



HAL
open science

Aux marges du Palais : la Délégation aux Droits des Femmes : contribution à une sociologie de l'Assemblée nationale et du travail législatif.

Claire Bloquet

► **To cite this version:**

Claire Bloquet. Aux marges du Palais : la Délégation aux Droits des Femmes : contribution à une sociologie de l'Assemblée nationale et du travail législatif.. Science politique. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2021. Français. NNT : 2021PA01D051 . tel-03708786

HAL Id: tel-03708786

<https://theses.hal.science/tel-03708786>

Submitted on 29 Jun 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ PARIS – PANTHÉON-SORBONNE



École doctorale de science politique (ED 119)
Centre Européen de sociologie et de science politique (CESSP)

Doctorat en science politique

Claire BLOQUET

Aux marges du Palais : La Délégation aux Droits des Femmes

Contribution à une sociologie de l'Assemblée nationale et du travail législatif

Thèse dirigée par Delphine DULONG

Professeure de science politique

et Daniel GAXIE

Professeur de science politique

Soutenue le 22 septembre 2021

MEMBRES DU JURY

Catherine Achin	Professeure à l'Université Paris-Dauphine-PSL (examinatrice)
Delphine DULONG	Professeure à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne (co-directrice)
Bastien FRANÇOIS	Professeur à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne (président)
Daniel GAXIE	Professeur émérite à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne (co-directeur)
Marc MILET	Maître de conférences – HDR à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas (rapporteur)
Olivier ROZENBERG	Associate Professor à Sciences Po Paris (examineur)
Cécile VIGOUR	Directrice de recherche CNRS – HDR au Centre Emile Durkheim / Sciences Po Bordeaux (rapporteuse)

Avertissement

« L'université n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions exprimées dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur. »

Résumé

Le constat maintes fois vérifié d'un déclin législatif du Parlement sous la V^{ème} République a trop longtemps conduit à négliger l'étude de cette institution en science politique, et tout particulièrement en ce qui concerne le travail d'écriture de la loi. Pourtant, la faiblesse de son pouvoir législatif ne signifie pas que les parlementaires ont abandonné tout espoir de peser sur la fabrique des lois. Chaque jour, au contraire, des hommes et des femmes différemment investis dans leur mandat, s'impliquent dans l'hémicycle, se battent pour amender un projet, défendre une proposition, et parfois même finissent par l'emporter. Prenant au sérieux cet investissement, cette thèse entend ainsi montrer l'importance de ce qui se passe au Parlement.

L'étude que l'on présente a été menée en décalant volontairement le regard des regroupements partisans les plus établis vers la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, petit organe parlementaire chargé d'informer le reste de la chambre des conséquences des décisions prises sur l'égalité des sexes, de 1999 à 2017. Espace parlementaire tout-à-fait marginal, on retrouve pourtant l'influence de la Délégation derrière l'adoption de certaines mesures dont le destin politique ne paraissait pas joué d'avance : à ce titre, cette thèse propose une étude minutieuse de cas où des députés parviennent à peser sur l'orientation des politiques publiques. Le choix de ce point de vue – celui du travail législatif depuis ses marges – permet justement de mettre en lumière toutes les stratégies et les efforts faits par les députés pour prendre part au processus législatif auquel ils sont peu intégrés. Le choix, plus spécifique, d'un espace consacré aux droits des femmes permet également d'inclure ce travail dans une perspective qui interroge le fonctionnement des institutions féministes. L'enquête s'appuie sur une collection d'entretiens, menés avec des parlementaires mais aussi avec leurs équipes ou avec d'anciens membres du gouvernement, ainsi que sur des archives des travaux parlementaires, portant principalement sur des textes spécifiques choisis comme études de cas.

Ce travail tire ses principales hypothèses de la sociologie des institutions, et notamment du néo-institutionnalisme féministe, de la littérature des *legislative studies*, et de la sociologie du métier politique. Après avoir montré dans un premier chapitre les limites des ressources sur lesquelles les membres de la Délégation peuvent s'appuyer pour travailler, un second chapitre vient montrer comment se met malgré tout en place au sein de la Délégation un apprentissage spécifique du métier de parlementaire qui, accompagné d'un

processus de spécialisation, contribuent à intéresser durablement les membres de la Délégation au travail législatif en général, et à construire leurs carrières individuelles. Le chapitre suivant change d'échelle pour mettre en scène la Délégation comme un espace militant qui, au contact proche de la « société civile » et notamment du monde associatif, pousse ses membres à l'utilisation de stratégies relevant de l'action collective. Le dernier chapitre, enfin, vient éclairer le travail de recadrage symbolique et d'entretien des relations sociales que prennent en charge les députés au cours du travail législatif. Ce travail leur permet de jouer de la marge d'interprétation laissée autour des règles formelles et informelles qui régissent l'espace parlementaire – et tout particulièrement celle de la discipline partisane – pour mieux les subvertir, et gagner l'avantage.

Au-delà de l'étude des seuls ressorts du féminisme parlementaire, cette thèse ambitionne de contribuer à la sociologie de la professionnalisation politique et à la sociologie du travail législatif en général. En peignant le tableau des multiples interactions qui font la réalité quotidienne de ce travail, on met notamment en avant la grande créativité procédurale de celles et ceux qui l'accomplissent.

Mots-clés

Parlement, Sociologie des institutions, Féminisme, Travail législatif, Métier politique, Représentation, Genre, Discipline partisane, Commissions.

On the outskirts of the French Parliament: The Delegation for Women's Rights

A sociology of the National Assembly and legislative work

Abstract

The French Parliament under the Fifth Republic has often been found weak when it comes to legislative prerogatives. This observation has long led to neglecting parliamentary studies in French political science, specifically as regards law-making. However, this relative weakness does not mean that MPs have given up on trying to draft the laws. Quite the contrary, in fact: every day, parliamentarians get involved, they struggle and fight to amend projects, defend their bills, and sometimes even win the day. Taking their involvement seriously, this research aims to show that the Parliament does matter, even when it comes to drafting bills.

For this study, we decided to move away from established parliamentary party groups and committees, and chose to work on the National Assembly's Delegation for Women's Rights, a minor parliamentary body tasked with informing the chamber of the potential consequences of individual bills on gender equality. We focused on a timeframe ranging from 1999 to 2017. Even though the Delegation can be argued to be of secondary importance, it definitely played a part in some bills being passed, including controversial ones. This dissertation therefore offers a detailed case-study of how MPs have influenced public policies. The angle we chose – considering legislative work from the outskirts of Parliament – enables us to highlight the strategies and efforts made by those MPs to take part in the legislative process. By choosing to focus on a body dedicated to promoting women's rights, we were also able to include in this study a reflexion on the specifics of feminist institutions. The research is based on a collection of interviews that were conducted with MPs, their staff, and former members of the French government, as well as parliamentary archives, and most specifically on bills chosen as case-studies.

The hypotheses draw from institutionalism, and more specifically feminist neo-institutionalism, legislative studies, and the sociology of political careers. After a first chapter dedicated to highlighting the lack of resources the Delegation members have to contend with, chapter two shows how the Delegation can still work as a space for MPs to both learn the specific skills required to be parliamentarians, and become experts on the topic of women's rights. The two combined contribute to a lasting interest in law-making for the Delegation members, while also helping shape their careers. Chapter three changes scale, and shows the Delegation in its activist dimension. Relying heavily on associations to be seen as good representatives, the MPs are pushed towards using collective action strategies.

Finally, chapter four describes the legislative work as a succession of interactions that aim at symbolically reframing the stakes of the debate, and alter social relations and loyalties amongst MPs. Those interactions allow MPs to bend the formal and informal rules of the Assembly – and none more so than the party discipline imperative – to take the upper-hand.

Beyond the sole logics of parliamentary feminism, this dissertation aims to contribute to a sociology of political careers and to a sociology of law-making. By describing the many interactions that make up the reality of this legislative work, we highlight the great procedural creativity of those who undertake it.

Keywords

Parliament, Institutionalism, Feminism, Law-making, Career, Representation, Gender, Party-discipline, Committees.

Remerciements :

Au moment de conclure ce travail, je tiens à adresser toute ma gratitude et toute ma reconnaissance à celles et ceux qui ont contribué à faire exister cette recherche.

Mes remerciements vont d'abord et avant tout à mes deux directeurs de thèse, Delphine Dulong et Daniel Gaxie, qui ont entouré ce travail de leur attention exigeante pendant ces six dernières années. Avec patience et disponibilité, ils ont nourri cette recherche, discuté et relu autant de fois qu'il a été nécessaire, tout en me laissant toute la place de faire mes propres choix. Ce travail, et mon parcours intellectuel plus généralement, leur doivent beaucoup, et je leur en suis infiniment redevable.

Je remercie également chaleureusement les membres du jury d'avoir accepté de lire et de discuter ce travail, et tout particulièrement Cécile Vigour et Marc Milet qui me font l'honneur d'en être les rapporteurs. J'ai eu la chance, à des moments clés de mon parcours, de bénéficier des conseils et remarques de Catherine Achin et de Bastien François qui faisaient partie de mon comité de suivi, et qui ont contribué à donner à ce travail sa direction à un moment où je la cherchais : merci à eux. Un remerciement particulier, enfin, à Olivier Rozenberg, non seulement pour avoir discuté, commenté, aiguillé cette recherche à plusieurs reprises, mais aussi pour avoir, avec le séminaire POPAR, donné un refuge parisien aux recherches sur les Parlements, dans un cadre résolument accueillant pour les jeunes chercheurs. J'en profite, à travers lui, pour remercier les autres organisateurs et tous les participants, ponctuels ou réguliers, du séminaire, pour les séances toujours stimulantes.

Enquêter à l'Assemblée n'est pas toujours facile, et cette recherche n'a été possible que grâce à celles et ceux qui en ont maintenu les portes ouvertes pour que je puisse m'y faufiler. Je remercie donc, du fond du cœur, les personnes qui ont pris le temps de m'accorder un entretien et de me confier les souvenirs de leurs aventures politiques, et parfois personnelles. J'espère, si certaines d'entre elles lisent ce travail, qu'elles y trouveront un récit fidèle et sincère de leurs luttes et de leurs engagements. Je remercie également les services de l'Assemblée, et tout particulièrement les archivistes, mais aussi les archivistes de la Fondation Jean Jaurès, qui ont déployé tous leurs efforts pour me permettre de retrouver les données nécessaires. Je remercie, enfin, les collaborateurs et anciens collaborateurs de députés non-crédités dans ce travail qui m'ont donné mille conseils pratiques et m'ont permis de mieux naviguer le labyrinthe parlementaire.

J'ai eu la chance de réaliser cette recherche au sein de structures qui m'ont apporté beaucoup de soutien, qu'il soit logistique, intellectuel, ou humain. A ce titre, je remercie les membres de l'UFR 11 de Paris 1, les membres du CESSP, et ceux de l'Ecole doctorale de science politique – et je remercie trois fois toutes celles et tous ceux qui sont membres des trois à la fois. J'adresse par ailleurs un remerciement particulier aux personnels administratifs de Paris 1 et du CESSP, pour le travail infiniment précieux qu'ils fournissent, et qui facilite la recherche tous les jours. Plus spécifiquement, je veux remercier l'équipe de l'école doctorale – Clarence Paul, Guy Kponton, Dominique Sénès, et Barthélémy Zyla – qui œuvre à rendre nos parcours plus doux, et Eléonore Humbert, qui a été, depuis la bibliothèque Jacques Lagroye, le témoin le plus quotidien de cette recherche pendant plusieurs années.

La liste des collègues aux côtés desquels j'ai eu le plaisir d'enseigner au fil des années serait trop longue à rappeler ici – qu'ils me pardonnent, et ne doutent pas de mon estime – mais je tiens à remercier Bernard Dolez et Julien Fretel qui, chacun à leur manière, ont pris le temps de m'apprendre à enseigner au début de mon parcours. Merci, aussi, à mes étudiants, pour avoir été, année après année, les rayons de soleil de mes semaines, et pour avoir donné sa portée et son sens à cette aventure.

There are some contributions I can only acknowledge in English. I would like to thank the ECPR Standing Group on Parliaments and the IPSA Research Committee on Legislative Studies for the incredible work they do to provide us with the spaces to debate and discuss. Meeting legislative studies experts and like-minded grad-students during the ECPR Summer School on Parliaments in Berlin was instrumental in crystalizing my interest in Parliaments, prompting me to engage more closely with the international literature, and shaping my approach at the beginning of my PhD. Getting to work with the team Sven Siefken and Hilmar Rommetvedt gathered around their research project on parliamentary committees (*Parliamentary Committees in the Policy Process*, 2021) also constituted a turning point which made me reconsider ideas I had put aside at the time, and decisively led me in the direction this dissertation finally took. I want to thank them for including me in the team, for making it come together, and I am excited for us to work together again. A special thanks goes to Larissa Peixoto Gomes, both for her friendship, and for introducing me to feminist institutionalism: my intellectual debt to her is huge. And I would like to thank Stephen Holden-Bates, for introducing me to the PSA Specialist Group on Parliaments, for the amazing work he does to bring legislative studies scholars together, for being so actively supportive of early-career academics, and, last but not least, for keeping me distracted through tough times. Lastly, I want to thank the team of the Institute for Parliamentary Research in Berlin, both for the motivation they have given me to finish this dissertation, and for allowing me plenty of time to do so in my own terms – and I want to warmly thank Sven Siefken again, for allowing us to meet. I cannot wait to see what we will do together.

Mes remerciements vont encore à l'ensemble des doctorantes, doctorants, et docteur.e.s du CESSP, pour les joies partagées et les discussions engagées. Je pense parmi eux tout particulièrement aux membres successifs du GLAS – Martin Baloge, Hugo Bréant, Cristina Brovia, Juliette Fontaine, Camille Amilhat et Damien Lecomte – pour m'avoir accordé leur amitié, et leurs conseils. J'en profite pour remercier Daniel Gaxie d'avoir animé ce séminaire, et par là nous avoir aidés à construire une communauté, et pour remercier Camille Amilhat, de m'y avoir tenu compagnie jusqu'au bout. Merci, également, à Natália Frozel Barros, à Anne Bellon et à Maëlle de Sèze, d'avoir bien voulu me servir de guides et de repères. Merci à Madeleine de Wispelaere, Marianne Saddier, Valérie le Brenne, Mario Bilella et Rémi Pastor, qui ont partagé avec moi la responsabilité de représenter les doctorants auprès de l'Ecole doctorale. Merci à celles et ceux qui ont hanté avec moi la bibliothèque Jacques Lagroye et ont apporté tous les jours de la légèreté à cette aventure : je pense notamment à Ysé Vauchez, à Keyvan Ghorbanzadeh, à Marine Lassery. Merci, enfin, à Arthur Delaporte et à Damien Lecomte, pour avoir suivi cette thèse avec plus d'attention que

quiconque, et pour les milliers de façons qu'ils ont eu, intellectuellement et personnellement, de soutenir ce travail au fil des années.

Je remercie Margot A., pour m'avoir convaincu de l'importance des émotions, et pour m'avoir aidé à éclaircir mes idées. Tant de fois. Et même si elle le dément, je veux dire que cette thèse n'aurait pas été terminée sans ses conseils, sa bienveillance, et son infinie patience face au tumulte.

Si la recherche est toujours une aventure collective, le doctorat est parfois une épreuve solitaire. J'ai eu l'immense chance de pouvoir toujours compter sur le soutien de mes proches. Parmi eux, je veux remercier tout particulièrement Lauriane d'avoir partagé le quotidien de ma rédaction au milieu des affres d'une pandémie mondiale. Je veux remercier Jérémiah pour sa relecture enthousiaste et stimulante, et sa volonté de continuellement accompagner mes questionnements, quelle qu'en soit la nature. Je veux remercier Aurore, Gildas et Tonks, d'avoir égayé les dernières semaines de la rédaction. Je veux remercier Margaux, Anna, Wided, Elise, Mélanie, Marianne, et Julien pour leurs encouragements, leur écoute, leur humour. Ils savent ce que je leur dois, depuis toujours et tout particulièrement ces derniers mois, et ma reconnaissance pour eux est sans limites.

Je veux remercier mes parents, ma sœur, et ma famille, pour leur soutien, et pour avoir été infiniment patients avec moi ces dernières années, ces derniers mois, ces dernières semaines, pendant que je poursuivais des projets qui parfois m'éloignaient d'eux. J'espère, de tout cœur, qu'ils seront fiers du résultat.

Cette thèse n'aurait enfin pas assez de pages pour dire toute la reconnaissance que je dois à Raphaël, qui aura connu tous les hauts et les bas de ce travail, et n'a eu de cesse de le rendre possible. Merci pour tout.

Sommaire :

Remerciements :	9
Sommaire :	13
Introduction :	15
Section 1 : Des député.e.s qui font la loi... Vraiment ?	15
Section 2 : Le travail législatif des parlementaires, jeu d'échelles	43
Section 3 : Enquêter en milieu parlementaire – Les ficelles du métier	52
Section 4 : Plan de la thèse	76
Chapitre 1 : La Délégation aux droits des femmes, un espace parlementaire marginal ...	79
Section 1 : Une création sous conditions	80
Section 2 : Donner naissance à un tigre de papier ? Les stigmates de la faiblesse institutionnelle	113
Conclusion : Ce qu'impliquent les marges	147
Chapitre 2 : La Délégation, un espace de professionnalisation et d'attachement parlementaire	151
Section 1 : Par passion, par nature et (surtout) par hasard – Les ressorts d'un recrutement qui poussent peu à s'investir	154
Section 2 : La spécialisation progressive – Un atout important pour les parlementaires prêts à jouer le jeu	198
Conclusion : Trouver sa place, apprendre à apprécier le travail parlementaire	225
Chapitre 3 : Espace savant, espace militant – La Délégation en représentation.....	229
Section 1 : Compenser le défaut de moyens – L'appui sur l'expertise empruntée	234
Section 2 : Construire ses réseaux, un marchepied vers d'autres répertoires d'action	263
Conclusion : La représentation comme construction contestée d'une chambre d'écho	302
Chapitre 4 – Légiférer : quand le consensus sur la forme permet la contrainte au fond	305
Section 1 – Faire consensus : un contre-discours à l'impératif de la loyauté partisane	308

Section 2 : Nouer ou dénouer les loyautés partisans	345
Section 3 : L'utilisation originale des commissions spéciales pour compenser l'absence de pouvoir législatif.....	385
Conclusion : Quand nécessité fait loi – le travail législatif comme activité sociale, symbolique et tactique	403
Conclusion générale :.....	405
Table des matières :.....	417
Table des encadrés :	422
Table des tableaux :	423
Table des figures :	423
Bibliographie :.....	425
Annexes :.....	447

Introduction :

“But Riker, I believe, had a soft spot for losers. They are the desperate ones; they are the ones whose survival is at stake; they are the ones driven by their despair to seek ways to triumph; they are, therefore, the inventors. Defeat is the mother of invention. In this sense it is losers who provide a political dynamic in public life.”¹

Le travail qui suit s'intéresse au travail législatif des parlementaires français, c'est-à-dire aussi bien à la possibilité plus ou moins grande qu'ils ont, en tant que législateurs, d'influer sur l'écriture et l'adoption de la loi, qu'aux conditions auxquelles les députés s'y investissent et s'y consacrent. Pour ce faire, on a choisi un point de vue qui, au premier abord, peut sembler surprenant : celui de la Délégation aux Droits des Femmes de l'Assemblée nationale, un petit organe parlementaire relativement récent et aux pouvoirs juridiquement limités. Si l'on pense que ce choix se justifie pour plusieurs raisons empiriques et théoriques que nous allons développer ci-dessous, l'explication serait incomplète si l'on n'admettait pas d'entrée de jeu que tout ce travail a aussi été guidé par autre chose : un « petit faible pour les perdants », qui nous a rendu incapable de détourner les yeux de leurs efforts désespérés pour exister sur la scène politique. Si cette thèse ambitionne en premier lieu de contribuer à des questionnements généraux sur le fonctionnement parlementaire, la théorie des institutions, la sociologie des carrières politiques ou la théorie de la représentation par exemple, le lecteur trouvera également dans ces pages un éloge des « perdants », et une chronique émerveillée de leurs victoires et de leurs échecs.

Section 1 : Des député.e.s qui font la loi... Vraiment ?

Ce travail prend donc le parti de s'intéresser à la question de du travail législatif des parlementaires français, une question qui nous semble trop souvent ignorée par la littérature, *a fortiori* considérant son importance politique et sociale (§1). Le point de vue particulier adopté – celui d'une entrée par les droits des femmes, qui nous paraît ouvrir des

¹ En français, traduction personnelle : « *Mais Riker, je crois, avait un petit faible pour les perdants. Ce sont eux qui sont désespérés, eux dont la survie est en jeu, eux que la détresse pousse à chercher des façons de s'imposer : ils sont, de fait, des inventeurs. La défaite est la mère de l'invention. En ce sens, ce sont les perdants qui offrent une dynamique politique à la vie publique* ».

Voir Kenneth A. Shepsle, « Losers in Politics (And How They Sometimes Become Winners): William Riker's Heresthetic », *Perspectives on Politics*, Vol. 1, N°2, Juin 2003, p. 310.

possibilités empiriques particulièrement intéressantes – est également une occasion de revisiter l'étude du Parlement par le prisme du néo-institutionnalisme féministe (§2).

Paragraphe 1 : La capacité législative des parlementaires, une question tranchée d'avance ?

A – Le Parlement, un objet historiquement délaissé par la recherche française

La relation de la science politique française au Parlement en tant qu'objet d'étude a de longue date été complexe et instable. Parce qu'il occupe une place d'institution centrale, d'un point de vue à la fois constitutionnel et au sein du jeu politique, le Parlement a attiré l'attention de nombreux chercheurs après-guerre, alors que la science politique commençait à véritablement se structurer en tant que discipline universitaire en France, et les travaux à son sujet n'ont pas manqué dans les années 1960 et 1970 : dans une revue de littérature demeurée à notre connaissance incomplète et publiée en 1981, Jean-Luc Parodi et Véronique Aubert relèvent ainsi près de 400 références différentes portant sur le Parlement français depuis 1958, et c'est alors sans compter les travaux relatifs à l'organisation et à la procédure parlementaire, aux « *relations avec les autres institutions* », à l'« *influence* » et la « *décision politique* », ni à la place du Parlement « *dans le système politique global* », le total dépassant alors le millier de références selon les auteurs². La rupture politique et institutionnelle que constitue le passage à la V^{ème} République a ainsi nourri de nombreuses études visant à comprendre le « nouveau » fonctionnement du Parlement dans un contexte de domestication croissante de l'institution³, mais aussi les logiques de recrutement du personnel politique, elles-aussi largement transformées à cette période⁴.

² Voir Véronique Aubert, Jean-Luc Parodi, « Analyse bibliographique du parlement de la Cinquième République », *Revue française de science politique*, 31 (1), février 1981, p. 227-264.

