

**Promotion de la parité et réformes constitutionnelles :
l'évolution de la représentation féminine en politique au Royaume-Uni
depuis 1997**

Véronique Molinari

Il n'existe pas au Royaume-Uni, contrairement à la France¹, de loi sur la parité. Néanmoins, depuis son arrivée au pouvoir en mai 1997, le gouvernement travailliste de Tony Blair a mis en oeuvre un important programme de réformes constitutionnelles qui ont indirectement permis d'augmenter substantiellement la représentation des femmes en politique et ont, dans certains cas, abouti à une situation de parité. Ces réformes concernent :

- la mise en place, en 1998, dans le cadre du processus de paix, d'une Assemblée nord-irlandaise de 108 membres formée sur une base inter-communautaire ;
- la mise en place, en 1999, en réponse aux revendications nationalistes, d'un Parlement écossais de 129 membres et d'une Assemblée galloise de 60 membres² ;
- la mise en place, en 2000, d'une Collectivité du Grand Londres (*Greater London Authority* GLA), composée d'un maire élu au suffrage direct et d'une assemblée de vingt-cinq représentants élus séparément du maire ;
- la suppression, en 1999, de la quasi-totalité des pairs héréditaires (principalement des hommes) siégeant à la Chambre de Lords.

Dans presque tous ces cas, la mise en place de ces nouvelles institutions a été accompagnée d'une campagne pour une représentation paritaire et ce avec le soutien entier du gouvernement. Les résultats ont dans certains cas été encourageants, dans d'autres, inespérés. En effet, si l'on compare la situation politique au Royaume Uni en matière de représentation féminine à la veille des élections de mai 1997 et à l'heure actuelle³, le changement est notable : au sein du parlement britannique, la Chambre des Communes et la Chambre des Lords ont

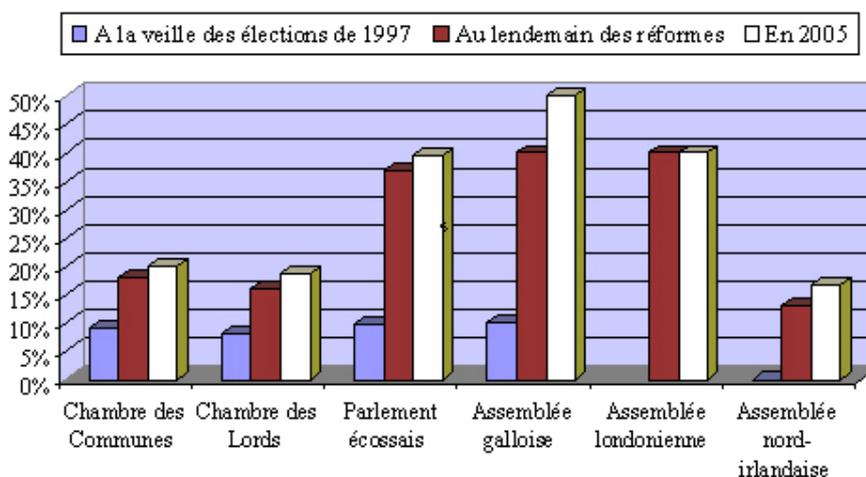
¹ Loi du 6 juin 2000.

² Les pouvoirs délégués par Westminster aux trois premières assemblées concernent différents domaines tels que les transports, l'éducation, la santé, les affaires sociales, l'urbanisme, l'environnement, l'agriculture, le sport et la culture, le logement et le tourisme, certains domaines restant de la compétence de Westminster (des sujets, notamment, qui concernent le Royaume-Uni au niveau national), à savoir les affaires constitutionnelles, la défense, la politique étrangère, les retraites, la politique monétaire et économique et, dans le cas de l'Irlande du Nord et du Pays de Galles, la taxation. Le Parlement écossais est habilité à voter des lois ordinaires (*primary legislation*), l'assemblée ne peut voter que des lois déléguées (*secondary legislation*). Il incombe au Parlement écossais et à l'Assemblée galloise de légiférer en matière d'administration locale, y compris pour fixer les pouvoirs, limites et rôles des collectivités locales, ainsi qu'en matière de finances et d'impôts locaux.

