

Les femmes au pouvoir

Dominique Meurs¹

Commentaire du Chapitre 4, « Les femmes au pouvoir », Quentin Lipmann, dans Senik et Askenazy (dir.), *Gouverner*, Odile Jacob, 2024

<https://www.cepremap.fr/publications/gouverner-la-democratie-un-enjeu-crucial/>

Septembre 2024

Quentin Lippmann présente dans ce texte très stimulant les résultats de ces analyses sur le comportement des élu.es et l'influence du genre dans les choix politiques. Dans ce bref commentaire, je m'attacherai à resituer sa démarche dans l'ensemble des analyses économiques de l'État et à souligner comment introduire le genre comme une variable à prendre en compte bouscule la vision que l'on a de l'action politique et du fonctionnement des partis.

Quand les économistes transforment les politiques en objet de recherche

Analyser les acteurs politiques et comprendre comment ils fixent leurs objectifs fait partie du travail standard des économistes. Ainsi, laisser courir l'inflation ou accepter du chômage a pendant longtemps été les termes des débats de ce qu'on appelait l'« économie politique ». Les raisonnements étaient construits à partir de la macro-économie keynésienne avec un État acteur censé définir des objectifs globaux servant l'intérêt collectif. On enseignait à l'université le carré magique de Kaldor² ou le triangle des incompatibilités à la Mundell³. L'économie se présentait comme un Meccano où les gouvernements pouvaient et devaient effectuer des réglages fins pour mettre le pays sur une trajectoire de croissance et de prospérité générale en minimisant les inconvénients.

Or l'État n'est pas une entité désincarnée, et le facteur humain dans les choix poli-

¹ Professeur à l'Université Paris-X Nanterre.

² Le carré magique définit 4 objectifs à atteindre : la croissance, un léger excédent extérieur, la stabilité des prix, le plein emploi

³ Le triangle des incompatibilités exprime que si deux conditions sont remplies, la troisième ne peut pas l'être, les conditions étant un taux de change fixe, une libre circulation des capitaux et une politique monétaire indépendante.

tiques a vite été introduit dans l'analyse, essentiellement par le biais de l'électeur médian. Le politique se voit dotée d'un objectif – se faire réélire, donc d'une fonction de séduction, car pour gagner les élections il faut flatter l'électeur médian, celui qui fait basculer les votes dans un sens ou dans l'autre. Avant les élections, la politique standard est de laisser filer les prix pour stimuler l'emploi, et, une fois réélu, de resserrer la vis pour contrer l'inflation. Nous voilà dans du « stop and go » électoral... Au fur et à mesure que cela se répète, l'électeur médian est moins dupe, adapte son comportement, bonjour la stagflation ! Ces approches des années soixante-dix (encore largement enseignées dans les universités) étaient essentiellement mécaniques, fondées sur des modèles macro où l'humain était saisi à travers les paramètres de fonctions de réaction et la pertinence de la modélisation mesurée via leur capacité de prédiction des grands agrégats macroéconomiques.

Mais la politique ne se réduit pas à la définition de politiques monétaires et budgétaires conjoncturelles. C'est aussi sa responsabilité de produire des textes, des lois qui façonnent la vie des citoyens et l'activité des entreprises. La justification standard de ces interventions gouvernementales est de contrer des imperfections de marchés, que ce soit les dérives des entreprises en situation de monopole, des externalités négatives, telle la pollution, ou d'encourager les positives comme la santé et l'éducation, et de se conduire en puissance tutélaire bienveillante. L'État étend ainsi son rayon d'actions à la quasi-totalité des interactions en société.

Une partie des économistes (l'école du *public choice*) va contester cette conception de l'État comme une institution au service des citoyens et met l'accent sur les défaillances de l'État, sujet à des pressions externes. « *L'intérêt général n'est qu'une fiction utilisée par ceux qui ont le pouvoir pour contrôler ceux ne l'ont pas.* » selon Buchanan (1975)⁴. Dans cette école de pensée, moins il y a d'État, mieux c'est.

Une troisième voie s'est ouverte, actuellement en pleine expansion, et l'ouvrage de Quentin Lippmann est tout à fait représentatif de ce nouveau domaine de l'économie. Loin des débats sur plus ou moins d'État et sur la liberté individuelle, il s'agit de considérer l'activité des acteurs politiques comme un objet de recherche en soi, à l'instar des analyses micro-économiques des politiques des entreprises ou des choix des consommateurs. Les agents politiques sont analysés comme des individus hétérogènes dont les décisions sont modelées à la fois par le souhait de conserver leur place

⁴ Buchanan, J. M. (1975). *The limits of liberty: Between anarchy and Leviathan* (No. 714). University of Chicago Press.