³ Pour la science politique, les travaux de Jean-Luc Parodi ressortent tout particulièrement, par exemple *Le rôle du parlement dans le système politique français*, Paris, Association française de science politique, 1970, 29 pages. A propos de l'adaptation des comportements des députés à ce nouveau contexte, on peut aussi citer l'ouvrage classique de Roland Cayrol, Jean-Luc Parodi et Colette Ysmal, *Le député français*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1973, 160 pages, et aux articles des mêmes auteurs qui en sont tirés, comme « L'image et la fonction parlementaire chez les députés français », *Revue française de science politique*, 21 (6), 1971, p. 1173-1206 ou « Les députés français et le système politique », *Revue française de science politique*, 25(1), 1975, p. 72-105. Ces analyses très institutionnelles ne sont pas seulement le fait de politistes, mais aussi de politiques, comme André Chandernagor, *Un Parlement, pourquoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967, 192 pages, et surtout de constitutionnalistes : on pense ainsi principalement aux travaux de Pierre Avril, par exemple *Les Français et leur Parlement*, Paris, Casterman, 1972, 147 pages, ou Pierre Birnbaum, Francis Hamon et Michel Troper, *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, 1978, 222 pages.

⁴ Voir notamment Daniel Gaxie, « Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, 30 (1), février 1980, p. 5-45, mais aussi les travaux de Mattei Dogan portant sur la sociographie des députés, par exemple « Changement de régime et changement de personnel », in Association Française de Science Politique, *Le référendum de septembre et les élections de novembre 1958*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1960, p. 241-279 ou « Note sur le nouveau personnel parlementaire », in François Goguel (dir.), *Le référendum d'octobre et les*

Malgré cette grande profusion de travaux, le constat que Jean-Luc Parodi et Véronique Aubert posent sur l'étude du Parlement en France à cette période est extraordinairement négatif : « *“La bibliographie sur le Parlement français est d'une affligeante pauvreté”, notaient dans les années 1960 François Goguel et Alfred Grosser. L'appréciation [...] demeure d'actualité pour qui examine, recense et analyse le millier d'études consacrées au Parlement de la Cinquième République. [...] On [est] en présence [...] d'une masse de travaux inédits – plus du tiers des études ici réunies –, fréquemment médiocres, quelquefois marqués par une propension au plagiat et très souvent redondants* »⁵.

Loin de corriger cette trajectoire, les années 1980 et 1990 sont marquées par un abandon indéniable des politistes de l'objet parlementaire, et de l'étude des institutions politiques de manière plus générale⁶. Dans un article qui tente d'expliquer les raisons de cet « *angle mort* », Olivier Nay avance deux types d'explications⁷. D'une part, la nécessité pour la science politique de s'émanciper progressivement de l'influence des facultés de droit à cette époque s'est accompagnée d'un tournant théorique et méthodologique vers des approches relevant davantage de la sociologie, appliquées à des objets d'étude différents de ceux pris en charge par les juristes, ce qui a conduit à un délaissement des institutions politiques en général, du Parlement en particulier. D'autre part, la perte de pouvoirs du Parlement dans le fonctionnement constitutionnel de la V^{ème} République, comparativement aux républiques précédentes où il constituait l'institution centrale du régime, est aussi avancée comme une raison de son délaissement : la montée en puissance du pouvoir exécutif dans un premier temps, puis des pouvoirs publics locaux ou supra-nationaux par la suite, tendent à déprécier l'étude du Parlement dans une perspective d'analyse des politiques publiques, celles-ci se décidant désormais à d'autres échelles.

On reviendra sur ce dernier argument qui nous semble mériter nuance, mais acceptons-le tel quel pour le moment, et notons que le régime français n'est en rien le seul à avoir connu ce qui peut être perçu comme un transfert de compétences du Parlement vers le gouvernement au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, et donc une marginalisation

élections de novembre 1962, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1965, p. 429-432. L'alternance en 1981 a conduit à de nouveaux travaux ponctuels sur la question, on peut ainsi citer la contribution d'Annie Collovald, « La République du militant. Recrutement et filières de la carrière politique des députés socialistes en 1981 », in Pierre Birnbaum (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir. Les dirigeants socialistes face à l'État 1981 – 1985*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p. 11 – 52.

⁵ *Ibid*, p. 227-228.

⁶ Si les années 1990 marquent le développement de la sociologie des institutions en France, ce n'est pas au Parlement que ces travaux s'attachent.

⁷ Olivier Nay, « La vie à l'Assemblée, angle mort de la science politique française », *Revue suisse de science politique*, Vol. 9, n° 3, 2003, p. 83 – 96.

relative de l'institution parlementaire. Selon certaines mesures, la Chambre des Communes britanniques se trouve par exemple dans une situation de dépendance à l'exécutif comparable à celle de l'Assemblée nationale⁸ : le Parlement britannique est pourtant l'un des plus étudiés internationalement, après le Congrès américain. Le constat d'un « déclin » relatif du parlementarisme après la Seconde guerre mondiale est largement partagé à travers les démocraties européennes⁹, pour des raisons tout à fait identiques à celles décrites dans le cas de la France : développement de l'influence de l'administration, changement d'interlocuteurs et d'échelle pour la mise en place des politiques publiques. Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare W. Strøm, en introduction de leur ouvrage qui fait le bilan de la somme des connaissances des *legislative studies*, listent brièvement ces phénomènes. Ils rejettent cependant la conclusion que ces derniers suffiraient à justifier le délaissement de l'objet parlementaire par la science politique :

« After the Second World War, a number of authors identified the growth of welfare states and executive agencies as causes for the alleged decline of European legislatures, as the growth of these programs and agencies has exacerbated the informational asymmetry between bureaucrats and elected politicians. In the 1970s, a variant of this causal argument was extended to the tendency for governments in some (again, mostly European) democracies to strike bargains with major producer groups in neo-corporatist arrangements. Richardson and Jordan (1979) thus spoke of a "post-parliamentary democracy." In recent years, the narrative of declining legislatures has continued on two levels: some authors consider Europeanization (within Europe) and globalization (more generally) as crucial exogenous developments undermining the power of legislatures. [...] Yet, the contributions to this handbook will provide overwhelming evidence that legislatures matter, and how they matter; how they have adapted to changes [...]; and how they have coped with the declining support base. »¹⁰

⁸ Voir Ulrich Sieberer, « The Institutional Power of Western European Parliaments: A Multidimensional Analysis », *West European Politics*, vol 34, n°4, 2011, p. 731-754.

⁹ Et il est même déjà évoqué bien avant, dès la fin du XIX^{ème} siècle, où la formation de partis politiques stables est parfois présentée comme le signe d'un affaiblissement parlementaire. Shane Martin, Thomas Saalfeld et Kaare W. Strøm le racontent brièvement en ces termes : « Some scholars have claimed the decline of parliaments in modern democratic politics. Such claims are not new. Lowell's (1896), Ostrogorski's (1902), and Bryce's (1921) analyses of the effect of the rise of organized political parties in the nineteenth century led them to conclude that the power of legislatures had been undermined by partisanship (Ostrogorski, Bryce) and a decline in the quality of representatives (Bryce). »

Shane Martin, Thomas Saalfeld et Kaare W. Strøm, « Introduction », in Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare W. Strøm (dir.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p.2

¹⁰ En français, traduction personnelle : « Après la Seconde guerre mondiale, de nombreux auteurs ont pointé la multiplication des États Providence et des agences administratives comme étant des causes

De fait, l'activité scientifique très intense du champ dit des *legislative studies* hors de France ne semble pas faiblir sur cette période, et elles constituent un sous-champ disciplinaire important de la science politique. Cette différence de statut du Parlement comme objet de science politique entre la France et le reste du monde est particulièrement perceptible lorsque l'on s'intéresse à la structuration de la discipline. En termes de revues d'ampleur, seule la revue *Parlement[s]* peut être considérée comme une revue française spécifiquement dédiée aux questions parlementaires, et il s'agit là d'une revue d'histoire en premier lieu, qui n'a vu le jour qu'en 2003, qui n'est pas susceptible de concurrencer les revues anglophones spécialisées que sont *The Journal of Legislative Studies*, *Legislative Studies Quarterly* ou encore *Parliamentary Affairs*. Les tentatives d'institutionnaliser un groupe de travail collectif autour de la question des Parlements au sein de l'Association Française de Science Politique se sont également heurtées à des difficultés récurrentes : le Groupe d'ETUdes PARlementaires (GETUPAR) de Maurice Duverger et Jean-Luc Parodi est dissout en 1997. Une tentative de le ressusciter est menée en 2008 par Olivier Rozenberg et Éric Kerrouche, sous le nom de Groupe de Recherche sur les Parlements et les Parlementaires (GRPP), mais est de nouveau abandonnée peu après. Par comparaison, les groupes d'études sur les Parlements ou consacrés aux *legislative studies* de l'Association Internationale de Science Politique (IPSA), du Consortium Européen de Science Politique (ECPR), ou de la Political Science Association (PSA) en Grande-Bretagne, constituent des groupes stables et actifs dans leurs associations respectives. Le fait que les *legislative studies* se soient développées, historiquement, à partir de l'exemple du Congrès américain – institution parlementaire beaucoup plus puissante, à bien des égards, que la plupart des législatures européennes – n'explique alors pas tout, loin s'en faut. Les *legislative studies* se sont depuis longtemps émancipées de l'exemple américain, et les travaux qui s'en réclament aujourd'hui portent sur des types très différents de Parlements. Les concepts qui leur sont propres, parfois rejetés *a priori* car produits dans un contexte perçu comme trop éloigné des réalités

du supposé déclin des législatures européennes, alors que le développement de ces programmes et organismes exacerbait l'asymétrie entre les informations possédées par les bureaucrates et celles détenues par les élus. Dans les années 1970, cet argument a été étendu à la tendance des gouvernements de certaines démocraties (surtout européennes, là aussi) à passer des accords avec de grands groupes industriels dans des arrangements de type néo-corporatif. Richardson et Jordan (1979) parlent pour cette raison de « démocratie post-parlementaire ». Plus récemment, le récit des Parlements en déclin s'est perpétué à deux niveaux : certains auteurs considèrent l'eupéanisation (au sein de l'Europe) et la mondialisation (plus généralement) comme des développements extérieurs cruciaux qui diminuent le pouvoir des Parlements. [...] Pourtant, les contributeurs de cet ouvrage fourniront la preuve incontestable que les Parlements comptent, et de pourquoi ils comptent, et comment ils se sont adaptés aux changements [...] et de comment ils ont géré le déclin du soutien dont ils bénéficiaient. »

Shane Martin, Thomas Saafeld and Kaare W. Strøm, *ibid*, p.3.

nationales des systèmes majoritaires, ont depuis pour la plupart traversé avec succès les frontières constitutionnelles, et viennent nourrir des travaux sur des cas variés, y compris français¹¹. Olivier Costa souligne ainsi non seulement la possibilité mais aussi le caractère nécessaire de réconcilier les travaux français avec les concepts issus des *legislative studies* : « *One should, however, not exaggerate the tensions between the domestic and the international approaches, especially in legislative studies. The new generation of researchers who are involved in that field has proven its ability to reconcile those two trends and even to contribute to the export of approaches, questions, and methods that have been developed within the French context* »¹².

Cet abandon relatif de la question parlementaire par les chercheurs français pendant cette période, en plus d'isoler la recherche française, se ressent par ailleurs dans la qualité de ce qui est écrit sur le Parlement français à l'étranger. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, l'ouvrage dirigé par Herbert Döring qui entend dresser un portrait comparé point par point de tous les Parlements ouest-européens, ne compte ainsi aucun contributeur français parmi les auteurs des chapitres¹³. Si le Parlement français est malgré tout traité dans l'ouvrage, les affirmations à son sujet ne sont pas toutes pertinentes : on y trouve par exemple l'idée que les groupes d'études de l'Assemblée nationale – groupements officieux de députés volontaires autour d'une question particulière – constitueraient des sous-commissions juridiquement consacrées et susceptibles de compenser la faiblesse organisationnelle des commissions permanentes trop larges, en donnant notamment des pouvoirs et de l'« *influence législative* » aux parlementaires de l'opposition¹⁴. L'idée, qui déforme largement la réalité, se retrouve sous la plume de plusieurs autres auteurs¹⁵.

¹¹ Les exemples sont nombreux, mais l'import le plus frontal de concepts nés de l'observation du Congrès américain au cas français – et avec un très grand intérêt – se trouve probablement dans John D. Huber, *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 215 pages.

¹² En français, traduction personnelle : « Il convient cependant de ne pas exagérer les tensions entre les approches nationales et internationales, surtout en ce qui concerne les *legislative studies*. La nouvelle génération de chercheurs impliqués dans ce domaine a prouvé sa capacité à réconcilier ces deux tendances, et même à contribuer à l'export des approches, questions et méthodes de recherche développées dans le contexte français » : Olivier Costa, « Legislative Politics: going international, while staying native », in Robert Elgie, Emiliano Grossman, Amy G. Mazur (dir.), *The Oxford Handbook of French Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p.214.

¹³ Herbert Döring (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 1995, 700 pages.

¹⁴ *Ibid*, p. 273.

¹⁵ La première occurrence trouvée, et peut-être originelle, de cette idée, se trouve dans Anthony King, « Modes of Executive-Legislative Relations : Great-Britain, France and West Germany », *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, n°1, 1976, p. 25.

Le Parlement est donc de longue date un objet délaissé par la science politique française. Si les quinze dernières années ont connu à ce titre un rattrapage non négligeable, ce n'est pas pour autant le signe d'un retour en grâce de l'étude des assemblées comme lieu de fabrique de la loi.

B – Un retour incomplet au Parlement : le Parlement comme révélateur des logiques politiques générales

Depuis le milieu des années 2000 semble s'être amorcé un mouvement qui a pu être qualifié de « *retour au Parlement* »¹⁶ des politistes français. Cette affirmation – semblant parfois tenir autant de la prophétie auto-réalisatrice que du constat – trouve en effet un certain fondement dans la réalité, les travaux portant directement sur le Parlement s'étant multipliés sous les plumes françaises ces dernières années. Ces derniers, cependant, tendent à se cantonner dans quelques domaines bien précis¹⁷.

A la suite de l'appel d'Olivier Nay à étudier les Parlements dans une optique de sociologie de la profession politique et de l'analyse des carrières¹⁸, plusieurs travaux ont ainsi vu le jour qui s'intéressent à dresser une sociographie des députés et une sociologie de leur activité, afin d'éclairer leurs processus de professionnalisation : outre quelques articles isolés¹⁹, on pense notamment à l'ouvrage d'Olivier Costa et Éric Kerrouche²⁰, qui interroge à la fois le profil et les comportements des députés, et plus récemment à l'ouvrage de Julien Boelaert, Sébastien Michon et Etienne Ollion, qui vient éclairer l'effet du passage au Parlement sur la carrière politique en général²¹. La question de la féminisation progressive

¹⁶ Olivier Rozenberg et Éric Kerrouche, « Retour au parlement », *Revue française de science politique*, 2009/3 (Vol. 59), p. 397-400.

¹⁷ Pour un constat identique, voir Olivier Rozenberg, "The Belated Love of French Sociologists for Parliaments", in Jenni Brichzin, Damien Krichewsky, Leopold Ringel et Ian Schank (dir.), *Soziologie der Parlamente. Neue Wege der politischen Institutionenforschung*, Wiesbaden, Springer VS, col. "Politische Soziologie", 2018, p. 61-85.

¹⁸ Olivier Nay, « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du travail*, Vol. 45 - n° 4, 2003, p. 537-554.

¹⁹ Par exemple, Mariette Sineau et Vincent Tiberj, « Candidats et députés français en 2002 », *Revue française de science politique*, 2/ 2007, Vol. 57, p. 163-185, ou Olivier Costa et Éric Kerrouche, « MPs under the Fifth Republic: Professionalisation within a Weak Institution », *West European Politics*, 32 (2), 2009, p. 327-344.

²⁰ Olivier Costa et Éric Kerrouche, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po, « Nouveaux Débats », 2007, 216 pages.

²¹ Julien Boelaert, Sébastien Michon et Etienne Ollion, *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Paris, Raisons d'Agir, 147 pages. Des mêmes auteurs, on peut également citer l'article qui vient compléter leur analyse : « Le temps des élites. Ouverture politique et fermeture sociale à l'Assemblée nationale en 2017 », *Revue française de science politique*, 2018/5 (Vol. 68), p. 777-802.

du personnel politique a également été traitée, en passant le cadre parlementaire²² – ou les parlementaires au milieu d’une analyse plus générale²³ – au prisme d’une approche en termes de genre. C’est dans la même perspective que l’on peut placer les travaux qui relèvent de la sociologie des rôles parlementaires, et qui tentent de mettre en lien les profils sociologiques des députés et les contraintes institutionnelles auxquelles ils sont confrontés afin de faire émerger des typologies de comportements²⁴. Ces travaux font notamment émerger la multiplicité des contraintes auxquelles sont soumis les députés : en raison de leur positionnement, à la fois au local et au national, mais aussi comme représentants de la Nation et élus issus d’un parti. Ils cartographient alors les différentes manières qu’ont les députés de se positionner vis-à-vis d’injonctions contradictoires et souvent irréconciliables.

De manière plus générale, la question de la professionnalisation du monde politique a aussi fait fleurir les travaux portant sur la sociologie des entourages politiques, et notamment des collaborateurs parlementaires, mettant en avant le caractère de plus en plus collectif et de plus en plus institutionnalisé de l’action des députés²⁵, qu’il s’agisse de réaliser

²² Notamment par Catherine Achin, *Le Mystère de la Chambre Basse. Comparaison des processus d’entrée des femmes au Parlement (France – Allemagne 1945 – 2000)*, Paris, Dalloz 2005, 637 pages, ou Catherine Achin, « Un « métier d’hommes » ? Les représentations du métier de député à l’épreuve de sa féminisation », *Revue française de science politique*, 2005/3 (Vol. 55), p. 477-499.

²³ Voir par exemple Mariette Sineau, *Femmes et pouvoir sous la V^{ème} République*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2011, 324 pages.

²⁴ Il faut alors citer Olivier Rozenberg, *Les Députés Français et l’Europe. Tristes hémicycles ?*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. Fait Politique, 2018, 341 pages, mais aussi Cécile Vigour, « La représentation parlementaire en France. Ressources politiques, diversité des modes et logiques de représentation à l’Assemblée nationale », in Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 81-98 qui dialogue directement avec la typologie de Donald Searing, ou encore Olivier Costa et Éric Kerrouche, « Representative roles in the French National Assembly: The case for a dual typology? », *French Politics*, n°7, 2009, p. 219-242.

²⁵ Récemment, on pense ainsi aux chapitres de Martin Baloge, « Les administrateurs du Parlement. Contribution à une sociologie des collaborateurs d’élus », de Willy Beauvallet, « Des travailleurs « de l’ombre » ? Les salariés du groupe socialiste à l’Assemblée nationale », et de Vanessa Jérôme, « Collaborateurs d’élus-écologistes à l’Assemblée nationale : une voie toute tracée ? », réunis dans l’ouvrage de Willy Beauvallet et Sébastien Michon (dir.), *Dans l’ombre des élus. Une sociologie des collaborateurs politiques*, Villeneuve d’Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, coll. Espaces Politiques, respectivement p. 53-74, p. 155-178, et p. 179-196. On pense également, pour les collaborateurs LREM, à Arthur Delaporte et Damien Lecomte, « Le personnel politique auxiliaire du macronisme. Les collaborateurs parlementaires dans le groupe LREM », colloque « Emmanuel Macron et le macronisme », 12 janvier 2018, CERAPS-CESSP, centre Malher, Paris. Pour une approche en termes de genre, voir Marie Gérard, *Collaboratrices et collaborateurs parlementaires. Analyse du métier politique au prisme du genre*, mémoire sous la direction de Réjane Sénac, Université Pierre et Marie Curie, 2014.

Avant cette date, on peut citer Julien Fretel et Julien Meimon, « Les collaborateurs parlementaires à l’Assemblée nationale (2002-2007) », in Guillaume Courty (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard Editeur, 2005, p. 135-156, ou Willy Beauvallet, « Pour une sociologie des auxiliaires politiques et parlementaires. L’exemple de l’Assemblée nationale », in Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la Représentation Politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2014, p. 163-178.

une sociographie précise de ces entourages pour mieux comprendre leur influence sur l'activité parlementaire²⁶, ou de comprendre les transactions financières qui ont lieu autour de ces embauches²⁷. Dans une même perspective de sociologie du travail, plusieurs travaux ont suivi les parlementaires et leurs équipes dans le détail de leurs activités quotidiennes²⁸ : en circonscription²⁹ par exemple, ou au travers des personnels³⁰ et des outils technologiques à leur disposition³¹, afin de mettre en lumière l'organisation pragmatique et quotidienne de l'activité politique.

La fonction du Parlement étant, étymologiquement, d'être avant tout l'espace de la parole, plusieurs travaux sont également venus s'intéresser à la construction des discours parlementaires et à la rhétorique employée entre ses murs : mesure de la délibération ou de la violence verbale, historique des argumentaires utilisés, concepts de référence³²... C'est le

²⁶ Voir par exemple Marie Neihouser, « Les collaborateurs parlementaires en charge de la communication numérique des députés », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2020/1 (N° 21/2), p. 51-65.

²⁷ On pense notamment à Patrick Lelidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du travail*, Vol. 50, n°2, 2008 p.147-168, ou pour une approche relevant d'une autre discipline, Benjamin Monnery, « Collaborateurs, emplois familiaux et niveau d'activité des parlementaires français », *Revue économique*, 2019/1 (Vol. 70), p. 5-29.

²⁸ C'est d'une certaine manière la mission très ambitieuse que se donne l'anthropologue Marc Abélès dans *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2001, 348 pages.

²⁹ On pense par exemple à Éric Kerrouche, « Usages et usagers de la permanence du député », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°3, 2009, p. 429-454, mais aussi à Nathalie Brack, Olivier Costa et Éric Kerrouche, « MPs between territories, assembly and party – Investigating parliamentary behaviour at the local level in France, Belgium and Germany », *French Politics*, 14/4, 2016, p. 395-405. Les travaux de Corentin Poyet s'inscrivent également dans cette tradition : par exemple, Corentin Poyet et Olivier Costa, « Back to their roots: French MPs in their district », *French Politics*, 14, 2016, p. 406-438. La manière dont les députés entretiennent le lien avec les citoyens qu'ils représentent est enfin le point focal, dans le cadre d'une comparaison franco-allemande, de l'ouvrage de Oscar W. Gabriel, Éric Kerrouche et Suzanne S. Schüttemeyer (dir.), *Political Representation in France and Germany. Attitudes and Activities of Citizens and MPs*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018, 350 pages.