³ Les dernières élections ont eu lieu : en mai 2005 pour la Chambre des Communes, le Parlement écossais et l'Assemblée galloise, en novembre 2003 pour l'Assemblée nord-irlandaise, en mai 2004 pour l'Assemblée londonienne. Les chiffres donnés pour la Chambre des Lords sont ceux de juillet 2005.

toutes deux vu leur pourcentage d'élues plus que doubler : de 9,2% à 20% pour la première et de 8% à 19% pour la deuxième. L'Ecosse, où les femmes ne représentaient en 1992 que 11,7% des députés envoyés à Westminster, compte aujourd'hui 39,5% de femmes à son nouveau parlement. Le Pays de Galles a connu une progression encore plus spectaculaire : de 2,5% de femmes parmi les députés gallois élus à Westminster en 1992 à 40% d'élues lors des premières élections de l'Assemblée nationale en mai 1999 et 50% au lendemain de celles de mai 2003⁴. L'Irlande du Nord, en dépit d'une situation politique particulière, a elle aussi connu un progrès non négligeable : la province, qui ne comptait, depuis la défaite de Bernadette Devlin en 1974, aucune élue à Westminster, en compte désormais trois ; elle a par ailleurs élu 14 femmes sur les 108 membres de son Assemblée lors des premières élections de juin 1998 (soit 13%) et 18 lors des dernières élections de novembre 2003 (16,7%).

Evolution de la représentation féminine en politique 1997-2005



Sources : House of Commons Information Office, *Women in the House of Commons*, Factsheet M4; Richard Crcknell, *Lords Reform, The Interim House – Background statistics*, Research Paper 00/61, House of Commons Library 15 June 2000, p.8; site web du *Centre for the Advancement of Women in Politics*, Queen's University, Belfast (www.qub.ac.uk/cawp/observatory.html), consulté le 6 janvier 2005; site web de l'Assemblée londonienne: www.london.gov.uk/assembly/lams_cony.jsp consulté le 20 mai 2004

La campagne pour la parité

Comment une telle progression a-t-elle pu avoir lieu ? Elle est tout d'abord le résultat d'une importante campagne pour la parité. La création d'assemblées nouvelles a en effet représenté une opportunité formidable pour les partisans d'une représentation paritaire, en ce sens que le problème de la mise à l'écart d'acteurs politiques en place ne se posait pas, ce qui, a priori, rendait la promotion de candidatures féminines plus aisée. Par ailleurs, l'un des principaux arguments en faveur d'assemblées autonomes en Ecosse et au Pays de Galles était le "déficit démocratique" dont souffraient les deux pays en raison d'une divergence grandissante entre leur vote et celui des électeurs anglais et qui, depuis plus d'une dizaine d'années, leur imposait un gouvernement conservateur. Or, ce déficit démocratique, les écossaises et les galloises en étaient doublement victimes, étant,

⁴ Les femmes représentent également 55% des ministres du gouvernement gallois de Rhodri Morgan (chiffres novembre 2004). Parmi elles, Sue Essex est ministre des finances, du gouvernement local et des services publics.

comme le reste du pays, gouvernées par un parti qu'elles n'avaient pas élu et, qui plus est, très peu représentées parmi les élus envoyés à Westminster. Si un parlement et une assemblée devaient être mis en place afin de représenter plus justement les intérêts écossais et gallois, il était par conséquent indispensable que les femmes puissent participer pleinement aux prises de décision. Des associations féministes telles que *Engender* en Ecosse et *Women Say Yes* au Pays de Galles ont par conséquent joué un rôle actif dans la campagne en faveur de la délégation des pouvoirs aux deux pays afin, d'une part, d'encourager les femmes à voter « oui » lors des référendums organisés en septembre 1997⁵ par le gouvernement britannique, d'autre part de convaincre les différents partis de s'engager en faveur d'une représentation paritaire.

