37 soit 13,5 %), alors que les Verts peuvent s'enorgueillir de 3 députées sur 8 (37,5 %). L'UDF et le RPR, quant à eux, font figure de lanterne rouge, n'ayant que 12 élues sur un total de 248 (4,8 %). Ainsi, les partis de droite, vaincus, apparaissent comme les premières victimes de leur conservatisme, ayant choisi de réinvestir la plupart des sortants « cumulards », au mépris de toute féminisation comme de tout rajeunissement de leurs candidats à la députation.

L'autre changement majeur apporté par l'alternance est, évidemment, le grand pouvoir ministériel acquis par les femmes. Dans le gouvernement de Lionel Jospin constitué le 4 juin 1997, elles représentent 30 % des effectifs (8 sur 26) et – situation inédite – sont plus nombreuses en haut qu'en bas de la hiérarchie gouvernementale (cinq ministres de plein exercice, une ministre déléguée, deux secrétaires d'État). Les deux premiers postes leur sont attribués : Martine Aubry dirige un grand ministère de l'Emploi et de la Solidarité, tandis qu'Élisabeth Guigou est

---

20. Cf. à ce sujet l'appel des cinq constitutionnalistes, « Pour changer la République » : « La déprime n'est pas seulement sociale, mais aussi morale et institutionnelle », écrivent-ils dans *Le Monde* du 7 mai 1997, dénonçant le fait que la représentation politique soit, entre autres maux, « confisquée par les hommes ».

nommée garde des Sceaux, poste régalien par excellence. Si la politique est faite de symboles, voilà un symbole fort, qui laisse penser que les femmes sont désignées comme devant incarner au premier chef le renouveau. Renouveau des élites mais aussi de la façon de faire de la politique.

Juin 1997 n'est pas seulement le temps des records stériles. Il marquera à n'en point douter un tournant dans l'histoire des femmes et de la république : le début d'un vrai pouvoir politique détenu conjointement par elles tant au sein du pouvoir exécutif que dans l'instance législative. Le XXI<sup>e</sup> siècle sera sans doute celui du pouvoir des femmes : la France commence avec retard à s'y préparer.

## R É S U M É

---

*Divers traits institutionnels de la V<sup>e</sup> République la constituent en une sorte de « république des mâles », assurant à ceux-ci le monopole de la politique. Être femme politique, loin de découler, comme il serait normal en démocratie, de la légitimité électorale, relève encore en France d'un destin d'exception, fait (ou défait) par la volonté présidentielle (ou les hommes de parti). Seules des réformes institutionnelles pourraient mettre fin à cet archaïsme de notre vie partisane qu'est la confiscation par les hommes de la représentation politique.*



---

NICOLE BELLOUBET-FRIER

## SONT-ELLES DIFFÉRENTES ?

**C**E SERAIT UN FAIT ÉTABLI : elles seraient forcément différentes puisqu'elles donnent la vie. Ce don d'elle qui se démultiplie en elles, cette création de l'autre qui ne vient pas d'ailleurs en ferait forcément des autres. De cette puissance génitrice découlerait tout le reste. Ce don de vie rythmerait leur temps et leur conception du temps, cette écoute de l'enfant à naître et de l'enfant né leur donnerait attention à la vie et attention aux autres, cette vie nouvelle dont elles ont la charge leur conférerait le goût du concret et l'emprise du réel. De cette différence physiologique naîtrait une différence psychologique réelle. Les femmes, donnant la vie, ont intégré la souffrance, ce qui les a conduites « à acquérir une sorte d'endurance, une capacité à résister aux agressions, aux malheurs, aux grandes difficultés ». Elles auraient donc une force psychologique bien supérieure à celle des hommes<sup>1</sup> (on peut à cet égard s'interroger sur l'impact des nouvelles formes d'accouchement réellement sans douleur). Par ailleurs, les femmes, à la différence des hommes auraient une « parole de l'intime » très développée. Cette parole qui leur permettrait tout à la fois de comprendre réellement l'autre et de tisser avec lui des liens profonds les différencierait des hommes qui n'auraient pas une telle capacité de communication. Fondement même de leur identité, cette tension, réalisée ou non, vers la maternité les placerait dans une situation très spécifique par rapport aux hommes.

59

Où seraient les hommes ? Ailleurs. Ailleurs dans le monde du temps dispersé et gaspillé, dans l'univers de l'échange sourd et de la parole

---

1. J. Mossuz-Lavau et A. de Kervasdoué, *Les femmes ne sont pas des hommes comme les autres*, Odile Jacob, 1997, p. 54.

muette, dans l'expertise de l'irréel, de la futilité et de l'agitation fébrile. L'impossibilité de donner la vie les placerait dans une situation compensatrice, se traduisant par un besoin de compétition et d'agressivité.

Allons ! Cessons de plaisanter, de caricaturer, de divaguer. Nous ne pouvons plus aujourd'hui, à l'heure où le débat prend du sens, prend tout son sens, aligner, aussi outrageusement présentées, les thèses différentialistes. On ne peut plus laisser poser de telles équations réductrices.

## DIFFÉRENTES AUJOURD'HUI

60 Aujourd'hui, elles sont différentes. C'est certain : elles ne peuvent être les mêmes quand elles ont dû, pour acquérir leur qualité de représentante des citoyens, enjamber les contraintes cumulées de la quotidienneté et de la vie professionnelle. Il y a quelque indécence, quelque impudence à vouloir ne pas voir le réel. Sait-on la fatigue accumulée sur cette femme (elles sont des milliers) levée à six heures du matin (parfois avant), nourrissant le petit dernier, réveillant les aînés, calmant leur inquiétude avant une journée scolaire parfois délicate, se préparant (vite, elle se fait toujours passer après les autres), courant après son métro, faisant face avec compétence à sa journée professionnelle, rentrant chez elle plus ou moins tard, reprenant le cours de sa vie de famille (admettons même que ce soit avec l'égale participation de l'homme), écoutant les uns et les autres – car sinon quel intérêt de vivre à plusieurs ? – sans rien négliger des tâches nourricières, affectives et intellectuelles. Puis repartir à vingt heures, vingt et une heures à un conseil municipal ou à une réunion politique. Ne parlons pas des fins de semaine dont il faudra bien enfin un jour dire qu'elles ne constituent pas un repos, mais une simple remise à flot, une simple façon d'écopier, d'effectuer l'indispensable pour ne pas couler. Allons ! Combien de femmes – ou d'hommes – peuvent vivre à ce rythme, et combien d'années ? Soyons sérieux ! Oui, les femmes sont différentes. Peut-être pas dans le fond de leur être, mais dans leur histoire, dans le moment qu'elles vivent, par la bagarre du quotidien qu'elles ont livrée et qui leur a forgé un tempérament, une volonté. Alors, bien sûr, une femme qui arrive, lestée de cette vie, de cette perpétuelle course contre la montre, est sans doute aujourd'hui plus ferme, plus résolue qu'un homme. Elle n'a pas vécu tout cela pour s'effondrer au premier adversaire politique venu.

Mais ces propos ne sauraient prétendre à l'universalité. Ils sont nécessairement contextualisés, écrits d'une femme, insérée dans un monde politique presque totalement masculin. Faut-il rappeler qu'en France, si les femmes représentent près de 30 % des élus au Parlement européen depuis les élections de 1994, le Sénat ne compte que 5,6 % de femmes (18 sur 321) et l'Assemblée nationale en comptait à peine 6 % (32 sur 577) jusqu'aux législatives de mai-juin 1997. Les femmes représentent 21,7 % des élus des conseils municipaux depuis les élections de 1995, 5,5 % des conseils généraux depuis les élections de 1994 et 12,1 % des conseils régionaux depuis les élections de 1992. « Cinquante ans après l'octroi de la pleine citoyenneté politique aux femmes, ce bilan chiffré est désolant dans l'absolu. Il l'est plus encore en termes relatifs<sup>2</sup> » : on peut en effet parler de régression de la place des femmes au Parlement (elles étaient près de 7 % d'élues en 1946), et il existe, au sein de l'Europe, une véritable exception française de ce point de vue (si le nombre des femmes élues au Parlement place la France au soixante-douzième rang des pays du monde, elle est trente-quatrième sur les quarante-six pays membres de l'OSCE (Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe), bien après l'Estonie, l'Azerbaïdjan et Saint-Marin<sup>3</sup>). Cette situation n'est pas indifférente aux propos des femmes d'aujourd'hui : elles ont une forte tendance à affirmer une spécificité féminine qu'elles s'empressent paradoxalement de renier au moins dans les faits lorsqu'elles entrent dans le champ du politique.

61

### *Une revendication : la spécificité du féminin*

L'analyse du contexte actuel montre une forte revendication de féminité ou de féminisation du monde politique. Je ne parle pas ici du salutaire débat sur le nombre de femmes en politique, qui permettra peut-être d'imposer une nécessaire évidence. Il importe, en effet, qu'hommes et femmes, indifféremment, soient désignés comme représentants des citoyens dans une proportion plus conforme au réel. Les moyens d'y parvenir ne me regardent pas ici, même si je fais partie de celles qui refusent une parité imposée, au nom de l'universalité des citoyens, de l'indivisibilité de la souveraineté et des dangers latents que recèle la

2. M. Sineau, « Quel pouvoir politique pour les femmes ? », in *Les Femmes dans la prise de décision en France et en Europe*, sous la dir. de F. Gaspard, L'Harmattan, 1997, p. 91.

3. Voir les statistiques recensées par l'Union interparlementaire, in *Hommes et Femmes en politique. La démocratie inachevée. Étude comparative mondiale*, série « Rapports et documents », n° 28, Union interparlementaire, Genève, 1997.

reconnaissance officielle d'une telle catégorisation. Ce dont je traite s'attache au comportement des femmes en politique. Elles seraient donc différentes. C'est dit sur le ton de la confiance ou du cri d'alarme. C'est écrit toujours avec certitude.

Elles sont plus consciencieuses, accomplissant leurs tâches avec plus de sérieux que leurs homologues masculins. Elles agissent avec plus de maturité, de raison, de sens du devoir et des réalités (les hommes garderaient toujours en eux cette part d'enfance dont ils ne pourraient s'éloigner). Elles sont, pour reprendre une expression d'Edgar Morin, « les agents secrets de la modernité<sup>4</sup> » (et l'on voit bien, à cet égard, la méfiance que certains pays islamiques ont effectivement à l'égard des femmes). Mais, surtout, les femmes ont une perception autre de la politique. Ce sont « les gens<sup>5</sup> », les autres qui sont au cœur de leurs préoccupations. Elles ont une proximité forte avec les personnes qui rencontrent des difficultés, une réelle écoute, là où les hommes traitent plutôt ces mêmes questions sous une forme politicienne et abstraite. Lié à cette conception humanisée de la politique, les femmes ont le goût du concret : elles entretiennent avec le réel un rapport ancré dans la « matérialité des situations », dans les détails. Moins sensibles aux mots qu'aux actes, elles veulent des politiques plus en prise sur la vie quotidienne. Un sondage récent<sup>6</sup> révèle d'ailleurs que selon 68 % des Français, les femmes sont, en politique, plus proches des gens et, selon 59 % des sondés, ont plus le sens des réalités que les hommes. Plus proches de l'humain et du concret, elles sont donc moins technocratiques que les hommes : utilisant moins les sigles hermétiques, parlant moins des grands concepts économiques, elles conçoivent l'espace politique comme plus ouvert sur l'extérieur, moins exclusivement centré sur des référents institutionnels<sup>7</sup>.

Dès lors, de la politique, les femmes attendent des solutions immédiates et pragmatiques ; en politique, elles savent « garder leurs distances, elles se prennent moins au sérieux, sont plus scrupuleuses vis-à-vis de l'argent et moins calculatrices sur le plan politicien<sup>8</sup> ». Elles

4. E. Morin, *Une commune en France : la métamorphose de Plodèmet*, Fayard, 1971, p. 181.

5. J. Mossuz-Lavau et A. de Kervasdoué, *op. cit.*, p. 161.

6. Sondage effectué par la SOFRES les 9 et 10 mai 1997, publié dans *Le Nouvel Observateur*, 15-21 mai 1997, p. 55.

7. C'est du moins ce que relèvent J. Mossuz-Lavau et A. de Kervasdoué dans une enquête effectuée auprès de 94 personnes dont 69 femmes.

8. M.-C. Blandin, citée in É. Guigou, *Être femme en politique*, Plon, 1997, p. 157.

veulent atteindre les lieux de pouvoir pour agir (du nom de la fondation de Martine Aubry). Ce souci de l'efficacité et du résultat les rend plus distantes par rapport aux méthodes politiciennes, moins portées sur les « palabres interminables<sup>9</sup> », vides de sens et interchangeables. À l'inverse, les hommes, plus tactiques, se préoccupent davantage de contrôler les conditions de l'action, les moyens mis en œuvre et leurs conséquences sur le plan politique que d'atteindre des avancées concrètes. Ces opinions sur les femmes ne peuvent pas être validées par des statistiques, mais elles le sont par les paroles et les regards que femmes et hommes portent sur les femmes en politique.

### *Un constat : l'identification au masculin*

Les propos ainsi tenus s'attachent nettement à la situation politique actuelle, fortement marquée par une présence masculine. Pourtant, à peine le livre refermé, à peine le discours prononcé, les femmes, pour s'affirmer, nient souvent dans leur pratique, et de façon très paradoxale, leur différence. Et je ne suis pas sûre que ce soit consciemment. Elles le font naturellement, spontanément sans doute, parce que la seule façon de s'affirmer est cette référence induite à une certaine forme de masculinité.

63

Trois domaines en particulier en témoignent :

1) Dans la conquête du pouvoir politique, les femmes se disent moins âpres à la bataille que les hommes. Cela est sans doute vrai dans l'abstrait, lors d'un moment de réflexion posée. Mais, dans la lutte, l'attitude est tout aussi combative. Ici les *a priori* divergent. Élisabeth Guigou, dans une réflexion honnête mais sans doute quelque peu naïve, affirme que nombre de femmes politiques agissent en bon soldat, acceptant d'aller là où leur parti le juge utile. Mais, dans les campagnes, « elles rejettent la politique spectacle, les querelles dérisoires et féroces, suivies le plus souvent de réconciliations rapides et spectaculaires. Elles oublient moins vite que les hommes les trahisons et les affronts. Elles sont plus directes, rejettent le mensonge et l'hypocrisie ». Pourtant, le même auteur reconnaît qu'en sens inverse « certaines femmes ont appris la ruse pour s'imposer »<sup>10</sup>. Et il faut bien admettre que les femmes comme les hommes, de Catherine Trautmann à Catherine Mégrét, savent utiliser la ruse, les tactiques, les promesses irraisonnées et déraisonnables, mas-

9. É. Guigou, *op. cit.*, p. 157.

10. *Ibid.*, p. 117 et 111.

quant de réelles ambitions personnelles – qui ne sont pas nécessairement illégitimes – au-delà du souci des autres. Sans doute – mais il s’agit d’une impression et non d’une expertise scientifique – se livrent-elles moins aux atteintes indignes, celles qui blessent la vie privée et qui ternissent la vie publique. Trop près de la vie sensible pour accepter de telles indignités, elles n’en demeurent pas moins des combattantes extrêmement actives pour parvenir aux responsabilités politiques<sup>11</sup>.

64 2) « Une fois arrivées au pouvoir, à un haut niveau de responsabilités, elles sont sans doute plus dures que les hommes », affirme un sénateur qui, pour avoir entendu dans le cadre d’une mission spécifique un grand nombre de femmes, sait de quoi il parle. « Plus dures que les hommes parce que, pour y arriver, elles ont dû lutter beaucoup plus qu’eux. » En conséquence, elles sont plus autoritaires, plus tranchantes, plus volontaires. Nous sommes loin de l’affirmation d’Élisabeth Guigou, selon laquelle, « si les femmes imposent leur parler clair et leur agir concret, elles ont beaucoup plus de mal à faire admettre leur autorité<sup>12</sup> ». Des illustrations correspondant à ces deux thèses peuvent être citées mais les contre-exemples sont nombreux. Le conseil municipal de Romeyer, dans la Drôme, composé de huit femmes, dont le maire, sur onze élus, témoigne de la réelle autorité des femmes. Le maire sait imposer ses choix, souvent avec d’autant plus d’autorité qu’elle est femme et, surtout, compétente : « Notre commune est dirigée par des femmes, c’est peut-être original mais les citoyens n’y sont guère sensibles. Les administrés veulent tout simplement des personnes compétentes quel que soit leur sexe<sup>13</sup>. » L’autorité ne serait donc pas une question de sexe mais de compétence et de charisme. Par ailleurs, ce serait un préjugé bien manichéen que d’envisager les hommes toujours et tous loin du concret et autoritaires. On pourrait citer de nombreux cas où des conseillers municipaux s’occupent de sujets prétendument féminins (contrats d’aménagement du temps de l’enfant, crèches et garderies...) alors que les élues sont présentes dans les commissions économiques et financières. La combativité, l’opiniâtreté et l’aptitude au concret sont sans doute davantage une question de personnalité que de sexe.

11. L’hebdomadaire *Le Point* du 10 mai 1997 relève qu’en campagne dans les Yvelines, A.-M. Idrac « n’a pas d’autre choix que d’affronter parfois brutalement son principal adversaire avec lequel elle échange amabilités et sommations d’huissier ».

12. É. Guigou, *op. cit.*, p. 161.

13. I. Didier-Bouillanne, maire de Romeyer, 11 mars 1997. Source AFP.

3) Les femmes adoptent aussi lorsque c'est nécessaire, ou parce que c'est le langage dominant, un savoir dire aussi technique qu'indispensable. Telle élue locale, dans une commune sensible aux questions d'environnement ou d'urbanisme, saura acquérir les compétences adéquates pour discuter de l'élaboration du POS et du tracé des zones Na ou Nd. Elle est capable d'affronter le maire, son adversaire, sur le budget municipal ou sur les contrats passés avec le département. Elle est aussi compétente que lui, bien sûr, la question n'est plus là. Mais elle a en plus l'énergie, l'énergie de dire haut, clair et concis ce qu'elle est venue faire à ce conseil, ce à quoi elle croit. Il arrive d'ailleurs qu'elle soit seule à parler devant une assemblée d'hommes liges muets de désintéressement ou de préoccupations autres. Le langage peut également être ferme, à défaut d'être discourtois. Elle est capable d'affronter le ministre ou les parlementaires, pour leur dire, parfois en dehors de tout appareil politique, ce qu'elle pense et ce qu'elle veut. Comme les hommes, ou comme certains d'entre eux, les femmes, en tout cas certaines d'entre elles, souvent trouvent le ton juste, celui qui ne cherche pas l'opposition pour l'opposition, celui qui ne manifeste pas nécessairement l'autosatisfaction et la suffisance. Mais affirmer que les femmes ont un « langage concret, qui vient du cœur<sup>14</sup> », et sous-entendre que les hommes sont nécessairement autres, me semble être une aberration.

65

## DIFFÉRENTES DEMAIN ?

Ces attitudes, ces comportements viennent sans doute de l'histoire. Les hommes sont aujourd'hui de plain-pied dans l'ère du politique. Les femmes n'y sont pas encore ou à peine entrées. Et il est certain qu'un certain seuil doit être franchi pour que la présence des femmes permette une réelle inflexion de la vie politique, ou plus exactement une inflexion dans le comportement des politiciens plus que dans le choix des politiques elles-mêmes.

La question du nombre est essentielle. Le seuil de basculement de la sensibilité se situerait à hauteur de 30 % environ. E. Apfelbaum en témoigne : « L'expérience norvégienne montre que c'est seulement quand la représentation atteint une mixité presque parfaite que la présence de femmes à des postes de direction entraîne des sacrifices et per-

14. É. Guigou, *op. cit.*, p. 222.

sonnels minimaux<sup>15</sup>. » Comparant la situation des femmes politiques en Norvège et en France, elle souligne l'importance du contexte psychosociologique. L'inégalité des situations entre hommes et femmes en politique refléterait l'inégalité inhérente des rapports entre hommes et femmes qui sont, en France, fondés sur une logique non de complémentarité mais de séduction, de désir, d'amour galant. Ces rapports impliquent nécessairement des relations de conquête, de domination, et par conséquent des rapports inégaux jusque dans le domaine politique. En Norvège, le contexte psychosociologique est différent : « Les vies des hommes et des femmes sont essentiellement définies par rapport à la famille qui constitue, avec la nature, une des deux valeurs culturelles essentielles. En France, l'attention se porte davantage sur la dynamique des relations interpersonnelles entre hommes et femmes. Pour les dirigeantes norvégiennes, la politique est davantage une activité transitoire, de management plutôt que de pouvoir, avec une idée de partage des responsabilités par le renouvellement plutôt que d'appropriation. » Dès lors, au-delà des modifications numériques, des bouleversements d'ordre psychologique doivent être consentis en parallèle pour renforcer l'impact des femmes en politique.

Alors demain, demain quand l'égalité sera établie, demain le monde politique sera-t-il différent, les femmes seront-elles différentes en politique ? Au risque de la contestation ou du mépris, je continue à dire que fondamentalement elles ne sont pas autres, mais que pour autant leur présence modifiera les données de la vie politique.

### *Une certitude : un autre monde politique*

Féminisé, le monde politique sera-t-il différent ? Sans doute. Je le crois réellement, parce qu'alors il sera rééquilibré. Rééquilibré comme le sont les couples au sein desquels prend fin l'asymétrie créée par la domination masculine, rééquilibré par l'apparition de solutions nouvelles liées à cette autre moitié de l'humanité que sont les femmes. Trois éléments permettent d'envisager ce glissement :

1) La mixité des valeurs tout d'abord. On sait les valeurs « masculines » – intérêt et carrière professionnels, parcours intellectuel, etc. – aujourd'hui partagées par les femmes. Il ferait beau voir que les valeurs

---

15. E. Apfelbaum, « Norwegian and French Women in High Leadership Positions : The Importance of Cultural Contexts upon Gendered Relations », in *Psychology of Women*, n° 4, 1993, p. 409.

« féminines » ne puissent être prises en compte par les hommes. Et ceux qui sont déjà, par leur éducation ou leur histoire, imprégnés de cette égalité savent déjà combien ils peuvent s'enrichir du temps passé avec leurs proches, de l'écoute de l'autre. Eleanor Maccoby le dit très bien : « On a clamé bien fort que les hommes et les femmes pensaient différemment à propos des questions morales, l'homme pensant plus abstraitement en termes de principes universels de justice, et la femme ayant davantage tendance à s'occuper plus concrètement des autres. Mais nous savons aujourd'hui que les deux sexes sont capables de se comporter de ces deux manières. En effet, lorsque hommes et femmes ont reçu la même éducation, on s'aperçoit qu'ils peuvent concevoir dans les mêmes termes ces grands principes<sup>16</sup>. »

Il n'y a donc pas de raison de ne pas glisser vers cette « féminisation » de la vie qui, rendant possible l'accès des femmes à des fonctions qu'elles n'investissent pas ou peu à ce jour, donnera aux hommes qui le souhaitent une vie plus harmonieuse. Si l'on peut considérer qu'« en amour la mixité civilise<sup>17</sup> », il en est de même en politique : il faut accéder à un monde plus égalitaire où les hommes et les femmes exerceront ensemble les diverses tâches rendues nécessaires par la vie en société. Ainsi « il n'y aurait plus de domaine masculin réservé fonctionnant sur un mode mâle agressif, tous les secteurs seraient d'abord mixtes puis à terme paritaires et seraient affectés, au bon sens du terme, par les valeurs féminines<sup>18</sup> ».

67

2) Cette féminisation du monde politique est déjà très largement avancée dans les pays du Nord, et notamment en Suède où le gouvernement est strictement paritaire et où les femmes détiennent les portefeuilles des Affaires étrangères, de la Justice, de l'Emploi, de l'Agriculture, des Transports, de l'Intérieur. A en croire une journaliste suédoise, les méthodes de travail du gouvernement ont changé : peu de réunions après dix-sept heures, car certains ministres, jeunes, vont elles-mêmes ou eux-mêmes chercher leurs enfants à l'école, possibilité de rester partiellement chez soi grâce aux nouvelles techniques de télétravail, etc.<sup>19</sup>. Des phé-

16. « Les trois identités de la femme », in Choisir – La Cause des femmes, *Femmes, moitié de la Terre, moitié du pouvoir. Plaidoyer pour une démocratie paritaire*, éd. Gisèle Halimi, Gallimard, 1994, p. 113.

17. B. Majnoni d'Intignano, *Femmes, si vous saviez*, Éd. De Fallois, 1996, p. 376.

18. J. Mossuz-Lavau et A. de Kervasdoué, *op. cit.*, p. 278.

19. N. Ersman, « Suède : le gouvernement paritaire montre l'exemple », in *Parité-Infos*, n° 14, juin 1996.

nomènes identiques ont été constatés au sein du Parlement norvégien où siègent plus de 35 % de femmes : création de garderies pour enfants, fin des sessions nocturnes, etc.

Sans doute s'agit-il là d'une double révolution pour les hommes : dans leurs méthodes de travail tout d'abord, dans leur comportement psychologique ensuite, car nul n'ignore que pour fuir l'autre ou pour se fuir eux-mêmes certains décideurs des entreprises, de la politique, de l'administration ou des syndicats se cachent derrière les contraintes prétendues ou réelles du monde professionnel. Sans vouloir imposer un bonheur à contretemps, les femmes pourraient introduire d'autres manières de vivre correspondant mieux à des contraintes désormais partagées<sup>20</sup>.

68 3) La présence des femmes change aussi le climat de travail (mais la réciproque est vraie : n'oublions pas qu'il n'y a rien de plus difficile à vivre qu'un milieu associatif ou professionnel – politique, c'est plus rarement le cas – totalement féminisé). Dans un monde jusqu'alors très masculin, les femmes ont parfois une tendance plus réelle à privilégier l'humain ou l'usager dans les administrations techniques<sup>21</sup>. Ce qui est vrai au ministère de l'Équipement ou des Transports l'est sûrement aussi en politique. Dès lors il est possible d'en déduire que la présence d'une femme non seulement dans un lieu de travail mais aussi dans une assemblée politique « change l'usage des mots, transforme les rapports entre hommes et femmes, bien sûr, mais aussi les rapports entre les hommes eux-mêmes<sup>22</sup> ».

Par ailleurs, il est certain que la présence des femmes permet d'obtenir des améliorations matérielles dont bénéficient aussi les hommes (l'exemple des sacs de courrier trop lourds, qui servaient d'argument pour interdire l'accès des femmes à la profession de facteur, est connu : les sacs se sont allégés aujourd'hui, ce qui est aussi profitable aux dos masculins !).

20. Sur ces points, voir J. Laufer, in F. Gaspard, dir., *op. cit.*, p. 81 : « Il ne s'agit pas ici de dire que les femmes ne veulent pas faire carrière ou exercer le pouvoir. Il s'agit de souligner qu'un certain nombre d'entre elles, et non des moins compétentes et des moins diplômées, ne sont pas ou ne sont plus désireuses de le faire à n'importe quel prix au regard des aspirations liées à la sphère personnelle et à celle de la famille. »

21. C. Duchêne, in *ibid.*, p. 162 : « Vous, ce que vous aimez, c'est tout ce qui est lourd, les gros tunneliers qui font de gros trous pour faire passer des métros qui vont très vite, les choses techniquement sophistiquées et nous, ce qui nous importe, c'est de faire dans la dentelle : faire attention aux correspondances, à l'information des usagers, au personnel d'accueil. »

22. A.-M. Spitz citée par A. Spire, in *ibid.*, p. 162.

*Une interrogation : des femmes autres en politique*

Dire que dans un monde égalitaire les femmes n'ont pas, en politique, des comportements différents de ceux des hommes comporte un risque, celui de l'erreur prospective – risque majeur –, et un danger, celui de s'opposer à celles qui ont une longue pratique de la vie politique. Simone Veil reconnaît qu'aujourd'hui « il y a sans doute chez les femmes une sorte d'autoritarisme et un besoin de s'affirmer liés au fait qu'elles ont dû et doivent s'imposer lorsqu'elles se sentent encore remises en cause ». Mais cette différence aujourd'hui contextualisée persisterait même dans un monde idéal-typique égalitaire : « Je ne parlerai pas de la douceur, de la tendresse, ce n'est pas cela que nous apportons, mais plutôt une autre vision, parce que nous avons d'autres aspirations, d'autres besoins, d'autres expressions, et qu'il me paraît tout à fait indispensable pour une société équilibrée que toutes ces composantes apparaissent »<sup>23</sup>. Certes, l'affirmation est intéressante, mais est-elle convaincante ? Simone Veil ne fait ici que répercuter la pensée bourdivine selon laquelle « la féminisation du personnel politique aurait des effets considérables sur la vie politique en faisant entrer des préoccupations que la définition traditionnelle de la politique tend à exclure<sup>24</sup> ». Mais quelles sont ces préoccupations ? Quelle est cette spécificité ? Nul ne peut l'affirmer avec certitude.

69

1) Peut-on certifier qu'une présence féminine conduirait à une gestion politique différente ? Dans un monde d'égalité idéale, les hommes et les femmes ne gèreraient-ils pas les affaires publiques indifféremment, à l'identique ? Et que l'on ne me fasse pas le reproche d'un monde où la grisaille et l'atonie l'emporteraient sur la diversité et la fantaisie. La diversité se reflète dans le multiculturalisme, qui dépasse largement le clivage homme-femme : il est lié à une culture, une histoire ou un territoire. Il est facteur humain, partagé entre tous les individus, hommes ou femmes. Il n'est pas exclusivement facteur de sexe. Comme le relève Élisabeth Badinter en affirmant que l'humanité n'est plus « scindée en deux groupes hétérogènes, mais est constituée d'une multiplication d'individualités qui à la fois se ressemblent et se distinguent par toutes sortes de nuances<sup>25</sup> ».

23. In *Femmes, moitié de la terre...*, op. cit., p. 266.

24. *Libération*, 11 février 1993, entretien avec P. Bourdieu.

25. É. Badinter, *L'un est l'autre*, Odile Jacob, 1986, p. 318.

Si l'humanité est divisée en de multiples individualités plutôt qu'en deux genres, il n'y a pas de raison de dissocier la gestion des femmes de celle des hommes en politique. Comment ne pas approuver l'action de Marie-Noëlle Lienemann qui affirme avoir, dès son élection, décidé de créer un centre de loisirs qui accueillerait matin et soir les enfants des couples qui travaillent et avoir doublé le nombre de places dans les crèches ? Pour ce faire, elle s'est heurtée à tous ceux qui n'hésitent pas à utiliser les arguments budgétaires (une place en crèche coûte cher) ou moraux (pour le bien de l'enfant on ne peut pas le laisser à la garderie avant et après l'école)<sup>26</sup>. Je connais ces arguments à divers titres. Je comprends le combat qu'elle a dû mener. Mais il y a quelque malhonnêteté à prétendre que seules les femmes l'ont conduit. Il existe tout de même aussi des hommes intelligents, soucieux de l'intérêt des enfants mais conscients de la nécessité du travail féminin. Je ne crois pas au contenu féministe d'une action politique. Les femmes seraient plus sensibles à l'environnement que les hommes ! Allons donc ! Il faut n'avoir jamais mis les pieds dans un conseil municipal pour ne pas savoir que bien souvent les clivages politiques l'emportent sur les vertes considérations. Et ici comme ailleurs, ce sont aussi les hommes qui protestent, argumentent, exposent les contre-projets ou rédigent les recours contentieux. Certes, Hazel O'Leary, secrétaire d'État à l'Énergie dans le gouvernement américain (elle occupe un poste *a priori* plutôt « masculin »), n'hésite pas à dire quelle fut la spécificité de son action : « Il y a eu diminution du budget de l'énergie nucléaire au profit des énergies douces et, mieux, on a transformé le secrétariat à l'Énergie – qui traditionnellement était un lieu à caractère militaire et secret, refusant de partager son savoir – en un lieu ouvert à tous parce que tout ce que nous faisons affecte notre pays. Je pense que c'est un style tout à fait féminin<sup>27</sup>. » Est-ce réellement un style tout à fait féminin ? N'y a-t-il pas plutôt une tendance générale à faire (avec plus ou moins de réussite) de l'administration une maison de verre, une tendance à construire une véritable démocratie administrative ? En quoi est-ce une aspiration typiquement féminine ? N'est-ce pas tout simplement une revendication citoyenne ?

2) Dans la gestion d'une politique citoyenne, il est donc peu probable que les actions conduites par les femmes soient porteuses d'une réelle spécificité.

26. M.-N. Lienemann, in F. Gaspard, dir., *op. cit.*, p. 181.

27. H. O'Leary, in *Femmes, moitié de la terre...*, *op. cit.*, p. 227.

Certes, on leur a jusqu'à présent confié des secteurs dits « féminins » liés à leurs prétendus penchants pour la famille et la charité. Comme on répertorie les sciences dures et molles, il existerait en politique des secteurs mous (sociaux) dans la gestion desquels les femmes seraient plus à l'aise, et des secteurs durs, domaines techniques réservés aux hommes. La division traditionnelle des rôles serait ainsi respectée. Sous la V<sup>e</sup> république, elle le fut d'ailleurs longtemps : les femmes au tricot et les hommes au marteau fut le slogan des périodes gaulliennes et pompidolienne (le pluriel déterminant le mot « femme » étant d'ailleurs manifestement excessif). Si l'on excepte M<sup>me</sup> Sid Cara qui fut, de 1959 à 1962, secrétaire d'État chargée des Questions sociales en Algérie, le général de Gaulle n'eut à ses côtés qu'une seule femme ministre, Marie-Madeleine Dienesch, secrétaire d'État à l'Éducation nationale puis aux Affaires sociales. La situation se maintint à peu près à l'identique sous Georges Pompidou mais s'améliora avec Valéry Giscard d'Estaing qui eut toujours entre trois et cinq femmes dans ses gouvernements, dont, pendant un temps, un secrétariat d'État à la Condition féminine. Simone Veil, Monique Pelletier et Alice Saunier-Seïté furent respectivement ministres de la Santé, de la Famille et la Condition féminine, et des Universités. Durant les septennats de François Mitterrand, le premier gouvernement de Pierre Mauroy comme celui de Michel Rocard comptèrent six femmes dont quatre ministres à des postes importants et dans des secteurs peu féminins. Lorsque Édith Cresson fut nommée Premier ministre, son gouvernement compta cinq femmes ministres à des postes clés : Martine Aubry (Travail), Élisabeth Guigou (Affaires européennes), Edwige Avice (Coopération), Frédérique Bredin (Jeunesse et Sports) et Catherine Tasca (Communication puis Francophonie) ; Véronique Neiertz était secrétaire d'État aux Droits des femmes. Alors que le dernier gouvernement Bérégovoy comptait sept femmes ministres, celui d'Édouard Balladur n'en affichait plus que trois. De façon spectaculaire, le premier gouvernement d'Alain Juppé fit entrer sous l'impulsion de Jacques Chirac douze femmes au gouvernement, mais on sait ce qu'il en advint et il ne restait plus en mai 1997 qu'une femme ministre, Corinne Lepage à l'Environnement, et trois secrétaires d'État, Margie Sudre à la Francophonie, Anne-Marie Idrac aux Transports, Anne-Marie Couderc à l'Emploi.

Cette répartition des compétences en deux blocs, féminin et masculin, perdure encore à ce jour puisque, à l'Assemblée nationale élue en 1993, la moitié des trente-trois élues étaient inscrites en commission des affaires culturelles, familiales et sociales (16) et que, au Sénat, la com-

mission des affaires sociales compte sept des seize sénateurs femmes dont deux vice-présidents. Pour le reste, à l'Assemblée nationale, cinq députées siégeaient à la commission des lois, trois à la défense nationale, deux à la production et aux échanges, et deux aux immunités. Aucune ne siégeait à la commission des finances, ou à la commission de vérification des comptes. La répartition semble plus équilibrée au Sénat, où quatre femmes sont présentes à la commission des affaires économiques et du plan, deux à la commission des affaires étrangères et de la défense, une à la commission des affaires culturelles, une à la commission des lois, une à la commission des finances. Mais cette attribution historique, conjoncturelle et prochainement datée, des tâches ne signifie pas que les femmes soient seulement douées pour des activités typées.

72 En témoigne la diversité des questions écrites posées par les parlementaires. Certes, il est présomptueux d'étendre à demain quelques conclusions hâtivement tirées de la lecture de questions posées à l'Assemblée nationale et au Sénat entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 17 février 1997. Il semble cependant que l'affirmation d'Olympe de Gouges selon laquelle, si « la femme a le droit de monter sur l'échafaud, elle doit avoir également celui de monter à la Tribune<sup>28</sup> » se révèle pertinente étant donné la liberté de parole et de ton qu'emploient les femmes élues... mais qui ne diffère guère de celle des hommes<sup>29</sup>. En effet, la lecture des questions ne permet pas d'établir des clivages nets entre hommes et femmes.

Durant le mois de janvier 1997 sur 829 questions écrites posées<sup>30</sup>, les femmes en ont posé 36 (soit 4,2 %). Le thème le plus fréquemment abordé par les femmes a trait au travail et aux affaires sociales (7 questions), mais c'est aussi celui qui est le plus traité par les hommes (154 questions). Les thèmes les moins évoqués par les femmes (justice – 1 question – et intérieur – 1 question) sont aussi peu abordés par les hommes (respectivement, 14 et 28 questions). Ce sont exactement les mêmes proportions et les mêmes sujets que l'on retrouve pour le mois de février 1997. Sous réserve d'une répartition des questions entre les députés sagement organisée à l'avance par les groupes politiques, il

---

28. Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne, 1791, in O. de Gouges, *Œuvres*, présentées par B. Groult, Mercure de France, 1986.

29. Les questions écrites sont censées être libres, mais il faut remarquer que ce sont toujours les mêmes député(e)s qui posent des questions, ce qui peut laisser augurer d'un poids réel des groupes politiques.

30. Ces statistiques ont été rassemblées avec l'aide de J.-C. Pauziès, assistant à la direction de la recherche de l'Institut international d'administration publique.

semble que, dans la forme, les femmes ne soient pas plus attachées à un domaine qu'à un autre ; elles réagissent de la même façon que les hommes. Les questions économiques et financières qui forment le deuxième secteur d'interrogation parlementaire suscitent toutefois moins la curiosité féminine. Dans le fond, la lecture des questions ne témoigne pas d'une sensibilité féminine spécifique. Hommes et femmes s'intéressent au sort des exclus et des chômeurs ; hommes et femmes sont sensibles à l'environnement ; hommes et femmes posent des questions techniques en matière d'armement ou de TVA. Durant les mois interrogés, on peut seulement relever que deux députées ont posé des questions sur la violence à la télévision, sujet que les hommes n'ont pas abordé (mais qu'ils ont déjà évoqué ou évoqueront prochainement). Peu de choses donc différencient les représentants, hommes ou femmes, dans les questions posées au gouvernement, domaine de forte liberté présumée. Peu de choses sans doute différencieraient les hommes et les femmes dans la gestion des affaires publiques.

73

3) Comment ignorer ainsi que, pour la gestion des questions de souveraineté, les femmes adoptent des attitudes qui ne diffèrent guère de celle des hommes ? Comme les hommes, elles sont capables de diriger un pays : l'exemple de Mary Robinson pour l'Irlande et de Vigdis Finnbogadóttir pour l'Islande en témoigne. Elles sont aussi des Premiers ministres à fort caractère, comme Indira Gandhi, Cory Aquino, Benazir Bhutto. Faut-il rappeler la poigne de fer de Margaret Thatcher ? Si, durant la période où ces femmes ont gouverné, leurs pays s'étaient effondrés, cela se serait vu ! Mais tel n'a pas été le cas. Ces femmes ont géré des situations de crise avec le même courage, la même fermeté et les mêmes pratiques ou idéologies qu'auraient pu le faire des hommes : l'Angleterre a ainsi pris pendant la période de M<sup>me</sup> Thatcher un virage économique sans précédent, affichant une volonté de pragmatisme fortement teinté d'une véritable idéologie néolibérale. Il est ainsi certain que les femmes et les hommes ont la même capacité à gérer les attributions régaliennes. Les femmes sont souvent présentées comme plus pacifiques que les hommes – et la manifestation des femmes corses contre la violence armée en a récemment porté un vibrant témoignage – mais peut-on oublier Jaurès ? Non, les unes comme les autres savent utiliser à bon ou mauvais escient le pouvoir de contrainte : l'attitude de Golda Meir dans la gestion politique des territoires conquis après la guerre des Six Jours n'a rien eu de particulièrement féminin. Lorsque Tansu Ciller réprime les manifestations

kurdes, elle le fait avec une énergie toute masculine. Les femmes ont donc de l'autorité et les exemples de l'histoire sont là pour le confirmer : Philippe V d'Espagne ne dut-il pas son trône à la princesse des Ursins et la Fronde ne se résume-t-elle pas en partie à l'affrontement entre la Grande Mademoiselle et Anne d'Autriche ?

La différence est une notion relative. Elle ne peut guère être analysée en soi mais dans son rapport à autrui ou à l'objet. Ce rapport est dès lors éminemment variable selon les époques, les lieux ou les civilisations. La fonction reproductrice de la femme marquerait sa différence. Mais, à cette fonction, deux significations essentielles dont la résonance est profondément dissonante sont attachées.

74 Dans nos cultures occidentales, fondées sur le patrilinéaire, la maternité associe la femme à la nature, voire presque à l'état de nature, avec ce que cela peut avoir comme conséquences en terme d'infériorité. L'exploitation qu'en a faite le XIX<sup>e</sup> siècle est particulièrement topique. Alors que les hommes, immergés dans l'acquis de la culture, assurent la parole politique et les statuts sociaux qui y sont scellés, les femmes sont enfermées dans une image frileuse de repli sur soi.

Au sein de certaines cultures africaines ancestrales, en revanche, la fonction reproductrice apparaissait liée à trois éléments fondamentaux : le travail de la terre, le culte de la fécondité et l'exercice du pouvoir. Le pouvoir étant par définition l'autorité sur le vivant, la femme, source de vie, s'y trouvait sacralisée. Sa capacité à exercer le pouvoir était liée à sa capacité de procréation. Les sociétés matrilineaires permettaient, par les liens de parenté qu'elles créaient, l'exercice du pouvoir effectif par les femmes<sup>31</sup>.

L'histoire des femmes leur confère une spécificité qui peut varier selon les pays et les cultures. Sont-elles pour autant fondamentalement et intrinsèquement différentes ? Sans doute les femmes ont-elles entre elles des affinités qui les rapprochent. Mais ces affinités doivent-elles nécessairement être analysées comme des différences dont il conviendrait de revendiquer l'originalité ? Outre sa faiblesse théorique, cette argumentation recèle un vrai danger politique. La démocratie est essentiellement fondée sur l'universalisme et, à ce titre, il lui appartient de

---

31. C. Coquery-Vidrovitch, *Les Africaines. Histoire des femmes d'Afrique noire du 19<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, Desjonquères, 1994, p. 64.

gommer juridiquement les particularités naturelles. Toute catégorisation marquée comporte un risque d'implosion des mécanismes démocratiques. Toutefois, la démocratie doit être conciliée avec le respect de l'identité des groupes ou des individus. Si la démocratie doit être plurielle, cela doit se manifester par la reconnaissance égale de ses multiples composantes et non par un dualisme résumé à l'opposition hommes-femmes. Charles Taylor, citant l'exemple des Indiens d'Amérique du Nord ou de la société distincte québécoise, affirme à juste titre que, sous réserve du respect des libertés fondamentales intangibles, une société démocratique ne doit pas être « inhospitalière à la différence<sup>32</sup> ». *A fortiori* doit-elle non seulement admettre mais encore insérer et fondre en elle les identités féminines qui, à défaut d'être intrinsèquement spécifiques, sont porteuses du message dont l'histoire les a lestées.

75

---

32. C. Taylor, « La politique de reconnaissance », in *Multiculturalisme, Différence et Démocratie*, Princeton University Press, 1992 ; Flammarion, coll. « Champs », 1997, p. 83.

---

## R É S U M É

*Différentes, les femmes le seraient par nature, parce qu'elles donnent la vie ; et leur comportement en politique serait donc forcément autre. La différence pourtant ne peut être analysée en soi, elle est toujours fonction d'autrui, et donc variable selon les époques et les lieux. Dès lors, il faut se demander si les femmes sont bien différentes en politique aujourd'hui ; mais aussi comment se présentera le monde politique féminisé et comment les femmes s'y comporteront.*



---

DANIEL HOCHEDÉZ  
CÉCILE MAURICE

## RÈGLES ET RÉALITÉS EUROPÉENNES

« LES 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 symbolique<sup>1</sup> ».

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 arabes<sup>2</sup>.

Ces moyennes recèlent cependant de grandes disparités ; pour s'en tenir à l'Europe des Quinze, au 1<sup>er</sup> 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 parlementaire<sup>3</sup> ».

78

Tout a été dit, et parfois même son contraire, pour expliquer cette situation d'ailleurs évolutive<sup>4</sup> 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 disparités<sup>5</sup>.

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 1996<sup>6</sup>, 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 élues<sup>7</sup>.

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 1992<sup>8</sup> 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 électorats, 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'éluës 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'élu, 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'éluë, 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 Communauté<sup>9</sup> 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<sup>er</sup> mai 1997. De même, Évelyne Gebhardt<sup>10</sup> 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 »<sup>11</sup>.

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.*

---

MARIE-FRANCE  
CHRISTOPHE TCHAKALOFF

## ÉGALITÉ ET ACTION POSITIVE EN DROIT EUROPÉEN

**N**OTRE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE, comme reprenant son souffle, s'interroge aujourd'hui sur son principe de soubassement, l'égalité. Le débat en France sur la parité des femmes dans les assemblées politiques, la décision restrictive de la Cour constitutionnelle italienne du 12 septembre 1995 considérant toute différenciation sur le sexe comme discriminatoire, non sans rappeler celle du Conseil constitutionnel du 18 novembre 1982 contre l'établissement de quotas par sexe, le *Rapport public* du Conseil d'État sur le principe d'égalité en 1996<sup>1</sup>, le rejet par arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) des actions positives en faveur des femmes dans la vie professionnelle incitent à se tourner vers le droit européen. Les développements transnationaux de l'égalité, de la Communauté européenne au Conseil de l'Europe, constituent-ils un recours contre des droits nationaux restrictifs, ou ne vont-ils pas réduire l'effet des mesures positives existant dans les États voire empêcher l'édiction de ces dernières ? Quelle est la portée des droits européens, sachant que le système hiérarchisé des normes communautaires impose aux États une obligation de conformité – la loi nationale contraire doit être écartée, la disposition constitutionnelle contraire doit être modifiée –, tandis que le système de Strasbourg crée souvent une simple obligation de compatibilité pour les ordres nationaux en raison de son caractère subsidiaire ?

91

La question est au fond de savoir jusqu'à quel point l'égalité peut légitimer un traitement inégalitaire, puisque sa définition recouvre à la

---

1. Cf. également M.-F. Christophe Tchakaloff, « Le principe d'égalité », colloque « Droit administratif/droit communautaire », *AJDA*, 20 juin 1996 p. 168-177.

fois le droit à un traitement identique pour des individus placés en situation similaire, et le droit à un traitement différent pour des individus placés dans des situations distinctes.