³⁰ On pense notamment à l'ouvrage de l'historienne et sociologue Delphine Gardey, *Le Linge Du Palais-Bourbon. Corps, matérialité et genre du politique à l'ère démocratique*, Lormont, Le Bord de l'Eau, 2015, 256 pages, ou à son article « « Enregistrer » et rendre les débats publics en Grande-Bretagne et en France. La sténographie comme exigence et révélateur de la démocratie parlementaire ? », in Claire de Galembert, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. Droit et Société, 2013, p. 73-90.

³¹ Les travaux de Jonathan Chibois viennent ici à l'esprit : on pense à sa thèse de doctorat d'anthropologie, « *L'Assemblée du 21e siècle* ». *Anthropologie et histoire des infrastructures de communication d'une institution politique d'État*, thèse de doctorat sous la direction de Marc Abélès, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2019, mais également à ses multiples articles sur la question, par exemple Jonathan Chibois, « Twitter et les relations de séduction entre députés et journalistes : La salle des Quatre Colonnes à l'ère des sociabilités numériques », *Réseaux*, 188 (6), 2014, p. 201-228.

³² On pense avant tout aux travaux de Clément Viktorovitch, notamment sa thèse *Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, Thèse de science politique sous la direction de Florence Haegel, Sciences Po Paris, 2013, 465 pages, ou « Les

Parlement comme miroir déformant de la société civile, et les parlementaires dans leur fonction de représentation, qui sont alors étudiés : les représentants de la Nation agissent-ils conformément à la vision idéalisée de leur mission, impliquant le dialogue et la défense des intérêts de tous ? Une série de travaux traite ainsi des députés en représentation, soit pour étudier la manière de représenter sur un domaine particulier des politiques publiques³³, soit pour mesurer l'écart entre les décisions produites et les attentes citoyennes³⁴.

Preuve de ce retour en grâce du Parlement dans la science politique française : la publication en 2018 du *Traité d'études parlementaires*³⁵, impressionnante somme de connaissances de plus de 700 pages qui ambitionne de tirer le bilan des recherches, anciennes et récentes, sur l'institution parlementaire en droit et en science politique, sous un prisme très largement francophone. Les auteurs y tirent cependant une conclusion que le bilan de littérature qui précède ne peut que soutenir : celle de la générale absence de prise au sérieux, dans les travaux sur le Parlement, du travail juridique et politique concrètement réalisé au sein du Parlement, loin des circonscriptions. Si l'on a pu en effet assister ces dernières années à la multiplication des travaux qui portent sur les parlementaires ou sur l'Assemblée nationale, la plupart de ces travaux ne s'intéressent pas en réalité directement au travail parlementaire, mais s'intéressent uniquement au Parlement dans la mesure où il

commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2/2010, n° 14, p. 90 – 110, mais aussi aux articles de Jean-Noël Ferrière, Baudouin Dupret et Vincent Legrand, « Comprendre la délibération parlementaire - Une approche praxéologique de la politique en action », *Revue française de science politique*, 2008/5 Vol. 58, p. 795-815 et de Nathalie Dompnier, « La légitimité politique en jeu. Le chahut organisé des députés français sur la question des fraudes électorales depuis les années 1980 », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2/2010 (n° 14), p. 35-48. Pour une contribution s'intéressant un peu plus à la construction historique des discours repris à l'Assemblée, voir Éléonore Lépinard, « Faire la loi, faire le genre : conflits d'interprétations juridiques sur la parité », *Droit et société* 1/2006 (n°62), p. 45-66. On peut également citer des travaux un peu plus anciens mais importants, comme Jean-Philippe Heurtin, *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, 288 pages ou Nicolas Roussellier, *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, 1997, 298 pages, ou encore l'article d'Annie Collovald et Brigitte Gaïti, « Discours sous surveillance : le social à l'Assemblée », in Daniel Gaxie, Annie Collovald, Brigitte Gaïti, Patrick Lehingue et Yves Poirmeur, *Le « social » transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations « sociales »*, Paris, PUF/CURAPP, 1990, p. 9 – 54. Pour une réflexion méthodologique autour de ces enjeux, voir Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, 371 pages.

³³ Par exemple, Martin Baloge, *Le travail de représentation des parlementaires français et allemands en matière de politiques fiscales*, thèse de doctorat sous la direction de Daniel Gaxie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2016.

³⁴ Par exemple, Cécile Vigour, « French MPs and Law-making: Deputies' Activities and Citizens' Perceptions », *Journal of Legislative Studies*, 2013, p. 219-245 ou Olivier Costa, Pierre Lefebure, Olivier Rozenberg, Tina Schnatterer et Éric Kerrouche, « Far Away, So Close. Parliament and Citizens in France », *Journal of Legislative Studies*, 18(3), 2012, p. 294-313.

³⁵ Éric Thiers et Olivier Rozenberg (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, coll. Etudes Parlementaires, 2018, 752 pages.

réunit des élus au cours d'une carrière politique, qui produisent des discours et de la représentation politique... Le travail effectif des députés n'est que rarement le point focal de l'analyse. Ainsi que l'écrivent Olivier Rozenberg et Éric Thiers :

« Le principal manque du Traité tient sans doute dans l'absence d'un chapitre sur la sociologie du travail parlementaire. Le volume considère ce que sont les parlementaires (chapitre 19), ce qu'ils pensent (chapitre 13), comment ils sont sélectionnés (chapitre 11), comment ils votent (chapitre 14), comment le souci de réélection les habite (chapitre 12) mais aucun n'aborde directement ce qu'ils font en tant que parlementaires. Si différentes contributions apportent des éclairages, parfois approfondis, sur nombre d'aspects de l'action des parlementaires, à l'assemblée ou en circonscription - leurs stratégies d'influence (chapitre 15), leurs débats (chapitre 20) ou leurs niveaux de spécialisation (chapitre 13) notamment - il reste qu'une sociologie du travail politique n'est pas présente faute d'être véritablement étudiée dans la recherche francophone et internationale. [...] La vie à l'assemblée demeure toujours « un angle mort de la science politique française » (Nay, 2003) contraignant le lecteur à se rabattre sur la description, quelque peu datée, des mœurs parlementaires par Marc Abélès (2000). »³⁶

S'il faudra sans doute de nombreux travaux pour commencer à corriger ce manque dans la littérature des études parlementaires, le travail que l'on a voulu accomplir ici entend proposer un commencement de réponse, en apportant des éléments à la compréhension du travail législatif au concret des députés français.

C – Le député-législateur, une figure d'un évident anachronisme ?

Les raisons du peu de travaux sur cette question – qui apparaît de prime abord comme centrale – sont simples, et on partage d'ailleurs une partie de leurs constats. Comme on a pu le dire plus haut, le passage en France à la V^{ème} République a donné lieu à un affaiblissement massif des pouvoirs du Parlement³⁷, comparativement aux parlements de la III^{ème} et de la IV^{ème} République notamment. Ce constat se retrouve fréquemment dans les travaux de droit constitutionnel. Une revue rapide des principaux manuels universitaires en circulation montre ainsi que de manière générale, les auteurs soulignent la faiblesse du

³⁶ Olivier Rozenberg et Éric Thiers, « Chapitre 1 : Du Parlement », in Éric Thiers et Olivier Rozenberg (dir.), *op. cit.*

³⁷ Le pouvoir de contrôle et d'évaluation est moins souvent développé dans les manuels universitaires, mais la faiblesse est présente là aussi : pour un diagnostic très sévère des capacités de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée nationale, voir Olivier Rozenberg et Yves Surel, « Beyond Weakness: policy analysis in the French parliament », in Charlotte Halpern, Patrick Hassenteufel et Philippe Zittoun (dir.), *Policy analysis in France*, Bristol, Policy Press, 2018, p.137 – 154.

Parlement sur le plan législatif³⁸, voire prennent directement le parti de ne pas considérer le Parlement comme titulaire du pouvoir législatif. C'est ainsi le cas dans le manuel de Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel : reprenant les termes du doyen Hauriou par lesquels ce dernier exprimait son interprétation conservatrice des lois constitutionnelles de 1875, les auteurs parlent pour le Parlement de la V^{ème} de « *pouvoir délibérant* », et pas de « *pouvoir législatif* ». Ils justifient ce choix en affirmant que : « *[la dénomination de pouvoir législatif] occulte la réalité contemporaine. Sous la pression de la rationalisation de l'activité parlementaire, fût-elle allégée, et de la discipline majoritaire, [...] les assemblées mettent en forme juridique la volonté que [le gouvernement] exprime, sous le contrôle du Conseil constitutionnel* »³⁹.

Malgré la réforme constitutionnelle de 2008, dont l'un des objectifs était la revalorisation de la place du Parlement dans l'architecture constitutionnelle française, Armel Le Divellec parle pour la France de « *parlementarisme négatif* », un système qui « *n'impose qu'une faible légitimation du gouvernement et de ses actions par le parlement, si bien que ce dernier n'exerce qu'une influence négative* ». Un tel système permet à l'exécutif de gouverner « *en s'appuyant sur une majorité parlementaire qui remplit essentiellement une fonction de soutien et ne se conçoit pas tant comme une force d'impulsion que de réaction aux initiatives de l'Exécutif. La stricte discipline partisane, jointe à la révérence pour les présidents, a favorisé cette passivité* »⁴⁰. Le constat, sous la plume des politistes, est tout aussi sévère : ainsi Julien Boelaert, Sébastien Michon et Etienne Ollion ont-ils intitulé, sans ambiguïté, « *Les parlementaires ne font pas la loi* » le passage de leur ouvrage où ils décrivent l'activité législative des parlementaires⁴¹.

C'est sur cette image très négative d'un Parlement entièrement soumis à l'exécutif que se fonde partiellement le rejet de l'étude du Parlement en tant que législateur en science

³⁸ Ainsi, Olivier Duhamel et Guillaume Tusseau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 3^{ème} ed, 2013, dont le chapitre consacré à l'Assemblée nationale porte pour titre « L'Assemblée nationale déprimée » (p. 688 à 725), ou encore Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ Lextenso, 27^{ème} ed, 2015, dont le chapitre consacré au Parlement commence par les termes : « Problème général : un Parlement en crise – Déclin du Parlement ou transformation de son rôle ? » (p. 477), ou Marie-Anne Cohendet, *Droit Constitutionnel*, Paris, LGDJ Lextenso, coll. « Cours », 2015, qui parle de « un Parlement domestiqué » (titre du chapitre III, p. 593) et d'un « pouvoir législatif restreint, dirigé et contrôlé » (titre d'un I, p. 613). Sur le même modèle, dans l'ouvrage de Michel Lascombe et Gilles Toulemonde, *Le droit constitutionnel de la V^{ème} République*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 13^{ème} ed., 2015, le titre portant le Parlement s'intitule « De la domestication du Parlement ».

³⁹ Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ Lextenso, coll. Domat droit public, 29^{ème} ed., 2015, p.665.

⁴⁰ Armel Le Divellec, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *JusPoliticum*, n°6, 2011.

⁴¹ On en conseille d'ailleurs la lecture, pour un bilan synthétique et sévère mais juste, au lecteur qui souhaite une description de la place des députés dans le contexte global du processus législatif : Julien Boelaert, Sébastien Michon et Etienne Ollion, *Métier : député*, op. cit, p. 49-53.

politique : l'idée semble dater d'un autre temps, d'une autre République, et relever davantage d'une volonté normative inspirée d'une lecture paresseuse de Montesquieu – trouver, nécessairement, le pouvoir législatif au Parlement – que d'une observation du fonctionnement réel des institutions. Ainsi, dans son appel aux politistes à se saisir de nouveau du Parlement comme objet, Olivier Nay explique que : « *si l'on s'intéresse aux processus d'élaboration des lois, [...] l'intérêt [d'étudier le Parlement] est faible. Les régimes maladroitement qualifiés de « parlementaires » sont en effet des régimes de concentration du pouvoir aux mains des exécutifs : les techniques du parlementarisme rationalisé, le phénomène majoritaire et le rôle des administrations techniques dans la préparation des projets de loi affaiblissent considérablement l'influence des chambres dont l'activité se limite de plus en plus, aujourd'hui, à adopter les textes gouvernementaux. [...] On doit convenir que les parlementaires ne font souvent qu'entériner des choix politiques forgés hors de leur hémicycle. L'intérêt d'étudier les pratiques d'assemblée est donc ailleurs* »⁴². Clément Viktorovitch relève également, pour la contredire, cette idée qu'il ne se passerait « rien » au cours du processus parlementaire. Il note ainsi que le Parlement est fréquemment décrit dans la littérature scientifique comme « *l'un des nombreux théâtres de la compétition politique : il ne serait pas besoin d'y délibérer, dès lors que voter suffirait à enregistrer des rapports de forces préexistants* »⁴³. Marc Milet pose le même diagnostic dans sa revue de la littérature dans le domaine des politiques publiques : « *Le Parlement n'est en second lieu pas plus considéré comme un site ou une arène clef de la décision publique : ni l'orientation de la politique publique, ni ses effets ne s'y jouent en son sein* »⁴⁴.

La faiblesse du Parlement français est un fait qu'il ne s'agit pas de contester. Pourtant, il est bien évidemment excessif de considérer l'intégralité du processus législatif au Parlement comme absolument vide de portée politique et juridique. Des choses se passent entre le dépôt d'un texte et son adoption définitive : des projets de loi sortent transformés, des discussions se tiennent, des propositions et des amendements sont adoptés⁴⁵. Que ces choses soient ou non de nature à modifier profondément les volontés

⁴² Olivier Nay, « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée », *art. cit.*

⁴³ Clément Viktorovitch, « Les pépites délibératives au creux du tamis parlementaire. L'exemple du projet de loi de réforme des collectivités territoriales », in Claire de Galembert, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, p. 171.

⁴⁴ Marc Milet, « Le Parlement et la loi : un « fond d'écran » d'action publique ? », in Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, coll. Etudes Parlementaires, 2018, p. 467-500.

⁴⁵ Pour un plaidoyer similaire, voir Claire de Galembert, « Le droit passe aussi par le débat d'assemblée ! Sociologie de ce moment oublié de la fabrique parlementaire de la loi », in Claire de Galembert, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de*

gouvernementales – et elles le sont parfois⁴⁶ – ne change pas le fait que le peu de connaissances scientifiques que l'on a sur le quotidien du travail législatif au Parlement est un manque pour notre compréhension des mécanismes institutionnels, et nous empêche de comprendre réellement les raisons pour lesquelles des acteurs continuent de s'investir dans cet espace.

Car en effet, si le discours scientifique semble avoir déjà jugé de la place des parlementaires dans le processus législatif, ces derniers, eux, ne partagent pas entièrement le diagnostic. Analysant les résultats de leur enquête par questionnaires et entretiens auprès des députés français de la XII^{ème} législature, Olivier Costa et Éric Kerrouche notent ainsi que, si ces derniers ont peu d'illusions sur leur capacité à procéder à des changements d'ampleur sur les projets de loi gouvernementaux, cela ne les empêche pas de se mobiliser pour essayer de le faire, en ayant recours aux outils qui sont à leur disposition. Ils notent également que les députés se vivent comme plutôt libres de leurs actes, et pas pieds et poings liés à la discipline partisane :

« Despite their awareness of the political weakness of the National Assembly, this is not a source of discouragement as such. Many endeavour to do their utmost to exploit the possibilities of parliament to the fullest, even if they are aware that this has limited scope, and they employ diverse strategies to do so, pointing out the different means available to them. [...] The vast majority of deputies felt that they were fairly free to make their own choices, and this was right across the board. »⁴⁷

Ces constats rejoignent ceux faits par Cécile Vigour, qui constate elle aussi que les députés se vivent comme relativement libres vis-à-vis de la discipline partisane, et considèrent – pour les députés de la majorité au moins – qu'ils disposent d'une forme d'influence sur le travail législatif⁴⁸. Certains commentaires faits par nos enquêtés en entretien résonnent avec ces constats : ces derniers parlent de leurs années au Parlement

l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, p. 285-293.

⁴⁶ On peut citer pour illustration le cas de la création de la Banque Postale, que Marc Milet attribue directement à l'activité sénatoriale : voir Marc Milet, « La banque (postale) « pas comme les autres » : entre identité postale et rhétorique de marché », *Revue française d'administration publique*, 2006/3, n°119, p. 427-438.

⁴⁷ Olivier Costa et Éric Kerrouche, « Representative roles in the French National Assembly », *art. cit.*. Traduction personnelle : « *La conscience de la faiblesse politique de l'Assemblée nationale n'est pas une source de découragement en elle-même. Nombreux sont ceux qui tentent de faire de leur mieux pour exploiter les possibilités du Parlement au maximum, même s'ils savent que la portée en sera limitée, et ils emploient des stratégies diverses dans ce but, désignant les différents outils à leur disposition. [...] La grande majorité des députés se sentent assez libres de prendre leurs propres décisions, et ce peu importe le positionnement politique* ».

⁴⁸ Voir Cécile Vigour, « French MPs and Law-making: Deputies' Activities and Citizens' Perceptions », *art. cit.*

comme « *une très, très belle aventure* »⁴⁹, un travail « *passionnant* », dans le cadre d'une « *belle expérience* »⁵⁰, ou une « *chance extraordinaire* »⁵¹. Ces indices, mais aussi la longueur des carrières parlementaires, qui sont le plus souvent le couronnement d'une longue carrière politique antérieure et au sein desquelles il n'est pas rare que les élus se présentent de nouveau pour plusieurs mandats successifs⁵², forcent le chercheur à aller au-delà du diagnostic à l'emporte-pièce sur l'absence de pouvoir parlementaire : il y a *quelque chose* qui attache les députés à leur mandat national, et qu'il faut prendre au sérieux.

La plupart des constitutionnalistes, par ailleurs, ne s'y trompent pas : bien que déplorant régulièrement la faiblesse de l'influence législative du Parlement, ils ne concluent pas pour autant à son inexistence, au contraire. Dans les années 1980 déjà, Guy Carcassonne notait la capacité du Parlement à « *se glisser dans tous les interstices pour résister à l'abaissement de son rôle* »⁵³, dans un article dans lequel il développait les conditions et les limites des modifications apportées par les parlementaires aux projets de loi gouvernementaux. Plus récemment, Olivier Duhamel et Guillaume Tusseau écrivaient également que « *l'activité législative du Parlement en général, et de l'Assemblée en particulier, est sous-estimée. Il est de bon ton de dénoncer la réduction de son rôle à une chambre d'enregistrement, mais la réalité dément cette critique qui revient comme une scie* »⁵⁴.

De fait, certains travaux de science politique française ont malgré tout pris au sérieux cette activité législative du Parlement. Le plus souvent isolées ou ponctuelles, certaines analyses tentent ainsi de mettre en place des indicateurs qui permettent de mesurer l'activité des parlementaires, et d'objectiver ce qui est « fait » au sein du Parlement, le plus souvent en supposant que ces indicateurs chiffrés seront de nature à mesurer une potentielle force ou faiblesse de l'intervention parlementaire dans la loi. Éric Kerrouche souligne ainsi certaines marges de manœuvre des députés dans l'écriture de la loi⁵⁵, mais aussi plus récemment des sénateurs, dans une recherche menée en collaboration avec Benjamin

⁴⁹ Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice socialiste (1999-2004), membre et vice-présidente de la Délégation de 1999 à 2004, réalisé le 6 novembre 2018, Paris.

⁵⁰ Entretien avec Jacques Floch, ancien député socialiste, rapporteur de la PPL portant création des Délégations aux droits des femmes et membre de 1999 à 2002, réalisé le 2 octobre 2018 à Rezé.

⁵¹ Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, ancienne députée UMP-LR, présidente de la Délégation aux droits des femmes de 2002 à 2012, réalisé le 26 novembre 2019 à Paris.

⁵² Julien Boelaert, Sébastien Michon, Etienne Ollion, *Métier : député*, op. cit., p. 65-96.

⁵³ Guy Carcassonne, « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », *Revue française de science politique*, 34^e année, n°4-5, 1984, p. 910.

⁵⁴ Olivier Duhamel et Guillaume Tusseau, *ibid.*, p. 709.

⁵⁵ Éric Kerrouche, « The French Assemblée Nationale: The case of a weak Legislature? », *Journal of Legislative Studies*, 12(3-4), 2006, p. 336-365.

Morel⁵⁶. Certains travaux tentent également de mesurer l'activité des parlementaires sur un type précis d'activité⁵⁷, ou en fonction de leurs caractéristiques⁵⁸.

Si ces études sont intéressantes en ce qu'elles donnent des mesures précises de certains phénomènes parlementaires, venant par là même remettre en question certaines idées trop vite reçues, leur caractère le plus souvent exclusivement quantitatif leur fait perdre en profondeur explicative ce qu'elles gagnent en généralité : les explications des corrélations trouvées restent le plus souvent du domaine de l'hypothétique, et la compréhension du phénomène est souvent détachée du reste de la vie de l'institution parlementaire, pour un résultat qui donne parfois une impression un peu désincarnée. Par ailleurs, la nuance n'y est pas toujours possible : comment faire la différence, en effet, entre un amendement déposé par un député de sa propre initiative, ou délégué à ce député par le gouvernement, ou écrit pour ce député par un groupe d'intérêt par exemple ?

Une autre série de travaux abondant – de biais là aussi – la question du travail législatif est constituée par les études qui s'intéressent à la question de la discipline partisane. Cette catégorie, somme toute assez peu directement représentée dans les travaux français⁵⁹, répond à une tradition beaucoup plus ancrée dans les *legislative studies* internationales, où la question du maintien de la discipline partisane en général⁶⁰, mais aussi de l'analyse des

⁵⁶ Éric Kerrouche et Benjamin Morel, « La visite de la vieille dame. Le Sénat et le processus législatif en France », communication faite lors du Congrès de l'AFSP, ST35 – Parlement et action publique : approches quantitatives, Sciences Po Bordeaux, 2-4 juillet 2019.

⁵⁷ Souvent les questions orales, comme Emiliano Grossman, « De quoi parlent les députés ? », communication faite lors du Congrès de l'AFSP, ST35 – Parlement et action publique : approches quantitatives, 4 juillet 2019.

⁵⁸ Notamment leur investissement au Parlement en fonction du cumul des mandats : par exemple Julien Navarro, Nicolas Gérard Vaillant et François-Charles Wolff, « Mesurer l'efficacité des députés au sein du parlement français », *Revue française de science politique*, 4/2012, Vol. 62, p. 611-636 ou Abel François et Laurent Weill, « Does holding a local mandate alter the activities of deputies? Evidence from the French Assemblée Nationale », *French Politics*, Vol. 14, 1, p. 30-54.