Le mode de scrutin

Les moyens mis en œuvre afin d'atteindre ces objectifs paritaires ont été de trois sortes : tout d'abord, le choix d'un mode de scrutin pour les nouvelles assemblées est allé à un système mixte avec une part de proportionnelle : vote unique transférable en Irlande du Nord, scrutin mixte avec compensation en Ecosse, au Pays de Galles et à l'Assemblée londonienne. L'électeur dispose, dans ce dernier cas, de deux voix : la première sert à élire un candidat dans la circonscription de l'électeur, la seconde à élire une liste présentée par une formation politique au niveau de la région de l'électeur ou, dans le cas de l'assemblée londonienne, de l'ensemble de la conurbation. Une partie des députés (73 pour le parlement écossais, 40 pour l'assemblée galloise, 14 pour l'assemblée londonienne) est donc élue à un tour et à majorité relative (c'est-à-dire de la même manière que pour les élections britanniques) ; les autres (56, 20 et 11 respectivement) sont élus à la proportionnelle. Le but de ces sièges de liste est de limiter les déséquilibres entre les voix exprimées en faveur des différents partis et les sièges obtenus mais ils peuvent également permettre de corriger d'autres inégalités, comme celle entre hommes et femmes, à condition que la sélection des candidats soit adaptée.

La sélection des candidates

Seul le Parti travailliste et, dans une moindre mesure, les partis nationalistes (Scottish National Party, Plaid Cymru et Sinn Féin) ont, lors des premières élections aux nouvelles assemblées, adopté des mesures visant à promouvoir les candidatures féminines :

- entre 1993 et 1996, le Parti des travaillistes avait, dans un souci de représentation plus égalitaire, fait adopter des listes composées uniquement de candidates dans la moitié des circonscriptions laissées vacantes par un député travailliste et dans la moitié des circonscriptions identifiées comme étant les plus susceptibles d'être remportées lors des prochaines élections (*targeted seats*). La pratique, qui avait permis la sélection d'un nombre élevé de candidates et allait contribuer à l'élection d'un nombre record de femmes (120) à la Chambre des Communes en 1997, avait toutefois été jugée illégale en 1996 suite à une plainte déposée par deux candidats masculins qui s'étaient vu refuser l'inscription sur une liste. Pour les élections au Parlement écossais, à l'Assemblée galloise et à l'Assemblée londonienne, le parti a par conséquent opté pour un autre système, en l'occurrence une méthode consistant à « jumeler » des circonscriptions géographiquement et politiquement proches afin

⁵ Le 11 septembre en Ecosse et le 18 septembre au Pays de Galles. Les électeurs devaient donner leur avis concernant la création d'un parlement/ d'une assemblée et, dans le cas de l'Ecosse, l'octroi au parlement d'un pouvoir fiscal (permettant de modifier le taux de l'impôt dans une fourchette de 3%)

de former un comité de sélection unique qui aurait à sélectionner deux candidats, un homme et une femme, chaque candidat se présentant ensuite pour un siège (*twinning*)⁶. Il a fallu ensuite faire adopter ce système par les Partis travaillistes écossais et gallois, ce qui ne s'est pas fait sans rencontrer une forte résistance de la part de certains membres. Au Pays de Galles, notamment, même après l'adoption de la proposition par le parti au mois de mai 1998 suite à un vote serré et à un débat houleux, le parti central s'est vu contraint, face à une forte opposition, d'imposer des candidates dans six circonscriptions. Certaines candidates ont d'ailleurs dû financer elles-mêmes leur campagne électorale après le refus de leur parti de circonscription de le faire⁷.

- les nationalistes gallois (Plaid Cymru) ont choisi d'alterner homme/femme pour les quatre premières places de leurs listes régionales, où ils pouvaient s'attendre au plus grand nombre de victoires (*zipping*).

- les nationalistes écossais (Scottish National Party) ont choisi de placer des candidates dans les premières places de leurs listes régionales pour les mêmes raisons —décision due en grande partie à la pression des femmes à l'intérieur du parti qui avait rejeté, lors de son congrès annuel en mai 1998, l'utilisation de tout mécanisme d'action positive.

- les nationalistes irlandais (Sinn Féin) utilisent, depuis de nombreuses années, des quotas dans le cadre des élections à l'Ard Comhairle, l'exécutif du parti. En 2003, la proportion de sièges réservés à des femmes est passée de 40% à 50%. Le parti offre également une participation financière aux frais de garde de ses candidats (hommes et femmes) en période de campagne électorale.