92 Une présentation séparée du principe d'égalité dans chacun des ordres européens serait erronée, la protection qu'ils assurent se rapproche même si les garanties au départ différent de nature. La Communauté européenne s'est progressivement engagée en appliquant le principe d'égalité dans une Europe sociale qui confère par le truchement de ses règles une protection des droits bien éloignée de l'activité économique. De l'octroi du droit de séjour à la concubine d'un travailleur d'un autre État membre, quand le droit national accorde ce droit à la concubine étrangère d'un travailleur national, à une égalité de traitement fondée sur la qualité de ressortissant communautaire et non plus sur celle de ressortissant d'un État membre (Pays-Bas/A.F. Reed, 17 avril 1986 aff. 59/85 ; INASTI/Wolf et Microtherm Europ, 7 juillet 1988, aff. jtes 154 et 155/87), la progression a été largement prétorienne. Le juge communautaire faisant preuve d'une audace devancière des solutions nationales. La concrétisation de la citoyenneté européenne par droit dérivé pris au titre de l'article 8B du traité sur l'Union européenne aboutira à garantir une égalité électorale. L'évolution du Conseil de l'Europe paraît moins spectaculaire, pourtant elle est comparable. La Cour européenne des droits de l'homme affirme en effet que la Convention européenne de sauvegarde des droits et libertés fondamentales n'est séparée des droits économiques et sociaux par aucune cloison étanche (arrêt Airey, 9 octobre 1970). Pour y parvenir, le juge a souvent dû s'écarter du texte de la Convention pour renforcer la sauvegarde de l'égalité, ou en donner une interprétation très dynamique. On peut évoquer l'actuel mouvement de méfiance des juges américains à l'encontre des *reverse discriminations*, notamment en matière sexuelle. Mais la différence de technique judiciaire entre la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour suprême des États-Unis et la différence de dimension problématique entre celle-ci et la CJCE ne justifient guère les comparaisons.

Le terme d'« action positive » paraît préférable à celui de « discrimination positive » dans la mesure où il s'agit de corriger une inégalité. La parité politique ne peut apparaître qu'en filigrane de l'examen des actions positives : jusqu'à présent elle n'a pas été évoquée en Europe, et les actions positives en cause ne concernent que l'activité professionnelle à la Communauté ou la protection de droits fondamentaux dans la vie civile par la Cour européenne des droits de l'homme.

## I. L'INADAPTATION DES INSTRUMENTS À L'ÉGALITÉ ACTIVE

La règle d'or en Europe, aux côtés de la sécurité juridique ou de l'effectivité, est le droit à ne pas subir de discriminations. Et les textes s'attachent à garantir l'égalité de traitement entre les sexes issue de la règle de non-discrimination. Cette forme d'égalité garantie par les instruments limite la protection des actions positives destinées à compenser les inégalités de fait entre les sexes, mais la force juridique des instruments eux-mêmes contribue également à limiter la protection.

### A. *Des actes restreints, subordonnés ou sans puissance juridique*

a) Les actes juridiquement contraignants ont un champ d'application restreint ou subordonné. Le droit communautaire concerne exclusivement l'égalité professionnelle. Et la principale disposition du traité, l'article 119CE, se cantonne à une égale rémunération des travailleurs ; le juge communautaire s'est efforcé de la renforcer en lui reconnaissant effet direct et en interprétant extensivement le concept de rémunération. Les directives communautaires promeuvent une égalité entre homme et femme par activité professionnelle ou par secteur : sécurité sociale, exercice d'une activité indépendante, ou en vue d'améliorer la sécurité et la santé des travailleurs (cf. les directives n° 79/7 CEE, 86/378 CEE, 86/613 CEE, 89/391 CEE du Conseil).

Les actions positives entre les sexes ne sont inscrites que dans le droit dérivé, par voie de directives, et elles ne sont reconnues qu'en tant que mesures dérogoratoires au principe d'égalité de traitement. Dès lors, comme toute exception à la protection d'un droit individuel, elles sont d'interprétation stricte, pour ne pas dire restrictive : cf. l'article 2, § 4, de la directive n° 76/207 CEE sur l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle et sur les conditions de travail, en cause dans l'arrêt Kalanke (CJCE, 17 octobre 1995, Eckhard Kalanke/Freie Hansestadt Bremen, affaire C450/93).

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dépasse l'activité professionnelle, le principe de non-discrimination énoncé à l'article 14 ayant la charge d'assurer « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la convention sans distinction aucune, notamment sur le sexe ». Néanmoins, le maniement de ce principe est affaibli par son défaut d'indépendance. Il doit être combiné aux droits et liber-

tés garantis par les autres dispositions de la convention. Par conséquent, une discrimination en raison du sexe invoquée sur la base de l'article 14 doit tomber sous l'effet d'une autre clause normative, de la convention ou d'un protocole (Cour européenne des droits de l'homme, 18 juillet 1994, Karlheinz Schmidt/Allemagne ; 28 mai 1985, Abdulaziz, Cabales, Balkandeli/Royaume-Uni).

94 La sous-représentation politique des femmes en France pourrait sans doute être mise en cause dans un recours individuel combinant l'article 14 de la CEDH et l'article 3 du premier protocole additionnel, qui consacre le principe d'élections libres « dans les conditions qui assurent la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif ». Mais, d'une part, le texte peut faire l'objet de réserves de la part des États ; la Suisse a hésité un temps à ratifier la CEDH et ce protocole en formulant une réserve pour protéger les derniers suffrages masculins des deux demi-cantons d'Appenzell. D'autre part, la clause électorale n'est pas élargie en droit politique, elle n'aboutit qu'à garantir un standard minimum<sup>2</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme apprécie en termes extrêmement souples la juste représentation à laquelle renvoie la différenciation électorale<sup>3</sup>. Elle considère que « tout système électoral doit s'apprécier à la lumière de l'évolution politique d'un pays, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé peuvent se justifier dans celui d'un autre pour autant qu'ils ne portent pas atteinte à la substance et à l'effectivité des droits des électeurs » (2 mars 1987, M<sup>me</sup> Mathieu Mohin et M. Clerfayt). La Commission des droits de l'homme semble plus intransigente pour garantir le droit de vote et le droit de se porter candidat. Elle estimait dans la même affaire que le système largement fondé sur la « loi du sol », obligeant un électeur francophone de la périphérie flamande de Bruxelles à voter pour un candidat néerlandophone, équivalait à une pression qui violait l'article 3 du protocole I.

---

2. Cf. J.-F. Flauss, « La contribution de la jurisprudence des organes de la Cour européenne des droits de l'homme à la formation d'un droit constitutionnel européen », *RUDH*, 29 décembre 1995, p. 373.

3. La différenciation et le droit au discours politique ont été reconnus dans la situation toute particulière d'une députée au Parlement européen partie outre-mer. Le droit de ne pas être limitée dans son discours politique a donc été reconnu au nom du statut préférentiel de la ressortissante communautaire et non pas de façon générale (affaire M<sup>me</sup> Piermont/France).

b) A l'inverse, les actes sans effet contraignant prônent des actions positives. Mais si leur faiblesse juridique autorise les audaces, déclaratoires ou programmatoires, elle ne permet en aucun cas d'ériger leurs revendications au rang de droit fondamental. Parmi tous les textes, la recommandation du 13 décembre 1984, n° 84/635 CEE, s'apparente dans la forme à un véritable guide de la promotion positive des femmes dans la vie professionnelle et analyse les divers types d'actions positives. Dans le même sens, la résolution 855 de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1986 souligne « les obstacles à l'égalité entre homme et femme des attitudes stéréotypées », et rappelle que « l'égalité ne peut être réalisée qu'en modifiant les rôles des uns et des autres, par une répartition plus équitable du travail et des responsabilités ».

Les instruments internationaux peuvent-ils combler les carences européennes quant aux actions positives s'ils reconnaissent la faculté aux États de prendre des mesures spéciales<sup>4</sup> ? La CJCE n'est pas hostile à leur recours, pour autant que la matière recherchée se situe hors du champ d'application du droit communautaire (CJCE, 14 mai 1974, Nold/Commission, aff. 4/73 ; 27 octobre 1993, A.M. Van Gemert-Derks, aff. 337/91). Encore faudrait-il que ces instruments internationaux parviennent à démontrer leur force obligatoire et leur efficacité juridique...

95

### *B. Les nouvelles perspectives normatives*

L'inadaptation des actes à garantir certains aspects de l'égalité, notamment les actions positives, est clairement ressentie au sein des organisations européennes. Strasbourg envisage de changer le système du principe de non-discrimination, afin de le doter d'une portée plus vaste que les droits garantis par l'article 14 CEDH. Il serait inséré dans un nouveau protocole et pourrait prendre pour modèle l'article 26 du Pacte des Nations unies sur les droits civils et politiques, relatif au principe de

---

4. Sur le recours à des actions positives pour accélérer l'instauration d'une égalité de fait, cf. : la convention des Nations unies du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toute les formes de discrimination ; la recommandation générale de 1988 incitant les États à recourir à des mesures temporaires spéciales adoptée par le comité des Nations unies pour l'élimination des discriminations à l'encontre des femmes ; la convention de l'OIT du 4 juin 1958 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession dont l'article 2 prévoit que tout membre engage une politique nationale de promotion d'égalité des chances ; la Charte sociale européenne révisée, signée le 3 mai 1996 ; et le protocole additionnel de la Charte sociale européenne du 5 mai 1988, partie II.

non-discrimination. Le Comité des droits de l'homme a élargi le champ d'application de cet article en l'affranchissant des seuls droits du Pacte (cf. G. Cohen-Jonathan, *JCDE*, 1988, p. 487-498).

96 A l'Union européenne, la présidence irlandaise a déposé une proposition, à Dublin le 5 décembre 1996, visant à renforcer les principes de non-discrimination et d'égalité en les distinguant. Le Conseil, statuant à l'unanimité, serait habilité à prendre les mesures nécessaires pour interdire toute discrimination « sur le sexe, la race, l'origine ethnique ou sociale, les croyances religieuses, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle », sur la base d'un nouvel article 6a CE. La promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes serait insérée parmi les missions imparties à la Communauté par l'article 2 CE. Toutes les actions de la Communauté devraient tendre à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, en vertu d'un nouvel alinéa de l'article 3 CE. L'article 119 CE serait élargi, au-delà des seules questions de rémunération, à l'égalité des chances et de traitement entre les hommes et les femmes pour l'emploi et le travail.

## II. LA BUTÉE DES CONCEPTS ET DE LEUR INTERPRÉTATION

La différence de finalité des systèmes européens explique au départ leur conception différente de l'égalité. La logique constitutionnelle du droit communautaire incite le juge à s'appuyer sur une conception philosophique et juridique de l'égalité, nécessairement restrictive face à l'égalité substantielle. L'égalité en fait ne doit pas briser l'égalité en droit. En revanche, la Cour européenne des droits de l'homme, soucieuse de développer les droits individuels, mais sans ambition constitutionnelle, affirme avec vigueur qu'elle protège « des droits non pas théoriques ou illusoire mais concrets et effectifs » (arrêt Airey, 9 octobre 1979). Elle a le souci de faire prévaloir l'efficacité de la protection sur le formalisme juridique. Cette divergence n'empêche pas les deux juridictions d'appliquer des règles comparables à l'égalité de traitement. Pourtant, compte tenu du souci des deux ordres juridiques européens de préserver un droit évolutif adaptable aux exigences de la société, les perspectives d'avenir ne semblent pas fermées.

### A. *L'interprétation restrictive de l'égalité*

Le juge communautaire, loin de se borner à l'examen d'espèce du droit dérivé, s'alimente au dispositif égalitaire classique du concept d'égalité devant la loi et de la parfaite égalité de traitement entre les sexes.

a) La révérence à l'égalité devant la loi dans l'arrêt Kalanke paraît d'un formalisme excessif, même si les tribunaux se doivent d'abord d'appliquer également la loi à des individus de groupes différents<sup>5</sup>, même si cette égalité individualiste est conforme aux « traditions constitutionnelles des États membres », même si elle est consacrée par les constitutions les plus récentes. La présentation dichotomique entre l'égalité formelle et l'égalité substantielle paraît bien dépassée<sup>6</sup>, surtout sous la plume de juristes aussi éminents que l'avocat général Tesauro (cf. ses conclusions sur l'arrêt). Il ne serait pas choquant que l'égalité substantielle entre les groupes eux-mêmes soit placée après le droit individuel à l'égalité puisqu'elle en émane et entend la corriger. Mais le refus d'admettre l'organisation sociale de l'égalité paraît bien étonnant pour un juge communautaire qui ne cesse de considérer la non-discrimination en processus, et non pas en état figé, afin d'appréhender une réalité économique concrète.

97

En particulier, les discriminations indirectes qui se dissimulent sous l'apparence d'application de critères neutres, dont la légitimité n'est *a priori* pas contestable, font l'objet d'un examen méticuleux. Pour apprécier les inégalités de fait de ces discriminations déguisées, cet examen s'avère plus soucieux de la justification de la discrimination que de l'égalité. La discrimination pouvant consister dans le traitement différent de situations semblables, aussi bien que dans le traitement semblable de situations différentes.

L'extrême révérence du juge à l'égalité formelle révèle sans doute une conception universaliste de l'égalité qui refuse de prendre en compte des éléments séparateurs. L'universalisme rejoint la quête d'uniformité de l'ordre communautaire par le juge. Il ne saurait se fonder sur

5. Cf. Charles Leben, « Le principe d'égalité devant la loi et la théorie de l'interprétation judiciaire », in *Chaim Perelman et la Pensée contemporaine*, Bruylant, 1993.

6. Cf. Louis Favoreu, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence constitutionnelle en France », *La Limitation des droits de l'homme en droit constitutionnel comparé*, Cowansville, Y. Blais, 1986, p. 300 ; Louis Charpentier, « L'arrêt Kalanke expression du discours dualiste de l'égalité », *RTDE*, avril-juin 1996, p. 280.

les traditions des États, elles divergent. La conception différencialiste qui rend l'égalité relative et conditionnelle en impliquant d'ajuster ses règles aux circonstances prévaut en Allemagne, ou en Grande-Bretagne comme aux États-Unis<sup>7</sup>. Mais elle heurte l'universalisme jacobin hérité de la Révolution française.

98 b) La préoccupation d'établir l'égalité de traitement entre femme et homme est évidente, à Strasbourg et à Luxembourg où cette égalité fait partie intégrante des droits fondamentaux<sup>8</sup> (CJCE, 15 juin 1978, Defrenne II, aff. 149/77 ; 15 juin 1978, Defrenne III ; TPI, 28 janvier 1992, Speybrouck aff. T.45/90). Voulu neutre, l'égalité de traitement interdit de réserver un accès à un seul sexe et rend *a priori* discriminatoire une considération fondée sur le sexe. Que celle-ci soit défavorable aux femmes, en raison de recrutements séparés dans des corps de police et d'administration pénitentiaire (CJCE, 30 juin 1988, Commission/France, aff. 318/86) ; ou défavorable aux hommes, en les excluant du bénéfice de certaines clauses dans les conventions collectives du travail, ou en accordant aux femmes une interdiction de principe du travail de nuit dans le Code du travail (25 octobre 1988, Commission/France, aff. 312/86 ; 25 juillet 1991, procédure pénale/Alfred Stoeckel, aff. C.345/89 ; 13 mars 1997, Commission/France, aff. C.197/96). Seuls sont concédés aux femmes des droits biologiquement inhérents, la grossesse ou la maternité.

Cette égalité de traitement qui ne se préoccupe pas des inégalités sociales aboutit, en droit de la famille, à un partage équilibré des responsabilités entre les deux parents. Au point de conférer à chacun d'entre eux un droit inconditionnel et non transférable, comme la directive de 1996 sur l'accord cadre concernant le congé parental ainsi que la charge de la preuve dans le cas de discriminations<sup>9</sup>, qui confirme une jurisprudence établie.

7. Sur l'universalisme à la française depuis la Révolution et sa signification qui n'est pas une négation des différences mais une intégration de individus dans la Nation, cf. F. Mélin-Soucramanien, *Le Principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, thèse, Aix-en-Provence, 30 septembre 1996, p. 390-391. Sur le différencialisme américain, cf. W.B. Allen, « Égalité et droit dans le monde actuel, éthique et droit à l'âge démocratique », Centre de publication universitaire de Caen, *Cahiers de philosophie politique et juridique*, n° 18, 1990.

8. La discrimination est définie comme arbitraire, c'est-à-dire manquant de « justification objective et raisonnable » par la Cour européenne des droits de l'homme.

9. Sur la mentalité à l'origine plus hanséatique que vénitienne de cette construction, cf. M.-F. Christophe Tchakaloff, *loc. cit.* Il est vrai qu'en Europe du Nord l'égalité concrète est réalisée dans la plupart des domaines. La parité dans la fonction politique et représenta-

En tout cas le juge communautaire s'engage dans un contrôle strict qui n'est pas sans rappeler le contrôle du Conseil constitutionnel français aboutissant en pratique à un contrôle d'inconstitutionnalité des mesures discriminatoires relatives au sexe. Face à la méfiance du juge à l'encontre des discriminations positives, quelles inégalités restent justifiables ?

c) La Commission et la Cour européenne des droits de l'homme ont admis le principe des actions positives, dont elles ont eu à connaître à plusieurs reprises. La Cour a jugé par exemple, que l'application effective de l'article 14 de la CEDH relatif à la non-discrimination impliquait que les États prissent une action positive (13 juin 1979, *Marcks*) ; et que l'article 3 du protocole I relatif aux élections législatives démontre une volonté de charger les États « d'adopter des mesures positives pour organiser des élections démocratiques » (arrêt *M<sup>me</sup> Mathieu Mohin et M. Clerfayt*, 2 mars 1987)<sup>10</sup>. La CJCE ne s'est prononcée que dans l'affaire *Kalanke*, très discutée. Elle s'est opposée, sur le fondement de la directive 76/207 CEE, à une loi du *Land* de Brême qui prévoyait d'accorder priorité aux femmes à qualification professionnelle égale, si elles étaient sous-représentées, lors de l'affectation dans un emploi à un grade plus élevé. Sa position ne semble pas éloignée de celle de la Cour suprême des États-Unis, pour laquelle les discriminations sexuelles sont susceptibles d'entrer dans la classification des discriminations suspectes et comme telles soumises à un contrôle strict.

99

Les actions positives ne font pas l'objet de définition normative, mais les critères de leur utilisation sont identifiables aux vues des affaires contentieuses – ils paraissent là encore plus stricts dans la Communauté européenne qu'au Conseil de l'Europe. L'action repose, au départ, sur le constat de disparités de fait, préalables et objectives, qui empêchent de réaliser l'égalité des chances entre les individus. Seules des considérations très fortes sont prises en compte en raison de la méfiance des juges à l'égard des différenciations exclusivement fondées sur le sexe.

---

tive s'est mise en place de façon pragmatique, sans texte fondateur, grâce aux partis politiques et aux syndicats, notamment en Norvège et au Danemark.

10. Par ailleurs, les conventions passées par le Conseil de l'Europe peuvent également prévoir des actions positives. Ainsi, la convention cadre sur la protection des minorités de 1993 prévoit des mesures spéciales en faveur des minorités ou de certains de leurs membres pour promouvoir l'égalité, à l'article 4, § 2 (cf. F. Mélin-Soucramanien *op. cit.*, p. 247).

La Cour de Strasbourg l'a rappelé à un requérant qui se plaignait d'avoir à payer pour les sapeurs-pompiers une contribution dont les femmes étaient dispensées, avant d'admettre que la contribution financière avait perdu en fait son caractère compensatoire<sup>11</sup> (18 juillet 1994, Karlheinz Schmidt/Allemagne ; dans le même sens, CJCE, 25 octobre 1988, Commission/France préc. ; 12 juillet 1984, Hofman, aff. 184/83). L'action positive s'exerce ensuite au moyen d'une mesure normative inégale : celle-ci transforme l'égalité neutre en égalité active. Enfin, l'action positive a pour but d'accéder à une égalité « effective » entre les personnes.

100 Il ressort de l'arrêt Kalanke que les actions positives ne peuvent pas être systématiques et imposer une préférence absolue et inconditionnelle aux femmes (en matière de recrutement et de promotion)<sup>12</sup>. Ces actions ne peuvent pas être rigides et contenir une règle de préférence prédéterminée. Et elles ne peuvent pas être permanentes. Voilà qui repousse clairement le système des quotas.

Faut-il considérer, à l'instar d'Éliane Vogel-Polskie, que le droit communautaire de l'égalité, « piégé par sa logique interne, ne peut pas aboutir à l'égalité substantielle car il est programmé pour son inaboutissement<sup>13</sup> » ? L'analyse menée inclinerait en ce sens. Mais le droit positif a-t-il épuisé toutes les ressources qui lui étaient offertes pour conforter les mesures positives ? Le droit européen a-t-il opté définitivement pour la dimension dans laquelle il exige que l'égalité règne ? Rien n'est moins sûr.

### *B. Les perspectives d'ouverture aux actions positives*

La Commission européenne, souhaitant tirer l'interprétation la plus positive possible de l'arrêt Kalanke, a invité le législateur à modifier le texte de l'article 2, § 4, de la directive 76/207 CEE, afin qu'il autorise expressément les types d'action positive qui ne sont pas touchés<sup>14</sup>.

11. Depuis quatre ans environ, les affaires soulevant un traitement inégal infligé aux femmes sont plus fréquentes à Strasbourg devant la Cour (24 juin 1993, Schuler-Zraggen/Suisse, à propos de la fixation d'un quantum de rente ; 24 février 1994, BurgLartz/Suisse, sur la liberté des époux de choisir leur nom de famille).

12. L'arrêt Marshall du 26 février 1986, aff. 152/84, ne s'oppose pas, au contraire, à une préférence non automatique en cas d'inégalité de fait.

13. « Droit communautaire, l'égalité selon la Cour », *Parité-Infos*, n° 12, décembre 1995, p. 6-7.

14. Communication au Parlement européen et au Conseil COM, (96)88 f, 27 mars 1996.

Selon la Commission, les régimes d'objectif<sup>15</sup> liés à la qualification peuvent être maintenus s'ils n'accordent de préférence qu'au regard de circonstances particulières au sexe sous-représenté, et si les programmes de promotion n'indiquent que des proportions et des délais à une éventuelle augmentation du nombre des femmes. Quant au contenu des mesures d'action positive, la Commission estime qu'il doit être axé sur la formation, l'orientation professionnelle, la réorganisation du temps de travail – entre la vie professionnelle et la vie privée – et la garde des enfants.

Il nous semble cependant qu'en l'état actuel, c'est-à-dire sans autre texte, quatre orientations permettraient de développer les actions positives. La première, évidente, soufflée par la CJCE et reprise par la Commission, se fonde sur la notion générale de « sous-représentation ». Valable pour les deux sexes, elle légitime des mesures de compensation sur l'existence d'inégalités de fait et non pas sur une différenciation homme-femme qui risque aussitôt de passer pour discriminatoire. La notion de sous-représentation évite également d'insérer les femmes dans une catégorie, ce que les juges européens ne souhaitent pas plus que les juges constitutionnels, pour éviter l'éclatement ou la communautarisation du droit.

101

La deuxième orientation centre le débat autour de l'égalité des chances. Cette égalité devrait être réévaluée pour être perçue non pas comme une égalité de départ mais comme une égalité de résultat<sup>16</sup>. Elle donnerait corps au concept de justice sociale évoqué en terme large au prétoire, pour « poursuivre l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi des peuples européens » (CJCE, 8 avril 1976, Defrenne, aff. 43/75). L'égalité concrète complèterait ici l'égalité formelle. Toutefois, le principe d'égalité des chances devrait être soigneusement délimité pour ne pas devenir la clé de toutes les confusions. Par exemple, pour ne pas conduire, sur le fondement de mesures d'application de l'article 8B CE relatif au droit de vote dans le cadre de la citoyenneté de l'Union, à faire prévaloir sur le principe de représentation dans les assemblées politiques celui de représentativité, pour lequel

15. Il semble préférable d'abandonner le terme de quota, bien que la Commission l'utilise encore, tant il est vidé alors de son sens.

16. Cf. Marie-Thérèse Lanquetin, « De l'égalité des chances. A propos de l'arrêt Kalanke » *Droit social*, 5 mai 1996, p. 494. Le respect de la dignité humaine auquel la CJCE fait référence paraît trop général pour être utilement invoqué. Sur son analyse, cf. Fabrice Picod, « Jurisprudence de la Cour de justice et du tribunal de première instance », chronique RAE, 1996, à la p. 173.

il n'y a pas d'obligation de résultat, pas de droit à être élu<sup>17</sup>.

102 Ensuite, l'exercice d'un véritable contrôle de proportionnalité par le juge communautaire permettrait de filtrer au cas par cas les mesures nationales. Le contrôle restituerait au juge le pouvoir d'appréciation dont il s'estime floué par des quotas nationaux systématiques. Étrangement, ce contrôle est quasiment passé sous silence dans l'arrêt Kalanke, sans doute parce qu'il gênait la motivation, alors qu'il est pleinement exercé dans l'application classique des discriminations indirectes : pour vérifier si les mesures sont conformes à l'objectif, ou si la règle n'aurait pas dû se limiter à des mesures moins contraignantes. Il suffirait à la CJCE de s'aligner sur la Cour européenne des droits de l'homme qui associe son contrôle de proportionnalité à tout examen sur le caractère discriminatoire d'une différenciation ; même si ce contrôle ne transparaît pas de la disposition de la convention ou d'un protocole. Il faut dire que la Cour européenne des droits de l'homme définit la proportionnalité au but légitime poursuivi comme le corollaire de la nécessité dans une société démocratique (Handyside/Royaume-Uni, 7 septembre 1976).

Enfin, dans la suite du contrôle de proportionnalité, il serait utile d'introduire en droit communautaire la notion de « juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts individuels », notion que la Cour européenne des droits de l'homme emploie en d'autres occasions (Lingens, 8 juillet 1986 ; Rees/Royaume-Uni, 17 octobre 1986 ; Cossey/Royaume-Uni, 27 septembre 1990). Ce rapport entre l'objectif de réduire les inégalités et la dérogation raisonnable au principe d'égalité des droits est déjà effectué dans les États membres avant d'adopter des actions positives par voie législative ou réglementaire, ou de les contrôler par voie judiciaire. En droit européen, il permettrait de ne plus cantonner l'examen des mesures positives à l'activité professionnelle et de les apprécier en termes d'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée.

Ces orientations ne présenteraient aucune difficulté pour les juges communautaires et européens, tous soucieux de donner une interprétation évolutive au droit. L'interprétation téléologique de la CJCE, l'affirmation de la Commission des droits de l'homme que la Convention est un instrument vivant à interpréter à la lumière des

---

17. Sur le droit à la représentation, cf. Évelyne Pisier, « Des impasses de la parité », in Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité. Rapport public 1996*, La Documentation française, série « Études et documents », n° 48, 1997.

conditions de vie actuelles (rapport du 14 janvier 1993), et les décisions démontrant que des catégories jugées pertinentes au regard du principe d'égalité paraissent avec le temps discriminatoires<sup>18</sup> attestent de l'adaptabilité des interprètes européens.

---

18. Sur le transsexualisme, Cour européenne des droits de l'homme, Rees/Royaume-Uni préc. ; Cossey/Royaume-Uni préc. ; B./ France, 25 mars 1992. CJCE, P./S., et Cornwall County Council, aff. C 13/94.

---

## R É S U M É

---

*Les juges européens ne manifestent pas à l'égard des actions positives en faveur des femmes l'audace dont ils ont fait preuve pour garantir le droit de tout individu à l'égalité, y compris s'il change de sexe. Ils semblent enfermés dans une conception constitutionnelle de l'égalité susceptible de mettre un frein aux progressions sociales nationales. Ils manquent d'instruments juridiques contraignants. Toutes les actions positives ne sont cependant pas prohibées.*



---

BÉATRICE MAJNONI D'INTIGNANO

## CHANGER DE STRATÉGIE ?

**Q**UEL RÔLE VOUDRONT JOUER les Françaises au XXI<sup>e</sup> siècle ? 105  
Elles ne sauraient rester au milieu du gué, comme elles le sont depuis la révolution féministe, qui date de trente ans. Elles ne peuvent que faire un pas en arrière ou décider d'aborder l'autre rive. La question féminine a brusquement resurgi, de manière quelque peu paradoxale, et avec elle, l'interrogation sur l'objectif et sur la stratégie à adopter.

### TRUIES OU CITOYENNES ?

Tout d'abord, les Français semblent porter des jugements contradictoires sur les femmes. Certes, une écrasante majorité d'entre eux – jusqu'à 70 %, hommes comme femmes – affirme, dans plusieurs sondages, souhaiter leur voir jouer un rôle accru et significatif en politique. Mais, par ailleurs, ce que lisent les Français laisse penser qu'ils aiment en garder une image qui date du *Women's lib* des années 1970. Les livres les ayant attirés cette année sont *Truismes*, de Marie Darrieussecq, avec sa bécassine-truie se roulant dans la fange d'un bien-être enfin conquis, les mémoires de B.B., où la femme-chrysalide se libère de tous les jugs et ose à la fois se montrer elle-même et afficher sa liberté sexuelle. Ou encore la femme altruiste ou tiers-mondiste épousant le combat des minorités, illustrée par Danièle Mitterrand, qui se complaît dans les souvenirs d'une égérie et tente de faire partager sa prédilection pour les Indiens du Chiapas. Enfin toutes les histoires secrètes d'amour ou de mort, où La Femme reste l'inspiratrice du Grand Homme. On s'est ému, en lisant les lettres de Simone de Beauvoir au crocodile Nelson Algren, de constater que même l'auteur du *Deuxième Sexe* savait aimer.

En finir avec l'aliénation, cette triste servitude des femmes confinées à la sphère privée qui font la trame des romans de Fanny Hurst, *Back Street*, de Pauline Réage dans *Histoire d'O*, et à laquelle Faith Popcorn nous incite sournoisement avec la mode du *cocooning*, ce serait juste, vis-à-vis de soi-même, vivre, aimer, jouir et, vis-à-vis des autres, plaindre et secourir, comme à la belle époque du féminisme combatif ? Les journaux féminins sont redevenus les faire-valoir des produits de beauté, des vêtements et de la parure. La belle idiote platinée des années 1960, certes, a déserté pour céder la place au top model. Mais l'objectif a-t-il changé depuis la poupée Barbie : faire acheter et rêver, infantiliser et enfermer la femme dans la sphère privée ?

106 La France ne comptait aucune « intellectuelle » au rang des intellectuels reconnus par les médias et le monde politique jusqu'à Viviane Forrester. Le succès de *L'Horreur économique* prouve que sa thèse va au-devant des angoisses profondes dont souffre notre société. Malheureusement, la pauvreté et l'infantilisme de l'argumentation – un archéomarxisme anticapitaliste teinté d'utopie écologique – témoigne d'une méconnaissance surprenante des réalités internationales. En cela, elle ridiculise l'espèce féminine, comme l'avait fait en son temps la malheureuse Édith Cresson en affirmant entre autres : « La Bourse, j'en ai rien à cirer. » On chercherait en vain une Hannah Arendt en cette fin de siècle.

Au même moment, un renouveau du mouvement revendicatif des femmes s'est produit avec le « Manifeste des 10 » publié dans *L'Express* au printemps 1996, puis dans *Libération* au début de 1997, par dix femmes politiques, de droite comme de gauche, qui se sont insurgées contre l'exclusion de la moitié des « citoyens » de la politique dans notre pays. Puis le rapport demandé par le président de la République à Gisèle Halimi, sur la stratégie à adopter. Avec enfin, et surtout, la décision du parti socialiste de présenter une femme dans le tiers des circonscriptions aux élections législatives, qui a semblé concrétiser ces ambitions. Où en sommes-nous donc ?

L'année écoulée restera-t-elle celle d'un enterrement de première classe du féminisme français ou apparaîtra-t-elle comme l'année de l'entrée des Françaises dans l'après-féminisme ?

## UN FÉMINISME DÉMODÉ

Le féminisme français se meurt de ringardise. Tout le monde sait bien que les féministes qui tiennent le haut du pavé se trompent de combat quand elles revendiquent encore des quotas et une réforme de la

Constitution ou quand elles encouragent les jeunes femmes à se mobiliser pour l'avortement.

Cette dernière question permet d'illustrer le décalage entre le discours et la réalité dans notre société. Les chiffres, en effet, parlent d'eux-mêmes. Dans un pays où se pratique une IVG pour quatre naissances – 170 000 à 200 000 pour 720 000 –, prétendre que le droit à l'avortement est menacé, à part dans certaines localités et pour certaines femmes, en situation sociale ou familiale difficile, relève de l'euphémisme. Les chiffres suggèrent au contraire que l'avortement est détourné de la fonction pour laquelle la loi Veil a été votée – régler des situations de détresse – et utilisé par beaucoup comme un moyen de contraception. Le collègue des gynécologues lui-même s'en offusque, bien qu'une partie de ses membres en vivent. Les responsables d'actions de commandos antiavortement n'ont pas bénéficié de l'amnistie présidentielle après les dernières élections. La loi n'est donc pas remise en question.

107

Les jeunes femmes attachées à la liberté de concevoir, qui veulent pouvoir avoir « les enfants que nous voulons, quand nous voulons », selon le slogan de 1968, souffriront peut-être plus à l'avenir de la difficulté à avoir ces enfants dans la courte période que notre organisation professionnelle leur laisse à cette fin qu'elles ne seront gênées par la difficulté d'avorter dans ce pays. L'âge moyen des maternités ne cesse en effet de reculer, pour atteindre 28 ans aujourd'hui. Or, on sait que la fertilité d'une femme diminue rapidement après 35 ans. Il reste donc aujourd'hui en moyenne une dizaine d'années pour procréer, dix années qui se trouvent justement être celles de l'engagement professionnel et social. Comment tout entreprendre pendant ce court laps de temps ? La question stratégique paraît donc être aujourd'hui : comment rendre compatible le travail et les maternités ? plutôt que : comment avorter ?

Après cette digression, revenons-en à la politique. Cinq stratégies, qui ne s'excluent pas toutes d'ailleurs, semblent s'offrir : la parité, qui serait une vraie révolution ; les quotas législatifs, ou la désillusion ; la bonne volonté des partis, ou le risque ; le scrutin de listes, qui serait l'avenir ; enfin le vote féminin, qui serait la raison.

## LA PARITÉ OU LA RÉVOLUTION

La revendication de la parité est fondée sur la constatation que la division de l'humanité en deux sexes transcende toute autre répartition en catégories. On trouve des femmes et des hommes aussi bien parmi les adolescents que parmi les retraités, chez les juifs comme chez les

108 catholiques, ainsi que des mâles et des femelles dans tout le règne animal supérieur. A ce titre, imposer « la parité » – un nombre égal d'hommes et de femmes dans les instances élues, et en particulier au Parlement – ne saurait justifier des revendications ultérieures de type communautaire de la part des minorités. La solution radicale, évoquée par Louis Favoreu en 1992, puis reprise par Michel Rocard en 1997, consisterait à composer les instances élues à part égale d'hommes et de femmes. Deux solutions techniques s'offrent. Le nombre de circonscriptions serait divisé par deux, et dans chacune, soit l'ensemble du corps électoral voterait pour un homme et une femme, dans deux urnes différentes ; soit les femmes et les hommes voteraient séparément, chacun pour un représentant de leur sexe. Le Parlement compterait donc automatiquement 289 députés de chaque sexe. En rendant ce principe constitutionnel et en modifiant en ce sens sa loi électorale, la France ferait une avancée historique et pourrait prétendre servir de modèle dans d'autres démocraties. Retrouverait-on les élans de l'époque des Lumières et du Sacre du citoyen ? Lionel Jospin parle d'introduire le principe de parité dans la Constitution sans évoquer la loi électorale.

#### LES QUOTAS LÉGISLATIFS, OU COMMENT ALLER AU-DEVANT DES DÉCEPTIONS

Cette stratégie, séduisante, attire les esprits simplistes et donne satisfaction au monde politique, d'où son succès. Sa mise en œuvre se heurterait cependant à de graves difficultés.

Un obstacle philosophique et de principe tout d'abord, bien mis en lumière par Élisabeth Badinter et par nombre de députés femmes. Par nature, les quotas sont destinés à promouvoir les minorités – les Noirs aux États-Unis, par exemple. Les femmes françaises ont-elles aujourd'hui des raisons de se plaindre et d'être considérées de telle façon ? Un siècle après les combats des suffragettes pour l'égalité des droits civils et civiques, trente ans après le mouvement de libération sexuelle et professionnelle, la situation des Françaises reste ambiguë. Leur éducation en fait de plus en plus les égales des hommes à l'embauche. Une entreprise nouvelle sur trois est créée par une femme. L'emploi féminin a augmenté de trois millions depuis 1960, alors que le nombre d'hommes au travail diminuait d'un million depuis 1970. Si donc les femmes rencontrent plus de difficultés que les hommes dans leur insertion professionnelle, ces chiffres témoignent aussi qu'elles les

surmontent mieux. L'administration, qui offre des emplois stables et moins stressants, compte 54 % de femmes et l'enseignement 75 %. Toutes les situations de responsabilité s'ouvrent peu à peu à elles. Elles dominent la transmission du savoir et celle du patrimoine culturel, dans la famille comme à l'école. Pourtant, les cercles de pouvoir et le monde politique leur restent fermés, en France plus qu'à l'étranger. Si donc les Françaises apparaissent aujourd'hui comme l'iceberg de notre société, on ne saurait pour autant les considérer encore comme une minorité défavorisée. En tout état de cause, une répartition autoritaire des charges administratives ou électives, fondée sur le critère du sexe, apparaîtrait incompatible avec notre conception de l'universalité et de l'indivisibilité de la République.

Cette stratégie se heurte ensuite à un obstacle technique, volontiers occulté par ses promoteurs. Un quota, par définition, s'applique à une liste. Les quotas suggérés ne peuvent donc produire leurs effets que sur des scrutins de listes. Ils n'auraient ainsi aucun impact direct sur la composition du Parlement et du Sénat, les deux assemblées les plus importantes. Si ces quotas peuvent introduire une obligation de moyens – investir une proportion minimale de femmes –, ils ne peuvent rien quant au résultat – faire élire cette proportion de femmes. Le mode de scrutin actuel du Parlement, en effet, laisse peu de chances aux femmes d'être élues en nombre respectable. Combat singulier, le scrutin uninominal à deux tours favorise les candidats présentés par les partis, misogynes, et donne une prime au sortant, en général un homme.

Quand, successivement, Édouard Balladur puis Gilles de Robien, à l'UDF, suggèrent d'instaurer de tels quotas, quand Nicole Amaline y voit « une démarche solennelle et un acte fondateur » pour légitimer les femmes dans leurs aspirations, ces bons apôtres oublient volontiers de préciser que les effets de cette mesure se limiteraient, dans notre pays, aux résultats des élections au scrutin de listes : les municipales, régionales ou européennes. Assemblées où les femmes se trouvent déjà mieux représentées qu'au Parlement. Par exemple, les conseils municipaux comptent plus de 20 % de femmes et la représentation française au Parlement européen se monte à 30 % environ. Imposer légalement un minimum d'un tiers de femmes serait loin de constituer le progrès hardi et décisif dont ce discours se prévaut. Certes, ces quotas aideraient à augmenter le vivier, aujourd'hui restreint, où peuvent se recruter d'éventuelles candidates crédibles et bien armées pour affronter l'élection législative. Mais il s'agirait alors d'une démarche à très long terme, et hautement risquée quant au résultat final.

Enfin, quelle crédibilité accorder aux promesses des partis en la matière ? La modification de la Constitution ne peut être soumise directement au référendum. Un projet de révision devrait être préalablement voté par chacune des deux assemblées. Un Jacques Chirac plutôt misogynne, qui, après avoir promis la parité pendant sa campagne électorale, a accepté que son Premier ministre Alain Juppé se débarrasse des femmes de son gouvernement six mois plus tard, engagera-t-il une révision de la Constitution pour les aider ? Un parlement masculin à près de 90 % prendrait-il ce risque, puis celui d'instaurer des quotas, donc de devoir céder le tiers des sièges à des femmes ? Un récent sondage, publié par *Le Monde* avant les élections, révèle l'état d'esprit des députés : 75 % refuseraient d'inscrire le principe de la parité dans la Constitution, 60 % se disent hostiles aux quotas et 77 % à un référendum pour ce faire. Cessons donc de rêver et d'attendre !

110 A supposer même que des quotas soient instaurés pour les législatives, que se passerait-il ? Chaque parti peut présenter les femmes dans les circonscriptions tenues par l'autre bord. Les socialistes dans les bastions de la droite et vice versa. Elles auraient alors peu de chances d'être élues. Et on dirait, comme toujours : « Voyez, ni les Françaises ni les Français ne votent pour une femme ; une candidature féminine fait une circonscription perdue. » En revanche, la volonté des partis peut suffire à propulser rapidement les femmes. Au même moment, Tony Blair et Lionel Jospin ont renouvelé les investitures, imposé à leurs appareils de présenter un pourcentage minimum de femmes et de jeunes, et fait entrer respectivement 28 % et 11 % de femmes au Parlement en 1997 (9 et 6 % de sortantes). Cette stratégie présente l'avantage de la rapidité et de la simplicité. Il appartient au corps électoral de se montrer vigilant. Rien ne garantit, en effet, qu'à la prochaine alternance ce progrès ne soit pas remis en cause.

Le monde politique semble bien, depuis quelque temps, encourager ces bonnes dames militantes féministes à courir après d'illusoires lièvres : faire réviser la Constitution, instaurer ces quotas législatifs, faire rédiger des rapports officiels à celles dont on connaît les positions à l'avance – manière habituelle de classer un dossier gênant –, leur donner un peu la parole au Parlement au moment de la journée des Femmes. Au moins, pendant ce temps, ne gênent-elles personne.

Le combat pour les quotas dure depuis le début des années 1980. Les échanges d'arguments auquel il donne lieu n'ont guère évolué depuis cette époque. Au rythme où vont les choses, l'horizon continuerait à s'éloigner, comme il le fait depuis 1946, puisque la proportion

de femmes parlementaires a diminué, au fur et à mesure de l'effort. Le débat d'aujourd'hui évoque la belle époque des années 1920-1940, où la Chambre a voté perfidement plus de vingt projets crédibles, en sachant parfaitement que le Sénat en bloquerait l'adoption définitive.

Les femmes qui souhaitent comprendre les tenants et aboutissants du débat ne doivent pas oublier que les trois grands pays constituant les modèles historiques de la démocratie, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, pratiquent le scrutin uninominal à un ou deux tours. Ce sont précisément ceux où les femmes se trouvaient le plus mal représentées dans les assemblées législatives jusqu'en 1997. Reste alors à s'interroger sur les facteurs ayant permis aux femmes de constituer un pourcentage honorable des parlementaires dans d'autres démocraties voisines.

111

## LE SCRUTIN DE LISTES, OU LA RAISON

Dans les pays pratiquant le scrutin de listes, les femmes, au contraire, accèdent au parlement. Dans le Nord de l'Europe et aux Pays-Bas. Dans les pays ayant renoué avec la démocratie comme l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, où leur progression est certes récente, mais brutale. Pour promouvoir les femmes, il semble donc y avoir une solution nécessaire, sinon suffisante, qui est d'adopter le scrutin de listes. Plus besoin dès lors d'imposer des quotas législatifs ni de réformer la Constitution. Si les sondages disent vrai, les Français devraient alors se montrer attentifs à la composition et à l'équilibre des listes selon les sexes. La concurrence et la surenchère des partis devraient pousser à y faire inscrire assez de femmes en position éligible sur les listes de candidats, ce qui seul peut garantir le résultat. De plus, dans les pays du Nord et en Allemagne, les féministes ont exigé et obtenu (en Suède, sous la menace de constituer un parti féminin) que les partis s'auto-imposent des quotas, sans contrainte législative. En Allemagne, le SPD compte ainsi 31 % d'élues femmes, les Verts, 50 %, contre seulement 14 % au CDU-CSU, le seul à refuser encore des quotas. Mais, à l'avenir, ce dernier respectera une proportion de 30 % de femmes à la fois dans ses instances dirigeantes et sur les listes présentées aux élections régionales, fédérales et européennes.

On connaît les deux objections souvent opposées à cette forme de scrutin. Les uns le confondent avec la proportionnelle : ils craignent de rendre plus difficile, voire impossible, la formation d'une majorité. Ils redoutent de faire entrer à l'Assemblée un plus grand nombre de

communistes ou de représentants du Front national, ou encore d'écologistes. Les autres pensent que tout lien direct entre l'électeur et l' élu disparaîtrait, au profit des partis les plus influents.

Les premiers méconnaissent un fait important. Scrutin de listes ne signifie pas forcément élection à la proportionnelle. Entre une répartition des sièges à la proportionnelle intégrale et une répartition majoritaire s'offrent au moins une dizaine de solutions techniques. Michel Debré, par exemple, proposait en 1945, un scrutin de listes majoritaire à un tour, qui permet à la liste placée en tête de prendre tous les sièges avec le quart des voix, si les listes présentées sont nombreuses. Quand Philippe Séguin a proposé d'introduire une dose de proportionnelle dans notre élection législative en 1996, tout le monde a crié : « Gare à Le Pen. » Personne n'a songé que cette formule donnerait aussi leur chance aux femmes et aux jeunes.

Seconde crainte : que le scrutin de listes éloigne l' élu de l'électeur et renforce le pouvoir des partis. Cette objection est plus sérieuse que la première. Il ne faut pas, cependant, exagérer la liberté de choisir de l'électeur en cas de scrutin uninominal : la plupart des candidats réellement éligibles ont été désignés par un grand parti.

Ensuite et surtout, il faut savoir ce que l'on veut et établir un ordre de priorités. L'inconvénient du scrutin de listes apparaît minime, l'avantage considérable. Si l'on veut vraiment que les femmes soient représentées, l'objectif paraît clair : revendiquer une forme de scrutin de listes, voilà ce pour quoi les femmes devraient se mobiliser à long terme. Mais que faire en attendant ?

## LE RETOUR D'UN VOTE FÉMININ ?

Les politologues arguent volontiers que la spécificité du vote féminin tendrait à s'atténuer depuis 1986, dans la mesure où, en France, les électeurs des deux sexes votent à peu près également pour les partis de gauche et de droite. C'est oublier quel rôle essentiel a joué et joue encore le vote féminin en France et à l'étranger. Il pourrait réapparaître en force demain à l'occasion de nouveaux enjeux déterminants.

Les Françaises, en effet, ont tiré le général de Gaulle de l'inconfortable ballottage où il se trouvait opposé à François Mitterrand en 1965. Les hommes eussent-ils encore voté seuls, ce dernier aurait accédé au pouvoir suprême dès cette date et l'histoire de notre pays en eût été transformée. Les Danoises, les premières, ont lancé l'euro-scepticisme en votant contre le traité de Maastricht en 1992. Les Suédoises ont

demandé des garanties contre le démantèlement de l'État-providence avant de voter en faveur de l'adhésion de leur pays à l'Union européenne. Les Américaines viennent de conforter au pouvoir Bill Clinton, plus attentif à leurs revendications et moins lié à la *moral majority*, laquelle lutte contre l'avortement et cherche à réhabiliter une conception traditionnelle et contraignante de la famille américaine.

Les mois prochains seront exceptionnels. Les élections se succèdent : après les législatives de mai-juin 1997, régionales, cantonales et, dans un tiers des départements, sénatoriales. Or, gare à l'eau qui dort. Certes, les enjeux des années 1980 n'ont guère mobilisé les femmes qui s'y sentaient peu impliquées : le combat entre le communisme et le capitalisme, les débats sur les nationalisations et la préparation de l'union monétaire européenne, enfin les affrontements sur la politique commerciale européenne commune, leur ont semblé lointains. Mais, au contraire, les enjeux de demain vont les toucher directement : qu'il s'agisse de la réforme de la sécurité sociale, des négociations sur le temps de travail et l'emploi, ou encore de la politique familiale. Elles pourraient bien alors se réveiller en politique.

113

## EN FINIR AVEC LA SCHIZOPHRÉNIE ET LE PESSIMISME

Demain, les Françaises pourraient forcer le monde politique à sortir de la schizophrénie où il se complaît, à abandonner ses mœurs du Moyen Age : citadelles à tenir et places à conquérir, butin à collecter, ou encore cette pratique de l'éducation du page, héritée de la chevalerie, et qui fait perdurer l'adoubement sous forme de l'accès à l'investiture.

Notre pays devra, comme certains de ses voisins, grands et petits, s'intéresser enfin aux préoccupations de la société civile et en revenir à des pratiques démocratiques. Les femmes retrouveraient alors toute leur légitimité à mener ce combat en tant que majorité de l'électorat, non pas dans un sursaut égoïste, mais pour le bien commun, et au nom des jeunes, comme elles exclus du monde politique et si longtemps négligés. Les jeunes dont elles sont les mères et qui, eux, ne réussissent à se faire entendre que par la violence – en 1968 et aujourd'hui dans les banlieues –, puisqu'ils votent si peu.

