

Séminaire parlementaire « Parlement moderne,
ouverture à la société civile et sensibilisation au genre »

Praia(Cap Vert) 3 et 4 mai 2018

Intervention de Mme Françoise Cartron, sénatrice (France)

*« Pour une meilleure adéquation entre la sociologie de la population
et la représentation parlementaire »*

Monsieur le Président,

Madame la Présidente,

Mesdames, Messieurs,

Chers collègues parlementaires,

Chers amis de la Francophonie,

Je suis très heureuse de l'occasion qui m'est donnée de m'exprimer devant vous, et je souhaite adresser mes remerciements à l'Assemblée nationale du Cap Vert, pour son hospitalité.

Notre séminaire nous invite à réfléchir aux caractéristiques d'un parlement moderne. Réflexion légitime, cruciale à une époque où les démocraties parlementaires sont confrontées au défis de la montée des populismes.

Que l'existence d'un parlement soit indispensable au fonctionnement de la démocratie, que sa triple fonction que vient de décrire notre

collègue Geneviève Inagosi Kasongo soit essentielle, nous en sommes tous ici persuadés. Mais qu'il faille faire évoluer sa composition, ses méthodes de travail, les relations qu'il entretient avec le reste de la société qu'il a vocation à représenter, c'est là aussi une évidence que personne ne conteste non plus. Toute la difficulté de l'exercice est de lui permettre de s'adapter sans renier les principes fondamentaux sur lesquels il a été créé.

Le sujet que je suis invitée à traiter devant vous propose une des voies à explorer pour rapprocher le parlement des citoyens et conforter sa légitimité : « *améliorer l'adéquation entre la sociologie de la population et la représentation parlementaire* ».

L'idée qui sous-tend cet intitulé est que le parlement sera d'autant plus légitime qu'il reflètera fidèlement la composition sociologique de la population. J'y vois une invitation à réfléchir avec vous sur ce qu'est la représentation parlementaire et la façon dont elle peut ou elle doit évoluer pour répondre aux exigences de notre temps, et aux exigences de nos concitoyens.

Ce questionnement, je veux le conduire comme parlementaire, autrement dit je chercherai à m'exprimer de la façon la plus concrète possible. Je commencerai donc par l'illustrer par un exemple qui est très parlant pour la vice-présidente de la délégation aux droits des femmes que je suis : pendant des lustres, un peuple, comme le peuple français, constitué pour moitié d'hommes et pour moitié de femmes, a été représenté par un parlement exclusivement ou presque exclusivement masculin, et ce, même une fois que le droit de vote eût été reconnu aux femmes. Et cela ne choquait pas grand monde. Au contraire même, l'existence d'un parlement composé exclusivement d'hommes, et même d'hommes d'un certain âge, a

longtemps paru comme une évidence indiscutable. Cela n'est plus le cas aujourd'hui. Mais cela ne s'est pas fait tout seul : un combat militant a permis de saper ces pseudo-évidences, et les lois sur la parité ont rendu évidente la présence de femmes parlementaires. Aujourd'hui, un parlement uniquement masculin constitue une anomalie choquante à nos yeux et à ceux de nos concitoyennes et de nos concitoyens.

Faut-il étendre cette exigence à autres dimensions de la société : les classes d'âge, les catégories socio-professionnelles, la diversité des origines, et d'autres dimensions plus délicates à cerner ? C'est la question à laquelle j'aimerais réfléchir avec vous aujourd'hui, moins pour exprimer les positions qui sont les miennes, même si bien entendu, je le ferai, que pour susciter vos réactions, et nous permettre d'en débattre à la lumière de nos expériences respectives. Car débattre, c'est notre rôle, et la délibération est au cœur de notre métier de parlementaires.

Je partirai d'un constat, en m'appuyant sur la réalité française. Pourquoi partir du Parlement français, me direz-vous ? D'abord parce que le Parlement français est celui que je connais le mieux, et ensuite parce que notre Assemblée nationale vient de faire l'objet d'un renouvellement en profondeur qui a fait surgir, avec la large victoire du parti la République en marche, le parti du Président Macron, qui n'existait pas il y a quelques mois, une nouvelle génération en politique.

Ce constat, c'est que la composition du Parlement français, de l'Assemblée nationale comme du Sénat, ne constitue pas ce que les instituts de sondage appellent un « échantillon représentatif » de la population française.