- les Libéraux-démocrates, bien qu'ayant utilisé pour les élections européennes de 1999 des mécanismes d'action positive, ont rejeté le procédé pour les élections à l'Assemblée galloise et au Parlement écossais. Ils ont toutefois organisé des journées de formation pour leurs candidates ;

- les Conservateurs se sont dès le départ opposés à toute action positive, insistant sur le fait que leurs candidats étaient sélectionnés « au mérite ».

Le gouvernement travailliste actuel ne souhaite pas que soit imposée aux partis une obligation de parité. Suite à son expérience de 1996, et sous la pression d'organisations féministes telles que la Fawcett Society, il a toutefois voulu donner aux partis qui le souhaitaient les moyens d'atteindre cet objectif : en 2002, autrement dit entre la première et la deuxième série d'élections, le Parlement britannique a voté une loi visant à supprimer de la législation précédente contre la discrimination sexuelle⁸ les obstacles à l'utilisation par les partis de mécanismes de discrimination positive en matière de sélection de candidates (le *Sex Discrimination (Election Candidates) Act*)⁹. Sont concernées les élections à la Chambre des Communes, au Parlement écossais, à l'Assemblée nationale galloise, à l'Assemblée nord-irlandaise, au Parlement européen et aux élections locales (à l'exception des maires élus au suffrage direct). Parmi les mesures autorisées : les listes composées seulement de candidates, le jumelage de circonscriptions, l'alternance homme/femme sur les listes ou encore les quotas.

⁶ Ce mécanisme a été utilisé pour sélectionner les candidats travaillistes dans toutes les circonscriptions excepté quatre circonscriptions des Highlands et des Islands.

⁷ Becky Gill, "Winning Women, Lessons from Scotland and Wales", Fawcett Report 2000.

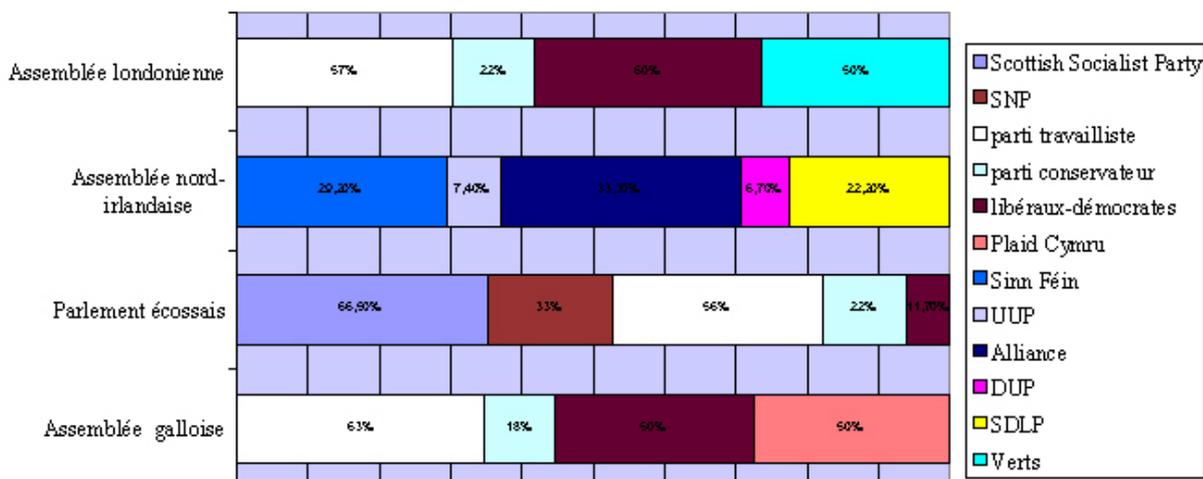
⁸ *Sex Discrimination Act*, 1975.

⁹ Consultable sur : <http://www.hmsa.gov.uk/acts.htm>.