⁵⁹ La question, plus souvent abordée du point de vue de la sociologie des partis que des études parlementaires, est rarement réductible au cadre qui nous intéresse ici : c'est ainsi le cas de l'ouvrage de Amin Allal et Nicolas Bué (dir.), *(In)disciplines partisanes. Comment les partis politiques tiennent leurs militants*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, coll. Espaces politiques, 2016, 186 pages. On doit cependant citer avant tout l'ouvrage récent de Laure Squarcioni, *La dépendance au parti. Conquérir, exercer et conserver son mandat parlementaire en France*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2020, 291 pages, et l'encore plus récente contribution de Damien Lecomte, *L'abdication du Parlement. « Fait majoritaire » et discipline partisane à l'Assemblée nationale sous la V^{ème} République française*, Thèse de science politique, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2021. On pense également à Damien Lecomte, Hugo Bouvard, Déborah Pérez et Julien Boelaert, « « Le respect de la boutique ». L'étiologie de la discipline partisane dans le groupe parlementaire socialiste au cours de la 14^e législature (2012-2017) », *Politix*, vol. 117, no. 1, 2017, p. 171-199, à Noëlle Castagnez, « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, 6 (2), 2006, p. 40-46 et à Nicolas Roussellier, « Les socialistes face à la forme parlementaire : l'intrusion de la discipline partisane (1893-1940) », *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, 6 (2), 2006, p. 30-39.

⁶⁰ Sur cet aspect particulier de la discipline, on pense en premier à l'ouvrage de Christopher J. Kam, *Party Discipline and Parliamentary Politics*, Cambridge University Press, 2009, 278 pages, mais aussi à

stratégies personnelles de vote dans ces situations contraintes en particulier⁶¹, sont plus largement étudiées. Là encore, ces travaux informent d'un aspect crucial à la compréhension du processus législatif : le fait majoritaire. En France sous la V^{ème} mais aussi dans de nombreux autres systèmes politiques de par l'Europe et par le monde, celui-ci est un élément structurant du régime parlementaire, et est fréquemment accusé d'être l'une des clés de la faiblesse des députés, qui abandonneraient le peu de pouvoirs qu'ils possèdent dans un acte de « *servitude volontaire* »⁶². La compréhension de son maintien, mais aussi de ses limites, apporte donc des éclairages importants sur la marge de manœuvre dont disposent les députés dans le cadre de leur activité de législateurs⁶³.

Enfin, on compte une poignée de travaux de sociologie de l'action publique, qui interrogent le passage au Parlement dans leurs études de cas portant sur la définition de certaines politiques publiques, au rebours du parti-pris devenu classique de considérer la phase législative comme négligeable ou accessoire⁶⁴. C'est par exemple le cas de Jeanne Chabbal, et de son ouvrage tiré de sa thèse sur les politiques pénitentiaires en France⁶⁵, qui souligne l'influence croissante des parlementaires sur la définition de ces politiques. Elle souligne notamment l'importance de la spécialisation et de l'expertise acquise par les parlementaires, qui conditionne leur influence politique, un constat que l'on retrouve dans

la comparaison internationale faite par Thomas Saalfeld, « On Dogs and Whips: Recorded Votes », in Herbert Döring (dir.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 1995, p. 528-565, ou encore l'analyse plus qualitative de Stefanie Bailer, « To use the whip or not. Whether and when party group leaders use disciplinary measures to achieve voting unity », *International Political Science Review*, vol. 39, n°2, 2018, pp. 163-177.

⁶¹ C'est en effet l'objectif d'une partie des travaux qui portent sur les analyses de scrutins publics – aussi appelés *roll-call votes* : on pense par exemple à Nolan McCarty, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal, « The Hunt for Party Discipline in Congress », *The American Political Science Review*, 95, no. 3, 2001, p. 673-87. Sur le cas français – et par des auteurs français – plus particulièrement, on peut citer par exemple Nicolas Sauger, « Party Discipline and Coalition Management in the French Parliament », *West European Politics*, vol. 32, n°2, 2009, p. 310-326, ou Jean-François Godbout et Martial Foucault, « French legislative voting in the Fifth Republic », *French Politics*, vol. 11, n°4, 2013, p. 307-331.

⁶² Cette formule, directement inspirée par le *Discours de la servitude volontaire* d'Etienne de la Boétie, est notamment utilisé par Damien Lecomte pour décrire le maintien de la discipline partisane à l'Assemblée nationale entre 2007 et 2017.

⁶³ L'importance de ce phénomène se ressent également chez les constitutionnalistes, où l'on trouve également des travaux tendant à la mesure du fait majoritaire, notamment chez Dorothee Reigner, par exemple « Le Président de groupe parlementaire, un *chief whip* à la française », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 113, no. 1, 2018, p. 93-123, mais aussi Damien Connil, *Les groupes parlementaires en France*, Paris, LGDJ, 2016, 152 pages, ou encore Julie Benetti, « Le président du groupe majoritaire », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 33-42.

⁶⁴ Pour un développement sur les raisons de la séparation disciplinaire importante entre la sociologie de l'action publique et les études législatives en France, accompagné d'un bilan des travaux existants, voir notamment Marc Milet, « Le Parlement et la loi », *art. cit.*.

⁶⁵ Jeanne Chabbal, *Changer la prison. Rôles et enjeux parlementaires*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2016, 232 pages.

d'autres travaux portant sur le Parlement et l'action publique⁶⁶. C'est également le cas du dernier chapitre de la thèse de Laure Bereni, portant sur la parité et qui ré-inscrit l'action parlementaire au croisement des influences intellectuelles, politiques et associatives autour de la question paritaire⁶⁷.

Le travail qui nous occupe ici s'inscrit dans le prolongement de toutes les recherches qu'il nous a été donné de présenter plus haut, mais tout particulièrement à la suite de ces trois dernières traditions, en ce que l'on tente de remettre au centre de l'analyse la question de l'activité strictement législative des députés français. Il ne s'agit pas ici, bien sûr, de nier la marginalité du Parlement dans l'architecture institutionnelle française : les orientations législatives sont, dans leur immense majorité, décidées – ou *a minima* acceptées – au niveau gouvernemental ; la discipline partisane, mais aussi les mécanismes constitutionnels de la rationalisation du régime parlementaire, assurent que le gouvernement puisse toujours ou presque faire triompher la position qu'il défend. Ce qui se passe au Parlement, même lorsque l'illusion de l'initiative parlementaire est conservée, est ainsi fréquemment orchestré depuis le ministère correspondant. La loi ne constitue par ailleurs qu'une fraction de la production normative, de nombreuses décisions relevant ainsi du domaine règlementaire. Tous ces éléments décrivent une réalité indéniable.

Néanmoins, il nous semble que ce n'est pas parce que les « grands » choix de politiques publiques ne se décideraient pas au sein du Parlement qu'il faut directement considérer que leur contribution est nulle d'une part, et ne mérite pas l'attention de la recherche d'autre part. En effet, l'activité des députés est intense : rencontrer leurs équipes dans le cadre d'une recherche, c'est rencontrer des acteurs qui passent des dizaines, souvent des centaines d'heures, à préparer le débat sur un projet de loi ou un autre. Leur implication et leur attachement parfois très profond au déroulé d'une discussion montrent que, pour eux au moins, ces dernières sont importantes et signifiantes.

Elles ne restent d'ailleurs pas toujours seulement des discussions, au contraire : l'observateur de l'Assemblée nationale sait que la mise en difficulté du gouvernement face à

⁶⁶ La plus grande influence des parlementaires sur les textes requérant une expertise technique est en effet déjà constatée par Marc Milet, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, n°135, 2010, p. 601-618, mais aussi par Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *Revue française de science politique*, Vol 59, n°3, 2009, p. 455-478, ou Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais, « Une catastrophe au Parlement. La contribution des débats parlementaires à l'écriture de la loi », in Claire de Galembert, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement*, Paris, LGDJ, 2013, p. 245-259.

⁶⁷ Laure Bereni, « Chapitre 7 – La fabrique des lois dites « sur la parité » (1997-2000) », *De la cause à la loi. Les mobilisations pour la parité politique en France (1992-2000)*, Thèse de Science politique, Université Panthéon-Sorbonne Paris I, 2007, sous la direction de Johanna Siméant, p. 404-473.

une majorité moins docile qu'il n'y paraît au premier abord, si elle n'est pas un phénomène massif, reste néanmoins fréquente, et que le débat parlementaire tient davantage de la houle marine que du lac plat. Les cabinets des ministres passent également beaucoup de temps en contact et en négociation avec les parlementaires, et ce malgré le fait qu'ils aient dans une certaine mesure la possibilité constitutionnelle d'imposer leurs décisions. Il nous semble que cette raison, à elle seule, devrait justifier l'intérêt de travailler sur l'activité législative du Parlement : que les acteurs politiques dépensent tant d'énergie autour d'une activité décrite comme si marginale nécessite de comprendre ce qui se joue à ce moment pour eux, et si l'enjeu n'est pas la création de normes, alors quel est-il ? La question à la fois de l'entretien de sociabilités et des loyautés en politique, de la construction des carrières ou du quotidien du métier politique, comme celles des relations entre institutions ou de l'effet des procédures sur les *outputs*, ont tout à gagner d'une entrée par le travail législatif au Parlement.

La question de l'activité législative du Parlement est également une question qui a un évident intérêt politique : l'idée que « le Parlement fait la loi » est une croyance répandue. Les réformes successives les plus récentes du Parlement ont toutes annoncé comme objectif celui de la revalorisation de ses pouvoirs, notamment législatifs⁶⁸. Il semble à ce titre que l'on ne puisse se passer d'analyses qui s'intéressent aux conditions réelles d'exercice de ces pouvoirs, et à l'identification des mécanismes qui facilitent ou non l'utilisation d'un pouvoir législatif parlementaire⁶⁹.

C'est donc à la compréhension des mécanismes qui font l'activité législative des députés que cette thèse souhaite contribuer. On a voulu le faire depuis un point de vue cependant assez particulier : celui de la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale.

Paragraphe 2 : Le choix particulier des droits des femmes

A – La Délégation aux Droits des Femmes : le Parlement vu depuis la marge

On a choisi pour cette étude de travailler à partir de la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale. Ce choix peut sembler, de prime abord, contre-intuitif.

⁶⁸ Voir à ce sujet Claire Bloquet, « Twenty Years of Attempts at Reforming Committees. A Tale of Reforms Missing the Mark at the French National Assembly », in Hilmar Rommetvedt et Sven T. Siefken (dir.), *Parliamentary Committees in the Policy Process*, Londres et New-York, Routledge, 2021, à paraître.

⁶⁹ C'est notamment ce qu'ont fait Olivier Costa, Tinette Schnatterer et Laure Squarcioni à propos de la réforme constitutionnelle de 2008, dans *Peut-on revaloriser le parlement français ? Le regard des députés sur la révision constitutionnelle de 2008 et les réformes souhaitables*, Fondation Jean Jaurès, 2012, 125 pages.

Créées – on aura l’occasion de raconter dans quelles conditions⁷⁰ – en 1999, les Délégations aux droits des femmes et à l’égalité des chances entre les hommes et les femmes sont des organes de l’Assemblée nationale et du Sénat. Elles regroupent trente-six membres chacune, représentant les différentes commissions permanentes, et les différents groupes parlementaires à proportion de leur poids total dans l’hémicycle. Elles ont pour mission « *d’informer les assemblées de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l’égalité des chances entre les hommes et les femmes. En ce domaine, elles assurent le suivi de l’application des lois* »⁷¹. Elles produisent des rapports publics et peuvent être saisies pour avis sur certains projets ou propositions de loi particuliers. A l’inverse des commissions, ces groupes ne participent donc pas directement à la procédure législative, puisqu’ils ne peuvent donner que des avis juridiquement non-contraignants.

Le format particulier de la délégation est une création institutionnelle rendue nécessaire par l’adoption de la Constitution de 1958. Avant celle-ci en effet, les constitutions successives avaient accordé au Parlement une assez grande latitude quant à son organisation interne, qui avait à chaque fois mené à la mise en place d’un nombre assez important de groupes stables et spécialisés dans un domaine particulier, à la manière de ce que l’on pourrait aujourd’hui appeler les commissions permanentes (entre quinze et vingt selon les périodes environ)⁷². La V^{ème} rompt avec cette habitude en instaurant à l’article 43 de la nouvelle Constitution une limite de six commissions permanentes par chambre maximum⁷³, en parallèle de la possibilité de créer des commissions spéciales⁷⁴.

L’idée derrière la limitation du nombre de commissions permanentes était alors de lutter contre un instrument de spécialisation parlementaire qui était perçu comme de nature à remettre en cause l’autorité de l’exécutif. Cependant, les contraintes créées par cette impossibilité de former des groupes de travail permanents et plus spécialisés se font rapidement ressentir. Le format de la Délégation est l’une des techniques utilisées pour

⁷⁰ Et ce dès le chapitre 1, qui sera consacré à retracer l’historique de cette création.

⁷¹ Tel que prévu par l’article 6 septies de l’Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

⁷² Pour un historique détaillé des différentes formes prises par cette organisation sous les différentes Républiques, voir Pauline Türk, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^{ème} République*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2005, p.32-34.

⁷³ La réforme constitutionnelle de 2008 a fait passer cette limite de six à huit commissions permanentes, et a instauré un statut particulier pour la commission aux affaires européennes, qui constitue une sorte de « neuvième » commission un peu particulière.

⁷⁴ Les commissions spéciales sont constituées pour l’examen d’un texte de loi particulier, et disparaissent une fois le texte adopté. A l’inverse, les commissions permanentes sont des organes stables, qui sont en charge de tous textes liés à leur domaine de compétences.

contourner l'interdiction constitutionnelle : puisque la Délégation est consultative, et ne dispose pas de prérogatives législatives, elle ne fait pas partie des commissions permanentes dont le nombre est limité⁷⁵, mais permet néanmoins d'avoir au sein du Parlement un groupe permanent au sein duquel les parlementaires peuvent accéder à certaines informations et discuter de thématiques précises. Le format constitue alors un compromis entre les contraintes constitutionnelles et le besoin d'avoir des cadres de travail efficaces au sein du Parlement.

La première de ces Délégations au Parlement français est créée en 1972 et est en charge de la radiodiffusion-télévision française. Il s'agit déjà d'une deuxième tentative : en 1962, la « représentation parlementaire chargée de l'ORTF », créée déjà pour contourner le problème du nombre de commissions permanentes, avait été perçue comme un échec⁷⁶, auquel la Délégation doit venir répondre. Le format n'est pas encore celui qui est devenu classique des délégations qui ont suivi : la délégation est alors commune aux deux chambres, avec un nombre de membres plus restreint, et une activité très limitée⁷⁷.

Elle pose néanmoins les bases pour la création d'autres Délégations : les délégations pour les Communautés européennes sont créées en 1979⁷⁸, et la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques suit de peu la même année. Une délégation pour la planification est créée en 1982, puis les délégations aux Droits des femmes sont créées en 1999, sensiblement en même temps que les délégations à l'aménagement et au développement durable du territoire. Depuis, chaque nouvelle législature récente à l'Assemblée nationale s'est ouverte sur la création d'une nouvelle délégation : au renseignement en 2007, à l'outre-mer en 2012, aux collectivités territoriales et à la décentralisation en 2017. Seules ces trois dernières, et la Délégation aux droits des femmes, existent toujours à date d'écriture de ces lignes à l'Assemblée nationale⁷⁹, les précédentes ayant été supprimées avec le temps, ou transformées en commissions en 2008 pour ce qui s'agit des délégations à l'Union européenne et des délégations au développement durable.

⁷⁵ A notre connaissance cependant, le Conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer sur la compatibilité de ces Délégations à l'article 43 de la Constitution. On aurait pu imaginer, dans le cas contraire, que cet argumentaire ne le convainque pas nécessairement.

⁷⁶ Pour un historique de cette délégation, voir Jean Laporte, « Un nouveau mode de contrôle. Les délégations parlementaires », *Revue française de science politique*, Vol 31, n°1, 1981. p. 121-139.

⁷⁷ *Ibid*, p. 128 notamment.

⁷⁸ L'histoire de leur création est relatée par Olivier Rozenberg, *Les Députés Français et l'Europe*, op. cit., p. 19-75.

⁷⁹ Auxquelles il faudrait ajouter au Sénat une délégation à la prospective, créée en 2009, et une délégation aux entreprises, créée en 2014. La Délégation chargée des collectivités territoriales, si elle n'a été créée qu'en 2017 à l'Assemblée nationale, existait déjà au Sénat depuis 2009.

La Délégation aux droits des femmes est donc la plus ancienne des délégations encore en fonctionnement.

Moins centrales, moins visibles, moins prestigieuses et moins nécessaires au déroulé de la procédure législative que les commissions parlementaires, ces délégations ne semblent pas immédiatement de nature à attirer l'attention de la recherche. Paradoxalement pourtant, elles nous semblent constituer des espaces particulièrement intéressants à investir – et elles n'ont de fait pas été totalement ignorées jusqu'à présent.

En premier lieu, il s'agit de la forme organisationnelle qui connaît le plus de développement au Parlement ces dernières décennies : contrairement aux commissions dont les conditions de création sont beaucoup plus contraintes, les Délégations semblent devenir toujours plus nombreuses. Le travail parlementaire, qui pouvait historiquement être confiné aux commissions et à la séance publique, se déroule désormais aussi en leur sein. A ce titre, elles méritent que l'on comprenne davantage le rôle précis qu'elles remplissent au sein de l'architecture institutionnelle du Parlement. Les conditions de leur création seraient ainsi de nature à éclairer ce que les dirigeants de l'institution parlementaire perçoivent à un moment donné comme des angles-morts de son action, et les fonctions que l'on a besoin de voir remplies. Les délégations sont par ailleurs toutes différentes : le statut de la délégation n'étant pas formellement codifié dans un texte, les pouvoirs et conditions de travail de chaque délégation sont le fruit de compromis négociés au cas par cas, qui les rend toutes uniques et permet ainsi d'observer les conséquences institutionnelles de variations fines dans l'attribution des prérogatives juridiques⁸⁰.

Mais les Délégations présentent également des particularités qui en font de bons points de vue pour saisir l'institution parlementaire. Contrairement aux commissions permanentes dont les attributions sont particulièrement larges et hétéroclites, les délégations ont un champ d'action beaucoup plus étroit, ce qui en fait un meilleur terrain où observer les processus de spécialisation et leurs effets sur le reste de l'activité parlementaire⁸¹. Pour la délégation aux droits des femmes en particulier, il s'agit du seul espace officiellement institué au Parlement dont l'objectif affiché soit la défense des intérêts d'une catégorie spécifique de la population, les femmes : à ce titre, ces délégations

⁸⁰ C'est notamment ce que font dans leurs articles Jean Laporte, *art cité*, ou à Pascal Junghans, « La nouvelle délégation parlementaire au renseignement va-t-elle améliorer l'efficacité des services ? », *Sécurité globale*, vol. 4, no. 2, 2008, p. 85-96.

⁸¹ Olivier Rozenberg a ainsi choisi d'étudier cet aspect sous l'angle de la question des rôles dans Olivier Rozenberg, *Les Députés Français et l'Europe*, *op. cit.* On peut également penser à Bérengère Savinel, « Les paradoxes d'une institution militante. La Délégation aux droits des femmes, « affaire de bonnes femmes » ou nouvelle « carte de visite » ? », *Politix*, vol. 125, no. 1, 2019, p. 191-218.

représentent également des espaces particulièrement pertinents où observer les pratiques de représentation substantielle des parlementaires⁸².

En ce qui concerne l'activité et la capacité législative, le choix peut paraître étonnant : les délégations ne détiennent pas de pouvoir législatif, et ne sont pas des étapes obligées du processus. Néanmoins, on veut arguer du fait qu'il y a un intérêt heuristique certain à décentrer le regard du cœur du processus législatif et à le porter sur ses marges. Parce que les délégations n'ont pas de place juridiquement protégée dans le processus législatif, leurs membres doivent alors faire des efforts pour s'y intégrer : ils donnent ainsi à voir les conditions auxquelles les contributions extérieures sont acceptables, et révèlent les normes de fonctionnement parlementaire avec lesquelles ils peuvent ou non négocier. On voit également les cas dans lesquels ces efforts substantiels valent ou non la peine d'être faits, et donc les contextes qui sont perçus comme plus ou moins porteurs de rétributions pour ceux qui les font. Incapables de se reposer sur des impératifs juridiques et institutionnels, les membres de la délégation qui veulent contribuer à la loi doivent faire l'étalage de toute leur connaissance du jeu parlementaire, et offrent à l'observateur d'en découvrir les règles. A ce titre, ils incarnent très bien la figure, évoquée plus haut, des perdants-inventeurs de la politique sur laquelle William H. Riker suggérait de porter son attention. L'analyse de leurs comportements invite ainsi à reconsidérer les manières d'évaluer la force et la faiblesse institutionnelle.

Par ailleurs, le fait de s'intéresser dans une perspective législative à un espace qui a d'abord et avant tout une fonction consultative d'évaluation des politiques publiques permet également de dépasser la distinction artificielle qui est souvent faite entre le Parlement dans sa fonction de législateur, et le Parlement dans sa fonction de contrôle. Pour reprendre à notre compte les mots de Pierre Avril, « *la distinction faussement claire de la législation et du contrôle présente une valeur surtout formelle qui permet de classer les activités du Parlement selon les procédures (vote de la loi d'une part, vote politique ou procédés informatifs d'autre part) mais en méconnaît l'unité fondamentale* »⁸³, unité fondamentale que l'on va avoir l'occasion de remettre au jour ici. En effet, on arguera que c'est justement ce rôle décalé qui donne à la Délégation son statut particulier dans le processus législatif. On verra ainsi que le fonctionnement de la Délégation, loin de ressembler à celui de l'hémicycle et à ses flamboyantes oppositions par blocs partisans, se rapproche dans son mode de

⁸² Ainsi que le fait par exemple Manda Green, « Safe space et représentation substantive : le cas des délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances », *Raisons politiques*, vol. n° 15, no. 3, 2004, p. 97-110.

⁸³ Pierre Avril, « Le Parlement législateur », *Revue française de science politique*, 31^e année, n°1, 1981, p. 15-31.

fonctionnement des organes qui produisent de l'expertise – et sont à ce titre dans une démarche plus consensuelle et plus horizontale, bien davantage que les commissions permanentes, souvent décrites ainsi, ne le sont réellement⁸⁴ – et que ce sont notamment ces particularités qui constituent pour ses membres autant de portes d'entrée dans le processus législatif.

Encadré 1 : Au-delà de la théorie, quand l'objet s'impose au chercheur

Ce travail de thèse n'a pas toujours eu comme ambition de s'épanouir dans la Délégation aux droits des femmes. Au contraire, cet objet est arrivé dans nos recherches par hasard, et on a longtemps essayé de s'en départir, avant d'accepter, enfin, qu'il se soit tout bonnement imposé.