Sans entrer dans les détails (je ne prétends pas faire un travail de sociologue), arrêtons-nous sur quelques paramètres aussi simples que possibles : le sexe, l'âge, l'origine socio-professionnelles.

Le **sexe**, ou le **genre**, comme on dit aussi aujourd'hui.

On comptait 27 % de femmes à l'Assemblée nationale avant les élections législatives ; cette proportion est montée à 39 %. Au Sénat, le pourcentage de Sénatrices a progressé aussi, mais pas dans les mêmes proportions (le Sénat n'est après tout renouvelable que par moitié) : depuis le renouvellement de septembre, on y compte 32 % de femmes. Comme vous voyez, ce n'est pas encore la parité réelle mais l'on commence à s'en rapprocher.

Second paramètre : l'**âge**.

Là, il faut bien reconnaître, que la composition de nos assemblées s'écarte, et de beaucoup, de la pyramide des âges de la société prise dans son ensemble, même en tenant compte du récent renouvellement de l'Assemblée nationale.

A l'Assemblée nationale, la proportion des moins de quarante ans est passée de 3 % à 20 %, sept fois plus, dont 4 % de moins de trente ans, une classe d'âge qui ne comptait auparavant aucun représentant.

A l'inverse, la proportion des députés de plus de 60 ans est tombée de 48 % à 19 %, une réduction de plus de moitié.

Dorénavant, la classe d'âge la plus représentée est celle des 40 à 60 ans : 60 % des députés. Le rajeunissement est réel, mais la composition par âge reste quand même très éloignée de celle de la société française.

Au Sénat, où les écarts sont plus importants encore : seulement 1, 4 % de moins de 40 ans ; 54 % de plus de 60 ans.

Troisième paramètre : la **catégorie socio-professionnelle**.

A l'Assemblée nationale comme au Sénat, certaines professions sont sur représentées quand d'autres sont presque absentes, et ce sont souvent les mêmes dans les deux chambres..

A l'Assemblée, 161 députés sont issus, d'après leur déclarations, de la fonction publique et des professions intellectuelles, soit 28 % de l'effectif global, un léger tassement par rapport à la précédente législature (30 %). Les cadres d'entreprise (on en compte 143) ont en revanche un peu progressé (25 %) par rapport à la précédente composition (21,5 %). A elles seules, ces deux catégories représentent la moitié de l'effectif de l'Assemblée, et l'on peut bien parler d'une sur représentation.

Les professions libérales (79 députés sous la XIV^e législature, 90 sous le XIV^e e ont légèrement progressé 15,6 % de l'effectif global aujourd'hui.

Le nombre de députés chefs d'entreprise reste très peu élevé et plutôt en régression 27 contre 31 auparavant ; celui des commerçants aussi, même s'il progresse : 19 contre 6. Celui des agriculteurs exploitants reste stable autour de 15. Le nombre des employés est en revanche passé de 2 à 24.

Certaines professions sont presque absentes : un ouvrier sous la XIV^e législature, deux sous la XV^e e.

Une évolution marquante : l'effectif des anciens cadres et membres professions intermédiaires (les retraités) est tombé de 58 à 18

Au Sénat aussi, trois catégories fournissent à elles trois plus de la moitié de l'effectif : les enseignants (23 %), les fonctionnaires (14 %), et les salariés (18 %). Autre catégorie bien représentée : les retraités, de l'ordre d'une soixantaine, soit 17 % de l'effectif. On compte

quelques chefs d'entreprise (18), une quinzaine de médecins et d'avocats, 2 vétérinaires (dont il est vrai le président du Sénat), et un ouvrier.

A l'issue de cette première série de constatations, il me semble nécessaire de relever que les trois paramètres que nous avons retenus (le sexe, l'âge, la catégorie socio-professionnelle) ne constituent pas à eux seuls la mesure de la sociologie d'une population. Bien d'autres dimensions, aussi pertinentes, mais plus difficiles à cerner, pourraient aussi être envisagées. J'en citerai deux, parfois prises en compte dans certaines institutions politiques : la **confession religieuse**, l'appartenance à une **minorité ou une origine ethnique**.

J'en viens à la deuxième partie de mon propos : partant de ce constat de la réalité de l'écart entre la sociologie d'une population et sa représentation parlementaire, faut-il chercher à la réduire, et si oui, comment, par quels moyens, par quels leviers ?

Commençons par la **parité**, puisque c'est le seul domaine où la volonté de se rapprocher de la composition sociologique de la population a fait l'objet d'un dispositif institutionnel.