Les femmes, plus tournées vers l'avenir que les hommes, devraient mettre en perspective les combats d'aujourd'hui et de demain. Par exemple, l'urgence d'arrêter de nourrir la future guerre entre les générations, qui pourrait remplacer au XXI<sup>e</sup> siècle la lutte des classes du XIX<sup>e</sup> et le combat des sexes du XX<sup>e</sup> siècle. Ou encore la nécessité de réformer

la protection sociale européenne. Enfin, elles devraient intervenir dans le débat essentiel sur le temps et les lieux de travail, qui les concerne directement et qui déterminera le mode de vie des familles de demain.

Pourquoi les féministes, au lieu de se complaire dans un combat illusoire, ne s'efforcent-elles pas de façonner un vote féminin ou ne créent-elles pas un parti de femmes ? L'après-féminisme sera le temps de l'exercice de la citoyenneté conquise. Il devrait se traduire par un combat de majorité, par l'usage conscient de ces 53 % des droits de vote dont disposent les Françaises. Certains y verraient, dans le contexte actuel, une stratégie de rupture, voire une attitude empreinte de violence, en ce qu'elle déstabiliserait le ronron politique. Obtient-on jamais une victoire décisive sans une certaine forme de violence ?

114 Il semble aujourd'hui que les Françaises n'aient plus aucune légitimité, ni aucune chance de succès, à revendiquer des mesures discriminatoires et protectrices, à relancer un combat de minorité. Il leur suffirait de voter lors des prochaines élections, de menacer de voter blanc, ou encore de créer un parti temporaire pour forger l'électorat et négocier des objectifs, comme ont su si bien le faire les Suédoises. Le monde politique se focalise sur le Front national, les sondages, la violence et les petites phrases. Il faut refuser le « front Ripoux-blicain » de Le Pen. Par leur poids électoral, les femmes pourraient contribuer à réorienter le discours politique français vers des préoccupations plus positives et plus concrètes.

L'après-féminisme devrait être l'entrée de la majorité électorale silencieuse dans un débat responsable et démocratique. Truies ou citoyennes ? Personne ne conteste plus la liberté des femmes. Malheureusement, les libertés sans réciprocité ne font pas une société. Et une société désorganisée et politisée, au mauvais sens du terme, sera forcément de plus en plus machiste. Que les Françaises se hâtent donc de prendre part à la vie sociale et politique, au sens noble du terme, comme Nicole Notat en donne si bien l'exemple. Sinon, gare au risque d'en revenir au statut qui a provoqué leur régression au XIX<sup>e</sup> siècle et qu'exprimait si franchement Proudhon : « Un joli petit animal, mais un animal. »

## R É S U M É

*Cinq stratégies s'offrent aujourd'hui aux femmes : la parité qui serait une vraie révolution ; les quotas législatifs, ou la désillusion ; la bonne volonté des partis, ou l'illusion ; le scrutin de listes qui serait l'avenir ; enfin le vote féminin qui serait la raison.*

## LA PARITÉ, POURQUOI PAS ?

**L**E PR LOUIS FAVOREU, dans une contribution sur la parité publiée dans le dernier rapport annuel du Conseil d'État<sup>1</sup>, ouvre son article en plagiant la célèbre formule d'un de ses collègues : « Laïcité : le mot sent la poudre. » « Parité : le mot sent la poudre », écrit-il donc. Il nous semble rendre compte ainsi, avec justesse, des réactions suscitées par la demande de parité des femmes et des hommes dans la représentation. L'inscription de celle-ci dans la loi est en effet ressentie par des juristes, des philosophes, des politologues, des historiens notamment, comme rien moins qu'une atteinte insupportable à la République. En contribuant voici quelques années à lancer le débat sur le sujet<sup>2</sup>, nous présentons certaines des objections et résistances qui seraient opposées à ce concept. Nous avons cependant sous-estimé l'écho qu'il aurait, la vivacité des réactions et l'ampleur de la discussion juridique et théorique qu'il susciterait.

115

A la différence de la laïcité, la parité ne divise pas la France en deux selon la traditionnelle ligne de fracture droite-gauche. De nombreux sondages montrent que l'opinion, de façon très majoritaire, y est favorable. La France qui décide et dispose de tribunes se montre en revanche majoritairement goguenarde, réservée, voire ouvertement hostile à sa réalisation. Tous les détracteurs de la parité considèrent la sous-représentation des femmes dans les instances de décision, qu'ils décou-

1. 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, p. 395-407.

2. Françoise Gaspard, Claude Servan-Schreiber et Anne Le Gall, *Au pouvoir citoyennes ! Liberté, égalité, parité*, Éd. du Seuil, 1992.

vrent pour la plupart, comme regrettable. Mais ils estiment qu'une évolution de cette situation, qui donne de la scène publique française actuelle une image archaïque, se produira « naturellement » et qu'il suffit, pour reprendre la formule chère à François Mitterrand, de « laisser le temps au temps ».

En quelques années, la question de la parité femmes-hommes dans la représentation est devenue un sujet si incontournable que l'Assemblée nationale en débat, qu'une mission sénatoriale est créée pour en traiter et que le Conseil d'État, dans son rapport d'activité pour l'année 1996, l'examine. La parité s'est imposée dans le débat. Le pays réel, à travers un mouvement d'opinion, a forcé la réflexion en proposant une solution pour remédier à la masculinisation du pouvoir. Mais le « haut » de la société, en s'appuyant sur une fraction de l'élite intellectuelle qui confirme le goût national pour le débat de principe, est entré en résistance.

#### DU SUCCÈS DE L'IDÉE DE PARITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LA VIE PUBLIQUE

La demande de parité ne constitue pas une lubie nationale. Elle traverse toutes les sociétés qu'elles soient développées ou non, démocratiques ou non. Elle est même à l'ordre du jour dans les pays du Nord de l'Europe où pourtant les femmes représentent plus de 30 % des élues. « Le monde doit être cogéré par les femmes et les hommes pour être mieux administré » : qu'il s'agisse d'environnement, de famille, de développement ou encore de vie urbaine, les ONG féminines ont fait entendre cette phrase dans tous les grands forums internationaux. « Parité », le mot a résonné dans toutes les conférences thématiques de l'ONU depuis le début de la décennie. Il a été un thème majeur de celle de Pékin consacrée à l'égalité des femmes et des hommes en septembre 1995. Au point que ce simple mot a constitué un enjeu de la conférence gouvernementale pour être finalement abandonné au profit de celui « d'équilibre », considéré comme moins contraignant.

La première cause de la popularité de la revendication se situe à la rencontre de la crise de nos sociétés et de ce constat, aussi trivial qu'incontournable : au plan local, national ou supranational, dans les gouvernements et les assemblées élues comme au sommet des entreprises privées, les hommes se retrouvent entre eux. C'est entre eux qu'ils disposent de l'avenir du monde, votent des lois destinées à

s'appliquer à toutes et tous, décident de l'urbanisme, définissent des stratégies financières, industrielles, commerciales. Ils se cooptent et désignent les membres des conseils et comités divers qui sont chargés de les conseiller. Une femme, deux ou trois au mieux, font quelquefois partie de ces cénacles. Elles sont en si petit nombre qu'on les remarque sur les photos. Elles ne sont pas regardées comme des femmes semblables aux autres mais comme des personnalités assurément dotées de qualités rares. Elles permettent de croire que l'égalité a triomphé : la vie publique est bien devenue mixte puisque les femmes ne sont plus empêchées d'y accéder. Il suffit, pour le prouver, qu'une seule jupe ou qu'une paire de talons hauts figurent sur le cliché.

Le combat des femmes pour l'égalité n'aura donc pas été vain : l'inégalité entre les sexes dans la représentation et l'administration des nations ne passe désormais plus totalement inaperçue. Le décalage entre l'évolution de la situation des femmes et leur sous-représentation a commencé d'étonner et de choquer. Et surtout d'être analysé comme le résultat d'une exclusion dont il convient de comprendre les ressorts et de démonter les mécanismes. Pourquoi si peu de femmes, voire aucune, dans les instances de pouvoir ? Le temps n'est plus où on pouvait dire qu'elles ne disposaient pas (encore) d'un capital suffisant de diplômes ou de formation. Si l'on prend le cas de la France, voici plus d'un quart de siècle que les filles sont plus nombreuses que les garçons à suivre un cursus universitaire. Et justement dans les filières qui ont fourni à la République des avocats et des professeurs ses cadres politiques et sa haute fonction publique : les lettres et le droit. L'explication de la rareté des femmes dans la décision par le retard dont elles seraient structurellement victimes ne tient donc plus.

Résiste davantage un lieu commun que même les universalistes les plus sourcilleux entonnent toujours, avec une bonne foi confondante : « On ne trouve pas de femmes. » Si celles-ci ne font pas de politique, ne sont pas directrices d'administrations centrales ou professeurs d'université, c'est, prétendent-ils, qu'elles ne le veulent pas, qu'elles privilégient la vie privée plutôt que la vie publique et professionnelle et n'ont pas le goût de la lutte pour le pouvoir. Le désir d'accéder à des postes de responsabilité serait-il donc lié au sexe biologique ? On comprend en tout cas qu'à partir de ce préjugé les femmes qui accèdent à ce type de fonctions soient toujours regardées comme des personnes « déplacées ». Pour rejoindre les hommes dans la carrière, elles ont développé des qualités considérées comme masculines. Celles-ci leur ont certainement fait négliger leur rôle « naturel » de mères et d'épouses. Il leur manque

donc ce « quelque chose » qui serait le propre des femmes. Telle est l'une des conséquences de la disparité numérique au profit des hommes : le masculin continue à servir de référent.

118 Pourtant les recherches se sont multipliées qui montrent que le « plafond de verre » auquel se heurtent les femmes n'a rien à voir avec la nature, mais tout avec l'histoire et la culture. Une réponse vient d'être fournie en France au vieux refrain des responsables politiques qui attribuaient aux femmes elles-mêmes la responsabilité de leur faible pourcentage dans les assemblées. Le parti socialiste a décidé, avec vingt ans de retard par rapport aux partis sociaux-démocrates des pays nordiques, de réserver 30 % des circonscriptions à des femmes à l'occasion des élections législatives qui devaient avoir lieu au printemps de 1998 et ont été avancées d'une année ou presque. La décision de présenter davantage de femmes (elles comptaient pour seulement 8,7 % des candidats socialistes en 1993) a été imposée par le sommet. L'appareil comme les cadres intermédiaires l'ont mal vécue. Pendant des semaines, on a entendu répéter qu'on ne trouverait pas les candidates. Or, non seulement les femmes n'ont pas manqué à l'appel mais, dans nombre de ces circonscriptions, pourtant particulièrement difficiles pour les socialistes, on a assisté à des affrontements entre plusieurs candidates potentielles.

La revendication de parité, c'est une des raisons fondamentales de sa popularité chez les femmes, a permis de soulever la montagne de résistances que suscitait l'idée de quotas comme moyen de corriger l'inégalité des sexes dans la vie publique. Les femmes, en France comme ailleurs, ont toujours manifesté des réserves à l'égard de mesures qui consistent à leur réserver 20 % ou 30 % des postes. Elles les ont ressenties comme humiliantes puisque les femmes ne comptent pas pour 20 % ou 30 % de la population. Elles y ont vu – non sans raisons – une méthode compensatoire et cosmétique qui fonctionnerait comme un plafond indépassable si elle ne s'inscrivait pas dans une perspective d'équilibre. Les 20 % ou 30 % atteints, rien ne bougerait plus. Sauf dans les pays nordiques – où cette technique a été utilisée comme une étape vers l'égalité –, les quotas de sexe ont en effet généralement fonctionné comme les quotas laitiers. La situation des candidates socialistes à l'occasion des élections législatives de 1997 en est l'illustration. Sans la consigne très ferme du dirigeant du PS d'aboutir à 30 % de candidates, il est vraisemblable qu'on aurait été loin de ce pourcentage. Mais, en même temps – une recherche en cours contribuera à le montrer –, ce qui devait être un plancher (« au moins 30 % ») ne l'a pas été. Un plafond, plutôt, pas même atteint.

A deux reprises, la technique du quota au bénéfice des femmes a fait, en France, l'objet d'un débat parlementaire. Elle ne concernait que les seules élections municipales, pour les seules communes de plus de 3 500 habitants et uniquement pour les listes de candidats à ces élections. Le projet de loi présenté en 1979 par Monique Pelletier a été voté par l'Assemblée nationale en 1981. En raison du calendrier politique, il n'a pu être soumis au Sénat : le septennat de Valéry Giscard d'Estaing arrivait à échéance, l'élection de François Mitterrand et des élections législatives amenant à l'Assemblée une nouvelle majorité contribuaient à enterrer le texte. Ce serpent de mer a resurgi subrepticement sous la forme d'un amendement à une loi électorale portant sur les scrutins municipaux, en 1982. On sait que la loi a été votée contenant, sans exposé des motifs, cet article « quota » qui s'y introduisait comme un cheveu sur la soupe. Et qu'elle a été soumise au Conseil constitutionnel par l'opposition de l'époque qui contestait plusieurs de ses articles. Mais pas celui qui nous intéresse. La haute juridiction, pourtant, décidait de l'examiner... Pour l'annuler. La décision a fait couler beaucoup d'encre dans les revues de droit public. Moins pour procéder à une analyse de fond que pour s'indigner de l'autosaisine du Conseil.

119

Les féministes pour leur part ne se sont guère attachées à cet événement jurisprudentiel. Défendre un quota de 25 % de l'un ou l'autre sexe sur les listes municipales n'était assurément pas mobilisateur. D'autant plus que le mouvement féministe français issu des années 1970 a largement tourné le dos à la politique institutionnelle. L'adhésion des associations féminines et féministes (il est d'usage pour des raisons historiques d'opérer la distinction) à la parité, le fait qu'elles aient dépassé leurs divergences classiques pour opérer des convergences sur ce sujet attestent certainement d'un tournant du féminisme français. Ils montrent aussi que cette revendication d'un partage du pouvoir, comme le fut la bataille pour le suffrage, s'inscrit dans la longue lutte pour l'égalité et la démocratie. Les quotas apparaissent aujourd'hui comme une étape, mais en aucun cas comme une fin. La parité dans la représentation, c'est tout simplement l'application du principe d'égalité des personnes qui forment le genre humain : autant de femmes que d'hommes dans les assemblées élues ainsi que dans les conseils et comités consultatifs nommés par l'exécutif et le législatif pour concourir à la décision publique.

## LES RÉSISTANCES À LA PARITÉ

On peut aisément admettre que les hommes politiques résistent à la demande de parité. Le nombre des postes étant limité, une femme de plus, c'est un homme de moins. On peut donc comprendre que l'entrée en nombre des femmes dans les assemblées dérange les plans de ceux qui détiennent ou espèrent conquérir des mandats, introduisant une concurrence inattendue. Il faudrait aussi analyser les inquiétudes (conscientes ou non) des membres du milieu politique devant la menace d'entrée massive de femmes dans les directions des appareils partisans et les assemblées. Ce milieu fonctionne comme un club dont la culture masculine risque d'être mise en cause. Tant qu'elles sont en petit nombre, les femmes s'alignent, tant bien que mal, sur le modèle dominant et ne le menacent pas. Mais que se passerait-il si, fortes d'un effet de masse, elles contestaient les règles et les rites du débat politique par exemple ? Les quelques études dont on commence à disposer – et qui concernent surtout les pays nordiques, où les élues ont dépassé le seuil des 30 % – tendent à montrer que les femmes ont permis de mettre à l'ordre du jour des questions qui n'y figuraient pas, en particulier celle du temps de la politique et de la gestion. Or cette affaire du temps n'est évidemment pas neutre. La soulever c'est contester la séparation qui s'est construite au XIX<sup>e</sup> siècle entre ce qui est considéré comme public et ce qui ressortirait au seul privé. Que les femmes posent la question des horaires des réunions et de leur durée, par exemple, conduit à introduire dans le débat politique rien moins que la persistance du non-partage du travail domestique.

Il est *a priori* plus étonnant que des intellectuels combattent la parité, et surtout qu'ils le fassent avec une telle vigueur et en n'évitant pas l'outrance. Ainsi de l'historien François Furet, qui est allé jusqu'à qualifier l'idée de « fasciste<sup>3</sup> ». Ils invoquent les grands principes de la République pour démontrer que, si l'objectif est louable, la méthode proposée est insupportable. Ce faisant, ils avancent des arguments qui nous paraissent manquer de rigueur et être marqués du sceau de l'idéologie.

Nous rangerons sous la première rubrique deux antiennes de ce débat : inscrire la parité dans le droit porterait atteinte à la liberté des électeurs et ouvrirait la porte à des revendications de type communau-

3. Propos exprimés dans l'émission *Réplique* de France Culture le 10 mai 1997.

taire. Dans ses « Considérations générales sur le principe d'égalité », le dernier rapport du Conseil d'État révèle que cette haute juridiction s'était prononcée négativement, pour ces deux motifs, sur le projet de loi de Monique Pelletier d'un quota de 20 % de l'un et l'autre sexe sur les listes municipales. Le premier motif, qui a été repris depuis par des adversaires de la parité, ne laisse pas de surprendre. De quoi parle-t-on lorsqu'on invoque la « liberté de l'électeur » ? L'électeur est-il libre de choisir son candidat ? A l'évidence non. Il choisit entre les candidats présentés par les formations et groupements politiques. La liberté des électeurs est donc singulièrement filtrée. Que les partis soient contraints, par la loi, de présenter autant de femmes que d'hommes n'y changerait rien, sauf qu'il y aurait davantage de candidates. Ce ne sont donc pas les électeurs qui verraient leur liberté entravée, mais les partis et leurs appareils. Il est d'ailleurs paradoxal que ceux qui invoquent cet argument renvoient la solution de la rareté des femmes dans les assemblées aux partis eux-mêmes : c'est précisément parce que les partis ont tant de difficultés à évoluer qu'il est utile de les y contraindre.

121

On voit d'ailleurs mal pourquoi il faudrait voter une loi pour interdire le cumul des mandats (on pourrait, après tout, en appeler également à la sagesse des partis) et pas une loi sur la parité. Le but, aussi bien pour la parité que pour l'interdiction du cumul des mandats, est d'imposer des règles aux organisations partisans qui, de même qu'elles se révèlent incapables de limiter la boulimie des politiques, ont toutes les peines du monde à s'ouvrir aux femmes autrement qu'à dose homéopathique. Il faut de toute évidence supprimer tout cumul des mandats. Encore convient-il de ne pas croire – ou faire croire – que l'interdiction du cumul réglerait, comme par miracle, la question de la présence des femmes dans les assemblées ! La loi de 1985 limitant le cumul (de façon très insuffisante, il est vrai) n'a eu aucun effet sur la représentation féminine. Une loi plus radicale en la matière n'aura certainement que des conséquences marginales en termes de représentation par sexe.

Seconde antienne : la menace du communautarisme. L'argument est que, les femmes étant « des hommes comme les autres », il serait contraire à l'universalisme de prendre des mesures les concernant au risque de devoir accéder, ensuite, aux éventuelles demandes de « communautés » qui s'estimeraient mal représentées. Mêler le débat sur le communautarisme à la revendication paritaire, c'est faire preuve de confusion intellectuelle en comparant ce qui n'est pas comparable. Les femmes, si elles constituent une catégorie civile, ne sauraient être assimilées ni à une communauté ni à une catégorie sociale, religieuse ou

ethnique, puisqu'elles sont dans toutes. Les femmes ne constituent pas une entité séparée de la société globale, mais vivent au sein de chacun des groupes, des catégories voire des communautés qui la composent. Et leur revendication d'égalité, de dignité et de justice traverse tous ces groupes, catégories ou communautés. Elle est d'ailleurs certainement de nature à miner des communautés ethniques ou religieuses qui demeurent fondées sur le patriarcat.

122 D'autres pourfendeurs de la parité reconnaissent que les deux arguments qu'on vient d'examiner ne sont pas fondés. Leur résistance à l'égard de la parité dans la loi est cependant tout aussi ancrée dans une lecture que nous qualifierons de républicaine du concept de citoyen. Celui-ci, disent-ils, est neutre et doit le demeurer. Lui donner un sexe reviendrait à opérer une rupture avec notre tradition d'universalité de la loi qui ne connaît que la personne. L'argument, apparemment séduisant, ne résiste pas à l'examen historique et juridique. L'universel s'est en effet passé des femmes pendant longtemps. *L'agora* a été en droit, jusqu'à une date récente, exclusivement masculine. L'intégration de l'égalité dans le droit a été pour les femmes chaotique et discontinue. L'égalité juridique ne se traduit toujours pas, quoi qu'on dise, par l'égalité réelle ni même formelle. La juriste Éliane Vogel-Polsky remarque avec justesse que « l'idéal d'égalité des femmes et des hommes n'a jamais été reconnu comme un principe fondamental, d'ordre philosophique ou juridique, consacré par le système politique, mais au contraire comme une question ayant un caractère subsidiaire ». Et, ajoute-t-elle, cette égalité est « la seule qui ait été et soit encore conjoncturelle, fragmentaire et diachronique, c'est-à-dire traitée en droit par une succession de faits ou de textes juridiques séparés »<sup>4</sup>.

Il est utile de lire le rapport du Conseil d'État pour mesurer la difficulté qu'ont des juristes à penser l'égalité des sexes. La haute juridiction opère un important retournement en admettant que la loi peut traiter inégalement les personnes (au plan fiscal) ou le territoire (en accordant des mesures particulières à telle région ou quartier), dès lors que son objectif est de parvenir à l'égalité. Mais elle reste en panne en ce qui concerne l'égalité des femmes et des hommes. Alors qu'il s'agit, en l'espèce, de garantir par la loi le principe d'égalité (principe qui fait partie de notre « bloc constitutionnel »), la seule notion de non-

---

4. Éliane Vogel-Polsky, « Les impasses de l'égalité », *Parité-Infos*, hors-série n° 1, mai 1994.

discrimination continue de prévaloir : égalité *entre* les femmes et les hommes donc, mais pas égalité *des* femmes et *des* hommes. C'est donc toujours aux femmes que revient l'obligation de faire la preuve de la discrimination et de se contenter d'une égalité des chances qui demeure fictive.

Or la fonction de la loi, dans une démocratie, c'est d'abord de remédier aux inégalités. La crainte que nourrissent des féministes de voir l'inscription de la parité dans le droit ancrer l'existence des deux sexes et légitimer la « différence », au risque d'entériner la hiérarchie entre l'un et l'autre, nous paraît légitime compte tenu du poids de l'histoire. Il est cependant paradoxal de prétendre qu'une mesure d'égalité puisse nuire... à l'égalité. Ou il faudrait alors que les universalistes qui défendent cette position soient cohérents et demandent que la référence au sexe disparaisse totalement du droit. Il semble, en effet, qu'ils fassent l'impasse sur le fait que le sexe est une donnée incontournable de la construction juridique, sociale et culturelle. Dans les pays démocratiques, l'identité civile des individus ne comporte pas la mention de la couleur de la peau ou de l'origine ethnique. Partout, en revanche, le premier acte civil qui préside à l'avènement d'un individu est sa déclaration devant l'autorité publique. Celle-ci comporte la mention du sexe constaté. Et de ce sexe civil, homme ou femme, va dépendre le destin social de chacun. Ne plus mentionner le sexe à la naissance est évidemment utopique. Il convient donc, pour construire de l'égalité, de le prendre en considération pour corriger ses effets sociaux. Car, ainsi que l'a écrit Blandine Kriegel, « on est toujours, lorsqu'on est un humain, homme ou femme<sup>5</sup> ». Et toujours discriminée et marginalisée parce que femme.

123

Il est évident que la parité ne suffira pas à instaurer la démocratie et à résoudre toutes les inégalités. Compte tenu du fonctionnement des systèmes politiques, si elle était appliquée demain, les femmes sélectionnées par les partis seraient probablement, au moins dans une phase intermédiaire, choisies (par les appareils demeurés masculins) en raison d'une conformité attendue et certainement pas de leur féminisme. Le choix des électeurs s'opérant sur une base politique, il est tout aussi évident que des conservatrices, et éventuellement des adversaires de la démocratie, seraient élues. Ce n'est pas la parité qui serait alors en cause, mais l'état du débat politique. La parité dans la représentation

5. Blandine Barret-Kriegel, « La parité ? Une évidence ? », *L'Express*, 10 octobre 1996.

constituerait, en tout cas, une évolution du statut de la parole publique. Non pas parce que les femmes sont différentes des hommes, mais parce que l'expérience et l'expertise des unes et des autres, en raison de la construction du genre, ont fait que les unes et les autres ont une appréhension différente, aujourd'hui, des mots et des choses, de l'espace et du temps. C'est parce qu'ils dominent numériquement dans les lieux de pouvoir que les hommes oublient cette commune humanité des femmes et des hommes.

124 Dans un livre à succès, Mona Ozouf soutient la thèse d'une *singularité française* qu'elle explique par l'exquise courtoisie qui régnerait ici dans les relations hommes-femmes<sup>6</sup>. Exquise courtoisie que celle de ce député socialiste qui lance à sa collègue Suzanne Sauvaigo, alors qu'elle interpelle le ministre de l'Intérieur à propos du viol d'une policière dans le RER : « Ce n'est pas à vous que ce serait arrivé. » Exquise courtoisie de ce sénateur RPR qu'on entend dire, alors que la députée Nicole Catala monte à la tribune : « Avec elle, c'est le concert des vagins. » On peut espérer que, dans des assemblées paritaires, de tels propos n'auront plus cours : imagine-t-on en effet qu'un homme ose les prononcer dans une assemblée composée d'autant de femmes que d'hommes ? On peut espérer surtout que des dimensions de la vie quotidienne, économique, sociale, internationale, qui aujourd'hui ne sont pas prises en considération, le seront. Dire cela, ce n'est pas, une fois encore, donner des gages à une conception essentialiste de l'humanité. Des femmes et des hommes peuvent, pour des raisons philosophiques ou par choix tactique, défendre la parité en arguant d'une différence ontologique entre les femmes et les hommes. C'est leur droit et leur choix. Notre combat pour la parité se situe dans une autre perspective, celle de l'égalité des sexes fondée non pas sur une différence glorifiée, non pas sur une différence niée, mais sur une différence dépassée, reconnue pour être mieux évacuée là où elle produit de l'inégalité. C'est Joan Scott qui a, mieux que quiconque, montré que la querelle entre égalitaires et différencialistes dans le débat théorique français est au fond un faux débat<sup>7</sup>.

« Il n'y a pas de jour pour le suffrage universel, il n'y a pas de jour où toutes les créatures humaines, quelles qu'elles soient, puissent être appelées à exercer des droits politiques. » Moins d'un an sépare cette

6. Mona Ozouf, *Les Mots des femmes. Essai sur la singularité française*, Fayard, 1995.

7. Joan Scott, *Only Paradoxes to Offer, French Feminists and the Rights of Man*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 1996.

déclaration de Guizot de l'adoption par le Gouvernement provisoire, le 3 mars 1848, du texte suivant : « Le suffrage sera direct et universel, sans aucune condition de cens. » Un universel réservé, pendant près d'un siècle on le sait, au genre masculin. Faudra-t-il une révolution pour que l'égalité des femmes et des hommes dans la représentation et l'administration de la nation soit regardée comme « naturelle » ? On peut espérer que non. Parfaire la démocratie, c'est toujours prendre des risques, mesurer les avantages et les inconvénients possibles de mesures volontaristes, oser expérimenter pour construire une société plus équilibrée. La parité, disent les uns, en s'enfermant dans un débat théorique sur une interprétation figée des valeurs de la République, constituerait une rupture dangereuse. C'est faire preuve de conservatisme, choisir le *statu quo* et l'inégalité figée. Nous préférons penser que la République est susceptible de s'adapter pour se moderniser, surtout quand ses valeurs fondatrices sont mises en défaut à l'épreuve des faits. La parité est précisément de nature à permettre aux femmes et aux hommes d'entrer vraiment dans l'universel.

125

## R É S U M É

---

*La revendication de parité dans les assemblées élues a connu, depuis le début de la décennie, un important succès dans l'opinion. Elle heurte en revanche des intellectuels qui considèrent que son inscription dans la loi serait contraire aux principes de la République. Ce texte répond à des objections entendues depuis que la parité est devenue un objet de débat et soutient l'idée qu'elle est une condition de réalisation de l'universel.*



---

ÉVELYNE PISIER  
ELENI VARIKAS

# FEMMES, RÉPUBLIQUE ET DÉMOCRATIE

L'AUTRE DANS LA PAIRE ? \*

Vous proclamez deux natures ! Eh bien demain [...] vous ferez une part plus ou moins large à l'une qu'à l'autre ; vous ferez peut-être involontairement prédominer l'une sur l'autre ; et bientôt nous aurons une bonne et une mauvaise nature, un pêché originel [...] ; vous serez de Dieu, moi du démon.

127

Claire Démar, *Ma loi d'avenir*, 1832

L'IDÉE PARITAIRE MARQUE UNE ÉTAPE décisive dans la transformation des thèmes féministes. Dans le contexte idéologique des années 1970, l'appartenance sociale primait sur l'identité sexuelle : seuls les partisans d'un féminisme « essentialiste » eussent revendiqué la parité au nom d'un repli identitaire et d'un groupe homogène, « non mixte », convié à rester d'abord « entre soi ». Aujourd'hui, dans un contexte nouveau, cette revendication fait signe au contraire, au nom d'un impératif de mixité, vers une « société cogérée à la fois par les femmes et les hommes », dans la perspective d'une rénovation du système démocratique. Au-delà du féminisme, le débat sur la parité enrichit donc la réflexion sur les principes fondateurs d'une République démocratique.

La démocratie tient sa force comme sa fragilité de ce qu'elle n'est pas un modèle figé<sup>1</sup>. Lorsqu'elle ne se contente ni d'un simple mot d'ordre

---

\* Cet article est une première version de développements à paraître dans *Les Premières*, de Françoise Barret Ducrocq et Évelyne Pisier, Flammarion, 1997.

1. Claude Lefort, *L'Invention démocratique*, Fayard, 1981.

stratégique ni d'une simple table rase du passé, lorsque, au nom d'une sorte de « ferveur utopiste », elle prétend contribuer à l'indispensable « invention » permanente de la démocratie<sup>2</sup> et faire « reculer les restes antidémocratiques du gouvernement républicain<sup>3</sup> », la revendication paritaire apporte une pierre indispensable à cette reconstruction conceptuelle.

128 Mais elle nous paraît relever d'un argumentaire doublement dangereux à la fois pour les femmes et pour la démocratie. Non qu'il s'agisse d'émettre une quelconque réserve sur la légitimité d'un combat : scandaleuse est l'absence des femmes dans les assemblées politiques comme dans tous les lieux de pouvoir. Mais la revendication de parité en politique risque de réactiver l'idée que les femmes ne peuvent agir qu'au nom de leur spécificité féminine, une idée « qui fonctionne comme une catégorie de pensée préconstruite » et qui reconduit, sous le couvert d'une nouvelle affirmation de la différence, la vieille « injonction masculine à l'altérité féminine »<sup>4</sup>.

Les partisans de la parité prétendent mettre fin au faux débat qui aura « empoisonné » le féminisme français en opposant les tenants du différencialisme et de l'universalisme. Il serait urgent, désormais, de concilier égalité et différence. Ils ont raison et tort à la fois : si l'égalité et la différence ne sont pas opposables, c'est tout simplement parce que l'égalité suppose les différences. L'erreur n'est donc pas là où on la dénonce ordinairement : ce n'est pas la démocratie qui est exclusive, c'est l'exclusion qui est antidémocratique. Aussi bien, et tel n'est pas le moindre de ses mérites, la revendication paritaire nous oblige-t-elle à repenser la portée du principe démocratique dans ses rapports avec la « tradition républicaine » en France.

En cette fin du XX<sup>e</sup> siècle, en France, les femmes font-elles partie du peuple ? Ont-elles les mêmes droits que les hommes ? Sont-elles supposées libres et égales comme n'importe quel citoyen ? D'où vient qu'en cette République qui se proclame « démocratique et sociale »

---

2. Telles semblent par exemple les positions de Jean Vogel, « La parité est-elle en contradiction avec la démocratie ? », *Parité-Infos*, octobre 1995, ou de Blandine Barret-Kriegel, « La parité ? Une évidence ? », *L'Express*, 10 octobre 1996.

3. Blandine Barret-Kriegel, « Les femmes et la citoyenneté », *Parité-Infos*, décembre 1994.

4. Sandrine Garcia, « Quelques "lectures" récentes de la division sexuelle en sociologie de la famille, ou comment intégrer les analyses féministes sans la dimension critique de leur contenu », in Éliane Viennot, dir., *La Démocratie à la française ou les Femmes indésirables*, Cahiers du CEDREF, Paris-VII, 1996.

elles soient quasiment exclues de la représentation nationale et de tous les centres de décision, et qu'elles subissent encore de telles discriminations dans le domaine du travail et de l'emploi ? Et comment faire cesser cette injustice ?

A ces questions, les partisans de la parité apportent une réponse dont la simplicité fait la force : la République démocratique a exclu les femmes « en tant que femmes », et il est urgent de prendre les mesures constitutionnelles ou législatives qui s'imposent pour les inclure « en tant que femmes ».

Mais cette réponse procède d'un regard historique hâtif et de pré-supposés théoriques erronés. Oui, les femmes ont bien été exclues « en tant que femmes », mais cette exclusion est loin d'être la conséquence logique du principe démocratique ; la traiter ainsi, c'est compromettre autant la cause des femmes que celle de la démocratie. Aussi, vaut-il mieux inverser la proposition et considérer en quoi une telle exclusion a, au contraire, un caractère profondément antidémocratique. Ce qui nous évite d'enfermer les femmes, en prenant l'effet pour la cause, dans une identité unique et essentielle et de fonder la cité sur la dualité des genres.

129

Considérer la démocratie comme responsable de l'exclusion des femmes, c'est procéder à une série de contresens historiques et théoriques. Si l'incapacité politique des femmes est une configuration spécifiquement moderne, elle n'est pas inventée par le siècle des Lumières pas plus qu'elle n'est inaugurée par la Révolution française. Il importe donc de distinguer les naissances et les constructions historiques distinctes de la république et de la démocratie.

## I. RÉPUBLIQUE SANS FEMMES ET SANS DÉMOCRATIE

République et démocratie : deux mots parfois bien difficiles à distinguer aujourd'hui. Pour diverses raisons. D'abord parce qu'ils ont fait l'objet de multiples accaparements : combien de régimes monarchiques ressemblent actuellement à s'y méprendre à des républiques et combien d'ainsi nommées démocraties ne furent ou ne sont encore que le déguisement d'absolutismes autoritaires, voire totalitaires ? En outre, pour désigner le régime français, ces mots ont tendu à se superposer dans une convergence de significations : de fervents partisans de l'universalisme le nomment en toute bonne foi républicain ou démocratique.

Selon les termes mêmes de sa Constitution, la France est non seulement une République, mais une République démocratique. Enracinée

dans un contexte philosophique et portée par une construction historique spécifique, l'expression « République démocratique » désigne un régime dans lequel le pouvoir du peuple est au fondement de la souveraineté et où les individus sont supposés naître et demeurer libres et égaux. Certes, cette affirmation connaît des « aménagements », et non des moindres : dans le cadre de l'État-nation, pouvoir territorial *superiorem non recognoscens*, le « peuple » ne désigne pas l'ensemble des individus, les étrangers étant privés du droit de vote et, par là, d'un certain nombre des droits de l'homme ; quant aux individus, ils ne sont libres et égaux qu'à condition de n'être ni fous, ni criminels, ni mineurs ; et pour tous enfin, l'égalité est conçue comme égalité des droits, ou des chances, comme égalité devant la loi.

130 Au regard de ce schéma théorique, chacun le sait, il reste de sérieux décalages entre le droit et le fait. Et il y aurait bien de la naïveté ou du cynisme à croire que ces décalages ne concernent que les femmes. A leur égard, toutefois, ces décalages entre le droit et le fait conservent-ils une forme spécifique ? Parce que, autrefois, elles ont été exclues « en tant que femmes » ? Une question à laquelle le débat autour de leur présence dans les instances de décision redonne de l'actualité et de la pertinence.

A condition de s'entendre sur le terme d'exclusion. Précisons par exemple que l'exclusion des femmes a depuis toujours été d'un type particulier, qu'elle a impliqué une sorte d'inclusion hiérarchisée dans une promiscuité imposée et que, pour des raisons évidentes, elle n'a jamais donné lieu à une extermination massive. Ainsi précisé, le terme acquiert un sens inédit, au regard d'une République démocratique qui, en son moment fondateur, les a réellement exclues de la citoyenneté et ne les a supposées ni libres ni égales aux autres individus.

Cette exclusion originaire laisse aujourd'hui des traces que les débats autour de la parité ont le mérite d'avoir rendues plus visibles et plus insupportables, même s'ils se focalisent surtout sur l'absence des femmes dans les assemblées représentatives.

Encore faut-il rappeler que l'incapacité politique des femmes remonte à la philosophie d'un État absolutiste, conçu comme *res publica*. La définition du pouvoir légitime qui, chez Bodin, distinguait clairement monarchie et gynécocratie<sup>5</sup> et la doctrine de la transmission masculine du pouvoir grâce à laquelle « le roi ne meurt jamais » ont été

---

5. Jean Bodin, *Les Six Livres de la République*, livre I, chap. 2, 1583. Édition du texte abrégé et présentation par G. Mairet, Le Livre de Poche, 1993, p. 559-561.

systématisées par les juristes du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle dans un rapport étroit avec la codification du pouvoir marital, qui faisait du mariage une transaction dans laquelle la femme perdait sa capacité ultérieure de contracter<sup>6</sup>. Si les doctrines absolutistes des Stuart ont fondé le caractère naturel de la *regia potestas* sur le pouvoir naturel de la *patria potestas*, celles de l'absolutisme français faisaient reposer le pouvoir monarchique sur une analogie avec le régime matrimonial qui donnait aux hommes le droit d'assurer à la fois le gouvernement de l'État et celui de la famille.

L'incapacité politique des femmes a ensuite été reformulée par la doctrine contractualiste qui les excluait du contrat fondateur du pouvoir légitime moderne. Dans sa version absolutiste, l'assujettissement des femmes dans la famille constituait une domination politique (Hobbes), tandis que, dans sa variante constitutionnaliste, il procédait d'une domination naturelle, prépolitique (Tyrell, Sydney, Locke). Mais, dans les deux cas, le droit conjugal a institué l'incapacité politique des femmes au nom du principe fondateur de la communauté politique moderne : nul ne peut être soumis à deux maîtres.

131

Or, on l'oublie souvent, ce principe, qui affirmait la nécessité impérieuse de ramener les volontés multiples à une seule volonté, visait à délégitimer la démocratie, ce gouvernement de multitude qu'avec effroi on voyait émerger comme une des possibilités théoriques de la communauté politique profane. Jean Bodin l'avait annoncé dès 1576 : une Res Publica démocratique (« état populaire ») serait invivable puisque « l'égalité des biens, de puissance, d'honneur, de commandement qu'on veut faire en l'état populaire [...], tout cela est incompatible en la famille<sup>7</sup> ». Il mettait en garde les futurs amateurs et leur lançait un défi que la démocratie, on le sait, aura du mal à relever jusqu'à nos jours : « fais-le dans ta maison<sup>8</sup> ».

Certes, ce défi ne prend sa pleine signification qu'à partir du moment où le droit naturel et le contrat, sapant les fondements organicistes du pouvoir légitime, font remonter la communauté politique, et

6. Cf. Antoine Loysel, *Institutes coutumières*, 1607, et Robert Joseph Pothier, *Traité de la puissance du mari sur la personne et les biens de la femme*, 1768. Pour une démonstration plus systématique, cf. Sarah Hanley, *Les Lits de justice des rois de France. L'idéologie constitutionnelle dans la légende, le rituel et le discours*, Aubier, 1991.

7. Jean Bodin, *op. cit.*, livre VI, chap. 4, p. 535 ; voir aussi livre I, chap. 2, p. 70.

8. *Ibid.*, p. 535.

132 toute autre société humaine, au consentement libre des individus de la multitude. Les pratiques dissidentes des sectes religieuses aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles (baptême adulte, remplacement du mariage officiel et de sa dissolution par une déclaration des intéressés, prise de parole et liberté de prêcher pour tous et pour toutes) révèlent les implications dangereuses de ce contractualisme individualiste, qui explose, pendant la guerre civile anglaise, dans la pluralité des positions sur la liberté politique et la tolérance<sup>9</sup>. Associée à la contestation des rapports hiérarchiques dans la famille, la monstruosité de la « multitude à plusieurs têtes » menace en même temps que le monarque tous les Anglais nés libres : « ils n'auront plus jamais de paix dans leurs familles, ils ne pourront même pas commander leurs femmes, leurs enfants, leurs serviteurs<sup>10</sup> ». Agité contre la liberté de conscience et le consentement fondé sur le jugement individuel, l'épouvantail de la « guerre civile » est efficace : il révèle les conséquences ultimes d'une vision de la communauté politique créée par « chaque individu particulier, homme ou femme [...] tous étant naturellement égaux en puissance, dignité, autorité et majesté », et si « personne n'a naturellement d'autorité sur un autre que [...] par acceptation réciproque, par consentement »<sup>11</sup>, il est permis de penser et d'agir comme si tous avaient le même droit à l'élaboration des règles de la vie commune – « non seulement les hommes, mais les femmes [...] non seulement les personnes âgés, mais les jeunes ; non seulement les supérieurs, mais les inférieurs, non seulement ceux qui disposent d'une éducation universitaire, mais même les domestiques et les bonnes à tout faire<sup>12</sup> ».

Menace de « désordre » et d'« indifférenciation », cette logique démocratique, qui pourrait faire croire à « chaque garçon et chaque fille capable de lire l'anglais<sup>13</sup> » qu'ils peuvent avoir un jugement propre, est à l'origine du postulat hobbesien selon lequel le « gouverneur doit être un », dans la famille comme dans l'État. La leçon ne sera pas perdue

---

9. Cf. *The Putney Debates*, 1647, et *The Whitehall Debates*, 1648. Publiés dans *Puritanism and Liberty. Being the Army Debates (1647-49). From the Clarke Manuscripts*, éd. A.S.P. Woodhouse, Londres, Everyman's Library, 1992.

10. Edwards, *Gangraena*, 1646.

11. John Lilburne, *The Freemans Freedome Vlicated*, 1646. Les *Niveleurs* sont en effet le premier mouvement politique de la modernité qualifié de *démocratique*.

12. Mary Rande Cary, *Twelve Humble Proposals to the Supreme Governours of the Three Nations now Assembled at Westminster*, 1647 et 1651.

13. Thomas Hobbes, *Behemoth : The History and the Causes of the Civil Wars of England*, in *The English Works of Thomas Hobbes*, Londres, 1839-1845, vol. VI, p. 167, 171.

pour les partisans de la monarchie constitutionnelle, qui s'emploieront à préciser que le Peuple susceptible de voter le contrat fondateur de la République est composé de « Pères de famille et Hommes libres », mais non des membres dépendants et des domestiques, « ne possédant pas de biens propres », pas plus que des femmes, « incluses en la personne de leur mari et en général incapables pour les fonctions civiques »<sup>14</sup>.

Inscrite dans le droit, dès le XVII<sup>e</sup> siècle, cette inclusion spécifique fonde l'incapacité politique des femmes sur leur incapacité à se gouverner, incapacité assurée par le statut de la *feme covert* dont « l'être même », « son existence légale », est « suspendue pendant le mariage, ou du moins incorporée et consolidée dans celle de son mari »<sup>15</sup>. Celui-ci disposera dorénavant des moyens légaux pour modeler par la coercition « non seulement les actions mais aussi les désirs<sup>16</sup> » de sa femme, des moyens pour assurer la « paix de la famille » et ramener – si nécessaire par l'usage de la violence physique<sup>17</sup> – les volontés et les jugements de ses membres à une seule volonté, la sienne<sup>18</sup>. Si le législateur fonde la soumission des femmes sur la nature prépolitique de la domination de sexe, il prend cependant les dispositions nécessaires pour que, dans cette société qui émerge de la « glorieuse » révolution, la signification politique de cette soumission n'échappe à personne : tandis que le meurtre de l'épouse est assimilé à celui d'un étranger, le meurtre de l'époux sera assimilé au régicide et puni comme un crime de trahison<sup>19</sup>.

133

Cette institutionnalisation de la soumission symbolique et réelle des femmes dans la famille aura permis de comprendre non seulement que la « souveraineté absolue » de l'époux est une tyrannie, mais aussi qu'elle produit non pas un, mais... « cent mille tyrans ! »<sup>20</sup>.

14. James Tyrell, *Patriarcha Non Monarcha*, 1686.

15. Sir William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England in Four Books*, 4 vol., 1793, vol. I, p. 441.

16. *A Treatise of Feme Covert or, the Lady's Law*, 1732, Préface.

17. Outre la gestion de la propriété de l'épouse et de son usufruit, la limitation de sa liberté physique, son enfermement, l'usage sur elle, les enfants et les domestiques d'une « correction modérée » dont les limites sont laissées à la discrétion du juge. Cf. sir William Blackstone, *op. cit.*, vol. I, p. 445.

18. « Aucun contrat n'est possible entre mari et femme puisque (étant donné la non-existence légale de la femme) ce serait comme si le mari contractait avec lui-même », *ibid.*, vol. I, p. 442.

19. A cette différence près que, tout au long du XVIII<sup>e</sup> siècle, les épouses coupables n'étaient pas pendues mais brûlées (*ibid.*, p. 445).

20. Mary Astell, « Some Reflections upon Marriage », 1700, et « A Fair Way with the Dissenters and their Patrons », 1704, in *Political Writings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 17.

Mais tant que ces tyrans n'exerçaient pas seulement leur pouvoir sur les femmes, mais sur tous les individus « non libres et autonomes », c'est-à-dire l'écrasante majorité de la population, cette contradiction au regard de la doctrine de la limitation du pouvoir politique restait atténuée. Si la soumission des femmes procédait d'une légitimation ambiguë qui s'efforçait de concilier la logique universaliste du contrat et du consentement avec l'assujettissement définitif à une « volonté inconsistante, incertaine, imprévisible et arbitraire <sup>21</sup> », la soumission du plus grand nombre, comme celle des dissidents religieux, procédait d'un contrat également « inique » par lequel l'individu, loin de mettre sa puissance « en dépôt » (Locke), l'aliénait une fois pour toutes à la volonté de l'État. Évitant les pièges d'une référence au droit naturel universel, le nouveau pouvoir fera vite disparaître les notions de « contrat » et de « consentement » de son argumentaire politique <sup>22</sup>.

134

Ainsi, dans la France d'Ancien Régime comme dans l'Angleterre postrévolutionnaire, l'incapacité naturelle des femmes à « se gouverner » assure, en droit comme en fait, leur incapacité politique. Développés dans une symbiose théorique et historique, les rapports de pouvoir qui structurent la famille moderne et ceux qui constituent l'État moderne attachent durablement l'assujettissement moderne des femmes au gouvernement de l'un, à l'unicité et l'indivisibilité du pouvoir. Certes, la logique du contrat et du consentement, constitutifs de l'acte de mariage, inspirera jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle des résistances au pouvoir despotique. Mais ces contestations ne peuvent atteindre leur potentiel explosif dans un contexte politique où le pouvoir despotique ou arbitraire est le pouvoir légitime qui s'exerce sur le plus grand nombre. Et si certaines actions juridiques intentées en France contre l'absolutisme marital sont parfois jugées recevables, ce n'est qu'à titre exceptionnel, dans la mesure où, à l'époque, l'exception constitue encore la règle.

Mais à partir du moment où l'universalisme révolutionnaire promet de transformer les individus de sujets du monarque (assujettis à sa loi

21. « Some Reflections... », *loc. cit.*, p. 18.