(et les lobbys peuvent exploiter cette dimension) mais aussi par leurs caractéristiques individuelles et les normes sociales. De la vue normative des libertariens (réduire le rôle de l'État au minimum) on passe à une vue positive : qu'est-ce qui explique précisément le choix de telle ou telle décision, de quoi dépendent les politiques locales ? Quels facteurs influencent les thèmes poussés en avant et les votes dans les assemblées ?

Le genre en politique

Dans ce courant d'analyse, la place des femmes dans la politique et leur conquête de la parité offre un terrain de choix pour l'analyse de l'action politique. Avoir plus ou moins de femmes parmi les responsables change-t-il les des décisions des politiques ? L'entourage familial, les électeurs/trices peuvent-ils influencer le contour des lois votés ?

Une belle illustration de cet angle d'analyse est le vote de l'inscription de l'interruption volontaire de grossesse (IVG) dans la constitution française le 4 mars 2024. Des sénateurs n'y étaient pas favorables, mais de nombreux témoignages dans la presse montrent qu'ils ont fait face à des fortes pressions de leur entourage. « "J'espère que tu n'as pas voté contre l'avortement". Voici comment Thierry Meignen, sénateur LR de la Seine-Saint-Denis, a été accueilli par sa compagne il y a un an, raconte-t-il au Parisien⁵. "J'avais beau expliquer que je n'avais pas voté contre l'IVG mais contre son inscription dans la Constitution, je n'étais pas compris", témoigne-t-il⁶. En prévision du vote de mercredi, il explique à avoir été interpellé par sa compagne, mais pas seulement. "Aussi par mes neveux, nièces, belles-filles... Tous les âges étaient représentés". » Ou encore cette déclaration : "En ce moment, j'aime beaucoup les filles des sénateurs", nous sourit la sénatrice écologiste Mélanie Vogel".

Au-delà de l'anecdote, peut-on démontrer que l'entourage familial détermine en partie les votes des parlementaires ? La question a été largement étudiée aux États-Unis, en prenant comme terrain d'application les questions relatives aux femmes et la dépendance des positions des élus à la composition genrée de leur famille. Un des articles le plus cités à ce sujet est celui de Washington, E. L. (2008)⁷. Analysant le travail

⁵ Le Parisien, C Matheus, IVG dans la Constitution : la volte-face de sénateurs sous la pression familiale, 26 février 2024

⁶Source : https://www.bfmtv.com/politique/les-republicains/il-faut-le-faire-comment-des-senateurs-lr-sous-pression-ont-change-d-avis-sur-l-ivg-dans-la-constitution_AV-202402280031.html

des élus au Congrès américain en 1997-1998 et en considérant celles et ceux qui ont au moins un enfant (374 personnes sur 435), elle démontre qu'avoir au moins une fille accroît la probabilité pour un membre du Congrès de voter en faveur des droits des femmes, surtout en ce qui concerne les droits reproductifs.

La recherche de Quentin Lippmann s'inscrit dans cette voie d'analyse des activités des législateurs en fonction de leurs caractéristiques individuelles et ce que cela induit dans leurs choix politiques. Ici, c'est le genre du député dont il se demande s'il influence l'activité au parlement. La spécificité de son approche est d'exploiter directement l'activité même des législateurs en travaillant sur leur production, à savoir l'écriture d'amendements. Exploiter leurs productions écrites et déposées officiellement transforme l'écrit des politiques en bases de données statistiques, propres à une analyse textuelle. Choisir les amendements est particulièrement approprié, car l'*output* de l'activité des députés, c'est leurs écrits et leur activité – ce pour quoi ils ont été élus – c'est d'énoncer, de proposer, de faire voter des propositions, et ainsi de transformer les attentes des électeurs en énoncés qui deviennent des règles appliquées à toutes et tous. Il est donc habile de transformer leur discours en matériel statistique, et de s'écarter ainsi de l'interprétation littéraire soumise à une certaine subjectivité de lecteur. Le principal résultat de cette analyse des textes en fonction du genre du député confirme l'idée que les députés ne sont pas asexués dans leurs amendements. Les hommes sont plus susceptibles d'écrire sur les affaires militaires, les femmes sur les thèmes sociaux. Mais on peut aussi souligner comme résultat surprenant que sur la quasi-totalité des autres sujets, il n'y a pas de différences genrées.

Ce travail n'est pas sans faire écho à l'article célèbre de Chattopadhyay, R., & Duflo, E. (2004)⁸ sur les municipalités en Inde. Utilisant une expérience naturelle (l'obligation pour un tiers de villages tirés au hasard d'avoir une femme à la tête du conseil municipal), les auteurs prouvent que le sexe du leader affecte le choix des investissements collectifs, une femme à la tête de ces conseils favorisant davantage que les hommes les investissements dans la distribution d'eau potable et dans l'entretien des routes.

⁷ Washington, E. L. (2008). Female socialization: How daughters affect their legislator fathers' voting on women's issues. *American Economic Review*, 98(1), 311-332.