Une présence significative, je dirais même massive des femmes au parlement est-elle nécessaire ? Je répondrai **oui**, sans aucune hésitation. Les femmes représentant la moitié de la population. Certaines questions ne sont pas perçues de la même façon selon qu'on est un homme ou une femme. C'est ce que l'on appelle une perspective « genrée ». Un exemple concret, illustre : Simone Weil s'exprimant à la tribune de l'Assemblée nationale en 1974 dans le débat parlementaire sur l'interruption volontaire de grossesse : « *Je voudrais vous faire partager une conviction de femme. Je m'excuse de*

la faire devant une assemblée presque exclusivement composée d'hommes. Aucune femme ne recourt de gaieté de cœur à l'avortement ». Certes la loi de 1974 a bien été votée par cette assemblée d'hommes, mais peut-être certains propos outrageants n'auraient-ils pas été tenus dans une assemblée plus également composée. Il est bien que nos parlements soient aujourd'hui plus également constitués de femmes et d'hommes, même si nous, en ce domaine, encore des progrès à faire, quand nous avons à traiter des problèmes de violences envers les femmes, d'égalité professionnelle et salariale, et d'une façon générale des questions de société.

Pouvons-nous, devons-nous mettre en place des dispositifs juridiques favorisant l'accès des femmes aux mandats parlementaires et aux mandats électifs en général ? Là aussi pour moi, la réponse est **oui**. Oui, car sans ces dispositifs la progression du nombre de femmes serait terriblement lente voire inexistante, compte tenu des habitudes acquises et des pesanteurs des féodalités.

Oui, aussi, car ces dispositifs existent et ont fait la preuve de leur efficacité : dans les élections qui se déroulent au scrutin de liste et à la représentation proportionnelle, l'obligation pour les partis de présenter des listes composées alternativement de candidats de l'un et de l'autre sexe (les listes chabada) a permis en France des progrès rapides ; pour les élections qui se déroulent au scrutin de liste, la méthode des pénalités financières s'est révélée, il faut le reconnaître, moins efficace, mais globalement les résultats ne sont pas négligeables.

Ces conclusions sont-elles transposables aux autres dimensions de l'écart entre sociologie et représentation parlementaire ?

Abordons maintenant la question de l'âge.

Faut-il veiller à ce que la composition du parlement se rapproche de de la pyramide des âges de la société ?

Là, je serai plus nuancée. Il ne fait pas de doute que le Parlement doit comporter aussi de jeunes parlementaires, et que ceux-ci, une fois élus doivent y trouver leur place. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie, notre APF, est en train de se doter d'un réseau de jeunes parlementaires, définis comme des parlementaires de moins de 40 ans. Cela me paraît une excellente initiative.

Je crois aussi qu'il faut se méfier des situations acquises et de ces baronnies personnelles, avec leur système d'allégeances, que le temps rend inexpugnables et qui risquent de transformer la démocratie en gérontocratie. De ce point de vue, la limitation du cumul des mandats dans le temps, qui va venir en discussion en France me paraît mériter une vraie réflexion.

Faut-il pour autant tenter d'imposer, comme pour la parité, un parallèle aussi poussé que possible avec la pyramide des âges ? Je crois que **non**, pour plusieurs raisons.

D'abord, parce qu'il faut en exclure les mineurs qui n'ayant pas encore acquis leurs droits civiques, ne sont ni électeurs ni éligibles. Cela paraît aller de soi, mais il faut reconnaître qu'il s'agit, plus encore chez vous, dans des pays jeunes, que chez nous, d'une partie appréciable de la population.

Ensuite, parce qu'un mandat électif se mérite et se conquiert. L'investiture accordée par un parti politique vient souvent sanctionner plusieurs années de d'engagement politique. Obtenir la confiance de ses électeurs suppose aussi le plus souvent un patient travail. Cela prend du temps et ce temps n'est pas du temps perdu. Il permet au futur élu de se frotter à une expérience professionnelle, et

de se coller aux réalités de la vie. Ce sont des choses qui permettent « aussi » de mieux représenter ses électeurs.

Enfin, parce qu'il faut respecter la liberté de l'électeur, et que je ne vois pas comment instituer des quotas par âge. Dans ce domaine, c'est aux partis politiques que doit incomber la responsabilité d'investir des candidats qui lui permettront, une fois élus, de disposer de la représentation la plus équilibrée possible. Tout ne relève pas de la loi.