22. Le *Bill of Rights* évitera soigneusement de reprendre la référence au « contrat d'origine » qui, dans le projet initial de la Déclaration des droits, justifiait la destitution du roi. Cf. Mark Goldie, « The Revolution of 1689 and the Structure of Political Argument », *Bulletin of Research in the Humanities*, 83, 1978. La légitimité de Guillaume d'Orange sera fondée sur sa qualité de « sauveur » du protestantisme et de l'Église anglicane, de « restaurateur » des libertés des « anglais nés libres ». Cf. Lois Schwoerer, « Propaganda in the Revolution 1688-89 », *American Historical Review*, 82, 1977.

générale en même temps qu'aux lois particulières) en citoyens faisant la loi, l'incapacité des femmes à se gouverner et à gouverner peut enfin être pensée et dénoncée comme une exclusion. A partir du moment où l'exception devient une entorse à la règle générale, l'enfermement des femmes dans la « sphère » du privé peut paraître une injustice. Quand la liberté (d'opinion, de la presse, de réunion, d'association, l'*habeas corpus*, l'inviolabilité de la correspondance, etc.) cesse d'être le privilège de naissance de quelques-uns (les Anglais « nés libres ») pour se transformer en droits appartenant à tous ceux qui ont visage humain, le refus de les étendre aux femmes constitue une exclusion intolérable. Lorsque la *Déclaration* de 1789 expose au grand jour, au nom de l'universalisme, l'imposture du « contrat inique » et affirme qu'il n'y a pas de pouvoir légitime antérieur ou extérieur à la volonté de la multitude de citoyens, alors l'exclusion des femmes du « peuple souverain » acquiert sa pleine signification. C'est en effet au lendemain de la Révolution française que l'« esclavage marital » devient la cible d'un courant politique qui, de Mary Wollstonecraft et des jacobins anglais aux owenistes du XIX<sup>e</sup> siècle, fera de l'autonomie des femmes la pierre de touche d'une véritable démocratie<sup>23</sup>.

135

L'exclusion des femmes devient intolérable, non pas en effet au regard de privilèges de quelques femmes de l'Ancien Régime ou d'un hypothétique projet de mixité dont celui-ci serait porteur, mais au regard du principe démocratique et des droits qu'il accorde aux « individus des deux sexes » : « le droit [...] de consentir à [sa] réunion au corps social », le « droit égal à concourir [...] à la confection des lois et des actes publics et [...] à toutes les élections<sup>24</sup> ».

Dire que la démocratie n'est pas exclusive mais, au contraire, que l'exclusion est antidémocratique n'est pas une simple formule rhétorique. C'est affirmer que l'exclusion des femmes de l'exercice du pouvoir n'est pas seulement une atteinte aux droits des femmes, mais une atteinte à la démocratie. C'est par conséquent s'interroger sur les fon-

23. Cf. Mary Wollstonecraft, *Vindication of the Rights of Man*, 1791, et *Vindication of the Rights of Woman*, 1792, ainsi que les écrits de Godwin et les projets des jacobins anglais, telle la *Pantisocracy* (« pouvoir de tous ») élaborée par Godwin et les jeunes Coleridge et Shelley. Cf. Marilyn Butler, éd., *Burke, Paine, Godwin and the Revolution Controversy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994. Aussi Barbara Taylor, *Eve and the New Jerusalem. Socialism and Feminism in the 19th Century*, Londres, Virago Press, 1983.

24. G. Romme, *Projet pour la Constitution de 1793, « Droits politiques ou souverains »*, art. 1 et 10, in *Paroles d'hommes 1790-93, Condorcet, Prudhomme, Gyomar...*, présenté par Elisabeth Badinter, POL, 1989, p. 138-139.

dements politiques de l'exclusion, sur la part de continuité et de rupture que représente la Révolution par rapport aux principes et aux pratiques politiques qui la précèdent, examiner en quoi ce que l'on appelle la « tradition républicaine » est démocratique et en quoi elle ne l'est pas.

Force est de constater que l'exclusion des femmes ne fut possible que par une transgression du principe démocratique, tandis que leur « inclusion spécifique » dans le « corps politique » ne fut possible que grâce à une reformulation des principes et des pratiques de la *res publica* absolutiste. Transgression du « principe d'égalité qui doit régler toute notre organisation sociale » par l'institutionnalisation de l'hétéronomie contractuelle et juridique des femmes dans le mariage. Transgression du principe de la division des pouvoirs qui érige le chef de famille en juge et partie. Transgression du principe de « souveraineté populaire », au moyen de laquelle une moitié des citoyens obéit à des lois qu'elle n'a pas votées. Transgression, enfin, explicite des « droits politiques ou souverains » de « tout citoyen de l'un et de l'autre sexe » grâce à laquelle les sociétés populaires des femmes sont interdites en 1793<sup>25</sup>.

En jetant « un voile sur les principes » en ce moment fondateur de la tradition républicaine, en reconduisant une tradition politique contre laquelle la Révolution s'était si radicalement dressée, les Conventionnels témoignent d'une difficulté propre à la version française de la République démocratique. L'institutionnalisation de l'incapacité politique des femmes, la dénégaration de leur droit de « se gouverner » et de « gouverner » s'inscrivent dans une continuité incontestable avec les principes et les pratiques politiques de l'absolutisme : la reconduction de « l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance de la royauté », à laquelle les Constituants vont ajouter la régence, réaffirme le principe de la transmission du pouvoir politique « de mâle en mâle ». L'égalité contractuelle des deux sexes qui, comme le proposait le premier projet Cambacérés pour le Code civil, impliquait une gestion commune par les deux époux, leur consentement pour l'aliénation de leurs biens personnels, et la possibilité des actes conservatoires séparés,

---

25. *Ibid.* Il suffira en effet d'une objection fondée sur l'appartenance des femmes au genre humain pour que l'interdiction de l'activité politique des femmes apparaisse telle qu'elle est, comme une entorse au principe démocratique. « Qu'on ne me parle plus de principes. Je demande que *révolutionnairement*, et par forme de mesure de *sûreté publique*, ces associations soient interdites, au moins pendant la révolution », *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 18, p. 298-300.

sera répudiée au nom du principe absolutiste de l'unité du pouvoir, dont la division ne pourrait entraîner que « le désordre et la discorde, l'asservissement et la dégradation morale de l'homme<sup>26</sup> ».

Cette continuité culmine avec le code Napoléon qui, supprimant les quelques avancées de la législation révolutionnaire, entravera jusqu'aux années 1970 l'horizon de la liberté civile, politique et économique des femmes dans la République.

## II. PEUR DE L'UNIFORMITÉ ET TERREUR DU MULTIPLE

En reconduisant le despotisme dans la famille, en radicalisant la séparation sexuée entre privé et public, la République n'a pas su relever le défi bodinien.

Certes, on ne saurait oublier, par un effet de loupe sur la discrimination des femmes, que la même République n'a pas empêché le suffrage censitaire qui exclut aussi un si grand nombre d'hommes. On sait comment une classe sociale a tenté de confisquer à son profit le jeu politique et inventé d'astucieux subterfuges pour freiner la logique démocratique. La République ne s'est démocratisée que lentement, de manière hachée, secouée de luttes de toutes sortes, non terminées et sans doute interminables. L'universalisme n'a pas accouché du jour au lendemain, peu s'en faut, du suffrage universel, même seulement masculin. Mais du moins l'exclusion était-elle prononcée en termes provisoires et partiels.

137

Le rejet des femmes « en bloc », des femmes « en tant que femmes », dans une naturalité radicale située aux antipodes du politique constitué, en revanche, une énigme. Leur différence est différente et leur exclusion prononcée non pas à titre provisoire mais une fois pour toutes, au nom de leur éternelle et spécifique nature. Pourquoi ?

On avance parfois l'hypothèse d'une terreur de la démocratie à l'égard des conséquences de sa propre logique. L'idéal démocratique, préfigurant une « société des égaux », aurait suscité la terreur de la fin de la différence entre les sexes et, dans une « réaction conjuratoire », les femmes se seraient vues arrimées à leur différence naturelle. Mona Ozouf évoque « l'angoisse de la platitude démocratique » et « la peur générale (partagée par les femmes aussi) d'un monde sans qualités »<sup>27</sup>. Si la sécularisation du mariage par la loi de 1792 est un événement

26. Cf. G. Romme, *loc. cit.*

27. Mona Ozouf, *Les Mots des femmes. Essai sur la singularité française*, Fayard, 1995.

immense en référence aux principes de liberté et d'égalité, la société est soudain prise de vertige : tout se fige pendant plus d'un siècle. Irène Théry voit dans ce vertige non seulement une peur mais un refus : celui de la logique de la liberté sans bornes, de la liberté de s'instituer soi-même, de s'autofonder. Ainsi, dans le Code civil, se jouerait l'alliance complexe de la liberté et de l'appartenance<sup>28</sup>. L'exclusion des femmes hors de la sphère publique et leur hétéronomie au sein de l'institution familiale, ratifiée par le Code civil, deviennent la condition de possibilité de la République démocratique.

L'hypothèse est stimulante et, certes, les débats de l'époque révolutionnaire en témoignent. Encore ne faudrait-il pas prendre au pied de la lettre cet argumentaire de la légitimation de l'exclusion. La terreur de l'indifférenciation des sexes n'est jamais que l'autre nom de l'antique terreur de la différence. Si, comme le suggère Geneviève Fraisse<sup>29</sup>, la peur de l'indifférenciation qu'expriment les hommes de la Révolution reconduit un débat bien antérieur, de quoi s'agit-il ? Peur de l'uniformité ou de la pluralité, peur de la platitude ou de l'incertitude ? De l'indifférence des sexes ou du désordre des femmes ?

Depuis l'Antiquité, l'interrogation sur la différence des sexes est associée à l'angoisse de perdre toute référence stable susceptible d'asseoir la vérité sur un fondement indiscutable. Les débats passionnés suscités par l'hypothèse des sophistes sur le caractère conventionnel de la famille, sur l'inadéquation entre le genre des mots et celui des choses, sont d'emblée liés à leur prétention que ce n'est pas l'homme mais des hommes avec des expériences différentes qui accèdent à la vérité et donnent leur sens aux choses. D'où l'extrême inquiétude des « Anciens » à « l'idée qu'ils pourraient être amenés à reconnaître que la même chose pouvait être une et plusieurs<sup>30</sup> ». Et, comme l'a si bien vu Ernst Cassirer<sup>31</sup>, ces débats se situaient dans ce grand « champ de bataille » où, depuis Héraclite, s'affrontaient sans répit les partisans du « multiple » et ceux de l'« un », ceux que Socrate appelait ironiquement « les fluctuants » et ceux qui s'efforçaient de « tout immobiliser »<sup>32</sup>.

28. Cf. Irène Théry, *Le Démariage*, Odile Jacob, 1995.

29. Cf. Geneviève Fraisse, *Muse de la raison. Démocratie et exclusion des femmes en France*, Gallimard, coll. « Folio », 1995.

30. Aristote, *La Physique*.

31. Cf. Ernst Cassirer, *The Myth of the State*, New York, Yale University Press, 1963, p. 58 ; trad. française, *Le Mythe de l'État*, Gallimard, 1993.

32. Platon, *Théétète*, 181a-b.

Bien plus que de la peur de l'indifférenciation des sexes, le refus de l'auto-institution témoigne de cette angoisse humaine face à l'impossibilité d'« immobiliser » la nature, face à l'indétermination de cette nature qui se manifeste dans l'action plurielle et donc imprévisible. Et si la nature humaine est si diverse et fluctuante, si disparate et fragmentée, comment trouver un principe d'ordre, comment instituer une véritable unité<sup>33</sup> ? Chez Hobbes comme chez Rousseau, par exemple, la quête d'une telle unité caractérise la conceptualité de l'État moderne, comme pouvoir, un et indivisible, comme seul artifice capable de pacifier les passions dangereuses de la multitude.

Parce que la différence des sexes est la différence la plus visible, et qu'elle défie toute prétention à une « véritable unité » ou homogénéité du corps politique, lui prêter un sens fixe et essentiel, en faire un principe d'ordre antérieur ou extérieur à l'artifice politique, une prise naturelle pour former des liens de convention (Rousseau), ce n'est pas simplement un refus de la « liberté sans bornes ». C'est un refus de la liberté de chacun de décider des bornes qu'il convient d'établir pour vivre ensemble, c'est donc un refus de la démocratie. Aussi nécessaire et problématique soit-il, le souci de penser ensemble « égalité et génération », « égalité et appartenance », conduit, au nom d'une organisation politique et sociale de l'appartenance et de la génération, à refuser l'égalité à la moitié de l'humanité. Ce refus ne procède pas d'une vérité de la « différence des sexes », ou de la nature, mais du postulat de l'homogénéité nécessaire du corps politique, comme unique solution à l'anarchie destructrice des passions dont la passion amoureuse est le prototype. Un postulat qui construit pour l'homme, pour lui seulement, une seconde nature, capable de maîtriser l'immaîtrisable, de prévoir l'imprévisible, de « préparer de durs obstacles » à la fortune, dont on sait depuis Machiavel qu'elle « est femme » et que, « si on veut la maîtriser, il faut la conquérir par la force ». Mais cette seconde nature, celle du citoyen, a besoin d'une « autre » nature, la nature féminine : cette double construction artificielle et politique de la nature permettra de conjurer le danger, non pas de l'indifférenciation des sexes, mais du désordre des femmes en particulier, du désordre de la multitude en général.

Du côté du désordre, les femmes sont l'ennemi intérieur de la communauté politique, une communauté perçue dans le cadre d'une unification des volontés et des désirs qui prétend éliminer le conflit.

33. Cf. Ernst Cassirer, *op. cit.*, p. 58.

Qu'il soit conçu en termes de propriété commune de toutes les femmes, comme chez Platon, ou en termes d'appropriation individuelle dans le mariage, le statut des femmes dans la communauté politique est pensé avant tout comme un remède à la division. Remède à la division dans la gestion de la propriété et de l'héritage qui, par l'intermédiaire de la procréation, étend le droit de la propriété à l'appropriation du corps des femmes (Locke) ; remède à la division de la cité qui empêche la « promiscuité civile » des sexes et l'irruption des passions de dévoyer le citoyen de l'exercice public de sa raison (Rousseau).

La peur qui préside au renvoi des femmes à « leur » nature, à la ségrégation des sexes, n'est pas celle de l'« indifférence », mais de la promiscuité civile, du mélange, de la mixité qui permettraient, pour reprendre l'expression de Claire Démar, à « toute nature », à « toute volonté »<sup>34</sup>, d'entrer en rapport avec toutes les autres dans cet échange spécifiquement humain, intentionnel, souvent conflictuel, et donc imprévisible, qu'est l'action politique en démocratie. Et ce n'est que dans l'horizon d'une telle mixité civique, qui n'évacue pas mais suppose au contraire les différences et les rivalités, que la liberté des femmes peut être pensée.

Or, cette promiscuité civique, la République ne l'a pas refusée qu'aux femmes. L'hypothèse de la peur de l'indifférenciation des sexes risque de faire oublier les autres exclus. La domination a construit chaque différence naturelle et la naturalisation a été le mode privilégié de légitimation de l'inégalité et de l'exclusion dans la culture politique. Le monopole de l'interprétation de la nature et de ses normes est indissociable de celui de la violence, dans le sort réservé aux Noirs, aux juifs, aux tsiganes, au cours des deux derniers siècles. Pourrait-on attribuer de manière aussi cavalière, le rétablissement de l'esclavage ou celui de lois particulières pour les juifs à l'époque napoléonienne à la peur d'indifférenciation ? Pourrait-on lui attribuer l'antisémitisme de la III<sup>e</sup> République et l'horreur du carnet anthropométrique des tsiganes ? Peut-on supposer un instant que la différence « réelle » des femmes par rapport aux hommes, des juifs par rapport aux Gentils, des Noirs par rapport aux Blancs, est à l'origine du statut problématique de leur citoyenneté ? La volonté de construire une différenciation dans les critères de citoyenneté ne prend-elle pas prétexte de leur différence pour en faire un titre d'exclusion ?

34. Claire Démar, *Ma loi d'avenir*, 1832. Éditée par Valentin Pelosse, Payot, 1978, p. 67.

Une volonté que seul l'idéal démocratique permet de dénoncer et, sans cesse, de déconstruire. Les traitements différenciés de ces groupes reçoivent une même légitimation : chaque fois, la différence sert de prétexte. Mais on voit bien, à la lumière de toutes ces différences bien différentes, que les exigences d'un ordre politique précis font de chacune un titre suffisant d'exclusion et de non-appartenance au peuple souverain. Avec cette irrévérence ironique dont devaient s'armer les parias de la République en 1791, Zalkind Hourwitz, l'auteur de *L'Apologie des juifs* disait déjà : « Pour être citoyen et même législateur dans ce pays de liberté et d'égalité, il suffit de disposer d'un prépuce blanc et juste d'assez d'honnêteté pour ne pas se faire pendre<sup>35</sup>. » Il avait bien saisi que « la différence » n'est pas en question, mais plutôt une perception métaphysique du Peuple dont l'homogénéité présumée repose sur l'occlusion de la multiplicité de rapports sociaux qui le traversent, comme sur le refoulement ou le nivellement de la singularité irréductible des élans et des besoins différents qui constituent l'universalité du genre humain.

141

Aussi ne suffit-il pas d'agiter, au nom des principes républicains, l'épouvantail du communautarisme. Sur ce point, de fervents républicains font encore contresens sur contresens : le danger du communautarisme n'est pas qu'il suppose la multiplicité ou la différence, mais qu'il tente de les enfermer dans les ghettos des identités figées et homogènes, au nom d'appartenances énoncées une fois pour toutes. Dans ce sens, il n'est que le revers de l'universalisme républicain lorsque, insuffisamment démocratique, celui-ci tend à jouer de l'unicité contre le multiple. Si la France n'est pas seulement une République, mais une République démocratique, la démocratie lui lance un permanent défi : elle doit sans cesse s'arracher au modèle majestueux de l'Un que figure l'État souverain et construire une communauté politique susceptible de faire vivre ensemble, en les accueillant et sans les nier, les différences d'une humanité plurielle.

Plurielle, non pas duelle. Que mille différences s'épanouissent, se rencontrent, s'imitent ou rivalisent : tel est l'horizon de sens du pari démocratique. Opposer à la logique homogénéisante de l'Un une logique du deux, ce n'est pas seulement évacuer la question des autres exclusions. C'est oublier que ce sont deux logiques complémentaires

---

35. *Courrier de Paris*, 24 janvier 1791. Cité par Frances Malino, *A Jew in the French Revolution. The Life of Zalkind Hourwitz*, Blackwell, 1996, p. 108.

d'une même configuration historique : celle qui, fondée à la fois sur la liberté de la convention et l'irréductibilité de la nature, et sur la loi générale pour tous et la loi particulière valable pour certain(e)s, travestit le particulier en universel, l'intérêt de quelques-uns en intérêt général.

Le défi bodinien est toujours d'actualité. La démocratie reste l'unique possibilité de le relever. La reconnaissance de l'universel pluriel n'évacue pas le conflit. Elle s'arme du principe d'égalité parce que seul ce principe permet à la fois de le supposer et de le gérer pacifiquement. Dans une tension certes permanente et dont les acquis ne sont jamais définitifs. En ce sens, la démocratisation de la République n'est jamais terminée.

142 Paradoxalement, la revendication paritaire comporte, sous une forme nouvelle, dans la paire, une injonction à l'altérité. Pas n'importe quelle altérité. Celle de l'homme et de la femme dont l'accouplement permet la survie de l'espèce humaine. Mais quel statut faut-il accorder à cette évidence, sinon celui d'une complémentarité étouffante ? Et pour quels enjeux ? Si le renouvellement de l'espèce dépend jusqu'à présent de l'accouplement des mâles et des femelles, en quoi ce fait brut dicterait-il en démocratie les conditions sociales, juridiques et politiques dans lesquelles peut s'effectuer ce renouvellement ? Dans sa version occidentale et contingente, l'universalisme comporterait le danger d'enfermer les femmes, au nom de l'égalité, dans un devenir non pas humain mais masculin. Seule l'affirmation d'une humanité duelle leur permettrait au contraire d'épanouir leur différence. On se trompe d'universalisme comme on s'égare sur un risque dont personne ne peut prédire la mesure. Et pour cause ! Le fantasme du devenir masculin des femmes, nouvelle version de la terreur de l'indifférenciation, prend des allures de chantage : « Restez différentes, mais pas n'importe comment ; différentes d'abord comme femmes ; faute de quoi, vous nous ressemblerez et l'espèce ne survivra pas... » Une chose est de dire, comme Irène Théry par exemple, que les questions de génération et de filiation, rendues plus urgentes que jamais du fait des récentes avancées de la biologie, méritent des réponses politiques de la part d'hommes et de femmes agissant ensemble dans le sens de la démocratie, une autre de laisser supposer que seules les femmes, au nom de leur différence naturelle et de leur rôle dans la procréation, auraient en charge de les résoudre. Chaque femme est une femme, mais elle est aussi tant d'autres choses. En tenant pour primordiale et irréductible la différence des sexes, la revendication paritaire risque de l'enfermer dans une complé-

mentarité mutilante. Que feront-elles, que feront-ils des multiples autres différences qui traversent chacun et chacune d'entre nous ? En ce sens, la parité ne démocratiserait pas la République, bien au contraire. Et en jouant un nouveau tour à la démocratie, elle marquerait un but contre son propre camp : celui de la liberté<sup>36</sup>.

---

36. Cf. Évelyne Pisier, « Des impasses de la parité », in Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité. Rapport public 1996*, La Documentation française, série « Études et documents », n° 48, 1997.

## R É S U M É

---

*L'exclusion des femmes de l'exercice du pouvoir remonte à la tradition politique absolutiste (opposition monarchie-gynécocratie), que la République a réitérée à l'encontre des principes démocratiques, depuis la Révolution française. En reconduisant le despotisme familial et en divisant la cité en deux moitiés hiérarchiques et complémentaires, la République n'a pas relevé le défi que lui lance la démocratie en tant que régime du multiple : s'arracher au modèle majestueux de l'Un. La logique paritaire, fondée sur la « dualité humaine », risque d'institutionnaliser ce modèle plutôt que de le subvertir au profit d'une reconnaissance de l'universel pluriel.*



C H R O N I Q U E S



BRUNO PALIER

# LES ÉVOLUTIONS DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE EN EUROPE ET EN FRANCE

## UNE PERSPECTIVE INSTITUTIONNELLE COMPARÉE \*

Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, tous les pays européens ont progressivement été amenés à reconnaître les droits sociaux de leurs citoyens. Deux moments historiques importants (les lois sociales de Bismarck et le rapport Beveridge) représentent les deux étapes privilégiées de la constitution du patrimoine européen commun en matière de protection sociale. Cependant, chaque pays a suivi une voie particulière pour élaborer ses propres institutions de protection sociale. En Europe, celles-ci se sont plus particulièrement développées depuis 1945 et pendant la période de forte croissance économique. Ce qui a parfois été appelé le « modèle social européen » se divise en fait en trois ou quatre grandes familles institutionnelles. Avec l'émergence de la « crise de l'État-providence », toutes ces familles se sont trouvées bousculées par les changements socio-économiques mondiaux et européens, et connaissent aujourd'hui des transformations importantes.

Les références comparatives aux transformations des institutions européennes de protection sociale permettent à la fois de mieux situer l'histoire et les spécificités du système français de protection sociale, et de voir dans quel contexte européen commun les réformes françaises sont aujourd'hui élaborées et mises en place. C'est pourquoi, pour chacune des trois grandes étapes de l'évolution des systèmes de protection sociale européens jusqu'à nos jours (les origines, la croissance, les réformes), nous proposerons un regard comparatif sur la situation française.

147

### RICHESSSE DU « PATRIMOINE SOCIAL » EUROPÉEN

Dans une conférence prononcée en 1949<sup>1</sup>, T.H. Marshall a montré que la construction des États européens modernes, jusqu'à devenir des États-providence, est passée par trois étapes, correspondant aux trois dimensions de

\* Je tiens à remercier Denis Bouget pour ses commentaires, et John Myles et Giuliano Bonoli, avec lesquels j'ai pu discuter de certaines idées présentées dans ce texte.

1. T.H. Marshall, « Citizenship and Social Class », paru dans *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, p. 1-85.

la citoyenneté. Chaque étape a permis la reconnaissance, l'institution et la réalisation progressive de trois ensembles de droits. Les premiers droits reconnus furent les droits garantissant la liberté individuelle (au XVII<sup>e</sup> siècle en Angleterre, en 1789 en France). Ils correspondent à la dimension civile de la citoyenneté : liberté de la personne, liberté d'expression, de pensée, de foi, droit de propriété et de passer des contrats, et droit à la justice. La citoyenneté politique a par la suite été reconnue et instituée dans les différents pays d'Europe, au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et parfois seulement après 1945. Elle implique la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir politique, soit comme membres d'un corps investi d'autorité politique, soit comme électeurs de ces membres. L'étape qui fut souvent la plus tardive correspond à la reconnaissance et la réalisation de la citoyenneté sociale. Elle passe par le droit à un minimum de bien-être économique, à la sécurité et au partage de l'héritage social, ainsi qu'au droit de mener la vie d'un être civilisé selon les standards prévalents dans la société. La mise en place des États-providence en Europe a permis l'institution progressive de ces droits sociaux, fonds communs des valeurs européennes en matière de protection sociale<sup>2</sup>.

### *Deux moments historiques*

Deux moments historiques importants ont marqué la genèse des États-pro-

vidence en Europe, les années 1880 en Allemagne sous l'autorité de Bismarck, les années 1940 avec le rapport Beveridge.

*Bismarck.* Le chancelier allemand Bismarck, lorsqu'il fait voter ses lois sociales dans les années 1880, apparaît comme un précurseur. Dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'Allemagne connaît une accélération de son industrialisation, accompagnée par la montée de la pensée socialiste. En réaction à l'élection de députés du parti social-démocrate au Reichstag en 1877, Bismarck décide d'accompagner sa politique de répression par une politique de réformes sociales permettant d'encadrer la population salariée et d'assurer une certaine redistribution vers les ouvriers<sup>3</sup>. Annoncées par Bismarck au cours d'un célèbre discours prononcé le 17 novembre 1881, trois lois fondamentales seront votées pour « faire sortir de la catégorie des pauvres, en les contraignant à s'entraider dans le cadre d'assurances sociales, les personnes ne percevant pas un revenu suffisant pour souscrire une assurance privée par la constitution d'un patrimoine tout en étant en mesure de se constituer une prévoyance du fait d'une activité professionnelle exercée pendant une période relativement longue<sup>4</sup> » : en 1883 pour l'assurance maladie, en 1884 pour l'assurance accidents du travail et en

2. Sur le rapport entre citoyenneté et État-providence, voir Patrick Hassenteufel, « L'État-providence ou les métamorphoses de la citoyenneté », dans *L'Année sociologique*, vol. 46, n° 1, 1996.

3. On remarquera que, pour l'Allemagne, les droits sociaux ont été reconnus et institués avant les droits politiques.

4. Gerhard A. Ritter, introduction du premier chapitre, historique, de *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, MIRE, 1996, vol. 2, « Rencontres de Berlin, comparaisons franco-allemandes », p. 26.

1889 pour les assurances invalidité et vieillesse<sup>5</sup>.

Ainsi naissait le premier système d'assurance sociale obligatoire. Celui-ci garantissait un (faible) revenu de compensation en cas de perte de salaire liée à la réalisation d'un risque social (maladie, accident du travail, invalidité ou vieillesse). Les assurances sociales étaient destinées à protéger les ouvriers les plus mal rémunérés. Ces assurances étaient obligatoires, fortement contrôlées par l'État, la gestion en fut ensuite confiée aux partenaires sociaux. Elles étaient financées par des cotisations partagées entre salariés et employeurs. Ces caractéristiques du système bismarckien de protection sociale vont avoir beaucoup d'influence sur l'élaboration de nombreux autres systèmes européens continentaux comme le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche, la Norvège, la Suède, l'Italie, la Belgique et la France, mais aussi le *National Insurance Act* britannique de 1911.

*Beveridge*. Cependant, en Grande-Bretagne, la mise en œuvre des lois sociales, notamment depuis 1911, était fortement marquée par l'émiettement et par les disparités. Pendant la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement anglais confia à lord Beveridge le soin de rédiger un rapport pour proposer un réaménagement du système anglais. Ce rapport, qui parut en 1942 sous le titre *Social Insurance and Allied Services*, connut un énorme succès : dépassant la

mission technique qui lui avait été assignée, lord Beveridge proposait une nouvelle philosophie de la protection sociale, qui contribua à définir un avenir meilleur pour lequel les Alliés combattaient les nazis. Rejetant aussi bien l'assistance que les assurances sociales réservées aux salariés, il mettait en exergue le principe d'universalité et proposait d'instaurer un système généralisé et uniformisé de prestations sociales, financé par des contributions forfaitaires et délivrant des prestations forfaitaires, dont le principe est le maintien du revenu (*income maintenance*). Afin d'éliminer totalement la pauvreté, l'ensemble des citoyens devait être couvert par le système qui, quel que soit le risque réalisé, verserait à tous une prestation de même montant. Ce principe d'universalité devait être renforcé par l'organisation même du système, qui devait être unifié dans un seul service public, placé sous l'autorité directe du gouvernement<sup>6</sup>.

Dans son rapport, Beveridge ajoutait que ce système devait aller de pair avec l'instauration d'un service national de santé gratuit et une politique de plein emploi. Les termes du « compromis keynesien », fondement de la période des « Trente Glorieuses », alliant positivement croissance, plein emploi et protection sociale, étaient ainsi posés. Ce rapport aura une grande influence sur la conception des systèmes de sécurité sociale mis en place après la Seconde Guerre mondiale, aussi bien en Grande-

149

5. Sur L'histoire de l'État social allemand, voir Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat : Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, Munich, Oldenbourg, 1991 (2<sup>e</sup> éd. augmentée).

6. Sur Beveridge et son rapport, voir notamment Jose Harris, *William Beveridge : A Biography*, Oxford, Clarendon Press, 1977, et le numéro spécial de la *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 45, n° 1-2, 1992, *Beveridge cinquante ans plus tard*.

Bretagne qu'en France (Pierre Laroque, auteur du plan français de sécurité sociale de 1944-1945 était à Londres en 1943), en Belgique, aux Pays-Bas, dans les pays scandinaves ou dans les pays du Sud pour ce qui concerne le service national de santé. Ce rapport servira aussi de fondement à certains articles de la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU.

### *Deux références opposées*

150 Ces deux moments successifs, qui ont marqué l'édification de tous les États-providence européens, constituent aussi deux systèmes de référence opposés, qui ont longtemps servi de fondement à des classifications simplifiées des systèmes de protection sociale en Europe. Cette opposition idéal-typique, que l'on trouve chez bien des auteurs français qui cherchent à caractériser le système français à partir des comparaisons internationales<sup>7</sup>, fait référence aux dimensions institutionnelles fondamentales de la protection sociale (droits, prestations, modes de financement, modes de gestion). Aujourd'hui, un système de protection sociale « bismarckien » couvre principalement les travailleurs, l'ouverture des droits étant conditionnée par le versement de cotisations professionnelles ; les prestations en espèces sont contributives, proportionnelles aux revenus ; les cotisations sociales, payées par les employeurs et par les salariés, constituent l'essentiel des sources de

financement du système ; de ce fait, le système doit être géré par les employeurs et les salariés, et il est organisé au sein d'organismes plus ou moins autonomes de l'État (des caisses). À l'inverse, un système « beveridgien » couvre l'ensemble des citoyens ; il délivre des prestations forfaitaires (*flat rate*) ; le système est financé principalement par l'impôt ; enfin, le système de politique sociale (*social policy*) est une partie intégrante de l'État, gérée par le gouvernement et les fonctionnaires. L'objectif principal de chacun des deux modèles permet aussi de les distinguer. Le but des assurances sociales « bismarckiennes » est la compensation de revenu en cas de perte de celui-ci suite à la réalisation d'un « risque social », alors que, dans un système « beveridgien », l'objectif principal est le maintien du revenu de l'ensemble de la population, la lutte contre la pauvreté<sup>8</sup>.

### *Le système français de 1945 : atteindre les objectifs de Beveridge avec les moyens de Bismarck*

Tout se passe comme si, en France, on avait cherché à atteindre les objectifs de Beveridge avec les méthodes de Bismarck. En 1945, les principes et les objectifs du plan français de sécurité sociale (les trois « U » : unité, universalité, uniformité) ont été inspirés par le plan Beveridge<sup>9</sup>. Les missions qui lui sont peu à peu confiées relèvent pour une part du « modèle beveridgien » (soutien

7. Voir par exemple Martin Hirsch, *Les Enjeux de la protection sociale*, Montchrestien, 1993, p. 142 ; François Chatagner, *La Protection sociale*, Le Monde Éditions, 1993, p. 106 ; Pierre Rosanvallon, *La Nouvelle Question sociale*, Éd. du Seuil, 1995, p. 45.

8. Bruno Palier et Giuliano Bonoli, « Entre Bismarck et Beveridge », dans *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 4, 1995, *La Protection sociale en perspective*, p. 668-699.

9. Sur cette influence, voir Nicole Kerschen, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », in *ibid.*

des plus pauvres, couverture de l'ensemble de la population). A partir des années 1970, des prestations à vocation universelle (prestations familiales, généralisation des prestations en nature de l'assurance maladie) ont été insérées dans le système. En revanche, le développement des institutions de sécurité sociale de 1945 à la fin des années 1970 montre une domination de l'inspiration « bismarckienne » des moyens mis en œuvre (protection visant moins la lutte contre la pauvreté que la compensation du revenu des bénéficiaires ; protection fondée sur le travail et sur la technique de l'assurance ; financement par cotisations professionnelles ; prestations majoritairement contributives ; gestion du système par les représentants des employeurs et des employés).

#### DIVERSITÉ DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE EN EUROPE

Ainsi, l'organisation institutionnelle de chacun des systèmes nationaux européens de protection sociale, qui se développent dans les années de croissance économique entre 1945 et 1975 environ, est le fruit d'une histoire nationale particulière, faite de contextes économiques spécifiques, de différentes luttes et compromis politiques entre acteurs sociaux. Dès lors, aucun système n'est similaire à un autre, et aucun n'est la réalisation pure ni du modèle bismarckien ni du modèle beveridgien. De plus, le jeu des acteurs au sein d'une même architecture institutionnelle peut varier suivant les

pays. Cependant, les analyses institutionnelles comparées les plus récentes<sup>10</sup> suggèrent de regrouper les différents systèmes de protection sociale européens au sein de trois ou quatre grandes familles, toujours en référence aux quatre paramètres institutionnels : les règles d'attribution (qui peut bénéficier du système ?), les formules de prestation, les modalités de financement et les structures d'organisation et de gestion.

#### *Quatre familles institutionnelles*

Les pays scandinaves (Danemark, Suède, Finlande, Norvège et Islande) apparaissent comme ceux qui ont poussé le plus loin la logique universelle de Beveridge. La protection sociale y est un droit de tous les citoyens, les prestations sont forfaitaires et d'un montant élevé, versées automatiquement en cas d'apparition d'un besoin social. Les salariés reçoivent cependant des prestations complémentaires au travers de régimes obligatoires de protection, à base professionnelle. Ces systèmes sont financés principalement par des recettes fiscales (surtout au Danemark). Ils sont totalement publics, placés sous l'autorité directe des pouvoirs publics centraux et locaux. Seule l'assurance chômage n'est pas intégrée au système public de protection sociale de ces pays.

Les pays anglo-saxons (Grande-Bretagne, Irlande), qui forment le deuxième groupe, n'ont pas appliqué toutes les recommandations de Beveridge. Si l'accès à la protection sociale n'est pas lié à l'emploi dans ces

151

10. Voir notamment Maurizio Ferrera, « Les quatre Europes sociales », texte présenté au colloque « Intégration continentale, recomposition territoriale et protection sociale », organisé par le GRETSE et l'IRIS-TS à Montréal, les 25, 26 et 27 octobre 1995, et Commission européenne, *La Protection sociale en Europe*, DG5, Bruxelles, CEE, 1995.

pays, seul le service national de santé (*National Health Service*) est véritablement universel (même accès pour tous). Dans le domaine des prestations en espèces ou garanties de revenus (indemnités maladie, allocations chômage, retraites délivrées par le *National Insurance*), les inactifs ou les personnes ayant un revenu trop modeste n'ont pas accès aux prestations de l'assurance nationale. Ces prestations, forfaitaires, sont d'un montant beaucoup plus bas qu'en Scandinavie, ce qui implique un rôle important joué par les assurances privées et par les régimes de protection complémentaire d'entreprise dans la protection sociale de ces pays. Pour les personnes les plus pauvres, un ensemble de prestations sous condition de ressources est très développé. Le système de protection sociale est très majoritairement financé par l'impôt (alors que Beveridge militait en faveur des contributions sociales), même si certaines des prestations en espèce de l'assurance nationale sont financées par une cotisation sociale. Le système public, fortement intégré, est totalement géré par l'appareil administratif. Comme en Scandinavie, les partenaires sociaux jouent un rôle très secondaire dans ces systèmes.

Les pays de la zone centrale du continent européen (Allemagne, France, Bénélux et Autriche) constituent la troisième famille. C'est là que la tradition des assurances sociales bismarckiennes est la

plus forte. L'ouverture des droits est conditionnée par le versement de cotisations et l'attribution des prestations sociales est directement liée à la position dans l'emploi (sauf aux Pays-Bas où certains régimes sont universels). Les assurances sociales sont obligatoires, sauf dans le cas de la santé pour les revenus les plus élevés en Allemagne et aux Pays-Bas. Les prestations en espèce sont contributives et proportionnelles aux revenus. Le niveau des prestations comme des cotisations peut différer selon les groupes professionnels assurés. Les cotisations sociales versées par les employeurs et par les employés constituent l'essentiel des sources de financement du système (la France bat tous les records avec 80 % du système financé par les cotisations sociales). Ces systèmes sont organisés au sein d'organismes plus ou moins autonomes de l'État, et sont gérés par les représentants des employeurs et des employés. Ceux qui ne sont pas ou plus couverts par les assurances sociales peuvent recourir à un « filet de sécurité » constitué de prestations minimales, sous condition de ressources, financé par des recettes fiscales. Ces prestations se sont multipliées ces dernières années, sans pour autant former un ensemble cohérent et standardisé comme dans les pays anglo-saxons.

Les pays d'Europe du Sud (Espagne, Grèce, Italie, Portugal) sont parfois présentés comme la quatrième famille de l'Europe de la protection sociale<sup>11</sup>. Si

11. Stephan Leibfried parle de *Latin Rim* (« frange latine ») dans « Toward an European Welfare State ? », in Catherine Jones, éd., *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Londres, Routledge, 1993, p. 133-156. Sur ce point, voir aussi l'introduction générale de Maurizio Ferrera dans *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud*, MIRE, 1997, vol. 3, « Rencontres de Florence ».

leurs traits principaux se rapprochent du modèle continental ou bismarckien (assurances sociales pour les prestations de garantie de revenu), ils présentent cependant des aspects spécifiques : une grande hétérogénéité entre les différents régimes d'assurances sociales à base professionnelle (particulièrement généreux pour les fonctionnaires, d'autres professions n'étant quasiment pas couvertes) ; des services de santé nationaux à vocation universelle dont la mise en place a commencé dans tous ces pays dans les années 1975-1980 ; la mise en place progressive et très récente d'un filet de sécurité garantissant un revenu minimum ; la faiblesse de l'État et le particularisme du fonctionnement du système (distribution clientéliste des prestations, fraudes aux prestations comme au financement).

*Les trois régimes de « welfare »  
ou trois façons de faire  
de la protection sociale*

De l'analyse comparative de ces différentes familles institutionnelles, plusieurs auteurs ont dégagé trois types de « régimes de welfare », ou trois « façons de faire » de la protection sociale, à partir de la mise en exergue de différents corps de principes associés à des configurations institutionnelles spécifiques. C'est la typologie de Gosta Esping-

Andersen<sup>12</sup> qui a été la plus discutée au cours des années 1990. Esping-Andersen cherche à comparer et qualifier les différents types de régimes de protection sociale existants dans les pays industrialisés, qui se distinguent aussi bien par leur système de valeur que par leur configuration institutionnelle. Pour évaluer les performances de ces différents régimes, il utilise un indicateur de « démarchandisation » (*decommodification*). Esping-Andersen considère qu'un régime de protection sociale réalise un haut niveau de « démarchandisation » des individus quand celui-ci leur permet de bénéficier des services et des prestations sociales comme d'un droit sans condition autre que la citoyenneté et la résidence, et lorsque les prestations sociales leur permettent de disposer de moyens de subsistance et de maintenir leur mode d'existence sans lien de dépendance avec la position sur le marché du travail. Qu'ils fassent référence ou non à l'indicateur de « démarchandisation », la plupart des auteurs se retrouvent pour distinguer trois « régimes de welfare ». Esping-Andersen les qualifie de régime social-démocrate, régime conservateur-corporatiste et régime libéral<sup>13</sup>. Nous avons résumé les principales caractéristiques de ces typologies dans le tableau de la page suivante.

153

12. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

13. En référence à Richard Titmuss, qui fut le premier à dégager cette trilogie de la protection sociale (voir notamment *Social Policy*, Londres, Allen and Unwin, 1974), Stephan Leibfried préfère une terminologie différente pour désigner ces trois régimes de protection sociale : régime « moderne » pour le type de protection sociale développé dans les pays scandinaves, régime « institutionnel » mis en œuvre principalement dans les systèmes continentaux, et régime « résiduel » pour les pays anglo-saxons. Leibfried élève les systèmes de protection sociale caractéristiques de la frange du sud (incluant en partie la France) au rang de régime type qualifié de « rudimentaire » (*loc. cit.*).

*Caractéristiques institutionnelles des trois régimes de protection sociale*

	TYPE DE RÉGIME		
	selon Esping-Andersen : conservateur-corporatiste	libéral	social démocrate
	selon Leibfried :	institutionnel	résiduel
		libéral	moderne
<i>Situation géographique</i>	continental	anglo-saxon	scandinave
<i>Référence historique</i>	Bismarck	Beveridge	Beveridge
<i>Objectifs</i>	protéger contre des « risques sociaux »	lutter contre la pauvreté et le chômage	assurer un revenu à tous, redistribution égalitaire
<i>Conditions d'accès fondées sur</i>	le statut, l'emploi	le besoin, la pauvreté	la citoyenneté, la résidence
154 <i>Principe de fonctionnement</i>	contributivité	sélectivité	universalité
<i>Technique</i>	assurance sociale	ciblage	maintien du revenu
<i>Nature de la prestation</i>	proportionnelle	sous condition de ressource	forfaitaire
<i>Mode de financement</i>	cotisations sociales	impôts	impôts
<i>Mode de gestion</i>	« par les intéressés », partenaires sociaux	État (centralisé)	État (décentralisé)

Selon G. Esping-Andersen, notamment, les systèmes anglo-saxons font partie de la catégorie des régimes libéraux de protection sociale (avec l'Australie, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Canada). Le principe fondamental de ces systèmes est de vouloir privilégier le marché plutôt que l'État dans les mécanismes d'allocation des ressources. L'État-providence est surtout résiduel : les prestations d'assurance nationale sont très basses et les minima sociaux ou prestations sous condition de ressources sont nombreux. L'État ne doit intervenir qu'en dernier ressort, et ses modalités d'intervention doivent favoriser un retour rapide sur le marché (les prestations ne doivent pas désinciter leurs bénéficiaires à travailler). Ces systèmes impliquent un faible niveau de « démar-

chandisation » des individus, une grande dépendance des citoyens par rapport au marché pour assurer leurs revenus primaires ou de protection sociale. Ils favorisent de forts dualismes au sein de la société, entre le groupe des personnes les plus démunies, qui dépendent principalement des aides sociales souvent synonymes de stigmatisation, et le groupe des plus privilégiés, qui peuvent assurer leur protection grâce au marché. Entre les deux, les classes moyennes sont partagées entre la peur de sombrer dans l'assistance et la coûteuse nécessité de s'assurer selon des mécanismes de plus en plus marchands.

Pour Esping-Andersen, les systèmes scandinaves, véritablement universels, ont élaboré le régime social-démocrate

de protection sociale. L'objectif principal de l'État-providence y est d'assurer l'égalité, la cohésion et l'homogénéité des groupes sociaux au sein d'une grande « classe moyenne ». Selon Esping-Andersen, ces pays garantissent au mieux les droits sociaux des citoyens et leur indépendance par rapport au marché grâce à une protection sociale qui combine des droits universels et des prestations de haut niveau.

Les systèmes continentaux sont qualifiés de régimes conservateurs-corporatistes. Ces régimes, organisés à partir des catégories professionnelles, visent beaucoup moins la réduction des inégalités que la conservation des statuts. Grâce à la générosité relative des prestations sociales servies, ils assurent aussi aux assurés sociaux une certaine indépendance par rapport au marché en cas de réalisation d'un risque social. La dépendance par rapport au marché du travail est ici indirecte dans la mesure où le niveau des prestations sociales délivrées par ces systèmes est lié à la situation dans l'emploi (ainsi qu'à la situation familiale). L'universalité de la couverture sociale est alors fonction de la capacité de la société d'assurer ou non le plein emploi. Ces systèmes rencontrent aujourd'hui de grandes difficultés d'adaptation face aux transformations du travail, au développement du chômage

de masse et de l'exclusion des systèmes d'assurances sociales.

***Le système français de protection sociale : un système conservateur et corporatiste ?***

Ces analyses ont donné lieu à de nombreux débats pour savoir si les typologies proposées correspondaient véritablement aux systèmes de protection sociale des pays analysés et si les regroupements opérés étaient pertinents<sup>14</sup>. Il va de soi qu'un système national de protection sociale est une combinaison particulière entre différentes « façons de faire » de la protection sociale. Mais, à nos yeux, l'intérêt principal de ces travaux de modélisation est de dégager des types idéaux de régimes de protection sociale qui associent un mode d'organisation institutionnelle à un corps doctrinal cohérent (les prestations résiduelles et la primauté accordée au marché et à la lutte contre la pauvreté ; les assurances sociales et la protection des catégories professionnelles ; les prestations universelles et la recherche de l'égalité).

Utiliser cette grille de lecture pour analyser une configuration nationale permet d'en souligner les traits caractéristiques. Les études spécialisées sur un secteur particulier de la protection sociale (la santé ou les retraites...) nous font perdre de vue ces traits communs

14. Voir notamment Peter Taylor-Gooby, « Welfare State Regimes and Welfare Citizenship », *Journal of European Social Policy*, vol. 1, n°2, 1991, p. 93-105 ; Francis G. Castles et Deborah Mitchell, « Identifying Welfare States Regimes : The Links between Politics, Instruments and Outcomes », *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, vol. 5, n°1, 1992, p. 1-26 ; Jane Lewis, « Gender and the Development of Welfare Regimes », *Journal of European Social Policy*, vol. 2, n°3, 1992, p. 159-173. Pour une discussion en français, voir Bruno Théret, « De la comparabilité des systèmes nationaux de protection sociale dans les sociétés salariales : essai d'analyse structurale », in *Comparer les systèmes...*, *op. cit.*, vol. 2, p. 439-503.

qui permettent d'identifier un système national dans son ensemble en le différenciant d'autres configurations nationales. Cette identification des traits caractéristiques communs permet en outre de dégager les tendances lourdes d'évolution d'un système, qu'une analyse sectorielle ne saisit pas toujours. A rebours, il faut reconnaître que ce type d'approche ne peut prétendre expliquer les évolutions singulières d'un secteur particulier d'un système national de protection sociale.

### *Protéger les travailleurs*

156 Le régime de protection sociale dont le système français se rapproche le plus est le régime continental de protection sociale. Ce qui frappe en premier lieu en France, c'est la centralité du travail dans la définition des droits et des prestations, tout comme dans le financement et la gestion du système.