L'origine de cette recherche commence en 2013 lorsque, dans le cadre d'un dossier de recherche de M1⁸⁵, on est tombé presque par inadvertance sur le débat, qui s'ouvrait alors à l'Assemblée nationale, portant sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel. Alliances transpartisanes, amendements adoptés contre l'avis du gouvernement, proposition de loi qui aboutit, rien ne nous semblait correspondre à l'image que l'on avait alors de l'Assemblée « chambre d'enregistrement ». C'est ce texte, dont le traitement à l'Assemblée nous avait semblé inattendu sous tous les points, qui a commencé à nous intéresser à la procédure législative – la place importante qu'il tient dans la suite de ces développements est aussi la marque de cet intérêt qui lui a longtemps été cantonné. La Délégation n'avait alors fait qu'apparaître sous la surface, comme une étiquette peu claire dont certains députés semblaient se réclamer parfois, sans que l'on sache bien ni à quoi ils faisaient référence, ni dans quel but.

C'est l'année suivante, lors d'un mémoire de M2 qui devait porter cette fois sur un texte plus typique – un projet de loi, avec un fort encadrement gouvernemental, dans le but de faire émerger des logiques plus classiques du débat parlementaire – que l'on a commencé vraiment à prendre en compte l'existence de la Délégation, et à entrevoir ses manières spécifiques de travailler, ses réseaux qui lui permettent des victoires ponctuelles au cours des débats⁸⁶...

⁸⁴ L'idée que les commissions parlementaires sont des espaces pacifiés, favorisant la délibération, est une hypothèse que l'on retrouve dans les *legislative studies* notamment sous la plume de Giovanni Sartori dans les années 1980. Pour le cas de l'Assemblée nationale, Clément Viktorovitch est notamment venu nuancer cette idée et montrer toute la violence performative des réunions de commissions, dans Clément Viktorovitch, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *art. cit.*

⁸⁵ Claire Bloquet, « La variable procédurale dans l'équation parlementaire – Eléments pour une sociologie de la décision à l'Assemblée nationale », Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Master 1 de science politique, 2014, 30 pages hors annexes. Sous la direction de la Professeure Frédérique Matonti.

⁸⁶ Claire Bloquet, « Débattre à l'Assemblée nationale – Étude des mécanismes de la discussion parlementaire à partir de l'exemple de la loi n°2014-873 à l'égalité réelle entre les hommes et les femmes », Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Mémoire de Master 2 Sociologie et institutions du

Lorsque vint le temps de débiter la thèse, en septembre 2015, on avait proposé un projet de thèse portant sur la revalorisation de la capacité législative des députés depuis la réforme constitutionnelle de 2008, un sujet que l'on a jamais pleinement réussi à prendre en main, la difficulté d'attribuer tel ou tel changement à la réforme posant de trop nombreux problèmes méthodologiques et théoriques. On a alors voulu le réorienter et simplement s'intéresser à cette capacité des députés de faire la loi, qui nous intrigue depuis le départ. On a alors cherché un objet empirique sur lequel fonder nos recherches : un texte ou une famille de textes ? Une commission permanente ? Spéciale ? Plusieurs ? Lesquelles ? On a essayé de suivre plusieurs pistes, explorant pour trouver ce qui constituerait le meilleur choix théorique et empirique d'objet. Mais aucune exploration ne nous a permis de trouver un autre objet qui soit à la hauteur de la Délégation aux droits des femmes en termes d'enthousiasme et d'ardeur désespérée des protagonistes. Il a alors fallu se rendre à l'évidence : on s'était attaché à l'intensité des membres de la Délégation aux droits des femmes, à leur créativité procédurale, à leurs manières de se glisser dans les failles du système, et on allait avoir du mal à se réintéresser aux comportements plus modérés et plus attendus des autres espaces parlementaires. L'objet d'étude, plus chatoyant et chaleureux que les autres, s'était imposé de lui-même.

Une fois ce choix arrêté cependant, il est apparu qu'il ouvrait en lui-même une foule de questions de recherche : pourquoi cet espace marginal de la vie parlementaire semblait-il regorger de plus de potentiel que d'autres ? Quelles caractéristiques avait cette Délégation, qui permettaient les comportements étonnants que l'on observait ? Comment ces députés de second rang se retrouvaient-ils perpétuellement au cœur de l'action, au point qu'il nous avait été strictement impossible de les ignorer ? L'objet même de la Délégation, plus qu'un point d'entrée dans le monde parlementaire, devenait lui-même interrogation, et révélateur des normes qu'il venait déranger.

Le fait que le choix de l'objet se soit porté sur un organe spécifiquement consacré aux droits des femmes n'est pas sans présenter des intérêts scientifiques spécifiques également.

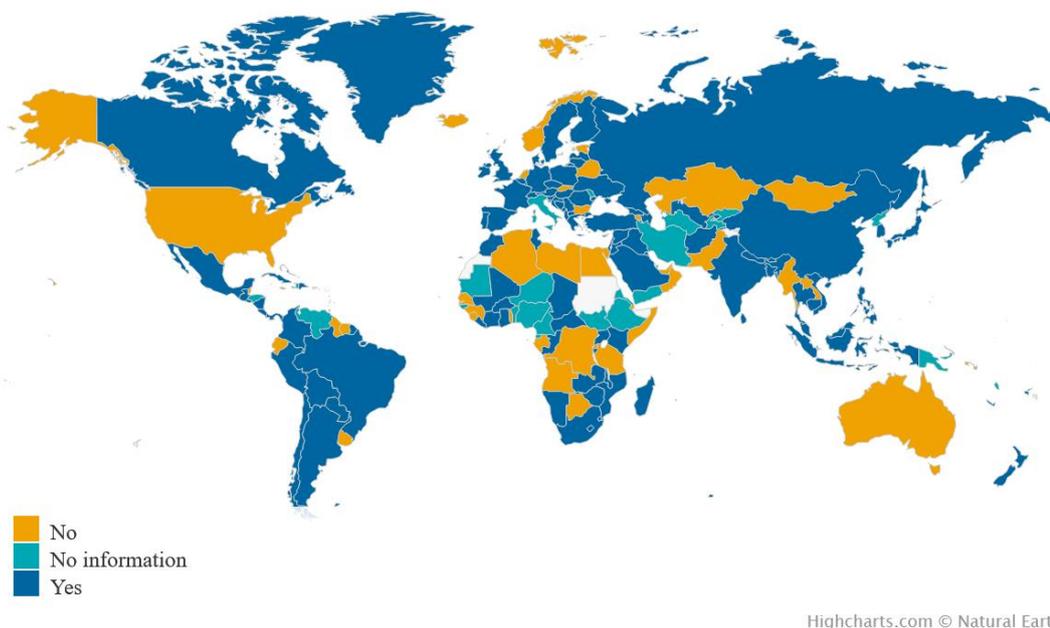
B – Le Parlement au prisme des droits des femmes

Il n'est pas très étonnant de trouver, au sein du Parlement français, un espace qui soit consacré aux droits des femmes. Le fait de dédier une structure un peu particulière à cette question spécifique est un choix institutionnel fréquent dans les Parlements à travers le monde : au 31 décembre 2020, sur les 192 Etats recensés sur la base de données de l'Union Inter-Parlementaire (IPU), 104 ont un organe consacré spécialement à la question des droits des femmes (Figure 1)⁸⁷.

politique, 2015, 138 pages (hors annexes). Sous la direction du Professeur Daniel Gaxie.

⁸⁷ Pour une histoire du développement de ces organes au travers le monde, voir Marian Sawyer,

Figure 1 : Carte du monde des Parlements dotés d'un organe spécialisé consacré aux droits des femmes, telle que présentée sur le site de l'IPU



La multiplication de ces organes parlementaires spécifiques s'est accompagnée, ces dernières années, de l'apparition de travaux qui cherchent à mesurer les particularités de ces espaces. En réponses aux limites théoriques et empiriques⁸⁸ des travaux essayant de déterminer la « masse critique »⁸⁹ à partir de laquelle les femmes seraient assez nombreuses dans des positions de pouvoir pour qu'une institution se mette à prendre en compte la représentation des femmes, l'argument a été fait, notamment dans le contexte des études parlementaires, de se détourner de la question de la masse critique pour se concentrer sur l'analyse des comportements des « acteurs critiques »⁹⁰ : des acteurs individuels ou

« Beyond Numbers: The Role of Specialised Parliamentary Bodies in Promoting Gender Equality », *Australasian Parliamentary Review*, vol. 30, n°1, 2015, p. 105-122, p.106-107 spécifiquement.

⁸⁸ Résumées notamment par Sarah Childs et Mona Lena Krook, « Should Feminists Give Up on Critical Mass? A Contingent Yes », *Politics & Gender*, 2: 4, 2006, p. 522-530, mais dont on peut également retrouver des éléments dans Karen Beckwith, « Numbers and Newness: The Descriptive and Substantive Representation of Women », *Canadian Journal of Political Science*, 40: 1, 2007, p. 27-49, ou Karen Beckwith et Kimberly Cowell-Meyers, « Sheer Numbers: Critical Representation Thresholds and Women's Political Representation », *Perspectives on Politics*, 5:3, 2007, p. 553-565, Sandra Grey, « Does Size Matter? Critical Mass and New Zealand's Women MPs », *Parliamentary Affairs*, 55: 1, 2002, p. 19-29, ou encore Donley T. Studlar et Ian McAllister, « Does a Critical Mass Exist? A Comparative Analysis of Women's Legislative Representation Since 1950 », *European Journal of Political Research*, 41: 2, 2002, p. 233-253.

⁸⁹ Le concept est généralement attribué à Drude Dahlerup, « From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics », *Scandinavian Political Studies*, 11: 4, 1988, p. 275-297.

⁹⁰ Notamment par Sarah Childs et Mona Lena Krook, « Analysing Women's Substantive Representation:

collectifs, « *qui sont eux-mêmes à l'origine de propositions de politiques publiques et/ou en incitent d'autres à prendre des mesures pour promouvoir les politiques favorables aux femmes* »⁹¹.

Dans cette démarche, les espaces dédiés à la représentation des femmes ont bénéficié d'une attention particulière. A la suite de l'article séminal de Marian Sawer en 2015⁹², qui retraçait l'historique du développement de ces organes et les premiers éléments de connaissances – principalement institutionnels – dont on disposait à leur sujet, un numéro de *Parliamentary Affairs* est dédié à la question des « *Specialised Parliamentary Bodies and Gender Representation* » en octobre 2016⁹³, qui regroupe huit contributions traitant à la fois d'études de cas de Parlements nationaux et supra-nationaux, et de comparaisons de grande ampleur. Courant 2020, un nouveau numéro de revue, de *Politics, Groups and Identities* cette fois, est consacré à la question des « *New Critical Actors: Gender-Focused Parliamentary Bodies* »⁹⁴. Ces travaux sont récents, avec encore une grande marge de progression et de systématisation. Néanmoins, les premiers résultats qui en ressortent plaident en faveur de l'intérêt d'accorder une attention particulière à ces organes parlementaires spécialisés dans les questions de genre : le constat que ces espaces, souvent marginaux et peu dotés, semblent réussir très fréquemment à se faire une place dans l'organisation institutionnelle du Parlement⁹⁵, et à utiliser avantageusement leurs réseaux personnels et les règles procédurales de la chambre⁹⁶ afin d'obtenir une influence sur les textes législatifs en bout de processus⁹⁷ – se comportant ainsi comme de véritables acteurs critiques – tend à aller dans le sens d'une remise en cause du fonctionnement parlementaire tel qu'on pensait l'avoir compris. Ces analyses mettent ainsi au jour des nuances et des complexités du jeu parlementaire qui méritent d'être creusées, et qui sont également de nature à venir

From Critical Mass to Critical Actors », *Government and Opposition*, n°44, 2009, p.125-145.

⁹¹ *Ibid*, p. 138. En anglais : « *who initiate policy proposals on their own and/or embolden others to take steps to promote policies for women* ».

⁹² Marian Sawer, *art. cit.*

⁹³ *Parliamentary Affairs*, Vol. 69, n°4, 2016, p. 745-875.

⁹⁴ *Gender, Groups and Identities*, Vol 8, n°3, 2020, p. 615-660.

⁹⁵ Par exemple, Niki Johnson et Cecilia Josefsson, « *A New Way of Doing Politics? Cross-Party Women's Caucuses as Critical Actors in Uganda and Uruguay* », *Parliamentary Affairs*, Vol. 69, n°4, 2016, p. 845-859.

⁹⁶ Par exemple, Petra Ahrens, « *The Committee on Women's Rights and Gender Equality in the European Parliament: Taking Advantage of Institutional Power Play* », *Parliamentary Affairs*, Vol. 69, n°4, 2016, p. 778-793 ou pour un exemple plus ancien, Jackie Steele, « *The Liberal Women's Caucus* », *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 25, n°2, 2002, p.13-19.

⁹⁷ Par exemple Anne Maria Holli et Mette Marie Stæhr Harder, « *Towards a Dual Approach: Comparing the Effects of Parliamentary Committees on Gender Equality in Denmark and Finland* », *Parliamentary Affairs*, Vol. 69, n°4, 2016, p. 794-811.

questionner ce que la littérature comprend le plus souvent comme des signes de force et de faiblesse institutionnelle⁹⁸. A ce titre, l'analyse entend également s'inscrire dans cette littérature émergente qui prend au sérieux les particularités de ces espaces parlementaires qui connaissent une généralisation rapide.

Par ailleurs et de manière plus générale, on se place également dans la continuité des travaux portant sur le Féminisme d'Etat à l'échelle de la France. Notamment autour des débats sur la parité en politique au tournant des années 2000, une série de travaux ont en effet pris en compte les particularités de l'action des femmes dans différentes sphères de l'Etat. On pense notamment et avant tout à l'ouvrage d'Anne Révillard qui, dans le cadre d'une comparaison avec le Québec, retrace à la fois l'historique et les particularités de fonctionnement de l'administration des droits des femmes⁹⁹, mais aussi à l'ouvrage de Laure Bereni, qui montre les spécificités des mouvements sociaux liés à la cause des femmes – dessinant selon ses propres termes un « *espace de la cause des femmes* » – et leurs interactions avec différents représentants politiques dans le cadre du débat sur les lois parité¹⁰⁰. Les travaux portant ensuite sur la parité ont, logiquement, principalement pris en compte la question de l'élection : profil des nouvelles élues, mise en avant des spécificités féminines lors des campagnes ou de la prise de rôle¹⁰¹... Si la question des femmes à l'Assemblée nationale a déjà été partiellement traitée par Catherine Achin¹⁰², c'est là aussi avant tout sous l'angle de l'élection, de l'accès des femmes au Parlement, et des contraintes de rôle qui pèsent sur elles une fois élue. La question des effets sur le travail législatif de cette féminisation – du féminisme parlementaire, d'une certaine manière – reste encore largement ouverte à ce stade.

La Délégation aux droits des femmes constitue à ce niveau un corollaire du débat sur la parité : créée dans son sillage, elle vient notamment compenser le fait que les élections législatives, du fait du scrutin uninominal, échappent largement aux exigences paritaires. Or, la logique des quotas électoraux s'appuie traditionnellement sur le présupposé que l'entrée de davantage de femmes en politique conduira à une meilleure prise en compte de leurs

⁹⁸ C'est notamment l'objectif de Lenita Freidenvall et Josefina Erikson, « The speaker's gender equality group in the Swedish parliament – a toothless tiger? », *Gender, Groups and Identities*, Vol 8, n°3, 2020, p. 627-636.

⁹⁹ Anne Révillard, *La cause des femmes dans l'État. Une comparaison France-Québec*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2016, 266 pages. La création des délégations y est d'ailleurs évoquée brièvement, p.69-70.

¹⁰⁰ Laure Bereni, *De la cause à la loi, op. cit.*.

¹⁰¹ Les références seraient ici très nombreuses, mais on pense notamment au numéro spécial de la revue *Politix* consacré à cette question en 2002 et coordonné par Éric Fassin et Christine Guionnet : « La parité en pratique », *Politix*, 15 (60), 2002, p. 11-166.

¹⁰² Catherine Achin, *Le mystère de la chambre basse, op. cit.*

intérêts : l'entrée par la Délégation permet de se poser la question des effets d'une prise en compte des femmes, non pas au niveau du recrutement du personnel politique, mais au niveau institutionnel. Si la question des effets de la création de la Délégation sur la question de la représentation substantive ont déjà été abordés par Manda Green¹⁰³, et la question de l'effet sur les carrières parlementaires traitée par Bérangère Savinel¹⁰⁴, on souhaite ici s'attacher à approfondir leurs résultats et à poser la question des effets sur la pratique parlementaire et les résultats législatifs.

Section 2 : Le travail législatif des parlementaires, jeu d'échelles

Cette recherche part donc d'un mystère : le Parlement est décrit comme un espace peu intégré à la construction des politiques publiques, où il n'est que peu voire pas possible pour les parlementaires d'avoir une influence sur la production législative. Pourtant, des acteurs y investissent leur temps et leur énergie, et il arrive que des mobilisations réussissent, y compris contre l'avis ou avec peu de soutien du gouvernement, et constituent une force de changement politique. Comment cela s'explique-t-il ? La question qui sera la nôtre ici est donc de comprendre les conditions d'investissement des parlementaires dans l'activité législative, et ses effets sur le jeu politique.

Cette question implique un présupposé, qui est celui de ne pas limiter sa compréhension du travail législatif à un seul travail d'écriture, de légistique, mais d'y inclure également toutes les activités auxiliaires qui le composent et notamment le travail de conviction de ses opposants, de négociation et de création de compromis au sein de son groupe parlementaire, de présentation à l'opinion publique, de justification, de production de données... Un travail multiforme donc, et avant tout un travail social, fait d'une multitude d'interactions humaines, et pas seulement de dialogue de soi avec sa page blanche. Par ailleurs, répondre à cette question implique nécessairement de saisir le Parlement, comme il est vécu par ses membres, dans ses différents aspects à la fois : en même temps espace de représentation, de production de discours, de construction de carrières politiques, d'écriture technique de normes juridiques ... Et donc de nous appuyer alternativement sur différents concepts et corpus de littérature qui les ont analysés, dont les hypothèses seront exposées dans les chapitres correspondants. Néanmoins, on souhaite dès à présent évoquer trois ensembles d'hypothèses qui ont servi de fil directeur à l'ensemble de ce travail.

¹⁰³ Manda Green, « Safe space », *art. cit.*

¹⁰⁴ Bérangère Savinel, « Les paradoxes d'une institution militante », *art. cit.*

Question 1 : S'investir dans le travail législatif, une question individuelle ?

Comment on « gagne », en politique, comment est-ce qu'on s'impose ? La question des conditions de l'autorité politique a déjà été largement abordée dans les travaux de sociologie politique plus générale, et cette littérature nous offre des hypothèses de recherche à partir desquelles commencer notre réflexion. L'hypothèse la plus classique, quand il s'agit d'expliquer la liberté relative dont disposent certains élus par rapport à leur groupe partisan, est celle des capitaux politiques : plus un élu dispose, personnellement, de capital politique, plus grande est la marge de manœuvre dont il peut profiter, puisque son nom même apporte au parti des chances d'élection, et que la perspective de perdre l'accès au capital politique collectif représente un risque moins grand pour lui¹⁰⁵. C'est notamment le résultat auquel aboutit Cécile Vigour, lorsqu'elle met en relation les ressources des députés et leur manière de se représenter leur rôle : « *les « héritiers », qui peuvent s'appuyer sur leur capital politique familial, ainsi que les députés élus depuis longtemps (au moins cinq mandats)* »¹⁰⁶ sont ainsi ceux qui se déclarent les plus libres, les moins concernés par la discipline partisane et qui estiment que leur influence est la plus forte. A l'inverse, « *les femmes et les titulaires de leur premier mandat de député, ceux qui ne bénéficient pas d'une socialisation familiale à l'exercice de fonctions politiques valorisées et du capital politique associé* » sont plus soumis à la discipline partisane et considèrent leur influence comme beaucoup plus faible¹⁰⁷. Les capitaux personnellement détenus par les députés devront donc être mesurés et mis en rapport avec leur influence politique à un moment donné. On verra cependant que les victoires de la Délégation peinent à être expliquées, en dehors de cas très ponctuels, par le capital politique personnel de ses membres : si ce type de capital joue un rôle déterminant dans les relations personnelles d'un élu à son parti, dans le cadre d'une investiture pour une campagne électorale par exemple, il ne semble pas qu'il pèse aussi lourd dans le cadre des relations très collectives qui se jouent autour de l'adoption d'une loi, ou en tout cas qu'il soit possible d'en compenser la faiblesse autrement.

Il va donc nous falloir poser des hypothèses alternatives quant au type de capitaux qui sont valorisés dans le cadre du processus législatif à l'Assemblée. La littérature parlementaire nous offre ici d'autres options : ainsi l'expertise et les compétences techniques reviennent régulièrement dans les travaux comme des ressources importantes pour faire

¹⁰⁵ C'est notamment l'idée défendue dans l'article classique de Frédéric Sawicki, « La marge de manœuvre des candidats par rapport aux partis dans les campagnes électorales », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°63, 1992, p.5-16

¹⁰⁶ Cécile Vigour, « La représentation parlementaire en France », *art. cit*, p. 90.

¹⁰⁷ *Ibid*, p. 91.

avancer efficacement ses intérêts en termes de législation¹⁰⁸. Olivier Rozenberg, travaillant sur l'eupéanisation des rôles parlementaires, donne également sa chance à cette hypothèse, sans que celle-ci ne se vérifie totalement dans son cas : il conclut au contraire que la spécialisation dans les questions européennes « *n'aide pas à faire carrière* »¹⁰⁹, et se solde par une « *difficulté [...] à monnayer [les] efforts et [l']expertise contre de l'influence et une certaine reconnaissance institutionnelle* »¹¹⁰. On devra donc déterminer si la maîtrise technique d'une question constitue ou non une ressource cruciale, que les acteurs recherchent, à la fois pour donner du sens à leur investissement et accéder possiblement à une forme d'influence politique.

Une autre hypothèse qui pourrait être faite, en s'appuyant sur les deux précédentes, serait celle d'une Délégation qui agirait comme un espace de socialisation au travail parlementaire, qui viendrait compenser le défaut de capital politique et de maîtrise technique des sujets. En arrivant à la Délégation aux droits des femmes, les députés peu dotés en ressources recevraient ainsi une opportunité de travailler davantage, dans un groupe plus restreint, d'être en charge de rapports : autant d'occasions supplémentaires pour eux d'apprendre les règles du jeu parlementaire, et ainsi d'augmenter aussi bien l'intérêt qu'ils trouvent à s'y investir que leurs compétences techniques. Le passage par la Délégation servirait ainsi de « rattrapage » de formation au métier de député pour les nouveaux venus.