Cette nouvelle loi semble cependant n'avoir eu, jusqu'à présent, que peu d'impact, du moins auprès des principaux partis : en Irlande du Nord, seuls le Sinn Féin et l'Alliance ont présenté plus de candidates en 2003 qu'en 1998 (de 22% de candidates en 1998 à 32% le pour Sinn Féin ; de 27% de candidates en 1998 à 38% en 2003 pour l'Alliance). Le Parti Unioniste Démocrate (*DUP*) de Ian Paisley, qui a remporté une majorité des sièges à ces dernières élections, reste farouchement opposé à toute action positive et n'a présenté que 4 candidates sur 40 (contre 4 sur 34 en 1998). En Ecosse, si le nombre total de candidates présentées a été plus élevé qu'en 1999, cette augmentation a été principalement due au Parti travailliste (de 41,5% à 44%) et aux petits partis tels que les Verts (42% de candidates), le *Socialist Labour* et le *Scottish Socialist Party* (40% de candidates) qui, lors de son congrès de 2002, a adopté à un vote serré une proposition du *Socialist Women's Network* visant à instaurer la parité sur les listes du parti. Les nationalistes écossais, qui représentent aujourd'hui le deuxième parti du pays, ont en revanche présenté moins de candidates (de 31,5% à 24%) et ne les ont pas placées, contrairement à 1999, en tête de ses listes régionales. Le Pays de Galles est le pays où ont été présentées le plus grand nombre de candidates : le Parti travailliste reste toutefois le seul à dépasser la barre des 50% de candidates (23 femmes pour 22 hommes), suivi par les Verts (36%), les Libéraux-Démocrates (33%) et les nationalistes (29%). Les Travaillistes ont, pour ces dernières élections, abandonné le jumelage mais augmenté le nombre de leurs candidates et choisi de placer celles-ci dans des circonscriptions où l'on pouvait s'attendre à une victoire. Au Pays de Galles, ils ont également placé des femmes en tête des cinq listes régionales. Le parti conservateur n'a, en revanche, pas adopté la moindre mesure visant à favoriser les candidatures féminines mais a, au contraire, réduit le nombre de ses candidates : de 17% à 15% en Ecosse et de 31% à 18% au Pays de Galles.

Les résultats obtenus reflètent, ainsi que l'on peut s'y attendre, assez fidèlement les politiques adoptées par les différents partis. A l'heure actuelle, les femmes représentent plus de 50% des élus travaillistes au Parlement écossais (56%), à l'Assemblée galloise (63%) et à l'Assemblée londonienne (57%). Elles représentent en revanche moins de 25% des élus conservateurs dans ces mêmes instances (22% en Ecosse, 18% au Pays de Galles et 22% à Londres).

Pourcentage d'élues dans chaque parti dans les nouvelles assemblées



Source : *Ibid*

« Family-friendly »

Lors de la campagne pour la parité, enfin, les différentes organisations féministes ont toutes insisté sur la nécessité de créer, dans les nouvelles assemblées, des conditions susceptibles d'encourager les candidatures féminines, en donnant notamment aux député(e)s la possibilité de concilier plus facilement vie de famille et travail parlementaire. Suivant ces recommandations, le Parlement écossais, l'Assemblée galloise et l'Assemblée d'Irlande du Nord ont tous trois adopté des horaires qui, en session plénière, ne se poursuivent pas, sauf cas spécifique, au-delà de 17h30 (18h pour l'Assemblée nord-irlandaise) et des vacances parlementaires qui, dans la mesure du possible, coïncident avec les vacances scolaires¹⁰. Début 2003, Westminster, qui pratiquait jusqu'alors des horaires tardifs dénoncés par les associations féministes britanniques et de nombreuses députées comme représentant un frein important à la participation des femmes en politique, a suivi leur exemple et adopté de nouveaux horaires plus compatibles avec une vie de famille en échange de vacances parlementaires plus courtes.

La décentralisation britannique, ou *devolution*, n'a pas seulement conduit à une négociation des pouvoirs entre le centre et les nations périphériques mais également à une redistribution du pouvoir politique entre les sexes, faisant des nouvelles institutions un modèle pour celles et ceux qui souhaiteraient voir la même progression au sein du Parlement britannique.