En France, l'essentiel des droits à la protection est fondé sur la situation dans l'emploi : l'ouverture du droit est conditionnée par le versement de cotisations, le montant de la plupart des prestations sociales est calculé en fonction du montant et de la durée des cotisations versées ; c'est le cas pour les retraites, pour les indemnités journalières de l'assurance maladie, pour les prestations de l'assurance maternité comme pour les

allocations chômage. Le système reste un système d'assurance sociale, qui protège en premier lieu « les travailleurs et leurs familles » plutôt que l'ensemble des citoyens. Aujourd'hui encore, 80 % du montant des prestations sociales délivrées en France provient des assurances sociales, la plupart des prestations sociales sont donc des prestations contributives.

En matière de financement, la France relève incontestablement du modèle continental de protection sociale. Les cotisations payées par les salariés et par les employeurs contribuent au financement du système dans des proportions même supérieures aux autres pays continentaux<sup>15</sup>. L'origine des recettes de la sécurité sociale tout comme son mode d'organisation et de gestion (voir ci-dessous) font que les dépenses d'assurance sociale (l'« effort social de la nation ») sont considérées à part du budget de l'État et ne faisaient jusqu'en 1995 l'objet d'aucun contrôle parlementaire, bien qu'elles fussent supérieures au budget de l'État<sup>16</sup>.

### *Maintenir les statuts*

La logique professionnelle qui fonde le financement du système fonde aussi son organisation. Le système français de protection sociale est organisé (et fragmenté) sur la base des catégories pro-

15. Les cotisations sociales représentaient en 1992 79,9 % des recettes totales du budget de la protection sociale en France, contre 52,3 % pour le Luxembourg, 61,5 % pour les Pays-Bas, 61,9 % pour l'Italie, 62,6 % pour le Portugal, 65,1 % pour l'Espagne, 68,3 % pour la Grèce, 68,5 % pour la Belgique et 69,9 % pour l'Allemagne. Les pays plus proches des deux autres régimes de protection sociale connaissent des taux bien plus faibles : 10,8 % pour le Danemark, 34,5 % pour l'Irlande et 41,9 % pour le Royaume-Uni (source : Eurostat, *Basic Statistics of the European Communities 1994*, Bruxelles, 1995, tableau 3. 35, p. 164).

16. En 1995, les dépenses des régimes d'assurance sociale s'élevaient à 1 951 milliards de francs et les dépenses de l'État à 1 638 milliards (comptes de la protection sociale, comptes nationaux).

professionnelles, ce qui permet de maintenir les statuts, comme le montre l'histoire du système. Celui-ci s'est généralisé par la création de régimes complémentaires particuliers, autonomes ou spéciaux où la solidarité se trouvait circonscrite à une catégorie socioprofessionnelle, ce qui permettait de maintenir les particularismes et les avantages acquis. Aujourd'hui, le système français de sécurité sociale compte plus de 400 régimes de retraite à côté du régime général des salariés du commerce et de l'industrie<sup>17</sup> : régimes complémentaires et surcomplémentaires pour les assurés du régime général, régimes spéciaux (pour les employés de la SNCF, de la RATP, de la Banque de France, des Chambres de commerce, les militaires, les notaires, les mineurs...) et particuliers (pour les trois fonctions publiques, pour les employés des entreprises publiques comme EDF...), mais aussi régimes pour les travailleurs indépendants, non salariés, non agricoles, et un régime propre aux agriculteurs<sup>18</sup>.

Du fait de la logique professionnelle du financement et de l'organisation du système, et en vertu du principe de « démocratie sociale » posé en 1945, les partenaires sociaux (représentants des salariés, des employeurs et des travailleurs indépendants) jouent un rôle

important au sein du système. Voulu à l'origine pour instaurer une véritable démocratie économique et sociale et pour éviter le développement d'une forte bureaucratie étatisée, le principe de la gestion par les employeurs et les salariés eux-mêmes est réaffirmé à plusieurs reprises au cours de l'histoire du système (que les représentants soient élus ou bien désignés dans le cadre d'un paritarisme strict). Depuis 1967, le régime général de sécurité sociale a été divisé en quatre branches (maladie, vieillesse, famille et recouvrement), elles-mêmes organisées en deux ou trois niveaux de caisses (caisses nationales, régionales et primaires). Chaque caisse est dirigée par un conseil d'administration, composé principalement de représentants des salariés et des employeurs. Le système d'assurance chômage, organisé et géré de façon autonome par les partenaires sociaux depuis sa création en 1958, est quant à lui toujours resté en dehors du système de sécurité sociale.

Ainsi, la protection sociale a longtemps semblé relever bien plus du monde du travail et de ses représentants que de celui de l'État et des politiques publiques. L'État est toujours intervenu en matière de sécurité sociale, il a un pouvoir de réglementation important : les grandes décisions ont été prises par

157

17. Le régime général couvre environ les deux tiers de la population française et il délivre environ 60 % des prestations sociales.

18. Pour une présentation plus précise, voir par exemple M. T. Join-Lambert, *Politiques sociales*, Presses de Sciences-Po/Daloz, 1994. Sur le rôle des groupes socioprofessionnels dans la constitution du système français de protection sociale, voir H.-C. Galant, *Histoire politique de la sécurité sociale française, 1945-1952*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1955 ; A.-M. Guillemard, *Le Déclin du social*, PUF, 1986 ; P. Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 ; B. Friot, « Aux origines interprofessionnelles des régimes de retraite complémentaires français : la naissance de l'AGIRC », *La Revue de l'IRES*, été 1994, p. 105-121.

ordonnances (1945, 1967, 1982, 1995), les niveaux des cotisations et des prestations ainsi que l'extension des couvertures sociales sont décidés par décrets. L'État n'a cependant qu'une mission de tutelle à exercer sur les organismes de sécurité sociale, qui, mis à part les caisses nationales, ne sont pas des organismes publics. En référence au principe de la gestion par les intéressés, et dans la mesure où l'intervention financière de l'État dans le système est très limitée, le domaine de la sécurité sociale a longtemps été présenté par les gouvernants eux-mêmes comme un domaine non politique, ne relevant pas des politiques publiques mais de la négociation entre les partenaires sociaux<sup>19</sup>. Il faudra attendre les années 1990 pour que la sécurité sociale apparaisse comme un objet de politique publique et cesse d'être présentée comme le domaine réservé des partenaires sociaux.

### *Conserver les acquis sociaux*

Ce poids des partenaires sociaux est souvent analysé comme un des facteurs des difficultés et de l'immobilité du système. Nous avons pu montrer ailleurs<sup>20</sup> combien l'idée selon laquelle les syndicats ne remplissent pas leur mission de « gestionnaires » de la sécurité sociale est très largement partagée au sein de l'administration des Affaires sociales et semble s'être diffusée auprès des experts de la protection sociale des différents partis

politiques. Un rapport parlementaire souligne ainsi que « l'institutionnalisation de l'action syndicale dans le domaine de la protection sociale se caractérise principalement par la permanence des fonctions qui ne peut qu'être assimilée, compte tenu du faible niveau général de responsabilité effectivement exercée, à l'instauration de véritables chasses gardées<sup>21</sup> ». Les manifestations qui ont suivi l'annonce du plan Juppé, organisée par la CGT, FO et une partie de la CFDT, ont montré que les syndicats apparaissent souvent (et s'affichent comme) les « défenseurs » de la sécurité sociale face aux tentatives gouvernementales de réformer le système, réformes présentées et ressenties comme autant de restrictions de la protection sociale, de remises en cause des « acquis sociaux » et de démantèlements de la protection sociale.

Comme dans les autres pays continentaux, les enjeux et les débats politiques (*politics*) de la sécurité sociale en France impliquent un nombre important d'acteurs, parmi lesquels les syndicats de salariés et le patronat jouent un rôle central, tandis que, dans les systèmes anglo-saxons ou scandinaves, ce sont essentiellement les acteurs politiques étatiques et partisans qui sont engagés. Ceci change radicalement la nature des débats et des enjeux proprement politiques concernant la protection sociale : dans les

19. Voir Bruno Palier, *La Baleine et les Sages*, mémoire de DEA, Institut d'études politiques de Paris.

20. Bruno Palier et Giuliano Bonoli, « Entre Bismarck et Beveridge », *loc. cit.*

21. J. Oudin, « Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur les aspects financiers de la protection sociale », rapport d'information du Sénat, n° 31, annexe au procès-verbal de la séance du 28 octobre 1992.

22. Nous avons montré dans l'article « Entre Bismarck et Beveridge » (*loc. cit.*) qu'en France les analyses des causes de la crise du système français de sécurité sociale comme des

systèmes continentaux, les réformes se font autour d'un relatif consensus politique, mais souvent en conflit avec les partenaires sociaux<sup>22</sup>, tandis que, dans les pays anglo-saxons, le conflit reste interne au champ politique.

Utiliser la grille d'analyse proposée par les comparaisons internationales permet ainsi de dégager quelques caractéristiques fortes du système français qui sont liées au régime de protection sociale de type conservateur-corporatiste : centralité du travail, dimension non étatique du système, dynamique « corporatiste et conservatrice » du fonctionnement des institutions, opposition État-partenaires sociaux.

Cependant, le système français de protection sociale a aussi intégré des éléments relevant d'autres logiques, notamment pour les politiques familiales. Le système d'allocations familiales est de plus en plus souvent considéré comme un régime universel de prestation sociale<sup>23</sup>. Bien qu'il ait gardé certains traits d'un régime bismarckien (les prestations familiales sont financées majoritairement par des cotisations patronales, les partenaires sociaux sont toujours à la tête du conseil d'administration des caisses d'allocation familiale), le système de prestation familiale est aujourd'hui unifié dans un ensemble cohérent d'institutions nationales et locales. Toute famille résidant légalement en France avec un ou plusieurs

enfants à charge a le droit aux allocations familiales (qui représentent 47 % des prestations versées par le système de prestations familiales).

Le système de protection sociale français est donc complexe. L'analyse de l'ensemble de ses dispositifs indique qu'il combine plusieurs logiques. Cela explique sans doute pourquoi les travaux comparatifs passent vite (ou complètement) sur le cas français. Cette combinaison de logiques s'est trouvée renforcée à la suite des différentes réformes qui ont été mises en œuvre en France, notamment pour faire face à la « crise de l'État-providence », qui a touché l'ensemble des pays européens depuis la fin des années 1970. C'est la logique de protection sociale libérale qui nous semble avoir été introduite en France à travers les réformes les plus récentes.

159

#### LES TRANSFORMATIONS DES SYSTÈMES EUROPÉENS DE PROTECTION SOCIALE

Depuis vingt ans, tous les systèmes européens de protection sociale sont confrontés à des problèmes similaires relatifs à leur financement, au chômage structurel de masse et à l'impact des évolutions démographiques (allongement de l'espérance de vie de la population et changement des structures familiales). De nombreuses analyses ont montré que les coûts de la protection sociale représentaient une charge et une source

---

solutions à y apporter sont communes à tous les partis de gouvernement, de gauche comme de droite, et qu'elles s'opposent aux analyses les plus répandues au sein de la plupart des syndicats de salariés (sauf la majorité de la CFDT). En Allemagne, les grandes décisions concernant la protection sociale ont toujours fait l'objet d'un consensus entre la CDU-CSU et le SPD (voir la réforme Seehofer de 1992 ou la mise en place de l'assurance soins de longue durée en 1994).

23. M. Borgetto et R. Lafore, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Montchrestien, 1996.

d'inefficacité en période de crise économique et qu'il fallait donc procéder à des politiques de réduction du poids financier de la protection sociale dans l'économie<sup>24</sup>. Les phénomènes de concurrence économique exacerbée par la mondialisation de l'économie et par la mise en place d'un marché unique en Europe, comme la préparation de la monnaie unique, n'ont fait que renforcer les contraintes qui pèsent sur les systèmes de protection sociale.

### Les « politiques de retrait » de l'État-providence

160 Les pays anglo-saxons furent les premiers à mettre en œuvre des politiques de retrait (*retrenchment*) de l'État-providence<sup>25</sup>. En France, c'est à travers les différents « plans de sauvetage » de la sécurité sociale qu'ont été affrontés les problèmes financiers de la sécurité

sociale et que des « mesures d'économie » ont été introduites<sup>26</sup>. Cependant, les travaux comparatifs de V. George et P. Taylor-Gooby<sup>27</sup> ont montré que, au-delà des différences institutionnelles et de la diversité des politiques sociales pratiquées dans les différents pays d'Europe au cours des quinze dernières années, on pouvait retrouver dans tous les pays la mise en œuvre des mêmes recettes qui font reculer l'État-providence aujourd'hui en Europe (nous en citons des exemples français d'application entre parenthèses) :

- restriction des critères d'éligibilité pour l'accès aux prestations (redéfinition des droits aux allocations chômage avec la création de l'allocation unique dégressive en 1992) ;

- ciblage des prestations vers ceux qui en ont le plus besoin (développement des prestations familiales sous condition de

24. Le thème de la crise de l'État-providence s'est d'abord développé au cours des années 1970 aux États-Unis et en Angleterre sous les plumes de F. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Londres, Routledge, 1960, ou de M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, Chicago University Press, 1962. Les critiques portent sur les obstacles que représente l'État-providence au bon fonctionnement du marché, de la démocratie, auquel il faut ajouter les critiques de sa bureaucratie et de son interventionnisme inefficaces. Pour une présentation de ces thèses, voir Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence*, Éd. du Seuil, 1981, et Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, PUF, 1989, 1<sup>re</sup> partie, p. 25-60.

25. Voir notamment Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

26. En 1975 commence la longue liste des divers plans de financement et d'économie décidés pour augmenter les recettes et comprimer les dépenses prises en charge par le système : plan Durafour (décembre 1975), plan Barre (septembre 1976), plans Veil (avril 1977 et décembre 1978), plan Barrot (juillet 1979), plan Questiaux (novembre 1981), plans Bérégovoy (novembre 1982 et mars 1983), plan Duflo (juin 1985), plans Séguin (juillet 1986, décembre 1986 et mai 1987), plans Evin (septembre 1988 et décembre 1990), plan Bianco (juin 1991), plan Veil (août 1993), plan Juppé (novembre 1995). Diversifiés dans leurs dispositions concrètes, ces plans partagent tous quelques caractéristiques générales : l'augmentation des prélèvements sociaux et la définition corrélative de mesures d'économie ; un effort prioritairement supporté par le régime général, et plus particulièrement par l'assurance maladie ; un « coup d'arrêt » plus ou moins significatif, et plus ou moins long, à la progression des dépenses sociales, ne parvenant pas à enrayer les tendances « lourdes » observées sur le moyen et long terme (rapport Oudin déjà cité, 1992).

27. V. George et P. Taylor-Gooby, *European Welfare Policy : Squaring the Welfare State in Europe*, Londres, Macmillan, 1996.

ressources, mise en place de politiques sociales fonctionnant selon une logique de discrimination positive, projets des gouvernements Juppé puis Jospin de mise sous condition de ressources, puis de fiscalisation, des allocations familiales) ;

– développement des services et des assurances privées, avec incitation pour aller vers une protection privée (exonérations fiscales pour l'assurance vie et introduction des fonds de pension) ;

– réduction du niveau des prestations (indexation des prestations en espèce limitée à l'évolution des prix, changements de méthodes de calcul de l'acquisition des droits pour les retraites en 1993 notamment) ;

– augmentation (ou apparition) de la charge laissée aux usagers (instauration ou augmentation d'un ticket modérateur, augmentation du forfait hospitalier, baisse des remboursements des soins, importance de plus en plus grande de la protection complémentaire) ;

– introduction des méthodes de gestion issues du privé afin de contrôler le volume des dépenses (enveloppe globale et autonomie de gestion pour les hôpitaux par exemple) ;

– délestage de missions publiques de protection sociale sur les familles et la société civile (projet de faire jouer l'obligation alimentaire dans le RMI, qui n'est versé qu'à partir de 25 ans, rôle de plus en plus important des associations de solidarité).

### *Des difficultés spécifiques et des réformes dépendantes de la configuration institutionnelle*

Si les difficultés générales rencontrées par les différents systèmes de protection sociale sont similaires, les traductions institutionnelles des problèmes sont cependant liées aux spécificités des différents régimes de protection sociale. Ainsi, les enjeux des réformes à mettre en œuvre et les problèmes inscrits sur les agendas des politiques publiques varient selon les régimes. À côté des politiques de retrait, d'autres politiques ont été mises en œuvre, qui sont spécifiques à chacun des différents régimes de protection sociale : on y retrouve les techniques propres aux différents systèmes, ainsi que les principes sur lesquels ils reposent<sup>28</sup>. Les Anglo-Saxons disent que ces changements sont *path dependent*, dépendants du chemin (institutionnel) emprunté.

161

En Grande-Bretagne, pour les gouvernements conservateurs de Margaret Thatcher et de John Major, les enjeux principaux ont été doubles : réduire les coûts du *Welfare State* pour réduire les déficits publics, accroître l'efficacité du système, notamment réduire les files d'attente dans le service national de santé et diminuer les désincitations au travail engendrées par les prestations sociales<sup>29</sup>. Les politiques mises en œuvre visaient à

28. Pour étudier la variation des transformations des systèmes de protection sociale en fonction des différents régimes de *welfare*, voir G. Esping-Andersen, éd., *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage, 1996, et l'excellent *survey* de Martin Rhodes, « Globalization and West European Welfare States », *Journal of European Social Policy*, vol. 6, n° 4, 1996, p. 305-327.

29. Sur ces deux points, voir *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, MIRE, 1995, vol. 1, « Rencontres d'Oxford ». Sur l'ensemble des défis posés à l'État-providence britannique, voir Peter Taylor-Gooby, *Social Change, Social Welfare and Social Science*, Londres, Harvester, 1991.

se conformer aux pressions engendrées par l'internationalisation de l'économie en développant les politiques de ciblage des prestations pour les plus démunis et les plus méritants, et une flexibilisation croissante du marché du travail. L'ensemble de ces politiques n'a fait que renforcer la dimension libérale et résiduelle du système de protection sociale<sup>30</sup>.

162 Les pays scandinaves, petits pays qui se sont très tôt ouverts à la concurrence économique, ont été particulièrement touchés par les changements de l'environnement économique international. Ils ont connu dans les années 1980-1990 de fortes hausses du chômage et des taux d'intérêt. Les enjeux pour ces pays étaient formulés en termes de maintien du plein emploi, puis d'abaissement des coûts de l'État-providence. Dans ces pays ont d'abord été mises en place des politiques qui visaient à maintenir le plein emploi avec des politiques actives où l'État intervenait comme employeur de premier ressort : extension des congés sabbatiques, développement des services publics, augmentation des impôts. Mais, plus récemment, au cours des années 1990, devant les coûts engendrés par l'internationalisation de leur économie et par les politiques sociales de plein emploi, de nouvelles politiques ont été envisagées, visant à privatiser, décentraliser et « débureaucratiser » certains services,

notamment en Suède. Ces nouvelles politiques accompagnaient des politiques de retrait comme la restriction des critères d'éligibilité pour l'accès aux prestations ou la réduction du niveau des prestations et des services. Au total, cependant, nombre d'analystes tablent sur une certaine stabilité du régime scandinave, en particulier du fait de la légitimité politique de ce modèle, fortement ancré dans les populations, qui le soutiennent et ne souhaitent pas le voir changer<sup>31</sup>.

Dans les régimes continentaux de protection sociale, les deux problèmes principaux touchent, d'une part, le poids supposé des cotisations sociales sur le coût du travail (illustré par l'expression française de « charges sociales », qui grèvent la compétitivité des entreprises et empêchent les embauches) et, d'autre part, les limites de la couverture sociale restreintes aux assurés sociaux, qui renforcent les processus d'exclusion : dans un système d'assurances sociales fondées sur le travail, l'exclusion du marché du travail se trouve redoublée par une exclusion du système de protection sociale. Ces deux types de problèmes sont induits par les caractéristiques institutionnelles du régime conservateur-corporatiste de protection sociale. Les changements qui ont été introduits semblent eux aussi être dépendants de cette « empreinte des origines<sup>32</sup> ».

30. Voir Francis G. Castles et Christopher Pierson, « A New Convergence ? Recent Policy Developments in the United Kingdom, Australia and New Zealand », *Policy and Politics*, vol. 24, n° 3, 1996.

31. Voir John D. Stephens, « The Scandinavian Welfare States : Achievements, Crisis and Prospects », in G. Esping-Andersen, éd., *Welfare States...*, op. cit., p. 32-65, et Jochen Clasen et Arthur Gould, « Stability and Change in Welfare States : Germany and Sweden in the 1990's », *Policy and Politics*, vol. 23, n° 3, 1995, p. 189-201.

32. François-Xavier Merrien, « État-providence, l'empreinte des origines », *Revue française des affaires sociales*, septembre 1990.

Les changements principaux restent en effet inscrits dans les logiques du système. Les réformes des retraites, en France comme en Allemagne, ont impliqué un changement du mode de calcul des pensions (allongement de l'âge de départ à la retraite en Allemagne, augmentation du nombre d'années de cotisation nécessaires pour obtenir une pension complète et allongement des années de référence pour calculer le revenu de remplacement dans les deux pays) mais pas un changement de la logique du système. De même, les mesures de maîtrise des dépenses de santé sont restées inscrites dans le cadre des institutions de l'assurance maladie, en France comme en Allemagne. Enfin, l'Allemagne a fait la preuve de la confiance qu'elle place dans sa façon de faire de la protection sociale en créant une nouvelle assurance sociale pour les soins de longue durée, qui fonctionnera selon des modalités proches de celles des autres branches de son système<sup>33</sup>. Bien des commentateurs considèrent que ces changements sont insuffisants et que ces pays sont figés sur la voie du fordisme. Les pays continentaux auraient fait le choix du chômage, de l'exclusion des jeunes et des plus âgés du marché du travail pour protéger les formes traditionnelles d'emploi et les

niveaux relativement hauts de salaire et de protection qui leur sont associés<sup>34</sup>.

Dans leur ensemble, les conclusions des différentes recherches comparatives menées jusqu'à présent depuis le début des années 1990 se recoupent sur deux points : d'une part, la crise et les changements économiques, la mondialisation ont *in fine* entraîné une expansion des États-providence bien plus que leur réduction, par un effet de nécessaire compensation des difficultés engendrées par les adaptations des systèmes de production nationaux ; d'autre part, les réformes des États-providence introduites dans les années 1990 n'ont été que marginales. Il n'y a pas eu de diminution massive des dépenses sociales, aucun système n'a vu ses principes, sa logique de fonctionnement radicalement transformés<sup>35</sup>. Les changements, qui somme toute n'auraient pas été si importants, se sont en tout cas inscrits dans la continuité de chacun des différents régimes de protection sociale. Cependant, il nous semble que l'attention des recherches comparatives n'a pas suffisamment porté sur la mise en place, dans un système donné, de mesures (d'abord mineures) qui relèvent de principes et de techniques propres à un autre régime de protection

163

33. Sur ces différents points, voir *Comparer les systèmes...*, *op. cit.*, vol. 2, et plus particulièrement les articles de Christine André, « Protection sociale et systèmes de retraite : une comparaison France-Allemagne », p. 241-269 ; Marian Döhler et Patrick Hassenteufel, « Configuration et régulation de l'assurance maladie : une comparaison France-Allemagne », p. 271-297 ; et Karl Hinrichs, « L'assurance soin de longue durée : une innovation institutionnelle de la politique sociale allemande », p. 299-327.

34. Voir G. Esping-Andersen, « Welfare States without Work : The Impasses of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy », in G. Esping-Andersen, éd., *Welfare States...*, *op. cit.*, p. 66-87. A paraître en français dans *Comparer les systèmes...*, *op. cit.*, vol. 3.

35. Voir Rudolf Klein : « O'Goffe's tale », in Catherine Jones, éd., *op. cit.*, p. 7-17 ; Paul Pierson, *op. cit.* ; et Martin Rhodes, « Globalization... » *loc. cit.*

sociale. Elles peuvent apparaître comme marginales, mais elles sont susceptibles d'introduire une logique nouvelle qui pourra se développer par la suite. Le cas français est peut-être le plus frappant.

*Des réformes qui introduisent une logique libérale dans le système français de protection sociale*

Nous avons souligné les deux difficultés majeures rencontrées par les systèmes de protection sociale de type bismarckien : le financement par cotisations sociales et une couverture qui privilégie les assurés sociaux.

164

*De nouveaux modes de financement.* En 1990, une nouvelle forme de financement de la protection sociale a été adoptée : la Contribution sociale généralisée. Celle-ci vise à se substituer à une partie des cotisations patronales existantes (familiales et vieillesse) pour financer des prestations non contributives, relevant de la « solidarité nationale » et non de la solidarité professionnelle. Adoptée avec de grandes difficultés, la CSG représente une forme nouvelle de prélèvement obligatoire en France. A la différence des cotisations sociales, elle porte sur la quasi-totalité des revenus (du travail, mais aussi les revenus de remplacement – prestations sociales –, les revenus du patrimoine et de placement). A la différence des impôts sur le revenu, la CSG est proportionnelle, prélevée à la source (elle touche ainsi les revenus exonérés de l'impôt sur le revenu) et elle est affectée. Ces caractéristiques la rapprochent des prélèvements obligatoires en vigueur en Grande-Bretagne. Le taux de prélèvement de la CSG était de 3,4 % en mai 1997.

Cette mesure, qui est venue s'ajouter à la mise en place de taxes affectées sur

l'alcool et le tabac, régulièrement augmentées, a initié un processus de fiscalisation du financement du système français de protection sociale. Ce mouvement s'est renforcé avec la décision de combler par un emprunt (remboursé par l'impôt) le déficit de la sécurité sociale en 1993. Enfin, en juillet 1993, dans le cadre de la loi « relative au développement de l'emploi », la partie des cotisations patronales d'allocations familiales dues sur les bas salaires a été remplacée par des ressources fiscales. En augmentant la CSG de 1 % et en instaurant un nouvel impôt, le Remboursement de la dette sociale, Alain Juppé a encore renforcé ce processus de fiscalisation des recettes de la protection sociale. Ce développement de nouveaux modes de financement fiscalisés correspond aussi à l'émergence de nouveaux besoins.

*De nouvelles politiques sociales.* Le système d'assurances sociales, fortement marqué par une logique professionnelle, redouble les phénomènes d'exclusion sociale si un chômage structurel se développe de façon très importante. Pour prendre en charge les citoyens mal ou non couverts par les assurances sociales, et pour les réintégrer dans le marché du travail, il est apparu nécessaire de mettre en place de nouvelles politiques sociales, situées à la périphérie du système principal. Dans ces nouvelles politiques sociales, on compte bien évidemment le RMI, mais aussi un ensemble plus vaste de politiques d'insertion comme les politiques de la ville, les politiques de formation et d'insertion professionnelle des jeunes et des chômeurs de longue durée, les zones d'Éducation prioritaire, etc.

A la lecture des différentes évaluations qui ont été faites de leur mise en

œuvre<sup>36</sup>, nous savons que ces politiques sociales d'insertion se rapprochent du modèle anglo-saxon de traitement de la pauvreté plus que du modèle « bismarckien » d'assurances sociales. Comme les politiques sociales « résiduelles » d'outre-Atlantique et d'outre-Manche, les nouvelles politiques sociales sont ciblées, elles reposent sur le partenariat entre les différents acteurs administratifs, économiques et sociaux (on rejoint ici la notion de *mixed economy of welfare*), avec cependant un rôle direct de l'État, notamment parce que les minima sociaux sont financés par l'impôt. Ces prestations sont sous condition de ressources et non pas contributives ni proportionnelles aux revenus. En France, la référence n'est pas explicitement la pauvreté, mais l'exclusion sociale. Les droits reposent sur la citoyenneté ou le besoin.

Cependant, les nouvelles politiques sociales destinées aux citoyens ne remplacent pas le système précédent. Elles viendraient plutôt le compléter, dans un processus de dualisation de la protection sociale, typique du régime libéral de protection sociale. D'un côté, la grande majorité de la population continue d'être couverte par des dispositifs d'assurances sociales (de plus en plus individualisés) ;

de l'autre, une frange de la population, de plus en plus nombreuse, voit ses revenus et sa protection dépendre principalement des prestations minimales déléguées par l'État.

A travers ces modifications périphériques (nouveau mode de financement, nouvelles politiques), une logique nouvelle a été introduite dans le système, qui relève du régime libéral ou résiduel de protection sociale. Le plan Juppé de 1995 est venu confirmer ces évolutions et en accroître la tendance. Celles-ci sont caractérisées par différents processus :

- renforcement de la dimension marchande du pôle assurantiel, « individualisation du social<sup>37</sup> » (augmentation de la part des cotisations payée par les salariés qui favorise le développement d'une logique d'assurance plus « personnelle » et moins « sociale », recul de la protection légale de base au profit de la protection complémentaire, alourdissement des « tickets modérateurs » et du forfait hospitalier) ;

- fiscalisation du financement du système (augmentation de la CSG, création du prélèvement pour le Remboursement de la dette sociale) ;

- introduction des fonds de pension privés ;

- renforcement du rôle de l'État au détriment du rôle des partenaires

165

36. Sur les politiques de la ville, cf. notamment Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, *L'État animateur*, Esprit, 1994, ainsi que la *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, février 1995. Sur le RMI, voir Pierre Vanlerenberghe, *RMI, le pari de l'insertion*, rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI, La Documentation Française, 1992 ; et les évaluations sur sites coordonnées par la MIRE, TEN, *Le RMI à l'épreuve des faits*, Syros, 1991. Sur les politiques d'emploi, voir MIRE, « La mise en œuvre des stages de réinsertion en alternance, rapports d'évaluation sur sites », 1989 ; Simon Wuhl, *Du chômage à l'exclusion ? L'état des politiques, l'apport des expériences*, Syros alternatives, 1990 ; et *Politiques d'emploi et Territoire*, Actes des rencontres du 13 janvier 1995, ministère du Travail et des Affaires sociales, La Documentation Française, coll. « Bilans et rapports ».

37. Voir Szusza Ferge, « The Individualisation of the Social », *Journal of Social Policy*, n° 1, 1997.

sociaux (vote du budget de la sécurité sociale par le Parlement, changement des règles pour les conventions dans le secteur de la santé, changement de composition des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale, nouvelles règles de nomination des directeurs des caisses) ;

– projets de mise sous condition de ressources de certaines prestations familiales, ou de leur fiscalisation ;

– projet de mise en place d'un système d'assurance maladie universel<sup>38</sup>.

166 Ces aménagements peuvent entraîner à terme des transformations profondes du système de protection sociale. Ils participent d'un mouvement plus géné-

ral de « remarchandisation » (*recommodification*) des politiques sociales qui accompagnent les adaptations à l'internationalisation des échanges et à la compétition économique accrue qui se sont instaurées au niveau mondial et européen. Il est certain que chacune des configurations institutionnelles que nous avons étudiées ne va pas disparaître prochainement pour céder la place à un État-providence résiduel. Cependant, il nous semble important de faire en sorte que les acteurs politiques, mais aussi les partenaires sociaux nationaux et européens, s'approprient et organisent les dynamiques actuelles afin de préserver et de renouveler la richesse et la générosité des « modèles sociaux européens ».

---

38. Pour une présentation circonstanciée et des analyses fouillées du plan Juppé, voir les numéros spéciaux de mars et septembre 1996 de la revue *Droit social*.

JOHN T.S. KEELER

BILL CLINTON : UN ROOSEVELT  
« VERSION ÉCONOMIQUE » ? \*

L'ouverture officielle par le président Bill Clinton, au printemps 1997, du nouveau monument à la mémoire de Franklin Delano Roosevelt n'était pas sans une certaine ironie. Au début de sa présidence, Bill Clinton avait invoqué le modèle de celui-ci. Au cours de ses premiers mois à la Maison-Blanche, il s'était rendu dans la ville natale de FDR, Hyde Park, dans l'État de New York, pour annoncer que le pays était confronté à une crise bien réelle exigeant, comme à l'époque du New Deal, des initiatives législatives fédérales ambitieuses pour relancer l'économie. En 1996, il est devenu le premier président démocrate à gagner un second mandat depuis FDR. De façon superficielle au moins, la stature de Clinton, alors qu'il commençait sa cinquième année à la Maison-Blanche, pouvait être décrite en termes rooseveltiens. « La popularité de Bill Clinton a atteint le niveau le plus élevé de sa présidence », écrivait un journaliste du *Los Angeles Times*, grâce à « une combinaison de

bons sentiments dus à la bonne santé de la nation et de popularité de ses programmes »<sup>1</sup>. Pourtant, le trait le plus caractéristique de la présidence Clinton est une rupture avec les pratiques politiques établies par FDR. Clinton n'a pas réussi à copier les résultats législatifs de Roosevelt, il a contribué à la disparition des majorités du Congrès forgées dans les années 1930 et a graduellement adopté un style de gouvernement en grande partie à l'opposé du modèle créé par FDR. Il est cependant possible d'avancer qu'il a réussi à devenir une sorte de « FDR version économique » avec une réelle vision de méthode de gouvernement semi-libérale, tout à fait adaptée aux États-Unis des années 1990.

167

I. DE LA DÉBÂCLE DE 1994  
AU RETOUR DE CLINTON

Affrontant la Grande Dépression avec l'avalanche des lois du New Deal, et insufflant un nouvel espoir parmi la population grâce à ses discours mobili-

\* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

1. David Lauter, « Clinton's Approval Rating Hits 61 % as Gingrich Draws Ire », *Los Angeles Times*, 9 février 1997.

sateurs<sup>2</sup>, FDR avait créé au cours de ses deux premières années à la Maison-Blanche le modèle de direction politique « activiste-visionnaire » à l'aune duquel tous ses successeurs allaient être jugés. Lors des élections de mi-mandat en 1934, il reçut une récompense historique : le parti démocrate renforça ses majorités au Congrès, en gagnant quatorze sièges à la Chambre des Représentants et dix sièges au Sénat. Depuis cette date, jamais le parti du président n'a gagné de siège à la Chambre ou plus de trois sièges au Sénat aux élections de mi-mandat. Les élections de 1936 consolidèrent la nouvelle hégémonie démocrate, en produisant des majorités énormes : 331 contre 89 à la Chambre et 76 contre 16 au Sénat, ainsi qu'une écrasante majorité pour FDR.

Les efforts déployés par Clinton au cours de ses deux premières années à la présidence pour recréer le dynamisme du New Deal ont totalement échoué. Son intention était de centrer son action sur la relance économique et de démontrer que les programmes du gouvernement fédéral pouvaient, une fois de plus, être considérés comme des solutions efficaces à des problèmes sociaux spécifiques. Mais il voulait également montrer qu'il était un « Nouveau Démocrate » pragmatique, prêt à restructurer ou abandonner certains programmes libéraux traditionnels (par exemple dans le domaine de la pauvreté) qui s'étaient avérés dispendieux ou contre-productifs. Presque tout ce qui pouvait aller de travers est effectivement allé de travers. Avant même l'inauguration de Clinton,

l'attention de l'opinion publique se détourna de ses initiatives économiques pour s'intéresser à un projet très controversé visant à légaliser le statut des homosexuels dans l'armée ; les divisions au sein du parti démocrate bloquèrent une série de ses principales mesures de réforme ; le déficit budgétaire interdisait l'introduction de nouveaux programmes sociaux ; enfin la pièce centrale de son programme législatif, un projet d'assurance maladie universelle, échoua du fait d'une intense activité de lobbying de la part d'importants groupes d'intérêts et d'une inquiétude croissante, même parmi les démocrates, face aux coûts et à la bureaucratie qu'impliquait une couverture universelle. Les problèmes de Clinton furent aggravés – en particulier parmi les électeurs conservateurs hésitants – par les questions persistantes à propos de son caractère (il fut accusé d'être coupable à la fois de harcèlement sexuel et de malversations financières alors qu'il était gouverneur d'Arkansas) et par le rôle politique sans précédent joué par la Première Dame (qui prit la direction de l'élaboration de la loi malheureuse d'assurance maladie)<sup>3</sup>.

Ainsi le jugement des élections de mi-mandat de 1934 sur l'action de Clinton ne fut pas un triomphe à la 1934, mais plutôt le contraire : la plus grande répudiation du parti du président au cours d'un premier mandat de tout le XX<sup>e</sup> siècle. Les démocrates perdirent cinquante-deux sièges à la Chambre des Représentants et neuf sièges au Sénat, permettant aux républicains de reprendre le contrôle des deux chambres

2. Paul Brace et Barbara Hinckley, *Follow the Leader : Opinion Polls and the Modern Presidents*, New York, Basic Books, 1992, p. 174.

3. Voir E.J. Dionne, Jr., *They only Look Dead : Why Progressive Will Dominate the Next Political Era*, New York, Touchstone, 1996, chap. 5.

du Congrès pour la première fois depuis 1946, l'année suivant la mort de FDR. Si la défaite pouvait être attribuée en partie aux échecs des démocrates au Congrès, les sondages montraient bien que Clinton était considéré comme le problème numéro un : 50 % du public déclarait que les victoires républicaines étaient dues avant tout au « désaccord avec la gestion de la présidence par Clinton », alors que 24 % citaient l'« opposition des électeurs aux programmes démocrates »<sup>4</sup>.

Nombre d'électeurs désenchantés pensaient que Clinton s'était non seulement montré peu efficace, mais qu'il avait oublié son engagement à gouverner comme un « Nouveau Démocrate » et s'était beaucoup trop tourné – comme dans le cas du projet d'assurance maladie – vers « plus de gouvernement » pour résoudre les problèmes du pays. Il n'est pas surprenant que son soutien ait baissé de façon spectaculaire entre 1992 et 1994 parmi les indépendants (- 10 %) et les conservateurs (- 7 %) ; le fait que son soutien parmi les libéraux et les modérés ait en fait augmenté légèrement (+ 1 %) était une bien maigre consolation.

Au lendemain de la défaite de 1994, Clinton fut obligé d'abandonner son espoir de rejoindre le panthéon des grands présidents réformistes démocrates et contraint, au contraire, de jouer un jeu politique défensif contre de solides majorités républicaines au Congrès, dirigées par Newt Gingrich, le très ambitieux nouveau *Speaker* de la Chambre des Représentants. Au début 1995, Gingrich devint le centre d'attention de Washington, il déclara Clinton

« inutile » pour le processus législatif et commença à se comporter comme s'il était le véritable chef de gouvernement.

La scène rappelait l'attitude péremptoire de Chirac face au président Mitterrand au cours des premiers jours de la cohabitation en 1986, mais avec un certain côté surréaliste, dans la mesure où Gingrich ne pouvait revendiquer aucun des pouvoirs exécutifs du Premier ministre français. Comme nous le savons maintenant, la conclusion d'une des expériences les plus orageuses de la cohabitation à l'américaine ressemble aussi au cas français : alors que Clinton, tout comme Mitterrand, vit son pouvoir réduit, il découvrit également que son ambitieux adversaire lui offrait la possibilité de renforcer sa popularité et, finalement, d'être réélu.

On peut avancer que l'erreur fatale de Gingrich fut de ne pas avoir pris au sérieux les sondages d'opinion à la sortie des urnes lors des élections de 1994. 12 % seulement des électeurs attribuaient le succès républicain à la « popularité des programmes républicains », et 78 % des électeurs déclaraient que la nouvelle majorité devrait « travailler avec Clinton » alors que 14 % seulement disaient qu'elle devrait « travailler contre les programmes de Clinton »<sup>5</sup>. Malgré cela, Gingrich et les autres dirigeants républicains « considèrent qu'ils avaient reçu un mandat populaire large et durable pour mettre en œuvre un puissant programme antigouvernemental. En particulier, ils estimèrent que le gouvernement était désormais si impopulaire qu'il serait possible d'éliminer toute une série de réglementations et

169

4. Sondage des 9-10 novembre, *Time*, 21 novembre 1994.

5. *Ibid.*

d'opérer des coupes substantielles, même dans des programmes populaires comme *Medicare*<sup>6</sup> ». A vrai dire, peu d'électeurs avaient lu le manifeste républicain radical, *Contrat avec l'Amérique*, qui présentait en détail de telles initiatives. Alors que Gingrich s'engagea rapidement et de façon effrontée dans la mise en place de son programme en 1995, souvent malgré l'opposition des dirigeants de son propre parti au Sénat, les sondages commencèrent à illustrer la baisse de popularité du *Speaker* de la Chambre et de sa « révolution républicaine ».

170

Alors que Gingrich trébuchaît, Clinton commença à dévoiler une nouvelle stratégie qui allait finalement assurer son rétablissement politique. Avec l'aide de conseillers tels que Dick Morris (un conseiller politique considéré comme suspect par beaucoup à la Maison-Blanche parce qu'il avait auparavant travaillé pour des candidats républicains), Clinton, lui, prit les sondages au sérieux. Le président décida en juin 1995 qu'il n'avait pas d'autre choix que d'accepter un point central du programme républicain, l'engagement à rétablir l'équilibre budgétaire, mais qu'il pouvait « tirer profit politique de son opposition à la façon dont les républicains proposaient d'atteindre cet équilibre, en particulier s'[il] faisait de la défense de programmes populaires – *Medicare*, *Medicaid*, la protection de l'environnement et l'éducation – la pierre angulaire de son action<sup>7</sup> ». Même si ceux qui, à la gauche du parti démocrate, critiquaient Clinton pour avoir capitulé devant les républicains étaient nombreux, le prési-

dent pouvait, peut-être à juste titre, penser qu'un rôle important lui revenait : s'il ne pouvait pas entrer dans l'histoire comme un président ayant fait progresser la cause libérale grâce à une législation monumentale dans un domaine comme la santé, il pourrait au moins être reconnu comme celui qui avait défendu les éléments clés de l'héritage libéral contre un assaut frontal et avait assuré leur survie en reconnaissant la nécessité de réduire les programmes les moins importants ou les moins efficaces.

Il devint bientôt évident que cette approche rencontrait un écho certain dans l'opinion publique. Les taux d'opinion favorable au président augmentèrent au cours de 1995 alors que l'économie connaissait une embellie et que Clinton affrontait les républicains au Congrès, en particulier sur les termes d'un plan de sept ans visant à rétablir l'équilibre budgétaire. Son capital politique augmenta de façon spectaculaire à l'automne lorsque les républicains allèrent jusqu'à provoquer une paralysie du gouvernement fédéral (toute une série de services durent fermer temporairement, causant des problèmes à de nombreux bénéficiaires des programmes sociaux et imposant des sacrifices aux fonctionnaires fédéraux) plutôt que d'accepter un compromis sur le budget formulé par Clinton. En décembre, 55 % des personnes interrogées approuvaient la façon dont Clinton s'acquittait de son rôle de président, 14 % de plus que l'année précédente.

Une autre action déterminante servit à consolider le rétablissement politique

6. E.J. Dionne, Jr., *op. cit.*, p. 321. « Medicare » est le programme d'assurance maladie pour les retraités (Ndt).

7. *Ibid.*, p. 322. « Medicaid » est le programme d'assurance maladie pour les indigents (Ndt).

de Clinton et à préparer la voie à sa réélection : après avoir imposé son veto à deux projets précédents, le président décida en juillet 1996 de signer une réforme du programme d'aide sociale aux pauvres élaborée par les républicains. Cette décision permit à Clinton de remplir une de ses promesses centrales de « Nouveau Démocrate » de sa campagne de 1992 : « mettre fin à l'aide sociale comme nous la connaissons ». Ce faisant, il vola aussi aux républicains ce qui aurait pu être une arme centrale de leur campagne. Cependant, cette réforme représente le compromis le plus grave de Clinton avec la droite de Gingrich, dans la mesure où elle a mis fin à un engagement de la nation à aider les enfants pauvres qui datait de la période de Roosevelt<sup>8</sup>. Clinton promit qu'il essaierait de revoir les aspects les plus critiquables de la loi au cours de son second mandat, mais cela ne suffit pas à empêcher de sévères critiques de la part des libéraux au sein du parti démocrate et des défenseurs des pauvres. En même temps, de nombreux conservateurs se plaignaient que Clinton abandonnait tout principe en « volant » leurs idées. Pour reprendre la remarque d'un journaliste de *Time*, ces critiques de droite ne comprenaient pas la tactique politique diaboliquement intelligente de Clinton : « Il a volé leurs positions et les a redéfinies en les recouvrant de sa patine moins sévère et donc plus acceptable<sup>9</sup>. » Le premier sondage réalisé après la signature de la loi réformant l'aide aux pauvres par

Clinton montra que son taux d'opinion favorable était passé au-dessus de 60 %.

## II. LES ÉLECTIONS DE 1996 ET LE SECOND MANDAT DE BILL CLINTON

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les électeurs américains ont eu sept occasions (1948, 1956, 1972, 1978, 1984 et 1996) de résoudre les tensions de la cohabitation en élisant un gouvernement et un Congrès du même parti. Ils l'ont fait en trois occasions : une fois en donnant au président démocrate sortant (Truman en 1948) la majorité dans les deux chambres du Congrès et deux fois en donnant à un Congrès démocrate un président du même parti (Carter en 1976 et Clinton en 1992)<sup>10</sup>. Des mois durant, après leur succès écrasant de novembre 1994, les républicains ont eu de bonnes raisons de croire – en particulier si l'on tient compte de leur domination aux élections présidentielles dans la période récente (cinq victoires sur sept jusqu'en 1992) – que 1996 allait enfin leur offrir, à leur tour, une double victoire aux élections. Cependant, au moment des élections, Clinton, l'économie et leur propre candidat – l'ancien dirigeant de la majorité du Sénat Bob Dole – ont contribué de façon combinée à un second échec consécutif des républicains à la Maison-Blanche, pour la première fois depuis 1964. Clinton reçut 49 % du vote populaire, contre 41 % pour Dole et 8 % pour le candidat du *Reform Party*, Ross

171

8. *Ibid.*, p. 323-324.

9. Michael Kramer, « How He Got There », *Time Extra : The Election of 1996*, automne 1996, p. 24.

10. Voir Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System*, Washington, Brookings, 1994, p. 14.

Perot, et remporta 379 grands électeurs contre 159 pour Dole, emportant ainsi trente et un États.

Nous avons déjà mentionné la contribution stratégique de Clinton à sa réélection, mais deux éléments doivent être ajoutés ici. Tout d'abord, alors que sa victoire fut rendue possible en partie par sa disponibilité à adopter une politique et un discours plus à droite (« l'ère du gouvernement omniprésent est terminée », déclara-t-il dans son discours sur l'État de l'Union en 1996), « il est également vrai qu'il a gagné en insistant sur le fait que l'action gouvernementale peut aider les gens dans leur vie de tous les jours, contrairement au violent message antigouvernemental des révolutionnaires républicains<sup>11</sup> ». Les sondages réalisés à la sortie des urnes montrent qu'il obtenait de bien meilleurs résultats que son opposant républicain lorsqu'on demandait aux électeurs s'il « comprend les problèmes des familles américaines » (25 % Clinton contre 6 % Dole) ou s'il « se préoccupe de personnes comme moi » (28 % pour Clinton et 9 % pour Dole)<sup>12</sup>. En même temps, les sondages montraient que Clinton avait un avantage énorme (55 % contre 37 %) parmi les électrices, en grande partie parce qu'elles sont plus portées que les hommes à soutenir les programmes gouvernementaux qui s'adressent aux besoins des familles<sup>13</sup>. En second lieu, si Clinton n'a pas proposé d'initiatives à la FDR impliquant une forte croissance des dépenses fédérales, il a défendu certains programmes libéraux en les tradui-

sant dans le langage de l'Amérique post-reaganienne : des baisses d'impôts (par exemple pour aider à financer les études supérieures et pour aider les familles aux bas et moyens revenus à élever leurs enfants)<sup>14</sup>. On peut ainsi voir le style de gouvernement de Clinton comme l'antithèse de l'approche traditionnelle des démocrates de Roosevelt à Johnson – ou, de façon plus généreuse, comme un libéralisme mis à jour pour s'adapter au climat politique des années 1990.