Ces hypothèses, et les travaux sur lesquels elles s'appuient, ont toutes en commun le fait de considérer les parlementaires à l'échelle individuelle. Cette perspective est en effet la plus pertinente lorsque l'on s'intéresse à la question des carrières politiques notamment, nécessairement individuelles. Elle nous semble cependant inadaptée à rendre compte des dynamiques du travail parlementaire. En effet, elle implique en premier lieu de considérer que ce sont les députés, et eux seuls, qui sont impliqués dans le travail législatif. Ce serait oublier, ici, la multiplicité des acteurs qui participent à la création législative : ministres et leurs équipes tout d'abord, mais aussi fonctionnaires de l'Assemblée nationale, salariés des groupes politiques, groupes d'intérêts et experts auditionnés ou mobilisés en dehors du Parlement... Les députés eux-mêmes ne sauraient être exclusivement considérés comme des acteurs individuels¹¹¹ : les collaborateurs, employés par chaque député, constituent ainsi une

¹⁰⁸ On pense notamment à Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais, « Une catastrophe au Parlement » *art. cit.*, et dans une certaine mesure à Marc Milet, « Pour une sociologie législative », *art. cit.*

¹⁰⁹ Olivier Rozenberg, *Les députés français et l'Europe*, *op. cit.*, p. 255.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 296.

¹¹¹ Selon des logiques assez similaires à celles expliquées par Jean-Michel Eymeri-Douzans sur le ministre au sein de son cabinet ministériel : voir Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Le ministre n'est plus

véritable cellule de travail, où l'on trouve souvent l'essentiel de la compétence technique dont les députés font ensuite usage dans leurs discours.

En second lieu, cette considération exclusivement individuelle des parlementaires, transposée à l'étude du travail parlementaire, impliquerait également de considérer que la somme des actions individuelles effectuées par les députés permettrait d'expliquer les résultats législatifs. Or, les manières qu'ont les acteurs de décrire leur propre activité vont également à l'encontre de cette idée. Dans leur guide à l'intention des néo-députés intitulé *Manuel de survie à l'Assemblée nationale. L'art de la guérilla parlementaire*¹¹², Jean-Jacques Urvoas et Magali Alexandre décrivent la vie parlementaire comme une succession ininterrompue de coups stratégiques qui ne sont jamais présentés comme individuels, mais toujours le fait de sous-groupes comparés à des groupes armés : « *La vie parlementaire, c'est avant tout un champ de bataille permanent où se succèdent guerres de tranchées et opérations commandos. C'est le théâtre de manœuvres d'un conflit qui ne cesse à peu près jamais. Les armistices y sont toujours brefs, les revanches, méthodiquement préparées et les rancœurs, tenaces. On y croise des snipers comme des soldats de troupe, des généraux comme des agents de renseignement* »¹¹³. Le jeu politique, loin d'être uniquement une affaire de personne, devient un jeu profondément collectif, où les coups qui portent sont le résultat d'un jeu de billard à trois bandes et à multiples inconnues. Et on ne saurait se satisfaire d'expliquer l'issue d'une guerre par les seules dispositions de chacun des soldats.

Si les hypothèses qui tiennent aux députés pris dans leur individualité doivent avoir une place dans notre analyse, l'utilisation d'un appareillage théorique qui rend compte des contraintes collectives qui pèsent sur les individus est également nécessaire.

Question 2 : L'institution comme contrainte, l'institution comme ressource

C'est la littérature de la sociologie des institutions qui doit être mobilisée ici. Le Parlement se prête en effet tout particulièrement à son programme de recherche, qui implique de faire apparaître « *tout ce qui pèse, en un sens, sur les acteurs [...], tout ce qui est par conséquent susceptible d'assurer un minimum de cohérence dans les conduites des membres, d'unifier partiellement leurs façons de se comporter, voire de modeler leurs*

une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle », in Jean-Michel Eymeri-Douzans (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 553-598.

¹¹² Jean-Jacques Urvoas et Magali Alexandre, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale. L'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012, 256 pages.

¹¹³ *Ibid*, p. 14.

conceptions du juste et de l'inique, du licite et de l'inacceptable »¹¹⁴. Les impératifs de la vie parlementaire sont très nombreux, et leur poids presque écrasant est régulièrement décrit.

On pense d'abord et avant tout à la règle de la discipline partisane : le fonctionnement de l'Assemblée nationale est ainsi organisé, juridiquement et pratiquement, sur l'existence des groupes parlementaires partisans, dans lesquels la plupart des députés sont inscrits. Les règles – implicites le plus souvent, parfois formalisées dans les statuts des groupes parlementaires, notamment à gauche – précisent que l'on attend des députés d'un même groupe qu'ils témoignent d'une forme de solidarité les uns avec les autres, et qu'à l'inverse ils accueillent avec froideur les initiatives venues d'autres groupes politiques, principalement dans le cas de groupes de part et d'autres de la délimitation majorité/opposition. On attend également, au sein du groupe majoritaire, une forme de loyauté vis-à-vis des initiatives du gouvernement. Ces limitations sont admises par la plupart des parlementaires comme faisant partie de la conception qu'ils ont de leur rôle¹¹⁵. C'est à cause de l'existence de ces règles, souvent rappelées lorsqu'il est question de l'Assemblée nationale, que certains auteurs reprennent, sans la questionner outre-mesure, la vision de l'Assemblée comme chambre d'enregistrement, comme on a pu le décrire plus haut : le postulat est alors que les règles s'appliquent, et que l'institution l'emporte sur l'individu¹¹⁶.

Or, la Délégation aux droits des femmes, on aura l'occasion d'y revenir, se détache assez significativement de ces attentes traditionnelles de l'Assemblée nationale : au contraire, Manda Green¹¹⁷ comme Bérange Savinel¹¹⁸ notent toutes deux – et on soutiendra leur constat – la possibilité d'alliances transpartisanes, y compris contre les groupes parlementaires d'origine des membres de la Délégation, comme une particularité de la Délégation. Cet élément tend à imposer l'hypothèse selon laquelle la Délégation permet aux députés de rompre avec les attentes institutionnelles, et constitue, d'une manière ou d'une autre, un espace de relative liberté.

On peut ainsi faire l'hypothèse que la Délégation permet la mise en place d'« adaptations secondaires ». Ce concept, né sous la plume d'Erving Goffman dans le cadre de son analyse sur les institutions totales, a été ensuite réutilisé dans d'autres contextes, et

¹¹⁴ Jacques Lagroye, *La vérité dans l'Église catholique. Contestations et restauration d'un régime d'autorité*, Paris, Belin, coll. Sociologiquement, 2006, p. 12-13.

¹¹⁵ C'est notamment ce que constate Cécile Vigour, « La représentation parlementaire en France », *art. cit.*, p. 92.

¹¹⁶ Pour une réflexion plus complète sur les limites de ce postulat, et la présentation de la littérature sur justement les pratiques subversives qui viennent le contredire, voir Delphine Dulong, « Au-dedans et en dehors : la subversion en pratique », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'Institution*, Paris, Belin, 2010, p. 249-265.

¹¹⁷ Manda Green, « Safe space et représentation substantive », *art. cit.*

¹¹⁸ Bérange Savinel, « Les paradoxes d'une institution », *art. cit.*

notamment par Muriel Darmon¹¹⁹ dans le cadre de ce qu'elle appelle les institutions « enveloppantes »¹²⁰, comme le sont les classes préparatoires aux grandes écoles. Ces adaptations secondaires mettent la connaissance fine de l'institution et de ses failles au service des intérêts personnels des acteurs, qui parviennent ainsi à exploiter les règles de l'institution pour obtenir des résultats non prévus par elle¹²¹. Dans le cas qui nous intéresse, on va ainsi supposer qu'il existe des règles institutionnelles qui peuvent être exploitées afin de se créer un espace d'influence.

Autre possibilité : le fait que les députés puissent parfois avantageusement jouer de l'incompatibilité entre différentes prescriptions de rôle afin de paraître se conformer au comportement attendu, tout en l'évitant : par exemple, l'impératif de discipline partisane n'est pas nécessairement compatible avec l'impératif d'être un bon représentant, au sens de porter directement les revendications de ses administrés. L'impératif de discipline partisane lui-même n'est pas totalement clair : s'agit-il d'un impératif de loyauté vis-à-vis des collègues du groupe parlementaire, ou du gouvernement ? Si vis-à-vis du gouvernement, quelle injonction gouvernementale doit l'emporter lorsque les ordres peuvent être perçus comme contradictoires ? A ce titre, la participation à la Délégation donnerait aux parlementaires un ensemble supplémentaire d'attentes institutionnelles entre lesquelles alterner, afin de choisir l'attitude la plus intéressante pour eux dans un contexte donné.

Le fait que la délégation constitue un format institutionnel différent des autres espaces parlementaires implique en effet que la posture de « bon » membre de la Délégation ait pu se construire différemment de celle du « bon » député ou celle du « bon » membre de commission : si elle s'est assurément construite à partir de ces figures, le décalage est aussi susceptible de créer une divergence, et donc un conflit entre ces différentes prescriptions de rôles. C'est ainsi, en d'autres termes, ce qu'explique Marian Sawer à propos des organes parlementaires destinés aux droits des femmes, quand elle explique que l'existence de ces

¹¹⁹ Muriel Darmon, *Classes préparatoires. La fabrique d'une jeunesse dominante*, Paris, La Découverte, coll. Sciences humaines et sociales, 2015, 328 pages.

¹²⁰ Si les Parlements ne répondent pas à la définition des institutions totales, on pourrait argumenter que leur proximité avec les institutions dites-enveloppantes est plus grande : proches des institutions totales en ce qu'elles sélectionnent les entrants dans l'institution et constituent une rupture potentiellement violente d'avec leur milieu d'origine, avec notamment la mise en place de règles de conduite strictes et une entrée de l'institution jusque dans certains aspects de la vie privée, elles s'en distinguent par leur ouverture plus grande au monde extérieur, par le soin apporté à l'individualisation du traitement de ses membres, perçus comme individuellement importants.

¹²¹ Dans les mots d'Erving Goffman, les adaptations secondaires sont des « *practices that do not directly challenge staff but allow inmates to obtain forbidden satisfactions or to obtain permitted ones by forbidden means. These practices are variously referred to as "the angles", "knowing the ropes", "conniving", "gimmicks", "deals" or "ins"* ». Dans Erving Goffman, *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, New York, Anchor Books, 1961, p. 54.

espaces « *facilite les actes critiques des acteurs* » en offrant une « *influence et une légitimité* » à ses membres, mais aussi « *une référence alternative à la norme parlementaire dominante* »¹²², à partir de laquelle ces individus peuvent donc prendre des positions différentes de celles qui seraient prescrites dans d'autres espaces parlementaires. C'est la reprise ici d'une hypothèse classique du néo-institutionnalisme, selon laquelle c'est l'institution elle-même, telle qu'elle est construite et telles que ses règles sont établies, qui provoque ses propres résultats¹²³.

On suppose ici donc que ces jeux sur les prescriptions de rôles et sur les procédures disponibles créent des situations de « *transgressions tolérées* », d'« *ordre négocié* ». L'institution existe aussi au travers des discours à son sujet, et d'un univers de sens que partagent ses membres. Les pratiques désignées ou non comme légitimes évoluent, au fur et à mesure que des acteurs parviennent à imposer un nouveau discours sur celles-ci¹²⁴ : on fait l'hypothèse ici que la promotion, par une multitude de petites interactions, de certaines prescriptions de rôle et d'une certaine conception du Parlement perçues comme légitimes mais en léger décalage avec les normes dominantes permet aux députés de bénéficier, dans les marges qu'ils s'aménagent pour eux-mêmes, de davantage de libertés qui leur permettent alors de réinsuffler du sens et du plaisir dans leur engagement – « *une condition nécessaire au maintien de l'illusio* »¹²⁵ - et ainsi de faire perdurer l'institution, qui a alors tout intérêt à laisser se tenir certaines transgressions.

La sociologie des institutions, cependant, permet surtout de penser le comportement d'individus au sein du collectif. Si les hypothèses qui en sont issues donnent des pistes sérieuses, on doit aussi prendre en compte la dimension profondément collective de l'action parlementaire telle qu'on l'a observée, et donc saisir également le travail législatif comme une action collective.

¹²² Citations tirées de Marian Sawer, « *Beyond Numbers* », *art. cité*, p. 109 et 121. Traduction personnelle, pour le texte original : « *Such bodies may facilitate the critical acts of individuals but their institutionalised focus on gender equality provide a legitimacy that might otherwise be lacking. [...] Such bodies provide an alternative reference point to dominant parliamentary norms as well as a platform for gender-focused debate. They can provide leverage and legitimacy beyond that of individual parliamentarians.* »

¹²³ C'est notamment le résultat auquel arrive Jennifer M. Piscopo dans « *Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: Women's Legislative Committees and Caucuses in Latin America* », communication lors de l'International Political Science Association World Congress, Montreal, 19-25 juillet 2014, 43 pages.

¹²⁴ Ainsi que l'explique notamment Delphine Dulong, « *Au-dedans et en dehors* », *art. cit.*, p. 250-253.

¹²⁵ Choukri Hmed et Sylvain Laurens, « *Les résistances à l'institutionnalisation* », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 144.

Question 3 : Le travail législatif comme action collective

Il est fréquent, dans la littérature spécifique sur les organes parlementaires dédiés aux droits des femmes notamment, de noter la propension de ces organes à générer de l'action proprement collective, à faire agir les parlementaires qui en sont membres – le plus souvent des femmes – comme un groupe organisé à part entière, distinct des autres organes parlementaires, avec une solidarité propre qui contredit les allégeances partisans habituelles. C'est par exemple le constat fait par Jennifer Piscopo sur les cas de l'Argentine et du Mexique, pour lesquels elle note qu'une analyse de ces espaces ne peut se contenter de « *simplement agréger le comportement individuel des femmes députées* », mais doit également prendre en compte le fait que « *les institutions créent des plateformes au travers desquelles les femmes députées agissent consciemment et délibérément comme un groupe* »¹²⁶. C'est également l'une des conclusions de l'article de Marian Sawer, déjà cité, ou de Sonia Palmieri sur le cas un peu différent du réseau international des femmes parlementaires du Commonwealth¹²⁷. Dans tous ces cas, les espaces en question sont présentés comme au moins partiellement efficaces, en raison de cette spécificité d'un fonctionnement collectif, consensuel et peu hiérarchisé.

Le constat que ces espaces, généralement marginaux institutionnellement, incitent à l'action collective qui leur permet de s'imposer pose cependant plus de questions que cela n'en résout. Quelles sont en effet les raisons pour lesquelles ces espaces spécifiques pousseraient davantage leurs membres à ce type de comportement particulier ?

L'une des hypothèses traditionnellement faite pour expliquer cette influence particulière est la proximité – jusqu'à une certaine forme de confusion parfois – entre institutions consacrées aux droits des femmes et les mouvements des droits des femmes¹²⁸ : les membres de ces organes institutionnels particuliers seraient en effet le plus souvent issus plus ou moins directement du mouvement féministe, et seraient dans une position de « double-allégeance »¹²⁹, vis-à-vis du mouvement et de leur institution : ce multi-

¹²⁶ Jennifer M. Piscopo, « Inclusive Institutions », *art. cit.*, p.2. Traduction personnelle. Le texte original : « By contrast, this approach does not simply aggregate female legislators' individual behavior, but analyzes how institutions create platforms through which female legislators consciously and deliberately act as a group ».

¹²⁷ Sonia Palmieri « Finding a space for women's intersectionality? A review of Commonwealth Women Parliamentarians », *Politics, Groups, and Identities*, Vol 8, n°3, 2020, p.637-647.

¹²⁸ Voir par exemple Laure Bereni et Anne Revillard. « Un mouvement social paradigmatique ? Ce que le mouvement des femmes fait à la sociologie des mouvements sociaux », *Sociétés contemporaines*, vol. 85, no. 1, 2012, p. 17-41, mais aussi Marian Sawer, Alicia Turner, « Specialised Parliamentary Bodies: Their Role and Relevance to Women's Movement Repertoire », *Parliamentary Affairs*, Vol. 69, n°4, 2016, p. 763–777.

¹²⁹ Un mécanisme particulièrement décrit par Hester Eisenstein pour le cas australien dans *Inside Agitators: Australian Femocrats and the State*, Sydney, Allen & Unwin et Philadelphie, Temple University

positionnement est illustré par le nom qu'on leur attribue, celui de « fémocrates ». De ce fait, elles importeraient dans l'institution des objectifs, des répertoires d'action et des savoir-faire militants, qui faciliteraient une certaine forme d'influence. L'hypothèse, on va le voir, n'est sans doute pas importable telle quelle dans le cas qui nous intéresse : l'idée, de prime abord, contrevient à l'idée même de l'impératif de la discipline partisane, et par ailleurs la plupart des membres de la Délégation n'ont pas de rapports antérieurs avec les associations qui défendent les mêmes questions. Au contraire, la majorité des députés, militants avant tout au sein de leurs partis respectifs, paraissent assez loin de l'espace des mouvements sociaux. Mais on peut néanmoins faire l'hypothèse que la proximité avec un mouvement social organisé constitue un avantage pour les parlementaires, qu'il s'agisse de la possibilité de disposer de savoir-faire et de techniques militantes, de ressources humaines ou argumentatives, ou de pouvoir donner du poids à l'idée que l'action parlementaire est portée par un impératif de représentativité – un impératif qui fait partie des prescriptions du rôle parlementaire.

Cette hypothèse n'est pas la seule à pouvoir expliquer cette propension à l'action groupée au sein et sous le patronage de la Délégation aux droits des femmes. On peut en effet aussi penser que la Délégation en elle-même centralise du capital social, qui manque individuellement aux parlementaires de second rang qui la composent pour agir. Défini par Pierre Bourdieu comme « *l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées, d'interconnaissance ou d'interreconnaissance [...], [relations qui sont] le produit de stratégies d'investissement social consciemment ou inconsciemment orientées vers l'institution ou la reproduction de relations sociales directement utilisables* »¹³⁰, le capital social est généralement entendu comme une ressource détenue à l'échelle de l'individu – bien que son volume ne puisse être mesuré qu'en prenant en compte les capitaux détenus par les personnes avec lesquelles l'individu est en relation. Il est cependant possible de le considérer à l'échelle d'un groupe : c'est par exemple ce que font Olivier Godechot et Nicolas Mariot dans leur étude des recrutements académiques en science politique¹³¹. S'appuyant sur les définitions données du capital social par James Coleman et Pierre Bourdieu, ces derniers décrivent en effet la manière dont les groupes stabilisés canalisent et valorisent un capital social spécifique, supérieur en volume à celui de la somme de ses membres et susceptible de

Press, 1996, 286 pages.

¹³⁰ Pierre Bourdieu, « Le capital social », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 31, 1980, p. 2.

¹³¹ Olivier Godechot et Nicolas Mariot dans « Les deux formes du capital social. Structure relationnelle des jurys de thèses et recrutement en science politique », *Revue française de sociologie*, vol. 45, no. 2, 2004, p. 243-282.

profiter collectivement à tous pour peu qu'ils agissent pour le maintien du groupe : « *Au final, une structure relationnelle dense et cohésive est le support d'un groupe, lequel ajoute son propre pouvoir de groupe au pouvoir de chacun des membres qui le composent* »¹³².

Dans le cas de la Délégation, il semble que l'hypothèse puisse être pertinente. En effet, les membres de la Délégation sont capables de construire et d'utiliser des relations avec des acteurs extérieurs – associations, universitaires, syndicats, hauts fonctionnaires... - parce qu'ils agissent au travers de la Délégation, grâce à ses ressources, son image, son carnet d'adresses... qui ne sont réductibles à ceux d'aucun de ses membres. C'est encore une fois, en d'autres mots toujours, ce que semble indiquer Marian Sawyer : « *[The specialized parliamentary bodies] may be a source of networks and partnerships that amplify the effectiveness of individuals and provide support for their interventions* »¹³³. On peut donc faire l'hypothèse que la Délégation en tant que groupe centralise du capital social, utilisable par ses membres pour assurer leur place au sein du processus législatif.

Les deux hypothèses précédentes se trouvent combinées dans l'hypothèse des « institutions militantes » proposée en 2018 par Anne Révillard et Laure Bereni¹³⁴ : plutôt que de postuler que les espaces dédiés aux droits des femmes servent de refuge à des fémocrates déjà militantes, elles arguent que c'est l'institution même qui, par ses ressources collectivement détenues, va pouvoir servir de support à une « *socialisation féministe* » de ses membres et leur donner accès aux répertoires d'action des mouvements sociaux féministes, par nature collectifs.

A rebours à la fois d'une conception strictement individuelle de l'investissement parlementaire, mais aussi d'une vision qui postulerait une conformité aux attentes institutionnelles majoritaires, c'est donc bien à retracer les multiples interactions qui font le quotidien de l'activité législative que l'on veut s'attacher, dans le but de mettre en lumière l'écriture de la loi pour ce qu'elle est : un sport fondamentalement collectif.

Section 3 : Enquêter en milieu parlementaire – Les ficelles du métier

Les questions que l'on a soulevées jusqu'à présent imposent une approche principalement qualitative et micro-sociologique, qui prenne en compte les intrications des expériences individuelles, sur un temps si possible assez long pour pouvoir observer non

¹³² *Ibid*, p. 245.

¹³³ Marian Sawyer, « Beyond Numbers », *art. cit.*, Traduction personnelle : « Ils [les organes parlementaires spécialisés] peuvent être la source de réseaux et de partenariats qui amplifient les performances des individus et fournissent du soutien à leurs initiatives ».

¹³⁴ Laure Bereni et Anne Révillard, "Movement Institutions: The Bureaucratic Sources of Feminist Protest", *Politics & Gender*, n°14, 2018, p. 407-432.

seulement le parcours législatif dans tout son étirement mais surtout les processus de socialisation institutionnelle et les schémas de pratiques répétés par les acteurs. Sur ce dernier point, on a choisi de faire porter ce travail sur la Délégation de l'Assemblée nationale, de 1999 – date de sa création – à 2017. Le choix de la date de fin relève d'une question purement pratique : ce travail de thèse ayant débuté en 2015, la XIV^{ème} législature était alors en cours, et s'achevait en 2017. On a alors décidé d'intégrer la législature en cours à notre travail, et de clore à cette date nos investigations. On a ainsi dix-huit ans de recul, courant sur quatre législatures sous deux majorités différentes.