⁸ Chattopadhyay, R., & Duflo, E. (2004). Women as policy makers: Evidence from a randomized policy experiment in India. *Econometrica*, 72(5), 1409-1443.

Les quotas de femmes, quels impacts ?

Pour comparer le travail parlementaire des femmes et des hommes, encore faut-il qu'il y ait des députés... Comme dans beaucoup de milieux professionnels, la progression spontanée de la mixité est très lente parmi les élus. Ce déséquilibre devenait de moins en moins soutenable face à un monde économique où l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes était devenue un sujet central intégrée dans les politiques RSE, et face aux instances internationales et aux exemples étrangers⁹. Décision a donc été prise de passer par des obligations sur les partis pour accélérer les évolutions. La loi française du 6 juin 2000 a donc imposé la parité des candidatures dans les scrutins de listes (municipalités, régions, européennes) et la parité parmi les candidats pour les élections législatives¹⁰.

L'idée de forcer la main aux institutions en imposant des quotas de femmes pour accélérer la mixité a été très débattue en ce qui concerne les entreprises. Prenons l'exemple des conseils d'administration : depuis la loi Coppé Zimmerman (2011), les conseils d'administration sont tenus d'avoir au minimum 40% de femmes (ou d'hommes) en France et des dispositions similaires existent en Europe, la Norvège ayant été précurseur avec des quotas de 40% dès 2003. Un tel changement a suscité de nombreuses recherches empiriques dans différents pays car cela constitue un terrain de choix pour tester les conséquences du changement de composition des conseils d'administration imposé par la loi sur l'activité des entreprises. Les résultats sont plutôt variés, souvent négatifs sur la performance économique de l'entreprise et sa cotation en bourse. L'explication la plus convaincante est que les nouvelles administratrices sont par construction plus jeunes et moins expérimentées que leurs collègues masculins, et qu'il leur faut un temps de formation. Les effets négatifs seraient alors transitoires au fur et à mesure que les femmes engrangeraient l'expertise nécessaire. La question se déplace sur ce qui se passe à l'intérieur des conseils d'administration et si les nouveaux membres peuvent accéder aux postes qui leur donneraient l'expérience nécessaire. Or les rares recherches sur ce thème concluent à la

⁹ Notons entre autres textes et engagements pris que la France était signataire en 1995 à la conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes à Pékin en 1995 de l'engagement à promouvoir la parité en politique (cf. Lacoue-Labarthe, Isabelle. *Approche historique de la loi sur la parité hommes/femmes en France* In : *Égalité - Parité : Une nouvelle approche de la démocratie ?* Toulouse : Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2013, et Réjane SÉNAC-SLAWINSKI, *La parité*, Paris, PUF, 2008, p. 12-16.)

¹⁰ Cette loi a été votée sous un gouvernement de cohabitation, avec Lionel Jospin premier ministre et Jacques Chirac président.

négative (Rébérioux et al., 2019)¹¹. Les femmes nommées dans les conseils d'administration sont mises dans des positions subalternes et n'occupent que rarement les postes décisifs, bref se heurtent à une reconstitution d'un plafond de verre.

Les quotas en politique sont plus délicats à analyser que les quotas des conseils d'administration car leur application est subordonnée au processus électoral et aux préférences des votants. L'obligation des partis politiques est de présenter autant de femmes que d'hommes aux élections, mais *in fine* c'est bien l'électeur qui décide. Peut-on dire pour autant que le fait que les femmes soient loin de composer la moitié de l'Assemblée nationale, vingt-quatre ans après la loi¹², résulte des préférences des électeurs qui donneraient davantage leur vote à un homme face à une femme, quels que soient les partis en lice ?

Une explication plus directe du phénomène tient à la constitution de l'offre électorale par les partis. Ceux-ci surreprésentent les femmes dans les positions non éligibles ; on retrouve ici un mécanisme similaire au plafond de verre mentionné *supra* pour les conseils d'administration. Dans le cas des députés, comme il n'y a qu'un seul nom pour lequel voter, les femmes sont candidates dans des circonscriptions où le parti qu'elles représentent a peu de chances d'être vainqueur. Dans un modèle simple mais très efficace, Quentin Lippmann estime la probabilité d'un parti de gagner une circonscription, classe l'ensemble des circonscriptions en deux groupes (faciles/difficiles à gagner), puis mesure l'évolution de la proportion de femmes nommées comme candidates entre 1993 et 2017. L'année 2000 marque bien la rupture attendue, avec une hausse brutale du nombre de candidates présentées, mais cette hausse est bien plus marquée dans les circonscriptions difficiles à gagner pour le parti qui les présente que dans les faciles, avec des écarts de l'ordre de 20 points.