Il est impossible, bien sûr, de savoir si le message de Clinton aurait été aussi efficace en l'absence d'embellie économique. Comme l'a écrit R.W. Apple dans le *New York Times* le lendemain de l'élection, « une économie en crise avait persuadé les Américains de donner sa chance à Clinton à la présidence » en 1992 et les sondages indiquent qu'une « économie robuste les a persuadés qu'il méritait un second mandat » en 1996. En effet, 39 % seulement des électeurs pensaient que le pays « allait dans la bonne direction » en 1992 contre 53 % en 1996<sup>15</sup>. Les politologues ont bien sûr démontré de façon convaincante une forte corrélation entre l'état de l'économie et les perspectives électorales des candidats sortants, et le premier mandat de Bill Clinton a vu la création de 10,5 millions d'emplois, une longue et solide expansion et une baisse du chômage à 5,1 %.

Dans ce contexte, la tâche aurait été difficile pour tout candidat républicain aux présidentielles, mais il est également vrai que la campagne de Bob Dole

11. *The Economist*, 9 novembre 1996.

12. *Los Angeles Times*, 6 novembre 1996.

13. *The Economist*, 9 novembre 1996.

14. Voir E.J. Dionne, Jr., *op. cit.*, p. 318.

15. *New York Times*, 6 novembre 1996.

fut très mal menée. Dole tenta de convaincre le public que l'économie était « en mauvais état », ce qui devint de plus en plus difficile alors que la campagne avançait, et l'élément central de son programme était une proposition de réduction d'impôts de 15 % qui, selon lui n'était pas incompatible avec son objectif d'un budget équilibré. Les sondages montrèrent que la majorité des électeurs estimait cette affirmation peu crédible. En même temps, les personnes interrogées le trouvaient moins aimable, moins dynamique (il a vingt ans de plus que Clinton) et moins bon orateur que le candidat sortant ; seuls 4 % de ses propres électeurs pensaient qu'il avait « une vision claire pour le futur ». Le seul point sur lequel Dole avait un net avantage sur Clinton était défini assez vaguement comme son « caractère ». Plus d'un tiers des partisans de Dole déclaraient que ce qu'ils aimaient en lui était « son honnêteté et son intégrité », tandis que 3 % (!) seulement des partisans de Bill Clinton pouvaient dire la même chose à propos de leur candidat<sup>16</sup>.

Si la question du « caractère » n'a pas suffi pour faire perdre Clinton, elle a réussi néanmoins à limiter l'étendue de sa victoire. En outre, les preuves d'un scandale concernant le financement de la campagne – impliquant des dons étrangers aux démocrates –, rendues publiques juste avant l'élection, éliminèrent la possibilité d'une « vague de fond démocrate et renversa la dynamique des élections au Congrès en

faveur du parti républicain<sup>17</sup> ». Les républicains ne perdirent que huit sièges à la Chambre des Représentants, conservant ainsi leur majorité (228-206 avec un indépendant). C'est la première fois depuis soixante-huit ans qu'ils remportaient deux élections successives à la Chambre. En même temps, le parti républicain gagna deux sièges au Sénat, accroissant sa majorité à la Chambre haute à 55-45.

Il faut noter, cependant, que la plupart des candidats républicains se présentèrent sur une ligne beaucoup plus modérée qu'en 1994. S'ils avaient contraint Clinton à se déplacer à droite, celui-ci avait, à son tour, réussi à les tirer un peu vers la gauche<sup>18</sup>. De nombreux candidats républicains prirent également leurs distances avec Newt Gingrich, et Gingrich lui-même s'engagea à éviter les « combats symboliques diviseurs » et à travailler avec Clinton pour trouver « un terrain commun autour de mesures pratiques qui peuvent aider les Américains »<sup>19</sup>.

Dans quelle mesure cet engagement supposé à une cohabitation dans la collaboration a-t-il été suivi d'effets depuis l'élection ? Jusqu'ici, en tout cas, la tendance vers une coopération difficile mais productive, qui était apparue en 1996, s'est poursuivie. Comme l'a noté Charles Jones : « Tout le monde a compris que l'action législative paiera plus que la paralysie<sup>20</sup>. » En même temps, la dynamique des négociations entre l'exécutif et le législatif s'est modifiée, le rapport de force se déplaçant nettement en

173

16. *Los Angeles Times*, 6 novembre 1996.

17. « The Horse Race », *Slate*, 6 novembre 1996.

18. Voir « Whatever Happened to the Republican Revolution ? », *The Economist*, 5 avril 1997.

19. *Washington Post*, 7 novembre 1996.

20. Cité dans le *Washington Post*, 4 mai 1997.

faveur de Clinton. Les républicains sont plus faibles à la Chambre qu'ils ne l'étaient avant les élections, à la fois parce que leur majorité a été réduite et parce que leurs dirigeants ont dû se calmer. En particulier, le *Speaker* de la Chambre, Newt Gingrich, s'est vu transformé de force dominante en handicap depuis qu'il a été censuré par la Chambre pour violation de ses règles éthiques et condamné à une amende de 300 000 dollars. Un sondage récent indique que 58 % des personnes interrogées ont une opinion défavorable de Gingrich, et 60 % pensent qu'il devrait démissionner de sa fonction de *Speaker*. Parallèlement, Clinton a vu sa position renforcée non seulement par sa réélection, mais par des opinions très favorables dans les sondages. En février 1997, pour la première fois depuis 1995, une majorité relative d'Américains (43 % contre 34 %) estimait que Clinton avait de meilleures idées que la majorité républicaine du Congrès pour affronter les problèmes du pays<sup>21</sup>.

Jusqu'ici la réalisation la plus importante du second mandat de Clinton est l'accord entre la Maison-Blanche et le Congrès, début mai, sur un plan visant à rétablir l'équilibre du budget d'ici à 2002. Les deux parties ont salué l'accord, mais le nouveau rapport de forces est clairement reflété dans le fait que Clinton a imposé une augmentation des dépenses pour l'éducation, l'extension de la couverture médicale aux enfants des

salariés pauvres et la remise en cause de certaines réductions de dépenses introduites par la réforme de l'aide aux pauvres de 1996. L'accord sur ce plan, dont les détails ne sont pas encore établis, a été grandement facilité par la bonne santé de l'économie (avec un taux de croissance de 5,6 % au premier trimestre 1997) et la croissance attendue de 8 % des revenus fiscaux par rapport à 1996<sup>22</sup>.

Ainsi, à la mi-1997, les démocrates partisans de Clinton pourraient entonner la vieille chanson de l'ère Roosevelt, *Les beaux jours sont de retour*, mais sur un air différent. Cependant, plus que durant le premier mandat, les nuages de scandales continuent d'assombrir l'horizon. L'éditorialiste conservateur William Safire a publié récemment un essai écrit du point de vue de Clinton qui commence ainsi : « Juste au moment où je devrais me réjouir de ma bonne économie qui rend possible mon plan pour équilibrer le budget, je sens les foutus procureurs se rapprocher<sup>23</sup>. »

Les démocrates continuent de retenir leur respiration alors que l'instruction du scandale Whitewater approche de sa conclusion et que les révélations sur le scandale financier de la campagne provoquent des appels de plus en plus forts pour la nomination d'un procureur spécial. Les seconds mandats présidentiels ont souvent été difficiles, et celui de Clinton peut encore devenir le plus préoccupant depuis celui de Richard Nixon.

21. *Los Angeles Times*, 9 février 1997.

22. *USA Today*, 23 avril 1997.

23. Voir « Reading Bill's Mind », *New York Times*, 4 mai 1997.

# JAPON : LA FIN DES TURBULENCES ?

Depuis 1990, le Japon traverse une zone de tempêtes économiques et politiques. Dans un premier temps, l'éclatement de la bulle spéculative, puis la récession et les scandales qui s'ensuivent, paralysent peu à peu le gouvernement du Parti libéral-démocrate (PLD). Celui-ci finit par se scinder en juin 1993 : trente-six députés

fondent le Parti du Renouveau (PR) et dix autres l'Avant-garde, ou Parti pionnier (PP). Avec le Nouveau Parti du Japon (NPJ), créé en 1992 par Morihiro Hosokawa, ils forment une nébuleuse « néo-conservatrice » aux contours très flous : le PR est nationaliste et ultralibéral, le PP centre-gauche, le NPJ très hétérogène...

175

*Tableau 1. Les élections législatives du 28 juillet 1993*

Partis	Voix	%	Sièges
Parti libéral-démocrate (PLD)	22 999 640	39,5	223 (+ 1)
Parti socialiste (PSDJ)	9 687 584	15,4	72 (- 64)
Parti du Renouveau (PR)	6 341 364	10,1	55 (+ 19)
Kômeitô	5 114 350	8,3	52 (+ 7)
Nouveau Parti du Japon (NPJ)	5 053 980	8	35 (+ 35)
Parti communiste (PCJ)	4 834 585	7,7	15 (- 1)
Parti démocrate-social (PDS)	2 205 682	3,9	19 (+ 5)
Parti pionnier (PP)	1 658 097	2,6	13 (+ 3)
Mini-partis...	604 654	1,7	7 (+ 3)
Indépendants*	4 304 184	2,8	20 (- 1)
<b>Total</b>	<b>62 804 120</b>	<b>100,0</b>	<b>511</b>

*Abstentions, blancs, nuls : 32,7 % (31 673 696)*

\* 13 indépendants rejoignent un des partis néoconservateurs, 4 le PDS, 4 le PSDJ, 1 le Kômeitô.

Le PLD reste de loin le premier parti à l'issue des élections anticipées de juillet 1993 (*tableau 1*). Il est pourtant écarté du pouvoir par une coalition des néoconservateurs, des centristes et du Parti socialiste (PSDJ). Mais le cabinet Hosokawa, miné par les conflits entre le PR et le PSDJ, tombe en avril 1994. Un cabinet minoritaire formé autour du PR ne dure pas deux mois (gouvernement Hata). Le PLD revient au pouvoir dès juin 1994 en s'alliant au PP et aux socialistes. Pour prix de son soutien, le PSDJ reçoit le poste de Premier ministre pour son président, Kiichi Murayama<sup>1</sup>.

176

Les observateurs ne prédisent pas longue vie à cet attelage des deux grands partis qui se sont farouchement opposés depuis la création du PLD en 1955. C'est oublier les connivences multiples que les élus des deux camps ont tissées en quarante ans de vie commune à la Diète. C'est oublier aussi qu'ils représentent, chacun à sa façon, le Japon « néocorporatiste » protégé et subventionné – celui des coopératives agricoles, des syndicats de fonctionnaires et de salariés à vie, du petit commerce... Le gouvernement Murayama survit dix-sept mois.

En janvier 1996, le vieux leader socialiste passe la main à Ryutaro Hashimoto, qui a conquis la présidence du PLD cinq mois plus tôt. Celui-ci maintient la coalition, mais ne fait pas mystère de vouloir reconquérir la majorité absolue pour son parti à la faveur d'élections anticipées. Il les provoque en octobre. Le PLD n'enlève que 239 sièges sur 500

(+ 28), mais Hashimoto peut former un cabinet PLD homogène, soutenu de l'extérieur par les dix-sept survivants des socialistes et du PP. Au même moment, le pays semble sortir de la récession. La croissance est de 3,6 % en 1996. L'excédent commercial repart à la hausse, favorisé par une forte baisse du yen. Avec le retour du PLD à l'exercice presque solitaire du pouvoir et celui de la prospérité économique, le Japon aurait-il refermé la parenthèse ?

Cette conclusion serait sommaire. L'archipel est aujourd'hui engagé dans un processus de transformation structurelle. Comme ailleurs, la mondialisation de l'économie et l'offensive de l'ultralibéralisme remettent en cause le modèle économique et l'ensemble du compromis social sur lesquels sa croissance et sa stabilité reposaient depuis les années 1960. Cette transformation en profondeur se répercute sur le plan politique, où le paysage s'est complètement modifié derrière les apparences du retour au *statu quo*.

#### LA RECOMPOSITION POLITIQUE (SUITE...)

##### *Changement des règles du jeu : la réforme électorale (janvier 1994).*

La principale réalisation du gouvernement Hosokawa a été une réforme radicale du mode de scrutin en place depuis 1947<sup>2</sup>. Les 147 circonscriptions à sièges multiples ont été remplacées par 300 circonscriptions locales à un seul siège (un seul tour) et 200 sièges pourvus au scrutin proportionnel de listes dans le cadre

1. Sur ces épisodes, voir Jean-Marie Bouissou, « Décomposition et recomposition politique au Japon. Entre "rien n'a changé" et "tout est possible" », *Pouvoirs*, n° 71, 1994, *Le Nouveau Japon*, p. 25-42.

2. *Ibid.*, p. 31-32.

de onze régions. L'électeur dispose de deux bulletins et peut, par exemple, choisir le candidat local du PLD et la liste communiste à la proportionnelle. Les partis peuvent présenter leurs candidats à la fois dans une circonscription locale et sur leur liste proportionnelle régionale (« doubles candidatures »).

Le PLD était depuis longtemps favorable aux circonscriptions à siège unique, où ses machines clientélistes étaient considérées comme presque invincibles. L'opposition préférait le système existant, qui lui assurait une représentation assez équitable, ou la proportionnelle intégrale. Le projet initial d'Hosokawa constituait un compromis parfait : 250 sièges à la proportionnelle et 250 sièges locaux. Mais une minorité du PSDJ le fit échouer, dans l'espoir d'enterrer la réforme. Le seul résultat fut qu'Hosokawa s'entendit avec le PLD pour faire voter une version plus conforme aux vœux de l'ex-parti gouvernemental...

À l'été de 1994, la Diète ne compte pas moins de huit partis et neuf petites formations. Compte tenu des contraintes du nouveau mode de scrutin, les analystes prédisent une réorganisation rapide de l'échiquier politique en trois blocs : le PLD, le centre-droit autour du PR, et le centre-gauche.

***Regroupement au centre-droit : le Nouveau Parti du Progrès (décembre 1994)***

Dès décembre 1994, Ichirô Ozawa, le fondateur du PR, réussit à le fusionner avec la majorité du NPJ et les deux partis centristes – les bouddhistes du Kômeitô et les démocrates-sociaux du Minshatô. Il espérait provoquer une nouvelle fracture du PLD, mais il

n'attire qu'une dizaine de ses députés, dont l'ancien Premier ministre Toshiki Kaifu. La nouvelle formation est baptisée Shinshintô (Nouveau Parti du Progrès : NPP). Avec 176 députés, c'est le second parti de la Chambre.

Le NPP est avant tout une machine électorale. Il doit permettre aux députés qui s'y regroupent, dont beaucoup sont élus dans les mêmes grandes villes, de négocier le partage des circonscriptions redécoupées. Ozawa, qui le préside et contrôle ses finances, s'emploie à ces arbitrages pendant toute l'année 1995. Il réussit à le ranger en ordre de bataille, mais non sans pertes : 10 % de ses élus désertent pendant le processus, la plupart vers le PLD.

Au plan idéologique, les divergences sont profondes entre le néonationalisme affiché d'Ozawa et le tropisme pacifiste de Hosokawa ou des bouddhistes. Son libéralisme « thatcherien » se concilie mal avec le poujadisme de l'électorat PME du Kômeitô et l'ancrage syndical des démocrates-sociaux... De plus, la personnalité très affirmée d'Ozawa et son style brutal, inhabituels dans le milieu politique japonais, fragilisent un parti qui souffre aussi d'un « trop-plein d'ambitions », avec trois anciens Premiers ministres dans ses rangs (Hata, Hosokawa et Kaifu).

Du moins Ozawa réussit-il à constituer le pôle de centre-droit assez tôt pour préparer soigneusement la bataille électorale. Ce qui n'est pas le cas à gauche.

***Implosion à gauche : la fin des socialistes***

L'alliance avec le PLD a été pour les socialistes le « baiser de la mort ». De ce qui fut le deuxième parti du Japon pen-

dant tout l'après-guerre, il ne restera que quinze survivants après les élections de 1996...

Depuis les années 1960, les socialistes ne contestaient plus l'ordre social. Leur force reposait sur la centrale syndicale Sôhyô, qui leur servait de machine électorale et les finançait. Ils mobilisaient le vote flottant autour d'enjeux symboliques forts : défense de la Constitution pacifiste, rejet du traité de sécurité avec les États-Unis, refus des symboles nationaux hérités du « passé militariste » (le drapeau *Hinomaru* et l'hymne *Kimigayo*). Enfin, ils obtenaient épisodiquement un soutien plus ou moins actif des mouvements de contestation associatifs (écologistes, défense des consommateurs, etc.). C'est à eux que le PSDJ avait dû son sursaut de 1989-1990, où il avait remporté les sénatoriales et fortement progressé aux législatives, en faisant campagne contre la taxe à la consommation nouvellement instaurée et le nucléaire civil.

Mais ces trois piliers se sont effondrés. Sôhyô regroupait surtout les employés de l'État. Les privatisations des années 1980 ont été pour elle une dure défaite. Minée, elle a dû fusionner en 1989 avec ses rivales modérées au sein d'une nouvelle centrale, Rengô. Les socialistes ont suivi cette droitisation de leur machine syndicale. Dès 1991, ils ont accepté les forces armées, le traité de sécurité et le *Hinomaru*. En 1993, ils admettent la possibilité d'une « évolution créative » (*soken*) de la Constitution. Quand la perspective du pouvoir se précise, ils acceptent en hâte le *Kimigayo*, le nucléaire civil et la taxe à la consomma-

tion. Mais cette braderie idéologique fait perdre tout repère à l'électorat de gauche, aliène la base du parti et ruine son crédit auprès des mouvements associatifs.

L'état-major du PSDJ, repaire de gérontes syndicaux acoquinés avec le PLD, est incapable de proposer une politique de rechange. Il passe deux ans en palabres sur la nécessité de « refonder » le parti, mais les clans se neutralisent mutuellement. Le taux de soutien au PSDJ dans l'opinion s'effondre de 17 % en juin 1995 à 3 % à la veille des élections, dont la perspective panique ses députés – qui peuvent méditer l'exemple tragique de leurs collègues sénateurs, décimés en juillet 1995 (41 sortants, 16 réélus).

Le Parti pionnier connaît le même sort. La petite formation centre-gauche a été renforcée par la minorité du NPJ qui refusait de rallier Ozawa. Les vingt « pionniers » espèrent être le pôle de rassemblement d'une force alternative. Mais eux aussi ont perdu leur âme et leur crédibilité dans l'alliance avec le PLD. Et ils sont minés par la rivalité entre le fondateur du parti, Masayoshi Takemura, et son secrétaire général, Yukio Hatoyama, richissime héritier d'un grand nom politique.

### *Naissance de la troisième force : le Parti démocrate (septembre 1996)*

Hatoyama va être un des deux hommes clés de la recomposition au centre-gauche. L'autre est Naoto Kan. Ancien de 68, député de Tokyo depuis 1980 sous l'étiquette d'un groupuscule socialisant, il vient de la gauche associative<sup>3</sup>.

3. Voir J.-M. Bouissou et N. Kan, « Point de vue d'un mutant », *ibid.*, p. 67-72.

Passé au PP, ministre de la Santé de Murayama, il s'est gagné une formidable popularité en obligeant ses fonctionnaires à lui remettre les dossiers « égarés » de l'affaire du sang contaminé, que les victimes demandaient en vain depuis des années. Il a dévoilé les responsabilités de l'administration et des grands groupes pharmaceutiques. Lui seul peut encore mobiliser le Japon « contestataire et associatif », qui est le meilleur espoir électoral du centre-gauche.

Hatoyama est né avec une cuillère d'argent conservatrice dans la bouche. Kan vient de la petite classe moyenne et de la gauche alternative. Mais ils sont de la même génération : le premier est né en 1947, le second en 1946. Ils disposent tous les deux de ressources politiques propres (une formidable fortune familiale pour Hatoyama et un ancrage électoral indépendant pour Kan) qui leur permettent de « jouer solo ». Ils partagent la même aversion pour la société « verticale » (*tatte shakai*) et « corsetée » (*kanri shakai*) que dirigent les gérantes du PLD, les appareils syndicaux et les grands ministères de l'« État néocorporatiste ». Aversion qu'exprime le texte fondateur du Minshutô (Parti démocrate : PD), que les deux hommes lancent le 20 septembre 1996 :

« Notre système centré sur l'État, centralisé et vertical, a épuisé son rôle historique. Il faut bâtir une société centrée sur les citoyens, *multipolaire, horizontale et coopérative*. Ce sera le grand changement de la structure sociale au siècle prochain.

« [...] Le capitalisme et le socialisme traitent les hommes comme une masse sans visage. Le capitalisme égalitariste bureaucratique japonais fait la même

chose. Mais chacun de nous est un être irremplaçable et unique, qui a le droit de décider lui-même de son sort [...] [Ce faisant], il faut *chercher la symbiose avec les autres* en respectant leur autonomie et leur différence. Autonomie et symbiose valent pour les relations au sein de notre société, mais aussi pour les relations entre le Japon et le monde, et entre l'homme et la nature.

« [...] Nous développerons *une structure politique en réseaux* horizontaux. Si quelqu'un découvre un problème, il contactera ceux qui partagent ses préoccupations, et des « carrefours » se créeront. Le problème résolu, le réseau reprendra sa forme initiale. Cela ressemblera au système immunologique de l'organisme humain [...]. Pour gérer ce type de structure, nous utiliserons massivement les communications informatiques. Nous serons *la première génération de cyber-citoyens globaux*. »

Hatoyama et Kan ont prudemment évité de s'user dans les multiples tentatives avortées de regroupement en 1995. Ils ne sortent du bois qu'une semaine avant la dissolution de la Chambre, quand les députés du PSDJ et du PP sont prêts à saisir n'importe quelle planche de salut. Les deux partis sont à l'agonie, leurs cotes quasi nulles, leurs caisses vides, et Rengô refuse de soutenir leur cause perdue... Hatoyama amène une fortune colossale et des réseaux dans tout l'*establishment* ; Kan, un capital de popularité inégalé. Ils peuvent dicter leurs conditions. Ils exigent l'élimination de toute la vieille garde du PSDJ et du PP, y compris Murayama et Takemura, auxquels ils refusent l'entrée. Abandonnant leurs aînés, 31 des 61 députés sor-

tants socialistes et 13 des 22 « pionniers » adhèrent en hâte au PD.

LES ÉLECTIONS  
DU 20 OCTOBRE 1996

*L'électorat entre cynisme,  
désertion et révolte*

L'opinion assiste à ces jeux avec une exaspération que nourrissent la récession économique et les scandales qui remon- tent à la surface, comme dans toute période de décomposition politique. Elle vit d'autant plus mal la crise du *leadership* que 1995 voit se succéder le séisme de Kobé (janvier), l'attentat au sarin perpé- tré par la secte Aum dans le métro de Tokyo (mars), l'envolée du yen qui accable les exportateurs (avril) et les premières faillites bancaires de l'après- guerre... Le cynisme politique atteint des sommets : en mars 1996, seulement 1 % (!) des citoyens déclarent « faire confiance » aux hommes politiques, et 16 % leur faire « plus ou moins confiance ». Le pourcentage des « sans- parti » dans l'électorat passe de 29 % en 1990 à 60 % en 1996. Même parmi ceux qui déclarent encore soutenir un parti, 80 % ne sont plus que des « partisans mous », dont le vote est incertain<sup>4</sup>.

Cet effondrement de l'identification partisane se traduit par une abstention sans précédent aux sénatoriales de juillet 1995 (55,5 %). Depuis la guerre, c'est la première fois que plus de la moitié du corps électoral s'abstient dans une élec- tion nationale. Ce phénomène profite relativement au NPP, qui emporte 34 % des voix et 49 sièges (+ 21) contre 22,5 % au PLD (qui gagne cependant 16 sièges aux dépens de ses alliés socialistes). Les

analystes expliquent ce succès relatif du parti d'Ozawa par la discipline des élec- teurs de l'ex-Kôméitô, dont la majorité appartient à l'Église bouddhiste Sokagakkai, qui veille à les faire voter.

Le vote protestataire s'affirme spec- taculairement aux élections locales du printemps 1995. Pour conserver les très importants sièges de gouverneur de Tokyo et d'Osaka, tous les partis (sauf le PCJ) s'unissent pour présenter deux anciens très hauts fonctionnaires. Mais leurs candidats sont écrasés par deux indépendants, deux comédiens qui font ostensiblement campagne « en amateurs » : à Tokyo, Yukio Aoshima n'organise aucun meeting ; à Osaka, « Knock » Yokoyama colle ses affiches à vélo... Tous deux jouent sur le thème du fils du peuple local qui rendra le pou- voir aux citoyens. A Tokyo, le « candi- dat officiel » de l'*establishment* politico- bureaucratique n'obtient que 14,6 % des voix. Jusque dans les bourgs ruraux, de nouveaux venus évincent les caciques locaux. Les électeurs se tournent aussi vers le Parti communiste, qui manque d'un cheveu la mairie de Kyoto, seul contre tous les autres partis. Près d'un tiers des électeurs du PLD auraient voté pour lui à cette occasion...

Dans ce contexte, les législatives appa- raissent très incertaines. Le Parti démoc- rate, en particulier, espère bien « surfer » sur la vague d'hostilité aux formations établies, comme le NPJ en 1993.

*Désarroi et brouillage des enjeux*

Le scrutin est d'abord marqué par la confusion. Le nouveau système électo- ral est complexe. Toutes les circonscrip-

4. Voir J.-M. Bouissou, « Les évolutions du choix électoral au Japon », *Revue internationale de politique comparée*, 3 (3), décembre 1996, p. 607-627.

tions ont été redécoupées. Deux des trois principaux partis en lice n'existaient pas lors des précédentes législatives. Pendant la législature, plus de 40 % des députés ont changé au moins une fois d'étiquette. Les organisations qui soutenaient traditionnellement les candidats conservateurs (coopératives agricoles, chambres de commerce, associations des médecins ou des PME) sont divisées entre le PLD et le NPP ; du côté syndical, Rengô soutient le PD, mais aussi des candidats du PSDJ, du NPP, voire quelques PLD. Les *kôenkai*, ces machines électorales personnelles, vitales pour tous les députés<sup>5</sup>, ont souvent été tronçonnées par le redécoupage. Les électeurs désorientés inondent d'appels les standards des journaux et des universités en demandant des explications sur le mode de scrutin, voire pour qui voter...

Ce désarroi est accru par la difficulté à différencier clairement les positions des partis. Non que les enjeux fassent défaut ! Au milieu des réformes où le Japon est engagé, il ne manque pas de quoi nourrir une campagne :

1) *Le déficit budgétaire qui dépasse 7 % du PIB*. Pour y remédier, les trois partis du gouvernement ont prévu de relever la très impopulaire taxe à la consommation de 3 % à 5 %.

2) *La déréglementation économique et les réformes destinées à restreindre le pouvoir de l'administration* et à démanteler l'« État néocorporatiste ». Leur poursuite touchera les intérêts de nom-

breuses catégories sociales, à commencer par la paysannerie et le petit commerce.

3) *La révision en baisse de la protection sociale* (recul de l'âge de la retraite, hausse des cotisations). Ses zéloteurs affirment qu'elle est indispensable pour faire face au vieillissement massif de la population et font du « bien-être des personnes âgées » un thème obsessionnel de la campagne.

4) *Le solde des années de spéculation*, qui ont laissé les banques accablées de mauvaises créances. Les milieux d'affaires souhaitent une aide publique. Le PLD a fait inscrire au budget 1995-1996 des crédits pour les organismes de crédit immobilier (*jusen*), mais l'opinion y est très hostile ; Aoshima a utilisé ce thème comme argument majeur pour sa victoire à Tokyo.

5) *L'approfondissement de la démocratie* est mis à l'ordre du jour par les « mouvements de citoyens », qui retrouvent une vitalité un peu perdue dans la décennie 1980. Les victimes du sang contaminé ont fait plier le ministère de la Santé. Des groupes de contribuables multiplient les procès pour avoir accès aux dossiers administratifs. A l'été 1996, deux référendums locaux<sup>6</sup> manifestent spectaculairement cette volonté de la société civile et des communautés locales de reconquérir une démocratie confisquée par l'appareil politico-administratif.

6) *Les enjeux de la réforme constitutionnelle et du traité de sécurité* sont toujours présents. En 1995, le viol d'une fillette par trois GI's a provoqué une

5. Voir J.-M. Bouissou, « La convivialité comme antidote au conflit. Une étude des "associations de soutien" des politiciens japonais », in J.-M. Bouissou, dir., *L'Envers du consensus*, Presses de Sciences-Po, 1997.

6. En août, la petite ville de Maki rejette l'implantation d'une centrale nucléaire. En septembre, les habitants de l'île d'Okinawa se prononcent à 89 % contre le maintien des bases militaires américaines.

flambée de l'opinion, qui culmine avec le référendum contre les bases américaines organisé par le gouverneur d'Okinawa six semaines avant les législatives. Et la remise en cause de la clause pacifiste de la Constitution se profile derrière la candidature de Tokyo à un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, qui impliquerait d'envoyer des soldats japonais loin de l'archipel, sous le casque bleu.

Ces enjeux fondamentaux devraient diviser l'électorat. Au moins sur certains d'entre eux, les partis en lice ont des positions très tranchées. Le NPP s'est violemment opposé à l'aide publique aux *jusen*, et Ozawa axe toute sa campagne contre l'augmentation de la taxe à la consommation, comme le PCJ. Le PSDJ et le PCJ ne veulent pas du siège permanent au Conseil de sécurité, le PLD, le PP et le PD y mettent des conditions, alors que le NPP y est favorable sans ambiguïté.

Mais le scepticisme radical de l'opinion frappe d'inanité tout discours sur les enjeux. Sur le plus sensible (la taxe à la consommation), personne ne croit Ozawa, qui voulait la porter à 10 % quand le PR détenait les Finances dans le cabinet Hosokawa. Ce scepticisme laisse toute latitude aux candidats pour jouer leur élection comme avant la réforme, sur les « trois *ban* » : la clientèle personnelle (*jiban*), le prestige local (*kanban*) et l'argent (*kaban*). Ozawa, qui a été secrétaire général du PLD, sait bien que ses *kôenkai* sont imbattables à ce jeu. Pour changer la donne, il essaie de transformer le scrutin en référendum sur sa personne. Il figure seul sur les publicités de la campagne du NPP, avec des slogans provocateurs. Cette stratégie révolutionne le marketing politique

japonais, mais elle contribue à brouiller encore davantage le débat sur les enjeux.

En outre, derrière une unité de façade, chaque parti est très divisé. Le tiers des candidats PLD veulent une révision constitutionnelle, mais un tiers s'y opposent et un tiers ne se prononcent pas ; au NPP, 37 % sont pour, 37 % ne répondent pas, et 21 % s'y opposent. Pour le siège au Conseil de sécurité, 46 % des candidats PLD sont pour, mais 56 % esquivent la question ; au NPP, moins de 60 % soutiennent la position inconditionnelle d'Ozawa. Les enjeux se télescopent : l'électorat est contre l'augmentation de la taxe à la consommation, mais pour le « bien-être des personnes âgées ». Nombre d'intérêts sont menacés par la déréglementation économique, mais l'opinion adhère massivement aux attaques contre la bureaucratie, derrière lesquelles l'ultralibéralisme s'avance masqué... Et le PD, qui avance des propositions novatrices, notamment pour approfondir la démocratie (introduction de la procédure de référendum national, loi garantissant aux citoyens l'accès aux informations détenues par l'administration), est pris de trop court pour les populariser.

Dans ces conditions, chaque candidat adopte un profil idéologique bas. Les *kôenkai* tournent à plein régime, et l'argent coule. La réforme de 1994 devait moraliser les élections, mais deux tiers des candidats estiment qu'elles leur coûtent plus cher avec le nouveau mode de scrutin. Ce contexte favorise les sortants, d'autant plus que les partis veillent d'abord sur leurs intérêts.

« *Sauvez les sortants !* »

Face au nouveau mode de scrutin, les partis s'adaptent plus ou moins bien. Seul

le PLD aligne un candidat dans toutes les circonscriptions locales. Par principe, le PCJ est aussi présent partout. Mais le NPP est absent dans 75 circonscriptions, et le PD dans plus de la moitié (157).

Le PLD utilise systématiquement la proportionnelle pour repêcher ses candidats qui échoueraient au niveau local. Sur ses listes régionales, il ne présente pas moins de 328 candidats (pour 200 sièges !), dont plus de 80 % « doublent » localement. Il n'est pas obligatoire d'établir un ordre de préférence : sur sa liste pour le Kinki, le PLD classe 42 candidats sur 44 en numéro un. Dans ce cas, la loi stipule que seront élus ceux qui, battus dans leur circonscription locale, y auront obtenu le meilleur pourcentage de voix par rapport à leur vainqueur. Cette disposition oblige les candidats « doubles » à rivaliser entre eux et à faire le maximum d'efforts pendant la campagne. Mais l'usage généralisé des « doubles candidatures » permet au PLD de faire réélire 175 de ses 198 candidats sortants. Ce taux (88,4 %) se compare favorablement à ceux des élections de l'ancien système : 84,7 % de sortants PLD réélus en 1990, 84,4 % en 1993.

A l'inverse, le NPP n'admet pas la « double candidature » (sauf dans sept cas) et classe tous ses candidats à la proportionnelle par ordre de préférence. Comme ses sortants sont issus de cinq partis (PR, Kôméitô, PDS, NPJ, PLD), pour que la campagne ne réveille pas leurs rivalités en les mettant en concurrence, Ozawa a tout arbitré par avance, quitte à voir désertier quelques mécontents.

Le NPP utilise la proportionnelle pour faire réélire ses sortants les plus fragiles : il y présente 45 d'entre eux (sur 158). Cette opération de sauvetage est

destinée par priorité aux députés de l'ex-Kôméitô, parce que leurs liens avec la Sokagakkai, dont la majorité des Japonais se défient, les empêchent de « ratisser » assez large pour vaincre au niveau local. 29 trouvent refuge sur les listes régionales, et 27 sauvent leur siège, alors que 13 de leurs 23 collègues qui se risquent dans une circonscription locale sont battus. La proportionnelle permet aussi à Ozawa de placer ses fidèles, alors que les sortants dont il se méfie sont contraints de batailler localement le dos au mur. Il n'est donc pas étonnant que les sortants du NPP réussissent moins bien que ceux du PLD : seulement 111 sur 158 retrouvent leurs sièges (70 %).

183

Le Parti démocrate a donné un maximum de chances à tous ses sortants : 46 sur 49 « doublent », et les trois autres sont placés en position sûre à la proportionnelle. Ayant dû procéder en toute hâte à l'élaboration des listes, ses deux chefs ont souvent choisi de ne pas arbitrer entre les candidats : dans quatre régions, ils portent tous le numéro un. Cela n'a pas toujours suffi à compenser le handicap des sortants, qui viennent de formations très discréditées : 33 seulement sont réélus (67 %).

Pour le reste, le PSDJ (15 rescapés) et le PP (2) subissent le désastre annoncé. Le vote protestataire donne au PCJ son meilleur résultat de tout l'après-guerre ; malgré le recul de la participation, il progresse de 2 300 000 voix par rapport à 1993, et passe de 7,7 % à environ 13 % des suffrages. Mais comme il lui est presque impossible de gagner dans les circonscriptions locales, où il n'a que deux élus, il n'enlève que 5 % des sièges.

Au total, la nouvelle Chambre compte 344 sortants, 36 anciens députés et

Tableau 2. Les élections législatives du 20 octobre 1996

	Circonscriptions locales*			Proportionnelle			Total sièges**
	Voix	%	Sièges	Voix	%	Sièges	
PLD	21 831 915	38,6	169	18 159 191	32,8	70	239 (+28)
NPP	15 810 353	28,0	96	15 525 373	28,0	60	156 (-4)
PD	5 998 187	10,6	17	8 932 036	16,1	35	52 (-)
PCJ	7 095 756	12,5	2	7 246 845	13,1	24	26 (+11)
PSDJ	1 240 428	2,2	4	3 530 310	6,4	11	15 (-15)
PP	727 644	1,3	2	519 337	1,1	-	2 (-7)
Mini-partis	1 303 465	2,3	-	1 419 797	2,5	-	- (-)
184 Indépendants	2 508 196	4,5	10	-	-	-	10 (-)
<b>Total</b>	<b>56 515 944</b>	<b>100</b>	<b>300</b>	<b>55 332 889</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>500</b>

*Abstentions, nuls, blancs. Circonscriptions locales : 40,35 % (41 164 775)*

*Proportionnelle : 40,38 % (42 287 830)*

\* Seuls le PLD et le PCJ sont présents dans la quasi-totalité des 300 circonscriptions. Le NPP n'a que 235 candidats, le PD 143, le PSDJ 43 et le PP seulement 13. Les résultats sont donc très difficilement comparables.

\*\* La balance des sièges est calculée par rapport au nombre des sortants.

113 nouveaux venus. Ces derniers sont moins nombreux qu'aux élections précédentes : 133 en 1990 et 134 en 1993<sup>7</sup>. Parmi eux, le pourcentage des fils ou gendres de députés qui héritent de leur siège reste très élevé. L'une des raisons de la création du NPJ en 1992 avait pourtant été le mécontentement des élus locaux du PLD que la multiplication de ces sièges « quasi héréditaires » empêchait d'accéder à la députation. La proportionnelle devait favoriser le renouvellement du personnel politique. Mais les partis n'ont guère présenté de candidats au profil non conforme, sauf quelques exceptions très médiatisées pour attirer le vote flottant : le NPP fait élire une animatrice de télévision et un

lutteur de sumô ; le PD met en tête de liste pour le Tokai le leader des hémophiles contaminés par le virus du SIDA, Kasai Satoru. Mais ces figures symboliques ne sont qu'une poignée.

De plus, alors que l'introduction de la proportionnelle pour l'élection d'une partie de la Chambre haute (1983) avait provoqué une floraison de mini-partis contestataires, qui avaient eu des élus à chacune des sénatoriales suivantes, aucun ne parvient à se glisser à la Chambre. Les listes « hors système » ne recueillent que 2,8 % des voix, contre plus de 10 % aux sénatoriales. Ni la Ligue libérale, à droite, ni le Nouveau Parti socialiste, à gauche, ne surmontent le scepticisme de l'électorat.

7. La Chambre élue en 1996 compte 11 sièges de moins.

### *Déclin ou renaissance de la démocratie japonaise ?*

L'abstention a été le grand vainqueur du scrutin (tableau 2). A 40,3 %, elle a progressé de presque 14 points en deux scrutins, et atteint son record de l'après-guerre. Elle dépasse 45 % dans la banlieue de Tokyo et à Osaka. Elle constitue un grave échec pour le PD, qui comptait beaucoup sur la mobilisation des électeurs flottants du tertiaire urbain. Leur désertion a encore permis aux *kôenkai* et aux groupes de pression organisés de peser d'une manière décisive dans de nombreuses circonscriptions. Elle remet en cause la modernisation de la représentation politique amorcée en 1993, où une majorité formée de députés du Japon urbain s'était constituée (pour soutenir le cabinet Hosokawa) pour la première fois dans l'histoire politique de l'archipel.

Le PLD forme un cabinet monocolore alors qu'il n'a obtenu les voix que de 20 % du corps électoral. La légitimité de Hashimoto est d'autant plus fragile qu'il a manqué son pari de retrouver une majorité absolue et s'appuie sur les deux partis que le scrutin a laminés. De plus, après les élections, il s'est attaché par priorité à consolider l'unité du PLD. Son cabinet reflète scrupuleusement le rapport des forces entre les clans et inclut tous les hommes forts. Mais le risque est que ce souci des équilibres internes du parti ne paralyse le gouvernement, comme au début des années 1990. Alors que le Japon est à mi-chemin des réformes douloureuses que la mondialisation et son vieillissement lui imposent, la capacité d'action du gouvernement est limitée, d'autant plus que le PLD ne contrôle pas le Sénat.

Le NPP commence à se déliter dès le lendemain du scrutin. Après avoir vainement sommé Ozawa d'« assumer la responsabilité » de l'échec, ses rivaux commencent à désertir. Cinq de ses députés créent le Groupe 21, et douze autres le Parti du Soleil, mené par l'ancien Premier ministre Hata. Le parti est pris dans des scandales. Son avenir dépend pour beaucoup des élus komeitistes, qui ne prennent leurs ordres qu'à la Soka-gakkai. Quant au PD, il est divisé sur la stratégie à adopter. Kan prône un soutien critique au cabinet, où les démocrates échangeraient au cas par cas leurs votes contre l'adoption par le PLD de certaines des réformes qu'ils préconisent. Mais Hatoyama craint qu'ils n'y perdent leur âme, comme le PSDJ et le PP.

185

Cette situation conforte Hashimoto. Il pourra pêcher les voix qui lui manquent chez les déserteurs du NPP, y favoriser de nouvelles scissions, ou marchander avec le PD. Il n'en reste pas moins qu'il sera difficile de gouverner avec une si faible légitimité un pays confronté à la nécessité de réformes si profondes. D'autant plus que les citoyens, écœurés des partis, se mêlent d'approfondir la démocratie à leur manière. Les communautés locales secouent la tutelle de Tokyo. Une contestation multiforme déstabilise aussi bien l'administration, sommée de dévoiler le détail de ses frais de représentation, que les compagnies d'électricité, qui doivent renoncer à leurs nouvelles centrales nucléaires... Pour faire entrer sans crise majeure le Japon dans le XXI<sup>e</sup> siècle, il faudra que le PLD fasse à nouveau preuve de cette capacité à épouser son temps qui lui a permis de gérer les formidables changements que l'archipel a connus depuis la guerre.



---

PIERRE ASTIÉ  
DOMINIQUE BREILLAT\*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1<sup>er</sup> JANVIER – 1<sup>er</sup> MAI 1997)

CHINE

19 février 1997 : **Dirigeants.** Deng Xiaoping meurt le 19 février à l'âge de 92 ans. Deng Xixian, qui devait prendre le nom de Deng Xiaoping (« Petite paix ») en 1927, avait travaillé en France de 1920 à 1926, adhérant au PC chinois en 1924. En 1931 il rejoint Mao Zedong et participe à la Longue Marche. Secrétaire général du Parti communiste en 1954, il est limogé lors de la Révolution culturelle. De retour en 1973, il est destitué le 7 avril 1976, victime de la « Bande des Quatre », avant de revenir en 1977 et d'asseoir définitivement son pouvoir. Président de la Commission militaire centrale (chef de l'armée) en juin 1981, il mettra en œuvre des réformes économiques mais ne permettra pas à l'opposition de se manifester ainsi qu'en témoignera la brutale répression de la place Tiananmen dans la nuit du 3 au 4 juin 1989.

Depuis 1991 s'était mise en place progressivement une équipe collégiale dirigée par Jiang Zemin. Celui-ci, âgé de 71 ans, cumule les fonctions de secrétaire

général du Parti communiste, président de la République et président de la Commission militaire centrale (*Le Monde*, 21 au 25 février 1977 ; *Libération*, 20, 21 et 25 février 1977).

187

ÉTATS-UNIS

21 janvier 1997 : **Speaker.** Pour la première fois aux États-Unis, un *Speaker* de la Chambre des Représentants, le républicain Newt Gingrich, réélu de justesse le 7 janvier, a été sanctionné : accusé de fraude fiscale et d'avoir menti au Congrès, par 398 voix contre 28 et 5 absentions, la Chambre lui a infligé une « réprimande » et il devra rembourser 300 000 dollars (1,6 million de francs) (*Le Monde*, 23 janvier et 19 avril 1997 ; *Libération*, 3, 20, 22 janvier 1997 ; *Courrier international*, 23 janvier 1997).

23 janvier 1997 : **Secrétaire d'État.** M<sup>me</sup> Madeleine Albright devient la première femme secrétaire d'État de l'histoire des États-Unis. Le Sénat confirme la nomination à l'unanimité. D'origine

---

\* Université de Poitiers.

*Élections législatives britanniques*

Partis	Voix obtenues		Sièges obtenus	Gains ou pertes
	Nombre	%		
Parti travailliste	13 501 380	43,15	419	+ 145
Parti conservateur	9 600 940	30,66	165	- 177
Parti libéral-démocrate	5 241 440	16,75	46	+ 30
Parti unioniste d'Ulster (modéré)	258 349	0,82	10	+ 1
Parti national écossais	599 991	1,92	6	+ 3
Parti social-démocrate et travailliste (Irlande du Nord)	190 814	0,61	3	- 1
Parti national gallois (Plaid Cymru)	148 013	0,47	4	=
188 Sinn Fein (séparatiste irlandais)	126 921	0,41	2	+ 2
Parti unioniste démocratique (unionistes intransigeants)	107 348	0,34	2	- 2
Indépendants	41 367	0,01	1	+ 1
Unioniste indépendant	12 817	0,004	1	+ 1
Parti du Référendum	795 775	2,54	0	
Autres partis	662 547	2,316	0	
<b>Total</b>			<b>659*</b>	

Inscrits : 43 784 559 ; votants : 71,3 % ; suffrages exprimés : 31 287 702

\* 8 circonscriptions nouvelles ont été créées depuis les élections du 9 avril 1992.

tchécoslovaque, émigrée très jeune aux États-Unis, elle est le deuxième secrétaire d'État naturalisé américain, après Henry A. Kissinger (*Le Monde*, 25 janvier 1997).

## GRANDE-BRETAGNE

1<sup>er</sup> mai 1997 : **Élections législatives**. Les électeurs britanniques ont élu le 1<sup>er</sup> mai

les 659 députés de la Chambre des Communes, parmi les 3 717 candidats qui se présentaient. Le Parti travailliste de Tony Blair, après dix-huit années dans l'opposition, remporte une victoire écrasante, obtenant 419 sièges contre 165 pour les conservateurs de John Major et 46 pour les libéraux-démocrates de Paddy Ashdown. Huit petites formations, dont le Sinn Fein, branche politique de l'IRA, en Irlande du Nord<sup>1</sup>,

1. Le chef du Sinn Fein, Gerry Adams, et son adjoint, Martin McGuinness, ne siégeront pas au parlement de Westminster, refusant la prestation de serment d'allégeance à la reine.

se partagent les 29 autres sièges. Le Parti conservateur subit sa plus grave défaite : sept ministres et quatorze secrétaires d'État du gouvernement sortant ont été battus. Il n'a plus aucun élu au Pays de Galles et en Écosse.

Autre caractéristique de ces élections : la montée en puissance des libéraux-démocrates qui ont plus que doublé le nombre de leurs représentants. Un record sans précédent depuis les années 1920 pour le plus petit des partis traditionnels.

La nouvelle Chambre des Communes se singularise également par des effectifs très rajeunis et féminisés. 120 anciens élus ne se sont pas représentés. Le plus jeune député, une femme travailliste, Claire Ward, n'a que 24 ans. Un quart environ du groupe parlementaire du Labour est constitué par des femmes ; elles ne sont que douze chez les Tories.

Mohammed Sarwar, travailliste né au Pakistan, est devenu le premier député musulman dans l'histoire de la Grande-Bretagne. Ben Bradshaw, travailliste lui aussi, est pour sa part le premier député ouvertement homosexuel. La travailliste Ann Begg est le premier député handicapé moteur. L'indépendant élu est Martin Bell, ancien correspondant de guerre, journaliste vedette de la BBC. Il rem-

porte la circonscription de Tatton, l'un des plus solides bastions conservateurs.

Le cabinet, présidé par Tony Blair, 44 ans, le plus jeune Premier ministre britannique depuis le comte de Liverpool en 1812, disposera de la majorité la plus large depuis la Seconde Guerre mondiale. Ces élections traduisent le plus spectaculaire revirement de l'électorat depuis un demi-siècle : « la tornade Blair a soulevé la Grande-Bretagne et balayé comme fétu de paille l'esquif des conservateurs » (Jacques Duplouich, *Le Figaro*, 3-4 mai 1997) (*Le Monde*, 2, 3, 4 et 5 mai 1997 ; *Le Figaro*, 3-4 mai 1997 ; *Libération*, 2, 3, 4 et 5 mai 1997 ; *The Guardian*, 3 mai 1997).