Pour le reste, on s'est appuyé dans cette enquête sur une diversité de matériaux, en espérant par chacun combler les angles morts imposés par les autres. Puisqu'une large partie de notre objet d'étude se trouve dans le passé, on s'est d'abord tourné vers les archives, et nous avons bénéficié d'une foule de documents hétéroclites mais riches. Les archives du Parti socialiste ont ainsi été consultées afin de retrouver les traces de négociations intra-partisanes qui ont menées à la création des Délégations en 1999, alors que les socialistes sont majoritaires à l'Assemblée nationale, et pour consulter les *Cahiers du Groupe socialiste*, sur des sujets ponctuels postérieurs. Les biographies politiques de la même époque nous ont aussi, ponctuellement, apporté leur aide dans la reconstitution de la chronologie, au même titre que les archives de presse¹³⁵. Les archives de la Délégation aux droits des femmes, conservées à l'Assemblée nationale, ont aussi été consultées dans la mesure du possible : trop récentes, leur consultation est encore soumise à autorisation spécifique de la Présidence de l'Assemblée, autorisation qui nous a été accordée pour certains cartons contenant des documents de travail, des comptes-rendus d'audition et des revues de presse, mais pas pour les cartons contenant notamment la correspondance des présidentes successives de la Délégation et d'autres documents plus personnels. Les documents postérieurs à 2012 n'ayant pas encore fait l'objet d'un dépôt aux archives, ils ne sont pas consultables non plus. Ces archives nous ont cependant permis de nous faire une idée des conditions de travail quotidiennes de la délégation – pour en repérer les routines – et notamment l'identité des

¹³⁵ Elles ont été utilisées de plusieurs manières. Le plus souvent, on a utilisé la base Europresse pour recomposer, bien que partiellement, le discours médiatique qui s'est tenu autour d'un texte spécifique dans le temps : c'est ainsi par exemple ce que l'on a fait pour retracer la faible médiatisation de la proposition de loi qui crée les Délégations par exemple, mais aussi la médiatisation beaucoup plus importante d'autres textes comme celui sur la prostitution. On a également utilisé la même base Europresse pour mesurer la médiatisation des noms des députés impliqués dans la Délégation, et les sujets en rapport auxquels leurs noms sont évoqués. Enfin, on a plus ponctuellement, lorsque les acteurs évoquaient un article particulier ou un journaliste comme un allié, recherché spécifiquement dans les archives des journaux concernés ces articles spécifiques, pour accréditer les propos des enquêtés.

acteurs avec lesquelles elle est le plus régulièrement en contact via échanges de documents et ainsi de reconstituer les réseaux d’alliés sur lesquels elle s’appuie.

Afin de répondre à la question du travail législatif plus spécifiquement, on a choisi de suivre avec attention certains textes de loi sur lesquels la Délégation s’était particulièrement investie, de leur origine à leur adoption. Ces textes ont été déterminés avant tout par les parlementaires eux-mêmes, à qui on a demandé en entretien de revenir sur les textes qui ont marqué la Délégation à leurs yeux : plus les textes ont été évoqués spontanément par les députés, plus ils ont été approfondis dans ce travail. On a pu pour cela s’appuyer largement sur le site internet de l’Assemblée nationale, qui conserve les comptes-rendus des réunions des délégations, des commissions permanentes ou spéciales, et de la séance publique, ainsi que les résultats des scrutins publics, et, pour les années les plus récentes, le détail des amendements déposés avec l’avis donné par le gouvernement et le sort de l’amendement dans le texte définitif. Depuis le tournant des années 2010, de plus en plus de ces réunions sont capturées en vidéo et permettent d’obtenir des informations supplémentaires sur l’ambiance, la fréquentation plus ou moins importante d’une réunion etc. Quand elles existent, elles ont le plus souvent été visionnées. Les archives de presse et de l’INA, là encore, nous ont permis de reconstituer la manière dont ces débats parlementaires ont parfois été transposés à l’extérieur du Parlement.

Tous ces documents nous donnent accès à la façade officielle des discussions telles qu’elles ont eu lieu dans les arènes publiques : ils ne nous permettent pas – ou peu – de nous faire une idée de ce qui se déroule en coulisses, des négociations qui se jouent en dehors des espaces officiels. Pour remédier autant que possible à ce manque, on a ainsi réalisé vingt-cinq entretiens, et bénéficié des retranscriptions de deux autres réalisés par d’autres chercheurs¹³⁶ : ces entretiens ont été réalisés avec quinze (ex-)parlementaires, six (ex-)collaboratrices et collaborateurs parlementaires, trois anciens membres de cabinet ministériel, et trois anciennes ministres en charge des droits des femmes. Le choix de ces derniers a été fait en fonction de leur degré d’investissement dans la Délégation : on a ainsi pu obtenir de nous entretenir avec les trois députées qui ont présidé la Délégation entre 1999 et 2017 par exemple, mais aussi le rapporteur de la loi qui crée les délégations, les rapporteurs de textes postérieurs importants etc. L’objectif poursuivi n’était donc pas celui d’un échantillonnage représentatif ni des forces politiques ni de la diversité sociologique à l’Assemblée¹³⁷.

¹³⁶ C’est l’occasion de chaleureusement remercier Catherine Achin, Delphine Dulong, et Damien Lecomte d’avoir ainsi accepté de mettre à ma disposition les fruits de leurs travaux.

¹³⁷ La liste exacte des entretiens réalisés est disponible en annexe.

Néanmoins, il nous a semblé pertinent de rechercher le retour d'expériences de certains parlementaires en fonction de ces critères également, afin d'éviter d'avoir un trop grand déséquilibre. On a ainsi démarché avec une énergie particulière certains parlementaires hommes, plus rarement investis, et certains parlementaires de droite, avec un succès tout relatif dans les deux cas. Le tableau ci-dessous (Tableau 1) récapitule les propriétés des acteurs interrogés¹³⁸.

Tableau 1 : Caractéristiques des enquêtés

	Par genre	Par appartenance politique
15 (ex) parlementaires	5H – 10F	9 PS – 6 UMP
6 (ex) assistant.e.s	2H – 4F	1 GDR – 2 PS – 1 UDI – 2 UMP
3 membres de cabinet ministériel	2H – 1F	2 PS – 1 LREM
3 anciennes ministres	3F	2 PS – 1 UMP

Enfin, afin de donner un peu de profondeur statistique à notre analyse, on a réalisé plusieurs bases de données qui nous permettent notamment de chiffrer une partie de nos résultats et de réaliser des analyses de trajectoire. On a ainsi recensé tous les députés passés par la Délégation, reprenant leurs principales caractéristiques sociologiques et surtout les étapes de leurs carrières, avant et après leur passage à la Délégation, et une autre base sur la XIV^{ème} législature (2012-2017), de tous les députés cette fois, afin de mesurer les similarités et différences existantes entre les membres de la Délégation et le reste des députés. On a également réalisé une autre base de données qui reprend l'activité de la Délégation, de 1999 à 2017, et répertorie le nombre de ses réunions, le type de réunions, les acteurs reçus, sujets abordés... Afin d'avoir une meilleure idée de ce à quoi les membres de la Délégation consacrent réellement leur temps.

Des explications méthodologiques ponctuelles plus précises sont disséminées dans plusieurs encadrés et notes de bas de page au cours de ce travail, au moment où le matériau est utilisé et que l'explication de ses conditions de production devient alors pressante. Néanmoins, on souhaitait dès cette étape attirer l'attention du lecteur sur quelques problématiques propres à la fois au milieu parlementaire en particulier (§1), mais aussi au

¹³⁸ Le détail de chacun des entretiens est reproduit en annexe.

fait de travailler sur un objet que même ses acteurs principaux considèrent comme marginal (§2).

Paragraphe 1 : L'Assemblée nationale, un milieu d'enquête faussement accessible

A – L'Assemblée nationale, un monde opaque

Le chercheur qui tente de pénétrer l'univers de l'Assemblée nationale se retrouve assez rapidement face à un paradoxe : si le site internet de l'Assemblée regorge de documents et d'archives très facilement accessibles, voire depuis peu téléchargeables dans le but d'une utilisation statistique, il n'en demeure pas moins que le cœur de ce qui fait l'Assemblée nationale n'est pas aisé d'accès. Pire, il est souvent activement caché, comme par un tour de prestidigitation, derrière de la fumée et des jeux de miroirs.

Les fiches personnelles des députés, répertoriées sur le site de l'Assemblée, sont symptomatiques de cet état de fait. Ces fiches mentionnent en effet un nombre d'informations utiles pour le chercheur, et notamment la profession d'origine¹³⁹. Cependant, ces déclarations très partielles relèvent parfois davantage de la stratégie de présentation de soi – voire de présentation de l'institution elle-même – que d'une description objective de la réalité. Julien Boelaert, Sébastien Michon et Etienne Ollion ont déjà eu l'occasion de décrire les moyens par lesquels les députés, et ponctuellement les fonctionnaires de l'Assemblée eux-mêmes, évitent ainsi très consciemment de déclarer les emplois de permanents politiques, perçus comme nourrissant la critique de l'entre-soi du politique, et choisissent de revêtir des « *identités politiques stratégiques* »¹⁴⁰ à la place¹⁴¹.

Les députés ne sont pas les seuls à utiliser des identités stratégiques : les acteurs auditionnés le sont généralement au titre d'une de leurs activités, mais il n'est pas rare qu'ils possèdent eux-aussi plusieurs casquettes, qu'ils ne mettent pas en avant dans les mêmes circonstances et que les comptes-rendus d'audition ne suffisent pas à dévoiler. Par ailleurs, si les comptes-rendus de réunions et de séance sont de manière générale très fidèles aux événements qui sont retranscrits, le ton et le contenu exact des échanges est légèrement modifié par les fonctionnaires afin d'obtenir un document cohérent et lisible¹⁴², mais aussi

¹³⁹ Il est à noter que depuis la dernière refonte du site internet, cette précision semble avoir disparu des fiches personnelles. Elle était néanmoins présente lorsque l'on a construit nos bases de données, et on la trouve toujours dans les données en open source de l'Assemblée.

¹⁴⁰ Au sens décrit par Annie Collovald, « Identité(s) stratégique(s) », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 73, 1988. p. 29-40.

¹⁴¹ Julien Boelaert, Sébastien Michon et Etienne Ollion, *Métier : député*, *Op. cit.*, p. 31-35

¹⁴² Comme l'explique notamment le directeur du service du compte-rendu dans Olivier Rozenberg et Pierre-Yves Baudot, « Entretien avec Claude Azéma, directeur du service du compte rendu intégral à l'Assemblée nationale », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, vol. 14, no. 2, 2010, p. 133-145.

de donner à voir une certaine image de l'institution parlementaire¹⁴³, modifications qui entraînent parfois des changements de sens qui ne sont pas sans conséquences¹⁴⁴.

Si les documents de l'Assemblée sont donc utiles, il convient pour le chercheur de les considérer avec une certaine méfiance. On a évoqué le visionnage des vidéos, lorsqu'elles existent, pour contre-balancer l'effet du passage à l'écrit du compte-rendu. Pour la biographie des acteurs, on a suivi une logique similaire de croisement des sources : les bases de données concernant les députés ont ainsi été constituées à partir non seulement de leur fiche personnelle sur le site de l'Assemblée, mais aussi des informations que l'on trouve à leur sujet sur le site *lesbiographies.com*, dans le *Who's Who en France*, mais aussi parfois dans des interviews ou portraits faits dans les médias, ou trouvées sur les blogs personnels des députés. On a tâché de faire le même travail pour les acteurs auditionnés – avec un succès plus relatif, la plupart d'entre eux n'étant pas des figures publiques – afin de repérer les possibles multipositionnalités et de mieux mettre en lumière les réseaux activés par certaines auditions.

La masse de documents mis à disposition par l'Assemblée ne doit pas par ailleurs faire oublier les très nombreux documents qui restent inaccessibles au chercheur dans son parcours à l'Assemblée : tous les mails échangés entre parlementaires, ou entre eux et l'extérieur, mais aussi la communication interne des groupes politiques, ou les documents préparatifs sur les différents textes... ne peuvent ainsi pas être consultés avec la même systématisme que les comptes-rendus officiels. On a parfois, ponctuellement, pu y avoir un accès inconsistant. Les archives du Parti Socialiste par exemple contiennent et mettent en libre accès les *Cahiers du groupe socialiste*, ces publications hebdomadaires à destination des députés qui détaillent notamment les arguments de langage et positions du groupe sur les différents textes en débat dans la semaine à venir. A notre connaissance, *L'Hebdo*, publication équivalente au sein du groupe UMP-LR, ne fait pas l'objet d'un archivage consultable par le public. C'est la collaboratrice d'un député de ce groupe qui nous a, spontanément, imprimé et confié une partie des e-mails reçus par son employeur autour de la question de la prostitution, nous permettant ainsi d'obtenir certains des numéros de *L'Hebdo*, qui ne constituent cependant qu'une toute petite fraction des documents que l'on aurait pu vouloir consulter.

¹⁴³ Benjamin Morel, « Ce que conte le compte rendu : l'institution d'un ordre parlementaire idéalisé », *Droit et société*, vol. 98, no. 1, 2018, p. 179-199.

¹⁴⁴ On pense, pour l'anecdote, à cette occasion où un député invitait le Président à « régler [ce différent] dans votre bureau », a été traduit au compte-rendu par « peut-être le ferons-nous lors de la réunion du Bureau », un transfert qui, on peut l'affirmer, fait perdre une grande partie du sel de l'échange. Voir le compte-rendu de la deuxième séance du jeudi 7 décembre 2017.

Il n'est en effet pas rare que les enquêtés apportent des documents au cours des entretiens, en support de ce qu'ils anticipent devoir dire lors de la discussion qui va suivre. Ces documents sont souvent publiquement accessibles par ailleurs – copie papier d'un rapport dont l'enquêté a été l'auteur, copie du règlement de l'Assemblée nationale, compte-rendu de réunion de commission... - mais tous ne le sont pas, même s'ils sont rarement aussi confidentiels que le contenu d'une boîte mail personnelle : on a ainsi pu avoir accès à des documents produits par la Délégation à destination des journalistes et qui n'étaient pas encore archivés, ou à des notes de travail copiées sur un CD au milieu des années 2000 par exemple. Ces documents, parce qu'ils sont rares et dévoilent des aspects peu accessibles du travail parlementaire, sont précieux pour le chercheur. Ils sont également difficiles à exploiter : leur présence doit rappeler l'absence d'une masse bien plus conséquente de documents auxquels on n'aura jamais accès, et leur utilisation doit se faire avec la plus extrême prudence – au milieu d'autres preuves concordantes et jamais seules par exemple – les motivations qui ont présidé au choix de publiciser ces documents plutôt que d'autres n'étant jamais totalement connues. Dans tous les cas, enfin, c'est l'éthique qui doit également dicter un usage parcimonieux de ces documents, et des noms de personnes bien réelles qui y sont attachés.

Au-delà des archives, c'est la vie même de l'Assemblée qui est cachée au regard extérieur. L'institution met en effet en place un très grand nombre d'obstacles pour éviter la présence d'un observateur indiscret dans les coulisses de la Chambre, et la position d'observateur – en dehors d'un contrat de travail à l'Assemblée nationale¹⁴⁵ – était jusqu'à récemment compliquée à tenir¹⁴⁶ : toute entrée dans le bâtiment est ainsi rendue impossible en dehors d'une invitation spécifique par un député et une demande officielle formulée trois jours ouvrés au préalable. Une fois entré, le visiteur devait alors être accompagné en permanence. Les autorisations d'observation pour la recherche étaient rares¹⁴⁷. On évoque

¹⁴⁵ C'est en effet la condition sous laquelle sont effectuées une partie des recherches sur le Parlement : c'est le cas par exemple pour Marc Milet, *art. cit.*, 2010, qui travaillait comme collaborateur parlementaire, mais aussi des contrats doctoraux fournis par les chambres elles-mêmes, qui facilitent l'entrée dans les lieux, ainsi qu'a pu le relater Clément Viktorovitch, *Parler, pour quoi faire ?*, *op. cit.*, ou Damien Lecomte, *L'abdication du Parlement*, *op. cit.*

Pour une réflexion sur les effets de cette position interne à l'institution, voir Willy Beauvallet, Julien Fragnon et Sarah Perret, « Qu'est-ce que le fait d'être un.e acteur/trice parlementaire fait à la recherche sur les parlements ? Retours réflexifs », Communication pour la ST78 du Congrès de l'AFSP, Sciences Po Bordeaux, 2-4 juillet 2019.

¹⁴⁶ Jonathan Chibois insiste notamment dans sa thèse sur les difficultés de réaliser un travail ethnographique dans un espace aussi profondément cadenassé, dans Jonathan Chibois, *L'Assemblée du XXI^{ème} siècle*, *op. cit.*.

¹⁴⁷ Mais pas inexistantes : c'est ainsi de ce type d'autorisation spéciale qu'a bénéficié Marc Abélès, pour son ouvrage sus-cité, mais également Etienne Ollion, pour *Les candidats. Novices et professionnels en politique*, à paraître, 2021.

cette situation au passé, car le mécanisme de mise à disposition de badges permanent pour les chercheurs, doucement mis en place fin 2018, semble désormais se normaliser, et ouvrir très largement le champ des possibles méthodologiques à l'Assemblée nationale : la présence des chercheurs en commission est désormais rendue possible, autant que l'est la possibilité de se déplacer librement – et non accompagné – dans certains couloirs de la Chambre, pour peu qu'on en connaisse les dédales. On a personnellement peu profité de cette nouvelle possibilité : la mise en place des badges est arrivée un peu tard dans notre travail de recherche, on a obtenu la fameuse autorisation sur la fin de l'année 2019, et les importantes grèves de l'hiver 2019-2020 ont rapidement donné place à la pandémie de covid-19 qui a beaucoup perturbé le fonctionnement normal de la chambre pendant de longs mois. Cependant, les quelques visites que l'on a eu l'occasion de réaliser grâce à ce privilège ont pu nous convaincre des progrès importants que la recherche parlementaire va être amenée à faire dans les années à venir, pour peu qu'elle se saisisse de l'opportunité qui lui est donnée : la possibilité, notamment, de nous rendre directement dans les bureaux des collaborateurs de groupe politique pour poser nos questions, ou d'échanger quelques mots avec un collaborateur parlementaire croisé par hasard dans les couloirs, nous ont permis de gagner du temps et de réorienter nos efforts de recherche de manière plus efficace à quelques reprises. Les possibilités de saisir le travail parlementaire dans sa dimension quotidienne d'activité professionnelle collective sont aujourd'hui bien plus grandes qu'elles ne l'étaient quand on a commencé ce travail, et on se réjouit déjà de pouvoir retourner compléter nos angles morts sur place une fois ce travail achevé.

Encadré 2 : L'Assemblée nationale sans le Sénat, un objet borgne ?

Le travail que l'on présente ici porte sur l'Assemblée nationale, et ignore ainsi délibérément le Sénat dans sa plus grande part. En cela, cette thèse suit la tendance générale des travaux sur le Parlement en France, qui se concentrent le plus souvent exclusivement sur l'Assemblée nationale et ignorent le Sénat¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Les exceptions à cette règle sont faciles à noter : c'est le cas notamment de la thèse de Clément Viktorovitch, *Parler, pour quoi faire ?*, déjà citée, mais aussi des travaux de Tinette Schnatterer, par exemple « Les sénateurs français, parlementaires fantômes ? », *Pouvoirs*, vol. 159, no. 4, 2016, p. 93-100, et ceux de Benjamin Morel, notamment *Le Sénat et sa légitimité, l'institution interprète d'un rôle constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire », 2018, 852 pages ou Éric Kerrouche et Benjamin Morel, « La visite de la vieille dame », déjà cité. On constate que ces travaux s'inscrivent par ailleurs souvent à la frontière avec le droit constitutionnel, beaucoup plus fécond en termes d'analyses de la chambre haute. Pour une perspective plus historique, on citera l'ouvrage de Paul Smith, *The Senate of the Fifth French Republic*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, 225 pages.

On peut trouver à ce choix des justifications scientifiques raisonnables. L'Assemblée nationale constitue la chambre la plus visible, sur le plan médiatique. Le mandat de député constitue un trophée important au cours d'une carrière politique. Les deux chambres se coordonnent assez peu, et les membres d'une chambre ou d'une autre sont finalement rarement en contact direct, bien que le mécanisme de navette parlementaire puisse laisser penser le contraire. L'Assemblée est la seule chambre à pouvoir retirer sa confiance au gouvernement, et la seule dans laquelle la question de la majorité et de son soutien à l'exécutif, de la discipline partisane, se pose avec une telle acuité. Elle est également, constitutionnellement, la chambre qui a le « dernier mot » en cas de désaccord avec le Sénat : l'avis de la chambre haute peut ainsi être totalement ignoré au cours du processus législatif, ce qui rend sa compréhension au premier abord moins nécessaire. Ces raisons, si l'on est totalement honnête, nous semblent néanmoins ne pas suffire à justifier cette exclusion du Sénat de la plupart des travaux de recherche. Au contraire : son influence, réelle, nous semble pour le moment incomplètement comprise. Les travaux de recherche portant sur le fonctionnement du Sénat nous sont apparus, dans cette recherche, précieux et cruciaux. Le fait que le Sénat, y compris lorsqu'il est tenu par une majorité qui ne soutient pas le gouvernement en place, soit rarement totalement ignoré dans le processus législatif malgré la possibilité, est en soi un mystère qui nécessite encore des approfondissements.

Pour ces raisons, la prise en compte équitable des deux chambres était une ambition de ce travail, à son origine, et l'abandon de l'angle sénatorial en cours de réalisation est probablement le principal de nos regrets à son sujet. La décision a en réalité davantage été prise en fonction de considérations pratiques : on est entré au Parlement, en master, par l'Assemblée nationale. La suite de notre enquête s'y est poursuivie. Les hypothèses que l'on a construites pour ce travail l'ont été en fonction de ce que l'on avait pu commencer à observer à l'Assemblée, et de ce que la littérature scientifique, généralement sous le même angle, nous laissait envisager. On a ainsi supposé que les hypothèses d'un contexte pouvaient, sans trop de problème, se transposer à l'autre chambre, sans prendre la peine de sérieusement poser la question des conséquences de cette structure bicamérale. On a également sous-estimé, après des années passées à prendre des contacts ci et là à l'Assemblée nationale, le temps qu'il faudrait pour atteindre le même niveau de pénétration de l'institution au Sénat en partant de zéro de nouveau.

Une fois le travail de terrain bien déblayé à l'Assemblée nationale, on a ainsi voulu commencer une comparaison avec le Sénat, et sont ainsi mobilisés dans les pages qui suivent plusieurs comptes-rendus de séances du Sénat, ainsi qu'une poignée d'entretiens effectués avec des sénateurs. Mais il nous est vite apparu que notre approche avait été extrêmement naïve et inadaptée. On a choisi de faire une analyse approfondie de l'Assemblée plutôt qu'une mauvaise comparaison, et on pense que ce choix était justifié étant donné les contraintes de temps et de moyens qui étaient les nôtres. Néanmoins, le fantôme du Sénat est présent à de nombreux passages dans les développements qui suivent, et cette ignorance quasi-complète de cette seconde chambre nous paraît être le plus gros angle mort de la réponse que l'on a apporté à nos interrogations. On espère avoir l'occasion de corriger ce manque dans le futur.