Dans le cas de la Chambre des Lords, la réforme engagée par le gouvernement travailliste en 1999 a eu des résultats immédiats : en supprimant la quasi-totalité des pairs héréditaires¹¹, parmi lesquels les femmes étaient très peu représentées (16 femmes seulement sur les 750 pairs héréditaires siégeant en janvier 1999¹²), le House of Lords Act a en effet permis de doubler le pourcentage de paires, de 8% en avril 1999 à 16% en juin 2000, sans que leur nombre ne connaisse par ailleurs de réel changement. Depuis, toutefois, ce qui devait être la première étape d'une réforme plus large n'a encore été suivi d'aucun changement, faute d'accord quant à la forme finale que devrait prendre la Chambre haute et notamment la manière dont ses membres seraient choisis : le gouvernement a pendant longtemps soutenu l'idée d'une Chambre majoritairement nommée, option reprise par les recommandations de la commission royale nommée début 1999 puis par le livre blanc publié le 7 novembre 2001¹³, mais s'est heurté au refus du parlement en mars 2003.

¹⁰ "The normal Parliamentary week is between the hours of 14:30 and 17:30 on Monday, 09:30 and 17:30 on Tuesday, Wednesday and Thursday and 09:30 and 12:30 on Friday", "In considering dates of any Parliamentary recess, the Parliamentary Bureau shall have regard to the dates when schools in any part of Scotland are to be holiday", Standing Orders of the Scottish Parliament, Edition 1 (10.12.99, revision 06.03.03), Chapter 2: Rule 2.2 & 2.3; "Wherever possible, motions shall be framed having regard to the family and constituency or electoral region responsibilities of Members, and their likely travel arrangements ; and in any even shall seek to avoid timetabling business before 9.00am or after 5.30pm on any working day", Standing Orders of the National Assembly for Wales, Standing Order 5.2. La commission chargée de l'élaboration des règles de fonctionnement de la Collectivité du Grand Londres avait fait le même genre de recommandations (Greater London Authority, Standing Orders Committee, 19 May 2001, 8.1) mais aucune mention n'y est toutefois faite dans les documents relatifs au fonctionnement de l'Assemblée publiés depuis.

¹¹ 92 d'entre eux seulement ont été maintenus à titre provisoire dans leurs fonctions

¹² La plupart des pairies ne peuvent se transmettre qu'aux héritiers mâles. La Chambre des Lords elle-même a rejeté en 1994 une proposition visant à accorder ce droit à l'aîné, quel que soit son sexe.

¹³ Celui-ci proposait une seconde Chambre de 600 membres maximum, dont 120 élus au scrutin proportionnel, 120 nommés par une commission désignée par la Chambre elle-même et 332

Quant à la Chambre des Communes, où l'on a assisté en mai 2005 à l'élection d'un nombre record de femmes (128, dont 98 tavalistes), le principal obstacle à une représentation féminine paritaire reste le mode de scrutin —uninominal majoritaire à un tour (*First past the post*). Ainsi, alors que les femmes représentent 50% des députés à l'Assemblée nationale galloise, elles ne représentent plus que 10% des 40 députés gallois élus en 2005 à Westminster. La même constatation s'applique aux Écossaises : sur les 59 députés écossais élus en 2005 à Westminster, 11 seulement sont des femmes, soit 18,5% contre près de 40% au Parlement écossais. Une réforme du mode de scrutin ne suffit toutefois pas à redresser totalement les disparités ainsi que l'illustre l'exemple du Parlement européen. En effet, aux élections européennes de 1999, le scrutin uninominal à un tour a été remplacé par un mode de représentation proportionnelle basé sur des listes régionales ; pourtant, la proportion de femmes parmi les députés britanniques à Bruxelles n'a progressé que timidement, de 18% en 1994 à 24% en 1999, avant de chuter à 23% en 2004, plaçant le Royaume Uni loin derrière la plupart des pays membres. Les institutions au sein desquelles l'objectif paritaire a été atteint (Assemblée galloise) ou qui s'en sont rapprochées (Parlement écossais et Assemblée londonienne) sont celles qui ont bénéficié de la combinaison de plusieurs facteurs, parmi lesquels une campagne féministe importante, un système électoral semi-proportionnel et l'utilisation par certains partis de mécanismes visant à promouvoir activement les candidatures féminines.

directement désignés par les partis politiques. Dans un souci de plus grande représentativité, 30% devaient être des femmes (*The House of Lords Completing the Reform*, Government White Paper, 7 November 2001).