189

## POLOGNE

2 avril 1997 : **Constitution.** Le Parlement en séance commune adopte la nouvelle Constitution à une très forte majorité (451 pour, 40 contre et 6 abstentions). Son élaboration aura été difficile et le texte final, qui évoque Dieu mais aussi les « valeurs universelles » des non-croyants, rencontre la critique de la droite catholique et de Solidarité.

Le texte doit être soumis à référendum le 25 mai... quelques jours avant la visite

du Pape (*Libération*, 3 avril 1997 ; *Le Monde*, 26 mars 1997).

---

PIERRE AVRIL  
JEAN GICQUEL

CHRONIQUE  
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE  
(1<sup>er</sup> JANVIER – 30 AVRIL 1997)

*Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).*

191

## REPÈRES

- 6 janvier. Lionel Jospin dénonce l'intervention française en Centrafrique.
- 22 janvier. Accord électoral du PS avec les Verts et les radicaux-socialistes.
- 24 janvier. Grève des chauffeurs de bus pour la retraite à 55 ans.
- 4 février. Robert Badinter accuse Jean-Louis Debré de favoriser la « lepénisation » des esprits.
- 9 février. Victoire de M<sup>me</sup> Mégret (FN) à l'élection municipale de Vitrolles.
- 11 février. A propos de la loi Debré, 59 réalisateurs de cinéma lancent un appel à « désobéir à des lois inhumaines ».
- 22 février. Manifestation contre la loi Debré : 150 000 ou 33 000 participants ?
- 26 février. La Cour de cassation confirme la sanction contre Olivier Foll, directeur de la police judiciaire.
- 1<sup>er</sup> mars. Robert Hue évoque la « gauche fadasse ».
- 2 mars. Jacques Chirac dénonce les « forces de la haine » et critique l'« angélisme ».
- 5 mars. Mise en examen de Jean Tiberi, qui dénonce un « harcèlement judiciaire ».
- 11 mars. Le Premier ministre se déclare favorable à une révision de la Constitution sur les quotas féminins.
- 14 mars. La grève des internes contre le « plan Juppé » s'étend.
- 15 mars. « Nous n'aurons aucune complaisance ni pour le Front populaire, ni pour le Front national », assure François Léotard.
- 20 mars. Selon Philippe Séguin, « les choix de société se décident dans les hémicycles et non dans les prétoires ».
- 29-31 mars. Congrès du Front national à Strasbourg.

- 5 avril. Philippe de Villiers lance avec le CNIP « La Droite indépendante ».
- 8 avril. Le Premier ministre ordonne une enquête sur l'affaire des écoutes de l'Élysée.
- 22 avril. Alain Juppé n'est « candidat à rien, sauf à conduire la bataille pour l'élection à gagner ».
- 26 avril. Il n'y aura pas de « nouvel élan sans politique nouvelle », affirme Charles Pasqua.
- 27 avril. Alain Juppé présente le programme de la majorité pour les 40 premiers jours de la nouvelle législature.
- 29 avril. Le PS et le PC proposent « une autre perspective ».
- 30 avril. Raymond Barre n'exclut pas une démission de Jacques Chirac en cas de victoire de l'opposition.

## AMENDEMENT

– Article 98, al. 5 RAN. L'Assemblée a décidé l'irrecevabilité d'un amendement du gouvernement au texte du rapport de la commission des lois sur deux propositions relatives aux établissements publics locaux, le 16-1, après que le président de ladite commission eut demandé l'application de l'art. 98, al. 5 RAN (amendement ne se situant pas dans le cadre du texte). M. Mazeaud fit en outre valoir que ce « cavalier législatif » créant un établissement public de l'étang de Berre reprenait un amendement parlementaire déclaré irrecevable au titre de l'art. 40 C, et que cet EP entrant dans une catégorie déjà existante ne relevait pas du domaine de la loi (p. 176). Converti en proposition de loi, ce texte devait être inscrit à l'ordre du jour prioritaire du 6-3, un amendement du gouvernement complétant les dispositions financières dont il avait été

amputé pour éviter l'irrecevabilité de l'art. 40 C (p. 1745). V. *Ordre du jour*.

– *Recevabilité*. La circulaire Juppé du 30-1 (p. 1720) relative aux règles d'élaboration des textes en dresse un tableau récapitulatif (p. 1739 et 1759). V. *Premier ministre*.

– *Seconde délibération*. Pour revenir sur un amendement au projet de réforme du service national, proposé par la commission et adopté, le ministre a demandé une seconde délibération, le 31-1. Son amendement fut repoussé (p. 697).

#### ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. H. Paillard, « Philippe Séguin, le diplomate », *Le Figaro*, 2-1 ; « La diffusion télévisée des travaux parlementaires », *BAN*, 111, p. 40.

– *Composition*. La démission de M. Michel Noir, député (NI) de la 2<sup>e</sup> circonscription du Rhône, a été annoncée par le président de l'AN le 7-2 (p. 952 et *JO*, p. 2298).

V. *Bicamérisme*. *Conseil constitutionnel*. *Dissolution*. *Élections*. *Mandat parlementaire*. *Parlement*. *Parlementaires*.

#### AUTORITÉ ADMINISTRATIVE

– *Bibliographie*. CE, rapport public 1996, *EDCE*, n° 48, 1997 ; R. Denoix de Saint-Marc, « Le CE entre sérénité et curiosité », *La Vie judiciaire*, 9-2.

V. *Libertés publiques*.

#### AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. A. Garapon, *Bien juger*, O. Jacob, 1997 ; R. Badinter, « Justice pour la justice », *Le Monde*, 4-2 ; J.-F. Burgelin, « La justice : de l'autorité vers le pouvoir ? », *Revue des deux mondes*, janvier, p. 39 ; H. Haenel, « Justice : la montée des périls », *La Vie judiciaire*, 26-1 ; J.-F. Kriegk, « L'indépendance du parquet, condition de sa légitimité », *Le Monde*, 23-2 ; D. Soulez-Larivière, « Justice : du gadget à la révolution », *Libération*, 9-1.

– *Bras séculier*. La chambre criminelle de la Cour de cassation a confirmé, le 26-2, la sanction infligée à M. Foll par la chambre d'accusation (cette *Chronique*, n° 81, p. 178), en jugeant qu'un responsable d'une mission de police judiciaire « ne peut, sauf à engager sa responsabilité personnelle, refuser l'ordre donné par un juge d'instruction » (*Le Monde*, 28-2). Tandis que le ministre de l'Intérieur renouvelait sa confiance au directeur de la police judiciaire parisienne, M. Jospin l'accusait de ne pas respecter la loi (*ibid.*).

V. *Conseil supérieur de la magistrature*. *Libertés publiques*. *Président de la République*.

#### BICAMÉRISME

– *Bibliographie*. AFDC, *Le Bicamérisme*, PUAM, *Économica*, 1997.

V. *Assemblée nationale*. *Sénat*.

#### CODE ÉLECTORAL

– *Vote par procuration*. Le décret 97-365 du 18-4 (p. 5942) modifie le décret 76-158 du 12-2-1976 fixant les justifications à produire par les électeurs en vacances susceptibles d'être admis à voter par procuration au titre de l'article L71 du Code électoral.

#### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. J.-L. Vallens (sous la direction), *Le Guide du droit local. Le droit applicable en Alsace et en Moselle*, Économica, 1997 ; S. Bonan, « Les lois dites de *souveraineté* outre-mer », *RFDA*, 1996, p. 1232 ; B. Dolez, « Le protocole additionnel à la convention cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités locales », *RGDIP*, 1996, p. 1005 ; M. Verpeaux, « La durée du mandat des élus locaux – A propos de lois apparemment anodines », *RFDA*, 1996, p. 734 ; « Bilan de la décentralisation », *Le Monde*, 27-2.

– *Conseil municipal*. A titre expérimental, le CSA a autorisé la diffusion de la séance du 23-1 du conseil municipal d'Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine) sur le réseau câblé de la ville (*La Lettre du CSA*, février, p. 19).

– *Consultation des assemblées territoriales des TOM* (art. 74 C). La circulaire Juppé du 30-1 (p. 1720) relative aux règles d'élaboration des textes en dresse un tableau récapitulatif s'agissant des projets de loi (p. 1749). V. *Loi*.

– *Contrôle de l'État*. Tel naguère celui de la Haute-Normandie (cette *Chronique*, n° 79, p. 171), le budget de la région Île-de-France a été confié au représentant de l'État, le 24-1, par M. Giraud en

l'absence de majorité (*Le Monde*, 26-1). Le Front national permettra, en revanche, l'adoption du budget à Rouen, le 5-3 (*ibid.*, 6-3).

– *Coopération transfrontalière*. Le décret 97-322 du 2-4 (p. 5507) porte publication du traité franco-espagnol signé à Bayonne, le 10-3-1995. Une commission de coopération est chargée du suivi du présent traité, dans le respect des droits internes respectifs. La loi 97-103 du 5-2 (p. 2090) autorise l'approbation de l'accord signé à Karlsruhe, le 23-2-1996, entre les gouvernements français, allemand, luxembourgeois et le Conseil fédéral suisse (agissant au nom des cantons de Soleure, Bâle-ville, Bâle-campagne, Argovie et Jura) entre les collectivités territoriales intéressées.

– *Droit coutumier* (art. 75 C). Le Premier ministre s'est rendu, le 8-4, au ministère de l'Outre-mer pour « faire la coutume » avec une délégation de chefs de tribus de Nouvelle-Calédonie. Cet échange de cadeaux se situe dans le cadre des discussions relatives à l'avenir institutionnel du territoire (*Le Monde*, 10-4).

– *Libre administration* (art. 72 C). A propos de la création par les départements d'une prestation spécifique dépendance (loi 97-60 du 24-1, p. 1280), le CC a jugé que le respect de ce principe combiné à celui de l'égalité devant la loi (art. 1<sup>er</sup> C), imposait au législateur « de prévenir par des dispositions appropriées la survenance de ruptures caractérisées d'égalité » dans son attribution (96-387 DC).

– *Territoire des Terres australes et antarctiques françaises*. Un arrêté du 27-2 (p. 3559) fixe le siège de son admi-

nistration à Saint-Pierre (Réunion) (cette *Chronique*, n° 78, p. 180).

– *Vœux politiques*. La loi du 2-3-1982 a levé l'interdiction pour les conseils municipaux de formuler des vœux politiques, rappelle le ministre de l'Intérieur. Il en découle qu'une interdiction posée par le règlement intérieur d'un conseil d'émettre des vœux sur des affaires qui n'ont pas un caractère strictement communal méconnaît cette liberté accordée par la loi de décentralisation (AN, Q, p. 696).

V. *Élections. Libertés publiques. Pouvoir réglementaire. République*.

## COMMISSIONS

– *Missions d'informations communes*. La conférence des présidents a décidé la constitution d'une mission d'information sur la presse écrite et d'une autre mission sur la situation et l'avenir de l'industrie automobile (BAN, n° 114, p. 34).

– *Désaveu*. Les conclusions de la commission des lois rejetant la proposition de loi de M<sup>me</sup> Nicole Catala (RPR) relative à la responsabilité du fait des produits défectueux (*Le Monde*, 12-2) ont été repoussées le 12-3 par l'Assemblée, qui a adopté ce texte le lendemain. Cette proposition transpose une directive européenne de 1985 qui avait fait l'objet d'un projet en 1990, mais le gouvernement n'avait pas soumis au vote les conclusions de la CMP (p. 1874).

– *Rapporteur*. M. Christian Dupuy (RPR), qui rapportait sa proposition relative aux établissements publics

locaux, ayant exprimé des réserves sur un amendement adopté par la commission des lois, le président de celle-ci lui a rappelé que « le rapporteur rapporte au nom de la commission » : « Vous deviez présenter cet amendement comme ayant été voté et le défendre à ce titre » (p. 168).

M. Pierre Mazeaud a, d'autre part, expliqué qu'il n'avait pas nommé de rapporteur pour le projet de loi renforçant la lutte contre le racisme adopté par le Conseil des ministres le 16-10, qu'il considère comme une « loi de circonstance », en faisant observer que le gouvernement ne l'avait pas inscrit à l'ordre du jour (BQ, 26-3).

195

## COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Procédure*. La commission des finances a entendu le garde des Sceaux à qui l'existence d'une information judiciaire semblait de nature à faire obstacle à la création d'une commission d'enquête sur la responsabilité des autorités de tutelle et de surveillance dans la situation du Crédit foncier de France, mais elle a ajourné sa décision pour obtenir l'interprétation des art. 140 et 141 RAN par le président Séguin ; celui-ci considère que « l'existence de poursuites judiciaires n'interrompait pas les travaux de la commission saisie, qui demeurait libre d'apprécier en termes de stricte opportunité la conclusion qu'elle entendait leur donner ». Suivant une pratique déjà signalée (cette *Chronique*, n° 81, p. 180), la commission des finances a entendu à trois reprises le ministre de l'Économie avant de rejeter cette proposition à l'examen de laquelle elle consacra plusieurs réunions (AN, n° 3295).

Sur la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête

sur DCN-International, le rapport de la commission de la défense nationale analyse la question au fond et comporte en annexe les auditions auxquelles la commission avait procédé, avant de conclure au rejet de la proposition en lui préférant la création d'une mission d'information (AN, n° 3342). De même, le rapporteur de la commission des affaires culturelles sur la proposition tendant à créer une commission d'enquête relative aux conséquences sur la santé publique des déchets nucléaires de La Hague a auditionné un certain nombre de personnalités avant de conclure au rejet de la proposition (AN, n° 3404).

196

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. D. Rousseau, *Sur le CC. La doctrine Badinter et la démocratie*, Descartes et Cie, 1997 ; J.-P. Camby, « La saisine du CC ou l'impossible retrait », *RDP*, 1997, p. 5 ; L. Favoreu et F. Terré, « Quelle place pour le CC ? », *La Vie judiciaire*, 12-1 ; P. Gaïa, « Les interactions entre les jurisprudences de la CEDH et le CC », *RFDC*, 1996, p. 724 ; O. Schrameck, « Le principe

d'égalité », 1<sup>er</sup> congrès de l'ACCPUF, Paris, 10/11-4.

– *Chr. AJDA*, 1997, p. 161 ; *RDP*, 1997, p. 13 ; *RFDC*, 1996, p. 795.

– *Notes*. B. Mathieu sous 96-385 DC, *PA*, 7-3.

– *Administration*. Après consultation de la CNIL et délibération du CC, le 20-3, un arrêté de ce jour crée un site d'information accessible par le réseau Internet (p. 4560).

– *Association*. L'assemblée générale constitutive de l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF), au nombre de 36, s'est tenue le 9-4 au CC. M. Roland Dumas a été désigné à sa présidence (*BQ*, 10-4) (cette *Chronique*, n° 79, p. 172).

– *Compétence*. Le Premier ministre n'ayant pas organisé avant le 7-4 l'élection partielle destinée à pourvoir le siège de M. Michel Noir (v. *Assemblée nationale*), M<sup>me</sup> Anne Richard a saisi le CC d'une demande d'annulation de cette

96-387 DC, 21-1 (p. 1285, 1287 et 1288)

Loi instituant une prestation spécifique dépendance. V. *Collectivités territoriales. Libertés publiques. Loi et ci-dessous*.

97-388 DC, 20-3 (p. 4661, 4666 et 4679)

Loi créant les plans d'épargne retraite. V. *Libertés publiques*.

97-389 DC, 22-4 (p. 6271, 6278 et 6287)

Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration. V. *Libertés publiques. Loi et ci-dessous*.

97-180 L, 21-1 (p. 1375)

Délégalisation. V. *Pouvoir réglementaire*.

20-3, Anne Richard (p. 4561)

V. *Élections législatives et ci-dessus*.

22-4, Nomination d'un rapporteur adjoint auprès du CC (p. 6432)

décision implicite, au motif qu'elle privait les électeurs de la 2<sup>e</sup> circonscription du Rhône de représentation parlementaire jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale, puisque aucune élection partielle n'a lieu dans les 12 mois précédant l'expiration des pouvoirs de celle-ci (v. *Élections législatives*). Conformément à une jurisprudence classique, la décision du 20-3 (p. 4561) reprend le considérant de la décision du 20-4-1982 (cette *Chronique*, n° 22, p. 182 ; n° 75, p. 270) : si le Conseil « peut exceptionnellement statuer sur les requêtes mettant en cause des élections à venir », ce n'est que « dans la mesure où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes en vertu des articles 32 à 45 de l'ordonnance du 7-11-1958 risquerait de compromettre gravement l'efficacité du contrôle par le Conseil constitutionnel de l'élection des députés ou des sénateurs, vicierait le déroulement général des opérations électorales et, ainsi, pourrait porter atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics ».

– *Condition des membres*. Des catégories d'informations nominatives sont désormais accessibles sur le site Internet (art. 3 de l'arrêté du 20-3 précité). M. Guéna a prêté serment le 20-1 (cette *Chronique*, n° 81, p. 181) et démissionné de ses fonctions électives de sénateur de Dordogne (p. 739) et de maire de Périgueux le 11-1.

– *Congrès*. Le CC a accueilli, les 10 et 11-4, le premier congrès organisé par l'ACCCPUF, consacré au principe d'égalité.

– *Décisions*. V. Tableau ci-dessous.

– *Procédure*. Les noms des membres ayant siégé figurent désormais selon

l'ordre alphabétique (96-387 DC) et non plus d'après l'âge de leur état civil (cette *Chronique*, n° 76, p. 167). La technique de la réserve d'interprétation a permis à la loi instituant une prestation spécifique dépendance de surmonter l'épreuve du contrôle de constitutionnalité (96-387 DC).

A ce propos, la décision « Loi Debré » (97-389 DC) mérite l'attention. Outre la signature de M. Badinter (p. 6272) (cette *Chronique*, n° 80, p. 154), le CC a multiplié les réserves ou précisions, tant implicites qu'explicites, en vue d'assurer la conformité de dispositions incriminées et d'opérer un glissement de jurisprudence. Tant et si bien que l'on est fondé à opiner que la méthode a atteint ses limites, pour une part essentielle. A preuve, le « sauvetage » de la réitération de la rétention administrative, à propos de laquelle le recours aux travaux préparatoires apparaît aléatoire. Aucune réserve, par ailleurs, n'a été qualifiée de *stricte*, en dépit du caractère sensible de la matière (*ibid.*, n° 81, p. 182). V. *Libertés publiques*.

De manière ordinaire, le CC a repoussé l'argument tiré d'une incompétence négative du législateur (96-387 DC, 97-389 DC). De même, dans le silence de la loi, il a jugé inopérant un moyen soulevé à propos du traitement informatique des certificats d'hébergement exigibles des étrangers (97-389 DC).

V. *Libertés publiques*. *Loi. Pouvoir réglementaire*.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Article 69, alinéa 2 C*. M<sup>me</sup> Geneviève de Gaulle-Anthonioz a exposé l'avis du

CES sur le projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale, le 15-4, devant l'Assemblée nationale (p. 2471). Le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire avait fait l'objet de la même procédure, le 7-7-1994.

#### CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie*. CSM, *Rapport annuel. Année du cinquantenaire*, JO, brochure, n° 4318, 1997 ; F. Terré, « La dérive du Conseil supérieur de la magistrature », *Le Figaro*, 29-1 ; « Les secrétaires administratifs du CSM », *BQ*, 6-3 ; « Le rôle du CSM en question », *La Vie judiciaire*, 9-3.

– *Avis*. Conformément à sa mission constitutionnelle d'assistance au chef de l'État, la formation du parquet a émis, le 19-12, un avis favorable à l'autonomie de celui-ci (*Le Monde*, 16-1) dans le cadre de la réforme en cours. Cette publicité a provoqué l'irritation présidentielle, au motif que l'avis n'avait pas été sollicité.

– *Commémoration*. Le cinquantième anniversaire du CSM (art. 83 de la Constitution de 1946) a été commémoré au palais de l'Élysée, puis à la Chancellerie le 6-3 (*Le Monde*, 8 et 9-3). V. *Rapport annuel*, 1996, p. 141.

– *Compétence*. Outre le pouvoir consultatif susmentionné, le CSM a décliné, par une lettre du 6-2, la demande d'une contribution écrite présentée, le 31-1, par M. Pierre Truche, président de la commission de réflexion sur la justice, installée le 21-1, au motif que « sa mis-

sion d'assistance ne peut se concevoir qu'à l'égard du président de la République » (art. 64, al. 2 C). La pratique veut qu'elle s'étende au garde des Sceaux, ministre de la Justice.

Dans le même ordre d'idées, ce n'est pas tant la divulgation de certaines informations du rapport d'activité qui a posé problème (*Libération*, 5-3 ; *Le Monde*, 6-3), au point d'être à l'origine de questions d'actualité le 5-3 (AN, p. 1667 et 1671), que la mise en cause par l'exécutif, cette année (*Rapport*, 1995, p. 48), du pouvoir pour le Conseil de suggérer des réformes normatives. A cette fin, le chef de l'État avait souhaité être associé au rapport, lequel est soumis normalement aux présidents des formations disciplinaires (premier président de la Cour de cassation et procureur général près cette Cour). Au terme d'une négociation, le principe du pouvoir du CSM ayant été reconnu, la présentation rédactionnelle a été aisée.

V. *Autorité judiciaire. Président de la République*.

#### CONSTITUTION

– *Bibliographie*. G. Vedel, « La Constitution est perfectible », in « La V<sup>e</sup> République, dépoussiérage avant l'an 2000 », *Le Figaro magazine*, 12-4, p. 7.

V. *Conseil constitutionnel. République*.

#### COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Composition*. M. Christian Le Gunehec, président de la chambre criminelle de la Cour de cassation a été élu

par cette dernière, président de ladite Cour de justice, le 27-1 (*Le Figaro*, 28-1), en remplacement de M. Louis Gondre, appelé à faire valoir ses droits à la retraite. Dans le même temps, MM. Guy Joly et Jacques Soupe, conseillers à la Cour de cassation, étaient élus à la présidence respective des commissions d'instruction et des requêtes (p. 1622).

Le Sénat a élu, le 15-4 (p. 5778), MM. Joly (Haute-Saône) (RDSE) et Girod (Aisne) (RDSE) en qualité de juges titulaire et suppléant à la Cour de justice.

– *Commission d'instruction*. Concernant l'affaire des hémophiles, le procureur général près la Cour de justice a présenté des réquisitions, le 11-3 (*Le Monde*, 13-3), tendant à un non-lieu total. En revanche, la commission, au vu de nouveaux documents, a décidé par arrêt du 13-3 de poursuivre ses investigations (*ibid.*, 16/17-3).

## DISSOLUTION

– *Administration de l'Assemblée nationale*. En cette circonstance, suivant la pratique (v. J. Lyon, *Nouveaux Suppléments au Traité de droit parlementaire d'Eugène Pierre*, t. II, n° 352, 1990), « le président et les questeurs assument les pouvoirs d'administration générale du bureau jusqu'à l'entrée en fonctions de la nouvelle Assemblée » (règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'AN, arrêté du bureau du 13-12-1967).

– *Ajournement du Sénat*. Après la lecture de la lettre présidentielle, au début de la séance du 22, la conférence des présidents a tenu à rappeler que le Sénat

assure « la permanence de la représentation nationale » et qu'il est donc à même de se réunir à tout moment, mais qu'une telle réunion ne lui semble pas nécessaire dans l'immédiat (p. 2008).

– *Application de l'article 12 C*. Le président de la République a prononcé la dissolution de l'Assemblée nationale le 21-1 (p. 6067), après avoir reçu, dans la matinée, le Premier ministre et les présidents des assemblées pour les consultations prévues par l'art. 12 C. Le président Séguin a donné lecture du décret de dissolution à 20 h 25, se bornant à déclarer : « C'est la grandeur de l'Assemblée nationale d'apporter, par sa fin et sa renaissance toujours répétées, la preuve que la démocratie continue » (p. 2809).

– « *Nouvel élan* ». M. Jacques Chirac a annoncé la dissolution à la télévision à 20 heures. Après avoir rappelé qu'il avait tenu à conserver l'Assemblée en 1995, il a justifié sa décision : « Aujourd'hui, je considère, en conscience, que l'intérêt du pays commande d'anticiper les élections. J'ai acquis la conviction qu'il faut redonner la parole à notre peuple, afin qu'il se prononce clairement sur l'ampleur et le rythme des changements à conduire pendant les cinq prochaines années. Pour aborder cette nouvelle étape, nous avons besoin d'une majorité ressourcée et disposant du temps nécessaire à l'action. » Cette allocution, qui était la 18<sup>e</sup> intervention télévisée du chef de l'État depuis son élection (*Le Figaro*, 22-4), n'a pas manqué d'être rapprochée de la précédente déclaration de M. Chirac à ce propos, le 14-4-1996, selon laquelle la dissolution « a été faite pour trancher une crise politique. Il n'y a pas aujourd'hui, il n'y avait pas, au lendemain de mon élection, de crise politique » (cette *Chronique*, n° 80, p. 169).

V. *Assemblée nationale. Élections législatives.*

#### DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie.* « Les constitutions nationales face au droit européen », *RFDC*, 1996, p. 675 ; « Les institutions européennes », *PA*, 17-3 ; J.-L. Clergerie, « L'Union européenne et les régions », *PA*, 17-1 ; D. Rousseau, « Pas d'Europe sans constitution », *Le Monde*, 18-1.

200

#### DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* D.G. Lavroff, *Le Droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 1997 ; Th.S. Renoux et M. de Villiers, *Code constitutionnel – Révisions constitutionnelles 1995-1996 et textes d'application commentés et annotés*, Litec, 1997.

#### ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* Y.-M. Doublet, *L'Argent et la Politique en France*, Économica, 1997 ; G. Desmoulin, « Le contentieux des élections législatives : vers une application de la CEDH ? », *RDP*, 1997, p. 143 ; J.-H. Stahl, « La perception par un candidat d'une recette prohibée », *RFDA*, 1997, p. 45 ; L. Touvet, « La définition du parti ou du groupement politique au regard de la législation sur le financement des campagnes électorales », *ibid.*, p. 59 ; Ph. Augé, *La Législation française sur le financement des campagnes électorales*, thèse, Montpellier, 1997 ; L. Favoreu, « Principe d'égalité et représentation politique des femmes : la France et les exemples

étrangers », *EDCE*, 1996, n° 48, p. 395. V. *Partis politiques.*

– *Chr.* Ph. Terneyre, *RFDA*, 1996, p. 1277, 1997, p. 214.

– *Campagne électorale et compte de campagne.* Le ministre de l'Intérieur indique que les frais exposés par un candidat, à l'occasion de manifestations traditionnelles du jour de l'an, ne sont pas considérées comme des dépenses de campagne si elles se déroulent dans les mêmes conditions et au même coût qu'antérieurement, même si elles prennent place à l'intérieur de la période visée par l'art. L52-4 du Code électoral. Le CC s'est prononcée en ce sens (24-11-1993, AN, Paris 19<sup>e</sup>) (AN, Q, p. 35).

Dans le même ordre d'idées, la participation éventuelle des assistants parlementaires à la campagne d'un député sortant semble devoir, en l'absence d'une jurisprudence, être réintégrée au compte de campagne, au moins en partie, dès lors qu'elle serait la contrepartie du concours apporté (AN, Q, p. 1549).

En revanche, il est loisible à un quotidien d'information d'exposer ses opinions et de prendre parti en faveur de certains candidats sans conséquence sur leur compte de campagne. Mais la diffusion aux électeurs, par voie postale ou autre, d'une réponse à des assertions d'un adversaire constitue une action de campagne et doit être retracée dans le compte (p. 1548).

– *Concomitance d'élections.* Saisi par le ministre de l'Intérieur, le Conseil d'État a émis l'avis, le 30-1, que la prorogation des mandats locaux en cours « affecte l'exercice du droit de suffrage garanti par l'art. 3 C et le principe de libre administration des collectivités locales posé à l'art. 72 C ». Le renouvellement des

conseillers généraux ou régionaux après celui d'un tiers des sénateurs, en 1998, « mettrait en cause pour l'élection du Sénat, l'application du principe du droit au suffrage ».

– *Élections territoriales.* L'Assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna a été renouvelée, le 16-3 (*Le Monde*, 18-3). Les élections cantonales se sont déroulées à Mayotte, les 16 et 23-3 (*ibid.*, 26-3).

– *Propagande électorale et compte de campagne.* Pour le ministre de l'Intérieur, la mise en place d'un site Internet est « tout à fait comparable à la mise à la disposition du public d'un numéro d'appel téléphonique, c'est-à-dire d'un moyen de propagande électorale, au sens de l'art. L. 50-1 du Code électoral. Dans la mesure où les informations tendent à valoriser un candidat, son coût doit être retracé dans le compte de campagne de l'intéressé » (AN, Q, p. 1676). En revanche, estime le ministre, « l'interdiction de toute publicité commerciale dans les mois précédant le scrutin n'est pas applicable à un site Internet » (p. 1677).

#### V. Conseil constitutionnel.

### ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Campagne électorale.* Le décret 97-376 du 21-4 dispose que la campagne électorale s'ouvrira le 5-5 (le 1<sup>er</sup>-5 en Polynésie). Le second tour aura lieu le 1<sup>er</sup>-6 (le 31-5 en Polynésie). D'autre part, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a publié ses traditionnelles recommandations à l'ensemble des services de télévision et de radiodiffusion dès le 22-4 (p. 6176).

– *Convocation des électeurs.* Suite à la dissolution de l'AN, le même décret 97-376 du 21-4 (p. 6067) convoque les électeurs pour le 25 mai, à l'exception des collèges électoraux de Polynésie française qui sont convoqués pour le 17.

Les déclarations de candidature seront reçues à partir du lundi 28-4 et jusqu'au dimanche 4-5 à minuit (en Polynésie : du 24 au 30-4). Les candidatures pour les TOM et les collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon pourront également être reçues, dans ces délais, dans les bureaux du ministère chargé de l'Outre-mer.

– *Élection partielle.* Suite à la démission de M. Michel Noir, député (NI) de la 2<sup>e</sup> circonscription du Rhône, le 7-2 (v. *Assemblée nationale*), une élection partielle aurait dû intervenir dans les trois mois en vertu du 1<sup>er</sup> alinéa de l'art. LO 178 du Code électoral, soit avant le 7-5 ; mais le second alinéa précise qu'il n'est procédé à aucune élection partielle dans les 12 mois précédant l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, le premier mardi d'avril de la 5<sup>e</sup> année suivant son élection, soit le 7-4-1998 (art. LO 121). Pour que l'élection partielle puisse avoir lieu avant cette date, l'art. L173 imposait que le décret de convocation des électeurs fût publié au plus tard le 9-3. Le Premier ministre pouvait-il, comme il l'a fait, invoquer le délai de l'art. LO 178, al. 1<sup>er</sup>, pour laisser passer cette date ? Saisi par le Front national de cette décision implicite, le CE a jugé le 23-4 qu'il n'y avait pas lieu à statuer, compte tenu de la dissolution décidée le 21 (*Le Monde*, 2/3-3, 6/7 et 25-4).  
V. *Conseil constitutionnel.*

## GOUVERNEMENT

– *Comité interministériel*. Le décret 97-216 du 12-3 (p. 3904) crée un comité chargé de déterminer les orientations du gouvernement en matière de lutte contre les atteintes sexuelles et les mauvais traitements à l'égard des enfants.

– *Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire*. Auch, chef-lieu du Gers, a accueilli, le 10-4, l'ensemble des membres du gouvernement, fait exceptionnel depuis le premier CIAT présidé par Georges Pompidou, le 21-5-1963 (cette *Chronique*, n° 72, p. 175). Un avant-projet de schéma national pour la France d'ici à 2015 y a été adopté (*Le Monde*, 10 et 12-4).

– *Déconcentration*. Au titre de la réforme de l'État, une circulaire relative aux décisions administratives individuelles a été prise le 7-3 (p. 3905) par le Premier ministre, après rapport au chef de l'État (p. 919). V. *Conseil constitutionnel. Pouvoir réglementaire*.

– *Site du Premier ministre et du gouvernement*. Un arrêté du 20-2 (p. 2904) crée ce site sur Internet, comportant des données nominatives.

– *Solidarité*. M<sup>me</sup> Lepage et M. Borotra ont exprimé des opinions contrastées à propos de l'avenir du surgénérateur Superphénix (*Le Monde*, 5-3). A l'issue de la réunion du CIAT à Auch, M. Lamassoure, président du district Bayonne-Anglet-Biarritz, a exprimé, par euphémisme, sa satisfaction « nuancée » le 13-4 (*Le Figaro*, 14-4) au regard de la priorité accordée à l'agglomération bordelaise.

V. *Premier ministre. Président de la République*.

## GROUPES

– *Composition*. Après sa condamnation en appel, M. Patrick Balkany, député de la 5<sup>e</sup> circonscription des Hauts-de-Seine, a été exclu du groupe RPR (*Le Monde*, 7-2) ; il est porté comme démissionnaire de ce groupe (*JO* du 7-2, p. 2140).

– *Groupe de travail*. A l'initiative du président Séguin, un groupe de travail, composé des présidents et de deux représentants de chaque groupe, a été constitué le 21-1 pour clarifier les règles de financement des campagnes électorales. Les deux propositions issues de ses travaux (n° 3442 et 3445) ont été inscrites à l'ordre du jour prioritaire et adoptées en 1<sup>re</sup> lecture le 17-4 (p. 2629).

## HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie*. L. Favoreu, « Principes généraux du droit et ordonnances non ratifiées », *RFDA*, 1996, p. 1111.

– *Concl.* C. Maugué, sous CE 4-11-1996, Association de défense des sociétés de course des hippodromes, *ibid.*, p. 1099.

## HAUTE COUR DE JUSTICE

– *Composition*. M. Jeambrun, sénateur (Jura) (RDSE), a été élu juge titulaire, le 15-4 (p. 5778), en remplacement de François Giacobbi, décédé.

## IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité*. Le bureau du Sénat a refusé à l'unanimité, le 23-4 (p. 6249) (*Le Monde*, 25-4), de donner suite à la demande de levée d'immunité de M. Charasse (Puy-de-Dôme) (S) tendant à obtenir sa comparution forcée en qualité de témoin (art. 109, al. 3, du Code de procédure pénale) devant un magistrat instructeur, par suite de son refus réitéré, à la différence de M. Emmanuelli, tout bien considéré (*Le Monde*, 14-1) (cette *Chronique*, n° 81, p. 193).

En revanche, une mesure de contrôle judiciaire (art. 138.11° du Code de procédure pénale) a été autorisée, le 27-3 (p. 4869), à l'encontre de M. Daunay, sénateur (UC) d'Ille-et-Vilaine, ainsi que deux mesures ressortissant audit contrôle (art. 138.9° et 11°) à l'égard de M. Marlin, député (Essonne, 2<sup>e</sup>) (RPR), le 25-2 (p. 3123).

Le bureau de l'AN a rejeté, en l'état, à l'unanimité, le 29-1 (p. 1627), une requête concernant M. Thien Ah Koon (Réunion, 3<sup>e</sup>) (RL) au motif qu'il n'a pas fait l'objet d'une mise en examen et que par ailleurs les imprécisions ou approximations portant sur les faits évoqués ne permettent pas « de disposer des éléments d'information nécessaires ».

M. Jean-Marie Le Pen, député européen, a été condamné, le 6-1, par le tribunal de Strasbourg pour diffamation envers une association antiraciste (*Le Monde*, 10-1).

– *Inviolabilité (suite)*. La cour d'appel de Versailles a confirmé, le 30-1, la condamnation prononcée contre M. Balkany, député (RPR) des Hauts-de-Seine (cette *Chronique*, n° 79, p. 177) (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>-2) (v. *Groupes*). Le sénateur Pradille

a été condamné à trois ans de prison ferme, le 22-1, par la cour d'appel de Lyon (cette *Chronique*, n° 81, p. 186) et à cinq ans d'inéligibilité (*Le Monde*, 24-1). Il devait bénéficier ultérieurement d'une libération conditionnelle pour bonne conduite (*Le Figaro*, 14-4).

En dernière analyse, la Cour de cassation ayant rejeté le pourvoi en cassation de M. Tapie, déchu de son mandat sur ces entrefaites (cette *Chronique*, n° 80, p. 165), le 4-2, dans l'affaire du match Valenciennes-OM (*ibid.*, n° 75, p. 175), celui-ci a été incarcéré, la veille, à la maison d'arrêt de la Santé, conformément à la loi (*Le Monde*, 5 et 6-2). Quant à M. Mellick, ancien député, il a été condamné, pour cette même affaire, à un an d'emprisonnement avec sursis et à cinq ans d'inéligibilité par le tribunal correctionnel de Valenciennes le 6-3 (*Le Monde*, 8-3). Ce dernier a ordonné la confusion de la peine d'inéligibilité avec celle de deux ans prononcée à son encontre par la cour d'appel de Douai pour subornation de témoin (cette *Chronique*, n° 77, p. 252). Enfin, M. Jean-Michel Boucheron, ancien député (S) et ancien maire d'Angoulême, extradé d'Argentine, a été incarcéré le 25-3 (*Le Monde*, 27-3) (cette *Chronique*, n° 66, p. 200).

– *Irresponsabilité*. M. Mazeaud (Haute-Savoie, 5<sup>e</sup>) (RPR), président de la commission des lois de l'AN a été condamné, le 21-1, par la 17<sup>e</sup> chambre du tribunal correctionnel de Paris (*Le Monde*, 23-1) pour diffamation envers le juge Halphen, qu'il avait qualifié dans un article de presse de « justicier », à propos d'un transport de justice au domicile du maire de Paris (cette *Chronique*, n° 79, p. 169).

## IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Article 40 C*. L'application de l'art. 40 C à la proposition de M. Berson (cette *Chronique*, n° 81, p. 187) a trouvé son épilogue le 22-1 (p. 338). Comme l'avait souhaité le président Séguin, s'agissant d'une proposition inscrite en vertu de l'art. 48 C, al. 3, la décision du bureau de la commission des finances a été inscrite à l'ordre du jour et la conférence des présidents a décidé un débat contradictoire auquel participeraient le président de la commission et l'auteur de la proposition. Après avoir confirmé l'irrecevabilité, M. Méhaignerie a rappelé que le bureau de la commission s'était prononcé à quatre reprises sur la recevabilité d'une proposition, celle de M. Berson étant la première à faire l'objet d'une irrecevabilité totale ; sur les deux cas d'irrecevabilité, c'est à l'initiative du gouvernement que l'art. 40 C a été opposé, ce qui pose le problème de la « conciliation difficile » de l'art. 40 et de l'art. 48, al. 3. M. Jacques Barrot, ministre du Travail, s'est félicité de ce débat contradictoire en rappelant le rapport sur la recevabilité qu'il avait déposé en 1994 lorsqu'il était président de la commission des finances.

## LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. CE, *Sur le principe d'égalité*, rapport public 1996, EDCE, n° 48, 1997 ; D. de La Burgade, « La physionomie actuelle de la notion de diffamation politique », *PA*, 24-1 ; J. Dhommeaux, « L'art. 26 du pacte international relatif aux droits civils et politiques et le droit des pensions », *RFDA*, 1996, p. 1239, Cl. Durand-Prinborgne, « Le port des signes exté-

rieurs », *ibid.*, 1997, p. 151 ; J.-F. Flauss, « Le principe constitutionnel de l'unité législative dans le droit des libertés publiques », *PA*, 4-4 ; N. Lenoir, « L'Europe, le droit et la bioéthique », Hector Gros Espiell, vol. 1, 1997, p. 641, Bruxelles, Bruylant, et entretiens au *Monde*, 4-3, et à *La Vie judiciaire*, 30-3 ; Commission consultative des droits de l'homme, *La Lutte contre le racisme et la xénophobie*, rapport 1996, La Documentation française, 1997 ; Manifeste des dix, « Assez de paroles, des actes » (sur la parité femme-homme), *Libération*, 26-3, « Femmes et pouvoir » (dossier), *La Vie*, 13-3 ; « Droit des télécommunications entre dérégulation et régulation » (dossier), *AJDA*, 1997, p. 211.

– *Note*. P.-E. Spitz sous CAA Paris, 23-1-1997, ministre de l'Intérieur c. Hamlaoui, *AJDA*, 1997, p. 303 (droit au respect de la vie familiale).

– *Atteinte à l'intimité de la vie privée*. Le tribunal correctionnel de Paris a condamné, le 13-1, le directeur de la publication de *Paris-Match* pour avoir publié des photographies de la dépouille mortelle de François Mitterrand (*Le Monde*, 15-1) (cette *Chronique*, n° 81, p. 188).

Au surplus, la Cour de cassation a rejeté, le 4-3, les pourvois relatifs à l'affaire des écoutes de l'Élysée (*Le Figaro*, 5-3). « Les infractions ne peuvent être prescrites avant qu'elles aient pu être constatées en tous leurs éléments et que soit révélée aux victimes, l'atteinte qui a pu être portée à leurs droits », a affirmé la chambre criminelle. L'instruction a pu dès lors se poursuivre (cette *Chronique*, n° 80, p. 159). Il apparaît d'ores et déjà que le président

Mitterrand aurait décidé des écoutes illégales (*Le Monde*, 4-4). Le 5<sup>e</sup> rapport de la CNCIS a été remis au Premier ministre, le 17-4 (*ibid.*, 19-4).

– *Droit d’asile*. Le sujet est sensible pour le juge constitutionnel à l’issue du « lit de justice » de 1993 (cette *Chronique*, n° 69, p. 204). La décision 97-389 DC relative à la loi Debré du 24-4 (p. 6268) témoigne de sa sollicitude pour ce droit. Le CC a censuré la possibilité offerte aux agents habilités du ministère de l’Intérieur et de la gendarmerie nationale d’accéder au fichier informatisé des empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié (art. 3), au motif qu’« il incombe au législateur d’assurer en toutes circonstances l’ensemble des garanties légales que comporte cette exigence constitutionnelle » posée par le Préambule de 1946 (al. 4). Sous ce rapport, le Conseil a estimé que « la confidentialité des éléments d’informations détenues par l’OFPPRA » s’analyse en « une garantie essentielle du droit d’asile, principe de valeur constitutionnelle qui implique notamment que les demandeurs du statut de réfugié bénéficient d’une protection particulière ».

Un décret 97-236 du 14-3 modifie celui du 2-5-1953 (53-377) (p. 4176) en ce qui concerne les procédures de demande d’asile (*Le Monde*, 25-3).

– *Droit à une vie familiale normale*. En vertu du 10<sup>e</sup> alinéa du Préambule de 1946 (cette *Chronique*, n° 68, p. 174), le CC a censuré, le 22-4 (97-389 DC) une disposition de l’art. 7 de la loi Debré sur l’immigration, au motif qu’une simple menace pour l’ordre public ne pouvait suffire à fonder un refus de renouvellement d’un titre de séjour d’une durée décennale. « Une telle stabilité [a été] de

nature à faire naître entre l’étranger et le pays d’accueil des liens multiples », sans porter une « atteinte excessive au droit de l’intéressé au respect de sa vie familiale et privée ».

Au surplus, le refus de délivrance d’une carte de séjour temporaire aux étrangers vivant en état de polygamie (art. 6 de la loi déferée) a été explicité au moyen d’une réserve d’interprétation, au même titre que la notion de parents subvenant effectivement aux besoins d’un enfant qui réside en France.

– *Droits de la défense*. Outre leur application aux sanctions administratives, le respect de ces principes implique « en particulier l’existence d’une procédure juste et équitable » (97-389 DC).

– *Droit des étrangers*. Le CC a repris le considérant de principe énoncé le 13-8-1993, « Maîtrise de l’immigration » (cette *Chronique*, n° 68, p. 170), dans la décision 97-389 DC : le législateur est fondé à prendre à l’égard des étrangers des « dispositions spécifiques » et doit s’attacher à « concilier les droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République [...] avec la sauvegarde de l’ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle ».

La condition des demandeurs du statut de réfugié devait retenir particulièrement son attention. Le recours stratégique aux précisions interprétatives a permis, en revanche, de valider les autres dispositions de la loi du 24-4 (p. 6268) et notamment la réitération d’une rétention administrative. Deux d’entre elles ont été censurées, ce qui est en retrait par rapport à la décision précitée de 1993. L’ambiance au Conseil tend à évoluer.

– *Égalité des sexes*. Le rapport de la commission pour la parité entre les femmes et les hommes dans la vie politique a été remis, le 15-1 au Premier ministre (*Le Monde*, 16-1). V. *Premier ministre*.

– *Égalité devant la loi*. A l'occasion de l'examen de la loi Debré sur l'immigration, le CC a confirmé sa jurisprudence (97-389 DC).

I. Le traitement différencié du département de la Guyane française, respectivement en matière de visite de véhicules autres que les voitures particulières et de contrôle d'identité, dans une zone comprise entre les frontières terrestres et une ligne tracée à 20 km en deçà, est fondé sur sa « situation particulière », qui est en « relation directe » (96-375 DC, 9-4-1996) avec l'objectif poursuivi par le législateur de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine (nouvel art. 8-2 de l'ord. du 2-11-1945 et nouvel art. 78-2 du Code de procédure pénale, rédaction de la loi 97-396 du 24-4).

II. Dans cet ordre d'idées, une différence de traitement consécutive à une différence de situation, entre parents d'enfants français ayant atteint ou non l'âge de 16 ans, n'est pas contraire au principe constitutionnel, dès lors que les enfants de 16 ans peuvent de « leur seule initiative » obtenir le bénéfice de la nationalité française (nouvel art. 12bis de l'ord. du 2-11-1945).

De la même façon, le législateur peut prévoir des « règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes [...] à la condition que ces différences ne procèdent pas de discriminations injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales [...] ce qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable » (nouvel art. 35bis, al. 13 de l'ord.).

III. Il reste que le principe d'égalité est

respecté en matière de rétention judiciaire à partir du moment où les personnes ont « toutes » fait l'objet d'une mesure d'éloignement pour violation de la législation (nouvel art. 132-70-1 du Code pénal, rédaction de la loi Debré). En revanche, une rupture caractérisée entraîne la non-conformité de la loi à la Constitution (v. *Collectivités territoriales*). Par ailleurs, en maintenant en vigueur des prestations, celle-là ne méconnaît pas le principe d'égalité (96-387 DC).

– *Informatique et libertés*. La CNIL a adopté deux recommandations relatives à l'utilisation de fichiers à des fins politiques (96-105 du 3-12-1996, p. 1623) et au traitement des données de santé à caractère personnel (97-008 du 4-2, p. 5606). Cette autorité a émis, le 25-3, des réserves sur un projet de loi visant à autoriser la consultation des fichiers fiscaux par les organismes de sécurité sociale (*Le Monde*, 28-3).

– *Liberté contractuelle*. « Le principe de liberté contractuelle n'a pas en lui-même valeur constitutionnelle », et sa méconnaissance ne peut être invoquée « que dans la mesure où elle conduirait à porter atteinte à des droits et libertés constitutionnellement garantis », précise la décision 97-388 (plans d'épargne retraite), qui ajoute que, contrairement à ce qu'affirmaient les saisissants, aucun principe constitutionnel dit de « l'autonomie de la volonté » ne résulte de l'art. 4 de la *Déclaration* de 1789 (« La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui »).

– *Liberté de communication audiovisuelle*. Le décret du 22-1 (p. 1223) porte nomination d'un tiers des

membres du CSA. Le chef de l'État a nommé M<sup>me</sup> Fatou en remplacement de M<sup>me</sup> Guicheney ; le président du Sénat a choisi M<sup>me</sup> Langlois-Garnier pour succéder à M. Roland Faure et le président de l'AN a désigné M. Wiehn à la place de M<sup>me</sup> Augé-Lafon (cette *Chronique*, n° 50, p. 194). La composition de l'instance a été entièrement renouvelée depuis sa création (*La Lettre du CSA*, février, p. 2). Contrairement à la pratique usitée, la concertation entre les autorités et l'annonce concomitante des nominations n'a pas été observée. Le président Monory a procédé, dès le 16-1, à un choix séparé, afin de souligner son opposition à la décision présidentielle relative au Conseil de politique monétaire (*Le Monde*, 18-1). V. *Élections. Président de la République, Sénat*.