Les partis peuvent aussi préférer payer l'amende pour non-respect de la parité que d'observer la loi. Ils font un calcul économique entre ce qu'ils gagnent en récoltant plus de voix parce qu'ils présentent davantage de candidatures masculines – et donc plus d'aides publiques car les scores sont plus élevés – par rapport à ce qu'ils vont devoir payer comme pénalités. Mais pourquoi gagneraient-ils plus de voix avec des hommes candidats ? On retrouve ici le biais lié au fait de vouloir satisfaire les préfé-

¹¹ Rebérioux, A and Roudaut G (2019). "The Role of Rookie Female Directors in a Post-Quota Period: Gender Inequalities within French Boards". *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 58.3, pp.423–483.

¹² En 2022/23, 37% des députés et 36% des sénateurs sont des femmes.

rences (réelles ou supposées) de l'électorat¹³. Quentin Lippmann met en évidence ce calcul (maximiser les aides publiques nettes du paiement des pénalités) des partis face à la loi, et en déduit une chose simple : pour être mieux respectés, les quotas devraient être assortis de pénalités financières dissuasives.

On peut aussi se demander si des mécanismes du type « *name and shame* » pourraient fonctionner et accélérer la parité en politique. Afficher qu'en 2022, deux partis (Les Républicains et la France Insoumise) ont payé des amendes serait peut-être très incitatif pour corriger ce déséquilibre, à l'instar de ce que l'on fait en Grande-Bretagne sur les entreprises en rendant public leur écart brut de rémunération entre les femmes et les hommes.

Les femmes politiques ont les mêmes problèmes que les autres femmes, voire plus

Les femmes politiques sont des femmes comme les autres, et comme pour les autres mères les contraintes familiales reposent de manière disproportionnée sur elles. La différence vient du fait qu'arrivant dans un milieu longtemps exclusivement masculin, les dispositions légales standard dans l'emploi salarié ne sont pas appliquées dans le cas de responsabilités politiques. Ainsi on vient de découvrir il y a peu que les municipalités ne pouvaient pas verser de complément employeur pour compenser les pertes d'indemnités pendant les congés maternités des maires ; une loi trans-partisane est actuellement (2024) en cours d'élaboration pour corriger cette anomalie¹⁴.

Au-delà de cet aspect important mais qui peut être rectifié assez facilement, on peut se demander pourquoi une présence accrue des femmes dans les conseils municipaux suite à la loi sur la parité ne s'est pas traduite par davantage de maires élues. Quentin Lippmann montre qu'il s'agit clairement d'un effet « offre » : les femmes sont relativement peu à candidater pour être maires. On retrouve ici une thématique familière à l'économie du travail, celle du déficit de candidatures même lorsque l'entre-

¹³ Un mécanisme similaire de discrimination existe dans les agences immobilières qui les poussent à écarter des demandeurs de logement pour complaire à leurs clients avec des préférences racistes.

¹⁴ La prise en compte partielle ou nulle des maternités a longtemps été le cas des enseignants universitaires pour lesquels les droits aux congés maternités étaient définis de façon imprécise jusqu'à une circulaire de 2012 (<https://journals.openedition.org/revdh/3133>). Avant, il arrivait fréquemment que les heures de cours non assurées en raison d'une maternité étaient rattrapées sur l'année, sans compensation financière. Là encore, il a fallu une féminisation de ce métier à dominante très masculine pour que les maternités soient prises en compte à l'instar des autres salariés.

prise ou l'institution met en place des procédures transparentes dans les promotions. Il est toutefois moins évident de connaître dans le cas des conseils municipaux les raisons de ces réticences à se présenter. L'une avancée dans l'ouvrage est que les femmes ne restent pas élues suffisamment longtemps pour acquérir l'expérience nécessaire à la fonction de maire. Cela ne fait que reporter l'interrogation d'un cran : pourquoi ne restent-elles pas davantage ? S'agit-il des contraintes familiales et de la difficulté de concilier la vie familiale avec la responsabilité de maire ? On retrouverait un schéma familial d'explications déjà vérifiées dans l'emploi salarié, et qui serait transposable aux emplois politiques.

Il est également très probable, qu'à l'instar du secteur privé, les milieux politiques soient « toxiques » comme souvent le sont (ou l'ont été) les lieux de travail dominés par les hommes, ce qui expliquerait la réticence des femmes à y rester. Les prises de conscience de ces attitudes négatives sont encore peu audibles même si se multiplient dernièrement les témoignages de violences sexuelles et sexistes dans les milieux politiques, dans la continuité de la vague enclenchée par le mouvement #metoo. Comme le conclut Quentin Lippmann à la fin de son ouvrage, si l'on pense que la parité en politique est bénéfique pour tous, il faut aller plus loin que ces témoignages, quantifier l'ampleur des biais discriminatoires et de se doter d'une politique explicite d'élimination des comportements sexistes à l'encontre des femmes politiques.