Troisième dimension : **les catégories socio-professionnelles.**

L'écart entre la représentation nationale et la sociologie des professions constitue-t-elle un problème auquel il faudrait remédier ?

La question d'une sur représentation des agents publics par rapport aux salariés du privé et aux professions libérales a souvent été évoquée dans le débat public en France. Cette situation trouverait sa cause dans la disparité de traitement entre les fonctionnaires, assurés par leur statut de retrouver leur emploi à la fin de leur mandat, et les salariés du privé, ou les professions libérales, qui ne disposent d'aucune garantie comparable. Il en résulterait une perception insuffisante par la représentation nationale des enjeux et du contexte concurrentiel dans lequel fonctionnent les entreprises.

Comme remède à cette situation, il est envisagé de supprimer la garantie qu'ont les agents publics de retrouver leur emploi, en les invitant, en cas d'élection à démissionner de la fonction publique. Solution radicale. On peut aussi, a contrario, réfléchir à un statut de l'élu qui permettrait à des parlementaires en fin de mandat de bénéficier de certaines garanties. Cela paraît nécessaire si l'on veut que les mandats parlementaires continuent d'attirer des candidats de qualité.

Autre aspect de la question : contrairement à ce que laissent croire les tenants d'un certain anti parlementarisme, le montant de la rémunération des parlementaires est souvent inférieur au niveau de rémunération de certains cadres du privé. Certains des nouveaux élus à l'Assemblée nationale ont d'ailleurs relevé la perte de revenu qu'a représenté pour eux leur élection à l'Assemblée nationale.

Il me paraît regrettable que certains métiers ne soient pas mieux représentés au parlement. Cette perte de diversité peut constituer un appauvrissement. Mais je ne crois pas non plus que la composition du parlement doit épouser la variété des professions : c'est le rôle de la France du Conseil Economique Social et Environnemental, pas celui du Parlement.

Je ferai appel ici aussi à la liberté de l'électeur : un citoyen n'a pas nécessairement envie d'être représenté par un parlementaire qui a exercé la même profession que lui. Il peut préférer d'autres critères.

J'en viens à d'autres paramètres, plus difficiles à apprécier.

La représentation de ce que l'on appelle, de façon générique en France, **la diversité**, entendez la diversité des origines ethniques, l'appartenance à des minorités. Je sais que certains pays ont prévu, dans leurs institutions, des dispositifs, par exemple des sièges réservés à des minorités.

Rien de tel en France. Notre Constitution qui proscriit toute distinction de race, d'origine ou de religion ne le permettrait pas. C'est donc, encore une fois aux partis politiques, qui investissent des candidats, et aux électeurs, qui les élisent, qu'il revient d'assurer cette diversité dans la composition du parlement.

Cette même considération s'applique pour les confessions religieuses. Notre conception de la laïcité ne saurait en aucun cas

s'accommoder de dispositions qui garantiraient une représentation sur une base confessionnelle.

Finalement, la seule dimension sur laquelle notre ordre juridique et notre loi électorale exige une stricte adéquation entre la représentation parlementaire et la population, c'est la **dimension géographique** : le législateur veille, sous le contrôle du juge, à ce que le nombre d'électeurs que représente un parlementaire ne varie pas trop d'une circonscription à l'autre. Cela paraît évident, mais nous verrons qu'en pratique, dans le cadre de la prochaine réforme institutionnelle qui doit se traduire par une forte diminution du nombre des parlementaires en France, ce n'est pas si simple que cela.

En conclusion, je dirai que oui, bien sûr, il faut veiller à ce que le parlement représente bien les différentes composantes de la population d'un pays : pour autant les paramètres à prendre en compte sont trop nombreux pour arriver à ce que le parlement constitue une sorte de photographie de la société en modèle réduit.

Il ne faut d'ailleurs pas ramener le Parlement à ce que les instituts de sondage appellent « un échantillon représentatif » de la population. Ce serait dénaturer profondément et gravement l'institution parlementaire.

Le parlement n'a pas vocation à être un espace d'affrontement des intérêts catégoriels. Il est un espace de délibération où des élus, inspirés par des projets politiques différents, cherchent à déterminer, ensemble, ce qu'est l'intérêt général.

C'est ce qui fait je crois la grandeur et la noblesse de l'engagement politique.

Je vous remercie pour votre attention.