Le CSA a rappelé à TF1 et à France 2 le respect du principe d'honnêteté de l'information à propos de la diffusion d'images qui n'étaient pas pleinement appropriées aux sujets traités (*La Lettre du CSA*, avril, p. 14).

Au regard de la règle des trois tiers relative à l'égalité du temps de parole du gouvernement, de la majorité et de l'opposition parlementaires, le CSA a constaté que les chaînes de télévision étaient parvenues, en 1996, à un « équilibre satisfaisant » (*ibid.*, février, p. 17).

En dernier lieu, un décret 97-235 du 14-3 (p. 4176) crée auprès du ministre des Affaires étrangères un comité stratégique de l'action télévisuelle extérieure.

– *Liberté d'aller et venir*. La décision « Loi Debré » rendue par le CC a estimé au bénéfice d'une réserve d'interprétation conforme la « mesure spécifique » de rétention de l'étranger en situation irrégulière (nouvel art. 8-1 de l'ord. du 22-11-1945, rédaction de la loi du 22-4).

– *Liberté d'entreprendre*. Aux saisissants qui invoquaient la méconnaissance de la liberté d'entreprendre par l'art. 8 de la loi créant les plans d'épargne retraite, au motif qu'il imposerait la création de fonds soumis à un agrément administratif, la décision 97-388 DC du 20-3 rappelle que cette liberté (consacrée par la décision du 16-1-1982) n'est « ni générale ni absolue » (CC, 82-141 DC du 27-7-1982) et qu'elle s'exerce « dans le cadre des règles instituées par la loi » (CC, 85-200 DC du 16-1-1986)

– *Liberté individuelle*. A propos du certificat d'hébergement exigible des étrangers et désormais confié au préfet (cette *Chronique*, n° 68, p. 172) qui a servi d'abcès de fixation à une protestation publique et à la délibération parlementaire de la loi Debré, le CC a estimé (97-389 DC) que le refus fondé sur l'existence d'un détournement de procédure devait s'entendre au sens de fraude de la loi. A l'attention du juge de la légalité, il a pris soin, à toutes fins utiles, d'en fixer les critères (nouvel art. 5-3 de l'ord. du 2-11-1945, rédaction de la loi 97-396 du 24-4). Cette disposition a été validée en ce qu'elle ne porte pas une « atteinte excessive à la liberté individuelle ».

Quant au traitement informatique desdits certificats, auquel le débat parlementaire a fait référence, le moment venu, il ressortira à la loi « Informatique et libertés ». V. *Conseil constitutionnel*.

En ce qui concerne la visite sommaire de véhicules, autres que les voitures particulières (nouvel art. 8-2 de l'ord. précitée) en vue de s'assurer l'absence de personnes dissimulées, le juge a reconnu sa conformité à la faveur d'une réserve d'interprétation (97-389 DC).

Concernant la rétention administra-

tive (nouvel art. 35 de l'ord.), le CC a admis, au prix d'une réserve d'interprétation qui n'emporte nullement la conviction, « une seule réitération [...] dans les seuls cas où l'intéressé s'est refusé à déférer à la mesure d'éloignement prise à son encontre ». Or en l'espèce, le juge avait, à ce jour, manifesté une prévention (92-307 DC, « Zones de transit ») (cette *Chronique*, n° 62, p. 192) à l'égal des sanctions administratives, toutes choses égales par ailleurs. Dans la décision de principe « Maîtrise de l'immigration » (93-325 DC, 13-8-1993), il avait indiqué qu'« une mesure de rétention même placée sous le contrôle du juge judiciaire ne saurait, sauf urgence absolue et menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, être prolongée sans porter atteinte à la liberté individuelle ». *A fortiori*, pouvait-on déduire, en bonne logique, que rétention administrative sur rétention administrative ne vaut. Mais, contre toute attente, le CC a opiné en sens opposé, en se montrant moins sensible à la cause d'un droit naturel et imprescriptible de l'homme (97-389 DC).

S'agissant de la prolongation de la rétention judiciaire (nouvel art. 13bis de l'ord., rédaction de la loi du 24-4), le CC a validé cette disposition, qui demeure placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire « gardienne de la liberté individuelle » (art. 66 C), à l'égal de celle relative au pouvoir du procureur de la République de demander au premier président de la cour d'appel de déclarer le recours suspensif. Le CC, après avoir souligné « la plénitude des pouvoirs » du magistrat du siège lorsqu'il décide une mise en liberté (« il ne peut être fait obstacle à cette décision, fût-ce dans l'attente, le cas échéant, de celle du juge d'appel »), n'en souligne pas moins

l'appartenance des magistrats du parquet à l'autorité judiciaire. Du reste, le principe de l'unité sous-tend la LC du 27-7-1993 portant réforme du CSM (cette *Chronique*, n° 68, p. 160).

– *Liberté individuelle, inviolabilité du domicile et droit de propriété.* Sur réquisitions du procureur de la République, magistrat de l'ordre judiciaire, les agents de police judiciaire sont habilités à entrer dans des lieux à usage professionnel, sauf s'ils constituent un domicile, en vue de lutter contre le travail illégal, a jugé le CC (97-389 DC), suivant sa jurisprudence (84-181 DC, 10/11-10-1984, « Entreprises de presse ») (cette *Chronique*, n° 33, p. 162), dès lors que ces opérations sont « assorties de garanties procédurales appropriées » (nouvel art. 78-2-1 du Code de procédure pénale).

– *Liberté individuelle et sanctions administratives.* Dans le droit-fil de la décision de principe (88-248 DC, 17-1-1989, « Liberté de communication ») (cette *Chronique*, n° 50, p. 196), le CC a validé les art. 4 et 5 de la loi Debré sur l'immigration (97-389 DC) permettant le retrait de la carte de séjour temporaire ou de résident d'un employeur occupant des travailleurs étrangers en situation irrégulière. Ces sanctions administratives sont placées sous le contrôle du juge administratif et ne sont pas entachées d'une disproportion manifeste.

– *Liberté de la presse.* Une plainte en diffamation déposée par le président irakien contre Jean Daniel, directeur du *Nouvel Observateur*, a été jugée irrecevable, le 1<sup>er</sup>-4, par le tribunal correctionnel de Paris (*Libération*, 2-4). Seul, en effet, l'art. 36 de la loi du 29-7-1881 permet une action fondée sur « l'offense com-

mise publiquement envers les chefs d'État étrangers » et non celle de la diffamation envers les particuliers.

En revanche, le journal *Le Monde* a été condamné en appel, le 6-3, pour offense envers le roi Hassan II (*ibid.*, 8-3) (cette *Chronique*, n° 80, p. 161).

La cour d'appel de Paris a confirmé, le 27-3, un jugement rendu par le TGI de Paris, le 12-9-1996, qui déboutait M. Le Pen d'une plainte déposée contre ce dernier journal, pour refus d'insertion de droit de réponse (*ibid.*, 30/31-3).

A un autre point de vue, le recours à Internet aura permis aux journaux *Le Monde* et *Libération* de surmonter une grève du syndicat du livre, le 10-4 (*Le Monde*, 12-4). V. *Mandat parlementaire*.

– *Liberté religieuse*. Le tribunal correctionnel de Strasbourg a condamné à une amende, le 5-3, des militants homosexuels qui avaient perturbé un office religieux à la cathédrale de Strasbourg, sur le fondement du droit local (*La Vie*, 13-3). V. *Collectivités territoriales*.

## LOI

– *Bibliographie*. Connaissance de l'Assemblée, *Les Principales Étapes de la procédure législative*, 1997 ; Yves Gaudemet, « La Constitution et la fonction législative du Conseil d'État », *Jean Foyer, auteur et législateur*, PUF, 1997.

– *Abrogation*. Conformément à sa jurisprudence (83-165 DC, 20-1-1984, « Indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur ») (cette *Chronique*, n° 30, p. 169), le CC a rappelé, le 22-4 (97-389 C) que, « s'il est loisible au législateur d'abroger des dispositions législatives [...] il lui incombe

seulement de ne pas priver de garanties légales des principes de valeur constitutionnelle ». Bref, « l'effet cliquet » (L. Favoreu) est préservé, à partir de l'instant où un changement de procédure administrative ne porte pas « atteinte aux garanties juridictionnelles de droit commun applicable aux étrangers concernés ».

– *Article LO 111-3 du Code de la sécurité sociale*. Le grief selon lequel, en permettant aux employeurs de déduire des cotisations les abondements aux plans d'épargne retraite, la loi créant ces plans affecterait les prévisions de recettes résultant de la loi de financement de la sécurité sociale (cette *Chronique*, n° 81, p. 191), et méconnaîtrait donc l'art. LO 111-3, n'a pas été retenu par la décision 97-388 DC du 20-3, « en raison des délais nécessaires à la mise en œuvre effective » de ladite loi.

– « *Bonne législation* ». Le chef de l'État a souhaité, lors du Conseil des ministres du 2-4, que le gouvernement agisse à l'avenir « avec plus de méthode et de discernement », regrettant à propos du projet portant diverses dispositions d'ordre économique et financier que les « dérivés anciennes n'aient pas encore été redressées » : sur les 72 articles, a-t-il observé, « plus d'un tiers étaient consacrés soit à la consolidation de textes réglementaires fragiles ou déjà annulés, soit à la modification de lois votées depuis moins de trois ans ». Il a conclu : « Ceci n'est pas une bonne législation » (*Le Figaro*, 3-4).

– *Compétence du législateur*. Aucune règle constitutionnelle ne garantit « un principe dit de l'équité entre les générations qu'il incomberait au législateur de

préciser et de mettre en œuvre », observe la décision 97-388 DC (épargne retraite) et, s'il lui incombe de déterminer les éléments de l'assiette des cotisations sociales et de poser le principe d'exonération, il appartient au pouvoir réglementaire de définir les montants et les taux de ces exonérations.

210 – « *Détritus juridique* ». Le texte du projet de loi relative à la partie législative du Code de l'environnement a été présenté « dans des conditions calamiteuses » selon le rapport de la commission de la production, qui relève que « rarement, et peut-être jamais, les erreurs matérielles, de syntaxe ou d'orthographe, les inexactitudes juridiques et les incohérences n'avaient été si nombreuses dans un projet », au point que le gouvernement avait été conduit à déposer une annexe corrigée (AN, n° 3344). Le texte a été qualifié de « détritisme juridique » par certains députés (*Le Monde*, 23/24-2).

– *Fin des « neutrons législatifs »* ? La circulaire Juppé du 30-1 (p. 1720) relative au travail gouvernemental dispose, à cet effet : « Les projets de loi ne doivent pas comporter de dispositions sans contenu normatif, se limitant à des déclarations de principe ou à la présentation de la philosophie du texte. En effet, les lois ont pour objet d'autoriser, d'ordonner, d'interdire, de créer des droits et des obligations » (p. 1727).

– *Non-rétroactivité de la loi pénale*. Le CC a rappelé, de manière classique (82-155 DC, 30-12-1982, « Loi de finances rectificative pour 1982 », *RJC*, I, p. 149) que, s'il appartient au législateur « de fixer les règles d'entrée en vigueur des dispositions qu'il édicte, il lui

appartient toutefois de ne pas porter atteinte au principe de valeur constitutionnelle de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère » (art. 8 de la *Déclaration des droits* de 1789) (96-387 DC).

– *Numérotation des articles*. A la suggestion d'un député tendant à faire figurer au *JO*, après le rappel des travaux préparatoires, une table de concordance de la numérotation des articles, le ministre chargé des relations avec le Parlement rappelle utilement la pratique suivie en l'espèce : le texte définitif de la loi est imprimé sous forme de « petite loi » lorsque l'AN a statué définitivement. Ce texte définitif requiert une mise en forme effectuée par la division des assemblées parlementaires... Il est admis, par convention entre les assemblées, que l'articulation du texte, la numérotation des divisions et des articles, reste tout au long de la navette celle qui a servi de base à la délibération de la première assemblée saisie. Cette pratique conduit à une reprise de l'ordre des articles initiaux ou d'adjonction d'articles nouveaux. Les articles adoptés conformes à des stades antérieurs de la navette et qui avaient disparu dans les transmissions intermédiaires sont réintégrés dans le texte définitif soumis à la signature du président de la République (AN, Q, p. 1097).

– *Portée du principe « de faveur »*. Qualifiant de principe fondamental reconnu par les lois de la République le principe du droit du travail selon lequel, en cas de conflit de normes, la plus favorable doit recevoir application, les saisisants contestaient l'art. 4 de la loi créant les plans d'épargne retraite. La décision 97-388 DC leur répond que le moyen est inopérant, car la seule disposition introduite par la loi du 24-6-1936,

selon laquelle les conventions collectives ne doivent pas contrevenir aux lois mais peuvent stipuler des dispositions plus favorables, « a trait uniquement à la faculté ouverte à des accords collectifs de comporter des stipulations plus favorables que les lois en vigueur ».

– *Préambule de 1946.* Les saisissants contestaient la conformité de la loi créant les plans d'épargne retraite au 11<sup>e</sup> alinéa du Préambule de 1946, au motif que le système facultatif mis en place se substituerait progressivement aux régimes obligatoires d'assurance vieillesse, mais la décision 97-388 DC constate que tel n'est pas l'objet de la loi déferée, qui se borne à instituer un régime facultatif sans modifier le régime général ni les régimes complémentaires. Cette loi ne porte pas davantage atteinte au 8<sup>e</sup> alinéa relatif à la détermination collective des conditions de travail : en vertu de l'art. 34 C, il appartient au législateur de déterminer les principes fondamentaux du droit du travail et de la sécurité sociale dans le respect de cette disposition qu'il n'a pas méconnue en l'espèce.

L'obtention de « moyens convenables d'existence » posé par le préambule de la Constitution de 1946 (11<sup>e</sup> alinéa) ne fait pas obstacle, a estimé le CC (96-387 DC), à l'institution par le législateur d'un mécanisme de solidarité mis en œuvre par le département, dans le respect des principes d'égalité et de libre administration des collectivités territoriales (*supra*).

– *Procédure législative.* « Je me suis laissé aller à dire un jour que, s'agissant du travail législatif proprement dit, c'est-à-dire de la discussion des amendements, une assemblée risquait de devenir non opérationnelle au-delà de

trente personnes en séance », a déclaré le président Séguin, le 27-2 (p. 1504).

V. *Amendement. Conseil constitutionnel. Libertés publiques.*

LOI DE FINANCEMENT  
DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Bibliographie.* Jean-Pierre Camby, « Le contrôle des finances sociales ; la portée de la loi constitutionnelle du 22-2-1996 », *Les Pouvoirs financiers du Parlement* (sous la dir. de L. Philip), Economica, 1996 ; Loïc Philip, « La révision constitutionnelle du 22-2-1996 », *RFDC*, 1996, p. 451.

211

MANDAT PARLEMENTAIRE

– *Appréciation.* M. Gantier, député (Paris, 15<sup>e</sup>) (UDF), a été débouté de son action en diffamation contre le journal *Le Monde* au sujet d'un article le présentant comme un « protecteur des intérêts fiscaux du lobby pétrolier ». La 17<sup>e</sup> chambre correctionnelle de Paris a jugé que le mot « protecteur » n'implique ni dépendance ni subordination. L'appréciation relève du « débat d'idées » inhérent à la société démocratique (*Le Monde*, 30-4).

V. *Assemblée nationale.*

ORDRE DU JOUR

– *Article 48 C, alinéa 3.* Avec les propositions relatives aux établissements publics locaux (v. *Amendements*), l'ordre du jour de la séance du 16-1 prévoyait l'examen de la proposition de M<sup>me</sup> Nicole Catala sur les familles monoparentales, mais il ne put se pour-

suivre au-delà de la discussion générale. Le secrétaire d'État à la Santé indiqua que la discussion des articles interviendrait ultérieurement dans le cadre de l'ordre du jour prioritaire (p. 187), confirmant l'expérience selon laquelle la « niche » de l'art. 48, al. 3 C permet rarement l'adoption définitive de propositions, qui exige en pratique le concours du gouvernement : après la loi Robien, il en fut ainsi de l'épargne retraite (cette *Chronique*, n° 81, p. 194, et ci-dessus : *Loi*). En revanche, la « niche » du 20-2 fut consacrée à une proposition relative à la protection des édifices classés adoptée par le Sénat malgré les réserves du gouvernement, qui est devenue la loi 97-179 du 28-2. Enfin, la proposition relative à une publication objective des statistiques du chômage inscrite à la séance réservée au groupe socialiste a été repoussée le 13-3, l'Assemblée adoptant les conclusions de rejet de la commission des affaires culturelles.

– *Modification*. Le projet portant réforme du service national était inscrit à l'ordre du jour du 28-1, mais la révélation de la signature, le 9-12-1996 à Nuremberg, du protocole d'accord sur le concept commun franco-allemand de défense et de sécurité a provoqué une cascade de rappels au règlement et de suspensions de séance. Le président Séguin indiqua alors qu'il avait réuni les présidents de groupe, que le document serait distribué le jour même, et que le gouvernement ferait une déclaration le lendemain, chaque groupe pouvant ensuite s'exprimer pendant dix minutes (p. 455). Les incidents se poursuivant, le président déclara comprendre le souhait de n'entamer le débat qu'après que les députés auraient pris connaissance du document, mais que le ministre et le

rapporteur seraient d'abord entendus sur le projet inscrit à l'ordre du jour. Celui du 29 fut modifié pour une communication du gouvernement, suivie de l'intervention d'un orateur par groupe (p. 484), avant que la discussion de la réforme du service national ne reprenne.

– *Retrait*. Le gouvernement a retiré de l'ordre du jour du 20-3 le projet autorisant la ratification de l'accord d'association entre les communautés européennes et l'État d'Israël (*Le Monde*, 27-3), à la demande de la commission des affaires étrangères (p. 1857).

#### V. Commissions.

#### PARLEMENT

– *Bibliographie*. J. Baudouin, « Pour un Parlement revalorisé », *Ouest-France*, 5-3 ; R. Monory, « Une démocratie conquérante et moderne », *RPP*, « Le livre d'or : 100 ans de démocratie », p. 6 ; Ph. Séguin, « Pour une révolution culturelle du Parlement », *ibid.*, p. 10, et « Le Parlement ressuscité », in « La V<sup>e</sup> République, dépoussiérage avant l'an 2000 », *Le Figaro magazine*, 12-4, p. 16 ; N. Roussellier, *Le Parlement de l'éloquence*, PFNSP, 1997 ; Loïc Philip (sous la direction), *Les Pouvoirs financiers du Parlement*, Économica, 1996.

– *Chaîne parlementaire*. Sur proposition des présidents des assemblées, le Bureau de chacune d'entre elles a approuvé la désignation de M. Francis Balle comme futur directeur de la chaîne parlementaire et civique, les 26-2 et 11-3 (*BAN*, n° 112, p. 33, et *BIRS*, n° 661, p. 21) (cette *Chronique*, n° 78, p. 195).

– *Fonction*. « La tâche d'un Parlement moderne, a déclaré le président Séguin à Metz le 4-4, c'est moins le législatif que le contrôle du gouvernement. La fabrication de la loi est un acte gouvernemental, l'inspiration de la loi doit être parlementaire » (*Le Figaro*, 5-4).

– *Permanence*. Suite à la dissolution de l'Assemblée nationale, le président Monory a rappelé le 22-4 (p. 2008) que « le Sénat assure constitutionnellement la permanence de la représentation nationale » (v. *Pour mieux connaître le Sénat*, 3<sup>e</sup> éd., 1993, p. 160).

#### V. Loi.

### PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie*. P. Mazeaud, « Le cumul des mandats, c'est la corruption », art. précité, *Le Figaro magazine*, 12-4, p. 66 ; J.-P. Coulange, « Cumular », *ibid.*, p. 60.

– *Comptable de fait*. M. Baumet, député (Gard, 3<sup>e</sup>) (RL), a été incriminé par la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon pour avoir accordé, en sa qualité de président du conseil général, des subventions « fallacieuses » à des offices départementaux (*Le Monde*, 21-2) (cette *Chronique*, n° 81, p. 195).

– *Emprunts russes*. La commission du suivi du mémorandum d'accord signé, le 26-11-1996, entre la France et la Russie est composée, entre autres, de 4 parlementaires désignés, à parité, par chacun des présidents des assemblées (arrêté du 24-3, p. 4612).

### PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. La source ne se tarit pas (cette *Chronique*, n° 81, p. 195) : 10 nouveaux élus ont été distingués. A savoir, 4 sénateurs : MM. Tréguët (Rhône) (RPR), Revol (Côte-d'Or) (RI), Lorrain (Haut-Rhin) (UC) et Adnot (Aube) (NI), placés respectivement auprès du ministre de l'Éducation nationale et du ministre délégué à la Poste (décret du 8-1, p. 381) ; du ministre de l'Industrie (décret du 20-1, p. 1105) ; du ministre de l'Éducation nationale (décret du 20-3, p. 4447) et du ministre de l'Industrie (décret du 26-3, p. 4855). Dans le même temps, 6 députés entraient en lice : M. Lenoir (Orne, 2<sup>e</sup>) (RL) en mission pour le ministre délégué à la Poste (décret du 12-2, p. 2551) ; M. Calvel (Rhône, 7<sup>e</sup>) (UDF) chez le ministre de l'Aménagement du territoire et son ministre délégué (décret du 15-2, p. 2668), M. Jacob (Ille-et-Vilaine, 2<sup>e</sup>) (app. RPR), à nouveau (cette *Chronique*, n° 79, p. 182) à l'Équipement et à l'Outre-mer (décret du 26-2, p. 3182) ; M<sup>me</sup> Roig (Vaucluse, 1<sup>re</sup>) (RPR) à l'Équipement (décret du 21-3, p. 4509) ; MM. Cousin (Manche, 3<sup>e</sup>) (RPR) à l'Industrie (décret du 28-3, p. 5018) et Fanget (Puy-de-Dôme, 1<sup>re</sup>) (UDF) auprès du ministre délégué à la Ville et à l'Intégration (*ibid.*).

#### V. Assemblée nationale. Sénat.

### PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie*. Jean-Pierre Camby, « Qu'est-ce qu'un parti ou groupement politique ? », *PA*, 7-10.

– *Financement public*. Le décret 97-59 du 23-1 pris pour l'application de l'art. 9 de la loi 88-227 du 11-3-1988 (p. 1232) maintient à 526 500 000 F l'aide publique qu'il répartit entre les partis ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions aux élections de 1993 (1<sup>re</sup> tranche : 23 partis métropolitains, auxquels s'ajoutent 18 partis d'outre-mer), et les partis représentés au Parlement (2<sup>e</sup> tranche : 14 partis).

#### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

214 – *Constatation de la fin du mandat d'un représentant au Parlement européen*. Le Conseil d'État a repoussé, le 8-1, le recours intenté par M. Tapie (*AJDA*, 1997, p. 288, concl. J.-H. Stahl) contre le décret qui constatait son inéligibilité (cette *Chronique*, n° 81, p. 196). « Celui qui ne peut gérer ses affaires privées, a observé le commissaire du gouvernement, ne peut être reconnu digne de gérer les affaires de la cité. »

– *Délégalisation*. L'art. 2 de la loi d'orientation du 6-2-1992 qui distingue entre administrations centrales et services déconcentrés revêt un caractère réglementaire, a jugé le CC, le 21-1 (97-180 L), motif pris de ce que « la composition et la répartition des administrations civiles de l'État relèvent de la compétence du pouvoir exécutif en vertu de l'art. 20 C ».

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement*.

#### PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. J.-P. Huchon, « L'acrobate et son maître », in « La V<sup>e</sup> Répu-

blique, dépoussiérage avant l'an 2000 », *Le Figaro magazine*, 12-4, p. 21.

– *Chef de la majorité parlementaire*. Suivant la pratique de la V<sup>e</sup> République, M. Juppé a lancé la campagne en vue des élections législatives, le 22-4, sous le slogan « Avec Jacques Chirac, un nouvel élan pour la France » (*BQ*, 23-4).

– « *Missi dominici* ». Le Premier ministre a réuni, le 25-3, 37 députés et sénateurs de la majorité pour leur demander d'aller « expliquer sur le terrain » la réforme de l'assurance maladie à l'origine du conflit des internes (*Le Monde*, 27-3).

– *Proposition de révision*. M. Juppé s'est prononcé, le 11-3, à l'Assemblée (p. 1804) pour une modification de l'art. 3 C, en vue d'instaurer, à titre temporaire, pour une décennie, un régime de quotas destiné à favoriser les candidatures féminines aux scrutins de listes, dans l'attente de la parité, à laquelle la « rapporteuse générale » de l'observatoire (cette *Chronique*, n° 77, p. 259) avait conclu dans son rapport (*Le Monde*, 17-1). V. *Libertés publiques*.

– *Qualité juridique du travail gouvernemental*. La circulaire Juppé du 30-1 (p. 1720) abroge et remplace celle du 2-1-1993 dite « Bérégovoy » (cette *Chronique*, n° 66, p. 195).

– *Réceptions*. Seuls les parlementaires de la majorité ont été reçus à Matignon, pour le nouvel an, les 14 et 15-1. À l'opposé, l'ensemble de la représentation nationale a été convié, le 15-1, à l'Élysée (*Le Monde*, 17-1). Les élus socialistes ont répondu à l'invitation du président, à la différence de l'année précédente

(cette *Chronique*, n° 78, p. 193).

– *Réunion des ministres*. Suivant sa démarche (cette *Chronique*, n° 80, p. 158), M. Juppé a procédé à cette réunion, le 8-1 (*Le Monde*, 10-1), afin de tirer les conséquences des interventions présidentielles. De la même façon, dès le lendemain du Conseil des ministres, réuni le 11-3, un comité interministériel pour l'emploi a été convoqué, à toutes fins utiles (*Le Figaro*, 12-3).

– *Vœux*. En présentant, le 3-1, les vœux du gouvernement au chef de l'État, M. Juppé a déclaré « avoir été heureux de faire ce que nous avons fait en confiance avec vous », laquelle confiance « n'a jamais manqué à aucun d'entre nous ». A l'adresse de ses ministres, il a promis que désormais les décisions se prépareraient « dans un climat de dialogue » (*Le Monde*, 5/6-1).

V. *Collectivités territoriales. Gouvernement. Président de la République*.

#### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. R. Piastra, « Du contre-seing sous la V<sup>e</sup> République », thèse, Paris-I, 1997 ; J. Le Pottier, « M. Dumas et les archives présidentielles », *Le Monde*, 15-1 ; R. Dumas, entretien, *ibid.*, 7-1, et « La vérité sur les archives de François Mitterrand », *ibid.*, 22-1 ; S. July, « G.O. Jacques », *Libération*, 12-3 ; L. Favoreu, « Une dissolution à l'anglaise », *Le Figaro*, 23-4 ; G. Vedel, « 7, 5 + 2, 2 + 5... » (à propos du septennat), *Le Monde*, 23-4 ; Ph. Méchet, « Jacques Chirac, l'humeur et l'opinion », in O. Duhamel et Ph. Méchet (sous la direction), *L'État de l'opinion*

1997, Éd. du Seuil, 1997.

– *Chef des armées*. Le détachement français a été autorisé à répliquer, le 5-1, à Bangui (RCA) au titre de la légitime défense. M. Jospin (S) devait mettre en garde à cette occasion le gouvernement contre « le risque [...] d'être entraîné dans un engrenage militaire » (*Le Monde*, 7-1). Le chef de l'État a donné son accord, le 4-4, à la participation de la France à une force humanitaire internationale dépêchée en Albanie (*ibid.*, 6/7-4). Mais, d'une façon décisive, l'implication présidentielle s'est vérifiée, avec la publication par *Le Monde* (30-1) de l'accord relatif au concept franco-allemand en matière de sécurité et de défense, adopté à Nuremberg, le 9-12-1996, par le Conseil franco-allemand de défense, coprésidé par MM. Chirac et Kohl.

– *Collaborateurs*. Par arrêté du 22-4 (p. 6297), il a été mis fin aux fonctions de chargés de mission auprès du président, exercées par M<sup>me</sup> Hubert et M. Baroin, anciens ministres (cette *Chronique*, n° 78, p. 198). M. Devaquet est nommé à cette fonction (arrêté du 23-4, *ibid.*).

– *Conseil de la politique monétaire de la Banque de France*. Le président Chirac a nommé par un décret du 3-1 (p. 189) MM. Jean-René Bernard et Pierre Guillen. Cette décision a été contestée par M. Monory : « En ne choisissant aucun des candidats proposés par les présidents des deux assemblées, le gouvernement n'a pas respecté l'esprit de la loi du 4-8-1993 [...] ni la pratique institutionnelle qui s'était dégagée des premières nominations » (*Le Monde*, 5/6-1). V. *Libertés publiques. Sénat*.

– *Contreseing*. La circulaire Juppé susmentionnée du 30-1 (p. 1720) en rappelle le principe et la procédure (p. 1734 et 1737).

– *Défense et illustration des valeurs républicaines*. A l'occasion du 190<sup>e</sup> anniversaire du Grand Sanhédrin, le chef de l'État a reçu, le 2-3, les représentants de la communauté juive : « Le racisme sous toutes ses formes me trouvera toujours en travers de sa route [...]. Je défendrai toujours les valeurs auxquelles je crois : la dignité de chaque homme, la tolérance, la générosité. Mais je mettrai toujours en garde contre l'angélisme, la naïveté et l'ignorance qui, comme les bonnes intentions, pavent l'enfer de la xénophobie » (*Le Monde*, 4-3). La « défense de l'ordre républicain », a été revendiquée, lors de l'annonce de la dissolution de l'Assemblée nationale, le 21-4 (*ibid.*, 23-4).

– *Félicitations*. Au Conseil des ministres du 5-2, le président de la République a félicité M. Bayrou, qui présentait sa réforme de l'enseignement supérieur, « pour avoir passé six mois de plus à dialoguer et à se concerter de façon à parvenir à ce consensus » (*Le Monde*, 7-2).

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire*. Dans le droit-fil de sa déclaration du 12-12-1996 (cette *Chronique*, n° 81, p. 200), M. Chirac s'est prononcé, à la télévision, le 20-1 (*Le Monde*, 22-1), pour une « grande réforme » de la justice consistant notamment à « refonder les principes sur lesquels elle repose ». En d'autres termes, le président s'est prononcé pour une plus grande autonomie du parquet, « voire en supprimant le lien hiérarchique » qui l'unit au garde des Sceaux, et un meilleur respect du prin-

cipe de la présomption d'innocence. Une commission de réflexion présidée par M. Pierre Truche, Premier président de la Cour de cassation a été mis en place le lendemain (*ibid.*, 23-1).

– *Garant de la protection sociale*. En annonçant la dissolution de l'Assemblée nationale, le 21-4, M. Chirac a réaffirmé (cette *Chronique*, n° 81, p. 199) : « Je suis et je resterai le garant de la protection sociale » (*Le Monde*, 23-4).

– *Haut Conseil de la mémoire combattante*. Le décret 97-11 du 9-1 (p. 464) crée ce Haut Conseil en vue d'éclairer le chef de l'État « sur toutes les questions relatives au devoir de reconnaissance par la nation de la sauvegarde de la mémoire des guerres ou des conflits contemporains et de la préservation des valeurs du monde combattant » (art. 2).

– *Initiative*. Le président Chirac a saisi, le 27-2, le Comité national d'éthique pour « s'assurer que le dispositif législatif français est totalement adapté aux nouveaux champs d'application ouverts » par le clonage de la brebis Dolly (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>-3). Cette démarche était sans précédent à ce jour. Le chef de l'État s'est prononcé, au vu du rapport remis le 29-4, pour une interdiction universelle du clonage humain (*ibid.*, 30-4).

– *Instructions au gouvernement*. Au cours de l'émission spéciale consacrée à la jeunesse (qu'il qualifia de « formidable »), le 10-3, M. Jacques Chirac a révélé la multiplicité et la variété des préoccupations dont témoignent ses interventions : « J'ai demandé au ministre de l'Éducation nationale » (de réfléchir à la méthode globale de lecture,

de revoir les programmes), « au garde des Sceaux » (de développer les peines de réparation), « au ministre de l'Intérieur » (de rétablir l'inscription d'office sur les listes électorales) ; « J'ai donné des instructions au gouvernement » (pour réduire l'illettrisme), « J'ai demandé au gouvernement » (de réfléchir sur ce que doit être l'autorité, de faire un effort sur l'orientation à l'université, de simplifier les procédures en faveur de l'emploi, d'engager une réflexion sur la formation continue, de prévoir une mesure législative dans ce domaine) ; « J'ai demandé au gouvernement, au Premier ministre, au ministre des Finances » (de diminuer la TVA sur les CD-Rom). Il a également affirmé : « Je veux que pour l'an 2000 tous les établissements d'enseignement secondaire soient connectés au réseau [Internet] » (*Le Monde*, 12-3).

V. *Référendum*.

– *Parlement européen*. A la suite du vote par l'assemblée de Strasbourg d'une résolution invitant le gouvernement français à « retirer » le projet de loi sur l'immigration, le chef de l'État a remis à son président de passage à Paris, le 25-2, une lettre dénonçant « une ingérence manifeste dans les affaires intérieures de la France » (*Le Monde*, 27-2).

– *Respect de la Constitution (art. 5 C)*. Lors de la réception en l'honneur des cours constitutionnelles francophones, le 10-4, le président Chirac a affirmé : « L'État doit en toute chose être soumis au droit [...]. La toute-puissance de l'État doit être limitée par la reconnaissance d'un corps de principes fondamentaux. Le rôle du juge chargé de contrôler [...] la conformité des normes inférieures aux normes supérieures doit

être affirmé et préservé » (*Le Figaro*, 11-4).

– *Vœux*. Après avoir rappelé les devoirs des membres du gouvernement, le 3-1, à l'occasion de la cérémonie des vœux (*Le Monde*, 5/6-1), M. Chirac a déclaré : « La réforme de l'État constitue la pierre angulaire de cette œuvre de redressement. De son succès dépend le succès des autres chantiers ouverts » (*Libération*, 8-1).

En dernier lieu, le 9-1, face à la presse, le chef de l'État a affirmé : « Le racisme et la xénophobie, qui sont tout à fait à l'inverse du génie français, n'auront jamais une place dans notre société [...]. Ce qui rassemble les Français, c'est un socle de valeurs communes, de valeurs républicaines » (*Libération*, 11-1).

V. *Autorité judiciaire. Conseil supérieur de la magistrature. Premier ministre. Vote*.

## QUESTIONS ÉCRITES

– *Bibliographie*. Connaissance de l'Assemblée, *Les Questions à l'Assemblée nationale*, 1997.

– *Bilan*. Les statistiques de la X<sup>e</sup> législature sont arrêtées au 13-1 (AN, Q, p. 154).

– *Procédure*. Le ministre des Affaires étrangères a donné suite à une question concernant un dissident tibétain nommé désigné (AN, Q, p. 936). Une réponse directe a été apportée à propos d'une aide relative à la jachère agro-industrielle (p. 938), tandis qu'une autre relative au contrat d'assurance était différée, en raison de l'étude conjointe

menée par les services du ministère de l'Économie et des Finances et de celui de la Justice (p. 951).

### QUESTIONS ORALES

– *Valeur juridique des réponses ministérielles.* Les questions orales constituent, selon le Premier ministre, « une des modalités du contrôle parlementaire ». Leur portée est « plus politique que juridique. Dès lors, les réponses ministérielles sont pour les parlementaires des éléments d'information importants, mais elles ne sauraient être invoquées comme des normes juridiques, sous réserve, notamment en matière fiscale, de l'appréciation souveraine des juridictions » (AN, Q, p. 1430). On ne manquera pas de relever le raisonnement par analogie avec les questions écrites (*ibid.*).

### QUORUM

– *Article 61 RAN.* Le président du groupe socialiste a demandé la vérification du quorum, le 26-2, pour le vote d'un sous-amendement au projet de loi portant diverses dispositions sur l'immigration ; le quorum n'étant pas atteint, la séance a été suspendue et le vote reporté (p. 1445). Il en fut de même, le 21-4, lors de l'ultime séance de la législature, à propos d'un sous-amendement au projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale, mais, à la reprise de la séance, la dissolution fut annoncée (p. 2808). *V. Dissolution.*

### RAPPEL A L'ORDRE

– *Article 71 RAN.* « Le président seul rappelle à l'ordre », dispose l'art. 71 RAN : faut-il l'entendre du président de séance ou du président de l'Assemblée ? C'est en tout cas le président Séguin qui a rappelé à l'ordre un député, le 30-1, à la suite de propos « tels qu'ils résultent du procès-verbal et après avoir recueilli l'avis du président de séance » (p. 579). Le rappel est anonyme, mais il semble bien qu'il s'agissait de M. Pierre Lellouche (RPR), qui avait lancé aux socialistes : « Messieurs, vous êtes indignes d'un débat sur un sujet aussi grave ! [Il s'agissait de la réforme du service national.] Vous êtes des malpropres et des mal élevés ! Je vous méprise, si vous voulez tout savoir ! » (p. 556).

### RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie.* Francis Hamon, *Le Référendum*, Documents d'études n° 1, 21, La Documentation française, 1997

– *Ajournement.* Interrogé sur le référendum annoncé pendant la campagne de 1995 sur la réforme de l'éducation, M. Jacques Chirac a été évasif : « Je n'ai pas de projet actuel sur ce point » (*Le Monde*, 12-3).

### RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* M. Martin et A. Cabanis, *La France constitutionnelle et politique*, L'Hermès, 4<sup>e</sup> éd., 1996 ; S. Sur, « L'année politique », *Universalia*, 1997, p. 208 ; S. July, « Une 3<sup>e</sup> cohabitation ? », *Libération*, 27-1 ; L. Jospin, « Sur une cohabitation de contrat », *Le Figaro*, 5-3 ; « La V<sup>e</sup> République, dépoussiérage

avant l'an 2000 », *Le Figaro magazine*, 12-4.

– *Chr. RFDC*, 1996, p. 769.

– *Cocarde tricolore*. L'art. 50 du décret 89-655 du 13-9-1989, rappelle le ministre de l'Intérieur, en régleme la utilisation. De ce fait, les élus locaux ne peuvent, en aucun cas, en apposer une aux couleurs nationales sur leurs véhicules. En revanche, rien ne s'oppose à l'utilisation d'un signe distinctif (blason ou logo) de leur collectivité (AN, Q, p. 548).

– *Effigie*. En l'occurrence, aucun texte législatif ou réglementaire n'existe, relève le ministre de l'Intérieur : « Les pouvoirs publics, par respect des libertés locales, n'ont pas estimé [...] devoir imposer un modèle spécifique [...] chaque municipalité dispose du libre choix du modèle » (AN, Q, p. 1547).

– *Langue*. Une circulaire du 6-3 (p. 4359) relative à l'emploi du français dans les systèmes d'information et de communication des administrations et établissements publics de l'État a été adressé par le Premier ministre aux membres du gouvernement. A propos des départements mosellan et rhénans, la Chancellerie a demandé aux procureurs généraux près les cours d'appel de Metz et de Colmar de lui faire part des difficultés rencontrées en raison de l'absence de traduction officielle des dispositions du droit local publiées en allemand (AN, Q, p. 38).

– *Tradition*. « Il est d'usage, observe le ministre délégué à la Poste que la France honore la mémoire des présidents de la République disparus en émettant des timbres-poste rappelant leur souvenir. »

A preuve, les émissions commémoratives depuis Vincent Auriol (AN, Q, p. 1429). Par ailleurs, une note du directeur du personnel du ministère de l'Économie indique que, selon « un principe coutumier », le ministère réserve à certaines personnalités qui y ont exercé des responsabilités « la possibilité de continuer à s'attacher les services d'un agent », notamment de chauffeurs et de secrétaires (*Le Monde*, 16/17-3).

#### V. *Président de la République*.

#### SÉNAT

219

– *Bibliographie*. Sénat, rapport d'activité 1996, 1997.

– *Bureau*. M. Gérard Larcher (Yvelines) (RPR) a été élu vice-président le 15-1 (p. 806) en remplacement de M. Yves Guéna, démissionnaire par suite de sa nomination au Conseil constitutionnel (p. 739). V. *Cour de justice de la République. Élections. Haute Cour de justice*.

– « *Charte du jeune citoyen de l'an 2000* ». Le 8-3, au Sénat, 300 élèves de 3<sup>e</sup>, élèves élus « sénateurs juniors », ont voté ce texte en présence des membres du Bureau (*BIRS*, 661, p. 24).

– *Collège électoral*. Par dérogation à la loi 82-471 du 7-6-1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, la loi 97-302 du 4-4 (p. 5212) reporte à juin 2000 le prochain renouvellement des membres dudit Conseil élus dans la circonscription d'Algérie.

– *Humiliation ?* Le président Monory a

réagi avec vivacité au choix opéré par le chef de l'État lors du renouvellement du Conseil de la politique monétaire de la Banque de France (v. *Président de la République*) : « Les candidats que j'avais proposés ne plaisaient pas. Aucun n'a été retenu. On a rompu avec la représentativité des trois présidents d'assemblée. Il n'y a plus aujourd'hui qu'un représentant du président du Sénat [...]. C'est une dérive désagréable, très malsaine. Il était inutile d'humilier gratuitement le Sénat » (*La Tribune*, 6-1).

220 – *Publicité des travaux*. L'art. 33 C sur Internet. Désormais, les rapports législatifs y sont accessibles. C'est la première assemblée francophone à donner accès à ces documents qui sont les éléments essentiels des travaux préparatoires de la loi (*BIRS*, 654, p. 24).

V. *Bicamérisme*. *Cour de justice de la République*. *Dissolution*. *Élections*. *Parlement*. *Parlementaires en mission*. *Président de la République*.

## TRANSPARENCE

– *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*. Les décrets 97-255 et 97-256 du 18-3 (p. 4425) et l'arrêté du même jour (p. 4426) modifient et complètent les dispositions relatives à l'organisation de la CCFP, dont le président désigne un vice-président chargé de le suppléer en cas d'absence ou d'empêchement, lequel perçoit également une indemnité mensuelle.

## VOTE

– *Bulletins blancs*. Le ministre de l'Intérieur rappelle que, depuis le décret du 2-2-1852, à l'origine de l'art. L 66 du Code électoral, les bulletins blancs sont comptabilisés avec les bulletins nuls comme suffrages non valablement exprimés. Toutefois, les électeurs concernés sont comptés comme votants. Une enveloppe vide, qui est un moyen plus expéditif, est utilisée dans la mesure où des bulletins blanc ne sont pas mis à la dis-

position des électeurs et considérée comme suffrage nul. La distinction entre bulletins blancs et nuls ne s'impose donc pas, dès lors qu'il ont « un effet identique en ce qui concerne l'objet même de toute consultation, c'est-à-dire la désignation des élus appelés à occuper un siège » (AN, Q, p. 1225).

– *Inscriptions sur les listes électorales.* A France 2, le chef de l'État s'est prononcé en faveur d'une inscription systématique des jeunes, le 10-3 (*Le Monde*, 12-3). En l'état du droit, cette possibilité a été jugée contraire à la légalité (CE, 13-3-1981, Maire de Tremblay-lès-Gonesse, *CCF*, n° 18, p. 135), au motif que la liberté de vote implique le choix de la commune d'inscription (art. L 11 du Code électoral).

#### V. Code électoral. Élections.

##### VOTE PERSONNEL

– *Pratique.* Le Bureau a confirmé, lors de sa réunion du 26-3 (*BAN*, n° 116, p. 53), les modalités qu'il avait arrêtées en octobre 1993 pour les scrutins publics (cette *Chronique*, n° 69, p. 220). A la suite d'un scrutin demandé par le groupe socialiste sur un amendement au projet portant diverses dispositions relatives à l'immigration, le 27-2, son président avait regretté que la présentation adoptée ne permette pas de connaître les votes individuels des députés (à l'exception de ceux qui n'ont pas suivi la majorité de leur groupe). Le président Séguin avait alors rappelé que le Bureau n'avait pas souhaité que « figurent les noms des participants au vote de manière qu'on ne puisse en déduire *a contrario* les noms des absents », car il peut arriver que la participation soit moindre que ce jour (166 votants), afin de ne pas « alimenter cette fausse querelle sur l'absentéisme » (p. 1504). La publication des résultats nominatifs est réservée aux scrutins publics décidés par la conférence des présidents et donc annoncés à l'avance.

221

## SUMMARIES

222 GENEVIÈVE FRAISSE

**Democracy Based on Exclusion : A French Paradigm**

French democracy is based on exclusion, the Republic is masculine and the divine right monarchy, reserved to men, lingers on in the political imagination. Starting from those three sources of the political exclusion of women the article reconstructs the genealogy of a history of France that is less exceptional than paradigmatic.

ELIZABETH FRAZER

**Feminism and Communitarianism**

In this survey of the relationship between feminism and communitarianism the author first presents the theoretical debates between liberals, communitarians and their critics. She then studies the implications of these new conceptions of community for political action and public life.

JANINE MOSSUZ-LAVAU

**The Evolution of Women's Vote**

French women, who were granted the right to vote in 1944 only, have eventually become full citizens through three stages, training, take off and autonomy. Today their turn out in elections is similar to that of men and they vote for the left wing parties in the same proportion. This evolution can be explained by the sociological and cultural changes which have modified the status of women in the more recent period.

MARIETTE SINEAU

### **Women Politicians under the Fifth Republic**

Due to various institutional features, the Fifth Republic is a “Republic of males” to whom it guarantees a monopoly of politics. Being a woman politician is not the result of the legitimacy of elections, as would be normal in a democracy, but still remains, in France, an exceptional destiny favored (or hindered) by the presidential will (or male party leaders). Only major institutional reforms could bring to an end the confiscation of political representation by men, which is an archaic feature of our party life.

NICOLE BELLOUBET-FRIER

### **Are Women Different ?**

Women are supposed to be different by their very nature, because they give life, and their political attitude is supposed to be also different. However difference is difficult to analyze on its own, it always exists in relation to the other and varies according to time and place. One may ask whether women are really different in politics today and one may also try to figure out what a feminized political world would be like and how women would behave in it.

223

DANIEL HOCHEDÉZ AND CÉCILE MAURICE

### **European Norms and Realities**

There are major differences in Western Europe in the way women participate to the exercise of political power. Although often discussed, the introduction of norms that are supposed to increase their presence in decision-making structures is seldom implemented. This diversity is not due essentially to the different electoral systems and the date when women were granted the right to vote, but to the degree of mobilization of women and to the voluntarism of political parties.

MARIE-FRANCE CHRISTOPHE TCHAKALOFF

### **Equality and Affirmative Action in European Law**

European judges do not seem to show as much boldness concerning affirmative action in favor of women as they have concerning the guarantee of the rights of individuals, including for those who change sex. They seem locked into a constitutional concept of equality likely to hinder the advance of

social progress at the national level. There is a lack of constraining judicial instruments. However not all affirmative action measures are prohibited.

BÉATRICE MAJNONI D'INTIGNANO

### **A Change of Strategy ?**

There are five possible strategies offered to women today. Parity would be a genuine revolution ; legislative quotas would bring about disillusion ; trusting the good will of political parties would be an illusion ; a list system would represent the future ; finally the female vote would be the reasonable option.

224 FRANÇOISE GASPARD

### **Why not Parity ?**

The demand for full parity between men and women in elected assemblies has met with increasing public opinion support over the last decade. However, it seems to shock some intellectuals who feel that its introduction by law would be opposite to the principles of the Republic. This article discusses some of the objections raised since parity has become an issue in the political debate and argues that parity is one way towards genuine universal representation.

ÉVELYNE PISIER AND ELENI VARIKAS

### **Women, the Republic and Democracy**

The exclusion of women from the exercise of power goes back to the political tradition of absolutism (opposition monarchy-gynaecocracy) and has been maintained since the French Revolution, in opposition to democratic principles. By maintaining family despotism and by dividing the city in two hierarchical and complementary parts, the Republic has not been able to take up the challenge of democracy - the regime of the many -, i.e. to give up the majestic model of the one. The demand for absolute parity, based on "human duality", could institutionalize this model instead of overthrowing it and replacing it by a system that acknowledges a pluralist universalism.