Enfin, il est à noter que l'Assemblée nationale n'est pas seulement un monde opaque : elle est aussi un monde d'acteurs borgnes. Si l'Assemblée, en tant qu'institution, est en relation perpétuelle avec le gouvernement dont elle dépend pour une partie importante de son agenda, les députés sont – en moyenne et encore plus particulièrement lorsque l'on pense aux députés de l'opposition – peu au fait de ce qui se trame réellement dans les couloirs des ministères, et des enjeux qui s'y jouent. Cela ne les empêche pas, cependant, d'émettre – parfois avec beaucoup d'assurance ! – de multiples hypothèses contradictoires à ce sujet, ou au sujet de ce qui se passe dans les autres groupes parlementaires que le leur par exemple. Ces affirmations sont intéressantes : elles montrent les attentes que les acteurs ont à propos de leurs interlocuteurs, elles montrent les anticipations à partir desquelles leurs actions sont calculées, ou l'image que l'enquêteur veut donner de ces « autres » à l'enquêteur. Elles semblent en revanche fréquemment en décalage avec la réalité qu'elles entendent décrire. On a donc tenu, pour ce travail, à confronter les propos tenus par les parlementaires à ceux d'anciennes ministres des droits des femmes ou à d'anciens membres de leurs cabinets toutes les fois où cela a été possible¹⁴⁹. On a également évité, en toute circonstances, de citer comme des vérités les propos des enquêtés à propos d'acteurs « opposés » s'ils n'ont pas été confirmés par ailleurs, par d'autres témoignages ou par des documents d'archive.

B – Temps politique, temps fragmenté

Le temps politique est indomptable. En faisant alterner très rapidement des contraintes très diverses, il ne laisse que peu de répit aux acteurs politiques, et peu de failles dans leurs emplois du temps où l'enquêteur puisse se glisser. En conséquence, nombreux sont les députés à avoir été contactés, parfois à de multiples reprises, pour cette enquête qui n'ont pas souhaité donner suite à la requête. Pour les députés en poste qui ont accepté de nous répondre, la plupart nous ont accordé des plages de temps très réduites, le plus souvent une vingtaine de minutes que l'on a pu étirer jusqu'à une demi-heure¹⁵⁰. Dans un contexte

¹⁴⁹ Toutes les ministres chargées des droits des femmes pour la période considérée ont été contactées. Sur les six ministres, trois témoignages ont été recueillis, auprès des trois ministres les plus fréquemment citées par les députés. Un quatrième entretien, prévu initialement et dont le rendez-vous a été annulé à deux reprises par des contraintes extérieures, n'a jamais pu être réalisé. Deux anciens membres de cabinet ont également accepté de répondre à nos questions.

¹⁵⁰ De manière intéressante, les anciens députés qui nous ont reçu sur les lieux de leur autre mandat – une mairie, un conseil régional, une permanence de parti... - nous ont généralement spontanément accordé une heure de leur temps, ce qui tend à présenter les parlementaires en poste comme disposant d'un rapport particulièrement contraint au temps, y compris par rapport à d'autres

comme celui-ci, l'entretien doit immédiatement pouvoir atteindre les questions les plus centrales, celles dont les réponses ne peuvent être obtenues par aucun autre moyen. On a ainsi eu à cœur de réaliser le travail d'archive et de reconstruction biographique le plus précis possible avant de prendre contact avec les parlementaires concernés, afin de s'éviter les détours inutiles mais aussi de s'armer de faits concrets et précis à pouvoir opposer aux députés lors d'une discussion qui, à défaut, a parfois tendance à tourner au monologue superficiel et au recyclage d'éléments de langage automatisés¹⁵¹.

Une autre manière de contourner ce problème consiste à contacter des parlementaires qui ont quitté leur poste. La difficulté posée par ce choix est tout autre : les anciens députés, pour peu qu'ils n'aient pas d'autres mandats locaux, ne sont pas nécessairement faciles à retrouver une fois retournés à la vie civile. En échange, ils sont également plus disponibles, et plus disposés semble-t-il à consacrer du temps à l'enquête. Les entretiens les plus longs et les plus complets que l'on a obtenu dans le cadre de ce travail l'ont été suite à des sollicitations envoyées directement au domicile d'anciens députés à la « retraite ».

Cette manière peu orthodoxe de les contacter a été dictée par une nécessité que l'on n'avait pas anticipée : le renouvellement très important du personnel parlementaire au moment des élections législatives de 2017, lesquelles ont renvoyé de nombreux députés dans l'ombre – la loi de 2014 les ayant souvent poussés à choisir entre leur mandat de député et leur mandat local. Le temps politique, en effet, n'est pas contraint uniquement au niveau des individus : il est également contraint au niveau collectif, et la temporalité de cette enquête a dû épouser les soubresauts de la politique nationale et le temps des campagnes électorales. Ainsi, certains entretiens prévus ont été annulés à cause d'un remaniement ministériel intempestif, d'une grève, d'une crise intra-partisane à la suite de mauvais résultats électoraux... D'autres événements ont constitué en revanche des fenêtres d'opportunité : la pandémie de coronavirus, en cloîtrant la population à domicile, a aussi permis de ralentir le rythme de vie effréné de cette ancienne ministre avec qui un entretien n'avait de cesse d'être déprogrammé depuis alors un an et demi, une campagne électorale terminée dès le premier tour a laissé les équipes désœuvrées un peu plus tôt que prévu...

Les élections législatives de 2017 ont à ce titre constitué le plus grand bouleversement dans notre enquête. Non seulement elles ont permis à beaucoup de députés

types d'élus.

¹⁵¹ Suivant en cela les conseils de Sylvain Laurens, « « “Pourquoi” et “comment” poser les questions qui fâchent ? ». Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des « imposants » », *Genèses*, vol. 69, no. 4, 2007, p. 112-127.

non réélus d'avoir assez de temps libre pour répondre à nos sollicitations, mais pour la première fois, elles ont également porté au pouvoir une nouvelle majorité, différente de celles qui se partageaient le pouvoir antérieurement, d'une manière totalement inattendue encore quelques mois plus tôt. Les entretiens que l'on a effectués après 2017 témoignent pour la plupart de cette situation inédite, et quasi-traumatique pour certains acteurs : les conversations sont plus longues, les anciens députés plus introspectifs, parfois désabusés, plus critiques de la majorité dans laquelle ils ont souvent siégé et envers laquelle leur loyauté indéfectible ne semble plus aussi nécessaire, moins injustes envers les oppositions qu'ils ont rencontrées. Ils présentent un discours moins contrôlé, moins contraint par la perspective d'une élection future ou la nécessité de marcher son soutien à un potentiel gouvernement. Ils sont, pour ces raisons, plus amers mais aussi beaucoup plus intéressants que les entretiens réalisés avec des parlementaires encore en poste.

Encadré 3 : Une analyse qui s'achève en 2017 relève-t-elle d'une histoire révolue ?

Comme on a pu le préciser plus haut, lorsque l'on a commencé ce travail de recherche en 2015, on avait d'ores et déjà décidé de commencer l'analyse à la création de la Délégation, en 1999, et de la terminer aux élections législatives de 2017. L'idée semblait pertinente, elle permettait de prendre en compte la législature alors en cours et de laisser les débats commencés se dérouler jusqu'à leur terme, avant de border le sujet – on espérait alors avoir soutenu cette thèse avant la fin de la législature suivante (2017-2022) qui donc aurait du mal à être incluse. On englobait deux législatures sous une majorité de droite et deux législatures sous une majorité de gauche, ce qui semblait donner assez de profondeur temporelle au sujet, et on n'avait alors pas de raisons de penser que le fonctionnement parlementaire changerait drastiquement par la suite.

Après le renouvellement massif du personnel politique en 2017, on a beaucoup entendu l'idée que ces derniers travaillaient à la mise en place d'un « nouveau monde », d'une « nouvelle » manière de faire de la politique, portée par de parfaits novices et des bonnes volontés issues de la société civile. Les discours sur une Assemblée nationale qui serait « différente » ont alors commencé à circuler. Et la question de savoir si l'on réalisait désormais une thèse d'histoire s'est posée.

On a finalement décidé de maintenir les bornes que l'on s'était posées au départ, et ce travail n'inclue donc pas d'analyses portant sur la majorité LREM qui est arrivée à l'Assemblée en 2017. Si cela avait dû être le cas, on aurait pu noter des changements : des profils de parlementaires différents, liés également à un certain renouvellement du recrutement des députés de la majorité de manière générale, un tropisme très marqué pour les questions de violences faites aux femmes au détriment des questions d'égalité économique ou de droits reproductifs, un rapport que l'on a pu nous dire « différent » sans plus de précisions à l'exécutif... Mais les similitudes seraient toutes aussi nombreuses : un ratio hommes/femmes similaire, une activité dans les mêmes proportions, un appui tout

aussi fort sur le tissu associatif... Il nous semble à première vue excessif d'arguer que l'Assemblée nationale d'aujourd'hui n'aurait plus rien à voir avec l'Assemblée nationale d'hier.

Mais le fait de savoir si les différences pèsent plus lourd que les similitudes ou vice versa nous paraît, en définitive, avoir peu d'importance. On voudrait arguer du fait que les résultats que l'on présente dans ce travail, s'ils s'illustrent par l'analyse de la Délégation, sont des tendances que l'on estime valables de manière plus générale dans l'institution parlementaire en son ensemble. Quand bien même on accepterait l'hypothèse d'une Délégation neuve et différente, il nous semble que les éléments qui conditionnent l'influence des députés sur la loi demeurent les mêmes, y compris si les structures qui nous ont permis de tirer ces conséquences sont momentanément habitées autrement. On espère qu'à la fin de ce travail, le lecteur en sera convaincu également.

Cette plus importante disponibilité temporelle des anciens députés après 2017 n'est pas sans poser de problèmes cependant. Outre le problème déjà soulevé de la « disparition » de certains d'entre eux qui a accompagné leur retour à l'anonymat, c'est la reconstitution *a posteriori* des événements qui est aussi en jeu. De manière assez naturelle, plus les questions posées portent sur des éléments éloignés dans le temps, plus la mémoire joue des tours, et reconstitue des souvenirs inexacts. Ainsi, de nombreux témoignages recueillis en entretien ne correspondent pas exactement – et parfois pas du tout – à ce qu'indiquent les archives sur le texte discuté : dans la mesure du possible, on a retrouvé dans l'analyse documentaire l'évènement avec lequel le récit principal est confondu, et on a mentionné dans le corps du texte les moments où l'on doit corriger ces souvenirs biaisés. Dans le cas particulier de 2017, l'amertume profonde chez certains enquêtés, suscitée par le regard souvent très négatif qu'ils portent sur la nouvelle majorité LREM, est susceptible également de créer un discours qui glorifie la période passée, et tend à montrer cette période sous une lumière plus favorable qu'elle ne l'était réellement. La mise en avant des moments d'alliances politiques gauche-droite – dont l'existence est soutenue par ailleurs par les archives – est ainsi souvent opposée à la majorité LREM, présentée comme déraisonnable et inapte au compromis. Le souvenir, fondé sur le réel, devient alors un argument politique.

Afin de contourner ces problèmes de mémoire et de reconstruction, Marc Milet propose d'avoir recours à une « approche processuelle », qui consiste à choisir des études de cas et à les suivre du début à la fin, au fur et à mesure que les événements se déroulent¹⁵². Compte tenu de la manière dont l'objet a été construit ici – en choisissant de reconstruire l'activité de la Délégation depuis la fin des années 1990 – cela n'a pas été possible

¹⁵² Marc Milet, « Pour une sociologie législative », *Art. Cit.*, p. 603.

systématiquement. En revanche, on a pu partiellement tirer les bénéfices de cette approche pour les études de cas les plus récentes, et notamment pour la loi prostitution, débattue de 2012 à 2016, et sur laquelle on a réalisé des entretiens de janvier 2014 au début de l'année 2020. L'étalement de ces entretiens dans le temps nous a ainsi permis de voir les obstacles au processus tels qu'ils se sont posés aux acteurs durant les différentes étapes du texte, et en tirer des questions plus précises à poser dans d'autres entretiens portant sur des cas entièrement passés, afin de faciliter le rappel de certains souvenirs. On pense cependant qu'un usage plus systématique de cette approche, eût-il été possible dans le cas présent, aurait constitué une ressource importante dont on s'est privé en l'espèce. De fait, l'étude de cas sur la loi prostitution, parce qu'elle est la plus complète et la plus récente, est celle qui est le plus systématiquement mobilisée dans l'analyse qui suit.

Une autre possibilité d'éviter l'agenda surchargé des députés, ainsi que les contraintes de loyauté et de contrôle de la parole qui leur sont propres, consiste à réaliser les entretiens avec leurs collaborateurs plutôt qu'avec eux directement. C'est ce qu'on a fait à plusieurs reprises au cours de ce travail, d'abord un peu par hasard – quand lors d'un entretien prévu avec un député ce dernier n'est pas venu et nous a laissé en compagnie de sa collaboratrice chargée de prendre sa place – puis de manière délibérée en contactant spécifiquement les collaborateurs au fur et à mesure que l'on a pris la mesure de leur rôle central. C'est avec ces derniers que les entretiens les plus directement exploitables ont été menés : contrairement aux députés, les collaborateurs ne sont pas tenus dans leur attitude par les contraintes du rôle parlementaire, et possèdent donc une parole qui – à partir du moment où elle ne revient pas jusqu'aux oreilles de leur employeur – est plus libre, mais aussi est moins contrainte par la nécessité d'être politique : il était ainsi beaucoup plus facile de garder la discussion au niveau des tâches quotidiennes directement effectuées par eux, quand les députés ont tendance à vouloir répondre aux questions en termes d'idéaux et de convictions, comme ils y sont parfois habitués en interview. On partage, enfin, une plus grande proximité sociologique avec les collaborateurs – en termes d'âge, mais aussi de diplôme par exemple – qui facilite une forme de connivence.

Les collaborateurs sont à la manœuvre dans de nombreuses tâches perçues comme faites par « le député », comme la rédaction d'amendements ou l'entretien des relations avec les journalistes par exemple. Pas plus que le ministre, le député n'est « une personne physique »¹⁵³ : il serait mal avisé de considérer les collaborateurs comme l'extension silencieuse et docile de la volonté toute puissante de l' élu, quand en réalité la personnalité

¹⁵³ Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Le ministre n'est plus une personne physique », *art. cit.*

et les intérêts des collaborateurs façonnent tout autant l'action de leur employeur que l'inverse. Si ce travail n'est pas centré autour de cette question, l'enjeu crucial que constitue pour un député le fait de voir son action soutenue par une équipe compétente est l'un des fils que le lecteur pourra suivre tout au long des chapitres qui suivent.

Encadré 4 : Une rose, par n'importe quel nom... La gestion différenciée de l'anonymat des enquêtés

Avec le passage à l'écrit des résultats de l'enquête se posent de multiples questions d'écriture, et notamment celle de l'anonymisation des résultats. En ce qui nous concerne, cette anonymisation paraît d'emblée assez vaine : les acteurs dont on parle sont, dans leur grande majorité, des acteurs publics, agissant en tant qu'acteurs publics, dont les faits et gestes sont consignés et archivés de manière publique. Les positions qu'ils occupent sont également si uniques que le fait de ne pas utiliser leur nom semble davantage relever de la posture que d'une véritable protection de leur identité : évoquer la personne qui tient le poste de rapporteur sur tel texte ou la présidence de la Délégation sous une majorité donnée, plutôt que d'utiliser leurs noms, ne saurait constituer une forme d'anonymisation satisfaisante. On a donc choisi d'évoquer les acteurs principaux de notre histoire sous leurs noms réels. Afin que le lecteur puisse naviguer dans le texte sans avoir besoin de connaître ces personnes, leurs noms sont le plus souvent accompagnés de quelques mots rappelant leurs caractéristiques et positions institutionnelles. De la même manière, les personnes auditionnées par la Délégation, parce que les auditions sont publiques et leurs comptes-rendus publiquement accessibles par tout un chacun, sont mentionnés sous leur véritable nom.

En revanche, la situation des entourages de ces personnages publics – collaborateurs parlementaires ou de cabinet, fonctionnaires de l'Assemblée – qui ne sont pas, eux, des personnages publics, est toute différente. Certains sont tenus – légalement ou simplement par courtoisie – à une forme de réserve vis-à-vis de leurs (anciens) employeurs. On leur a, à ce titre, promis le plus strict anonymat, condition *sine qua non* de l'entretien pour la plupart d'entre eux. Ces derniers sont donc, dans le texte qui suit, désignés par un simple prénom, qu'ils ont choisi eux-mêmes ou qui leur a été attribué. Les caractéristiques de leur poste – si elles sont toujours exactes – ont été maintenues volontairement floues, afin de ne pas permettre l'identification des individus qui sont derrière les paroles. Leur identité particulière, par ailleurs, n'importe pas : ce sont leurs positions et dispositions qui comptent, et celles-ci sont décrites dans le texte.

Enfin, on a également choisi, dans la mesure du possible, de supprimer les noms de personnes mêmes publiques, extérieures à l'enquête, quand ce sont leurs actions dans la sphère privée ou semi-privée qui sont évoquées par les enquêtés, ou que la mention était susceptible de leur porter préjudice – en cas d'accusation de comportements illégaux notamment.

Paragraphe 2 : Les spécificités d'une enquête sur un sujet marginal

A – Enquêter dans un contexte de données rares

On aura l'occasion de le développer dans les chapitres qui suivent, mais la Délégation aux droits des femmes – et les questions liées aux droits des femmes de manière générale – représentent un objet marginal de la vie parlementaire, à tous les égards : si cette particularité comporte des intérêts théoriques, elle offre aussi son lot d'obstacles méthodologiques.

Le premier se trouve dans la pauvreté des documents d'archive consultables. En effet, les archives du Parti socialiste par exemple, si elles comprennent les travaux préparatoires sur de nombreux projets et propositions de loi, ne comptent pas de dossier consacré à la loi qui crée les délégations¹⁵⁴. Dans la même idée, les *Cahiers du groupe socialiste*, qui font l'inventaire des sujets importants de la semaine à venir à l'Assemblée n'en font pas mention non plus. Les archives de la Délégation, conservées à l'Assemblée, sont classées d'une manière très hétéroclite : il s'agit, pour la plus grande partie, de documents divers et variés, produits par des acteurs extérieurs à l'Assemblée, sans grande cohérence les uns avec les autres, sans date, et sans qu'il ne soit tellement possible de savoir ni comment ils sont arrivés à la Délégation, ni l'usage qui en a été fait là-bas. Les vidéos de l'Assemblée, que l'on a évoquées comme des alternatives au compte-rendu, ne sont disponibles pour la Délégation que de manière très sporadique – deux vidéos pour l'année 2014 par exemple, et aucune avant 2011 – alors que l'enregistrement des réunions de commissions permanentes est devenu dans les faits une pratique plutôt régulière dès la fin de l'année 2007.

Les mêmes problèmes se posent au niveau des entretiens. Quelques 129 députés passent à la Délégation entre sa création en 1999 et 2017. Parmi ceux-ci, nombreux sont ceux qui ne passent à la Délégation qu'un temps très court – un an ou deux, parfois moins – ou ne laissent aucune trace de leur passage, que ce soit par leur présence en réunion ou la prise en charge d'un rapport etc. Nombreux sont, également, ceux qui ont quitté la vie politique à la fin de leur mandat en 2002, 2007 ou 2012, et sont depuis longtemps introuvables – ou parfois décédés. On avait donc décidé de concentrer nos efforts, parmi ceux dont on pouvait retrouver la trace, sur les députés qui soit ont passé un temps important à la Délégation, soit semblent participer au moins ponctuellement aux réunions, soit présentent des caractéristiques sous-représentées dans le reste de l'échantillon – les hommes, principalement. Entre les députés disparus après 2017 et ceux qui n'ont pas accepté

¹⁵⁴ On saisit l'occasion de remercier de nouveau l'archiviste de la Fondation Jean Jaurès qui a su malgré tout trouver une poignée de documents liés au bon texte dans la pochette consacrée à un autre.

l'entretien, c'est moins de la moitié des députés envisagés pour l'enquête qui nous ont répondu positivement¹⁵⁵. Si cette déperdition des enquêtés n'est pas rare, elle est particulièrement gênante dans un contexte dans lequel le nombre d'enquêtés potentiels est très réduit dès le départ.

Par ailleurs, les quelques refus explicites que l'on a reçus nous informent également de la place, marginale elle aussi, que la Délégation a pu tenir dans la carrière de certains de ses membres. Une ancienne députée socialiste, figure féministe du parti et passée plusieurs années par la Délégation, a ainsi refusé de nous répondre, arguant dans un e-mail n'avoir « *aucun souvenir particulier* » lié à nos questions. Pas de refus mais une acceptation qui en dit long de la part de cet autre député, contacté pour avoir été l'un des principaux orateurs de son groupe lors du débat sur la pénalisation des clients de la prostitution, et qui a préféré déléguer l'entretien à sa collaboratrice, visiblement agacée de s'être vue confier cette tâche et affirmant dès le début de l'entretien que ce n'était pas elle qui avait suivi ce dossier, et qu'elle n'avait « *rien à dire de plus que ce qui figure au compte-rendu [officiel des séances]* »¹⁵⁶. En prenant cette décision, son employeur signifiait, au choix, que le sujet n'était pas suffisamment important pour qu'il y consacre personnellement du temps, et/ou qu'il considérait qu'une femme serait une meilleure interlocutrice sur un tel sujet. Dans les deux cas, donner sa propre version de son expérience n'était pas une priorité.

Biais temporel oblige, il a également été beaucoup plus facile d'avoir des retours des députés membres de la Délégation de 2012 à 2017 – et principalement des députés socialistes alors dans la majorité – que des députés des législatures précédentes, et des députés de droite, qui se sont avérés particulièrement difficiles à approcher de manière générale, malgré des relances multiples.

On veut arguer du fait que ces données rares ne sont pas nécessairement qu'un problème : au contraire, elles informent elles-aussi de la nature du terrain. Les documents absents sont autant de témoignages du fait qu'il n'a pas semblé nécessaire de les conserver – du peu de cas qui est fait de cette délégation, de sa création et de son activité. Les réponses en entretien soulignent également ce que l'on constate de l'investissement plus général au sein de la Délégation : qu'il s'agit principalement d'un investissement de femmes, d'un investissement de gauche, d'un investissement pour une minorité des députés qui en sont membres, le plus grand nombre leur abandonnant sans regret cet espace. Ces données

¹⁵⁵ En ajoutant les députés et les collaborateurs, on a ainsi obtenu les retours de 22 équipes différentes, sur les 45 envisagées, et 38 effectivement sollicitées.

¹⁵⁶ Entretien avec Violette, collaboratrice d'un député UMP (2008-2017), réalisé le 3 mars 2014, à l'Assemblée nationale.

absentes parlent, elles décrivent aussi à leur manière la réalité que l'on a choisi d'analyser, et elles doivent être entendues au même titre que les données qui nous ont été rendues disponibles. Néanmoins, il faut noter qu'elles constituent des frustrations perpétuelles dans le quotidien de la recherche, et l'on ne donnerait pas une image juste de ce qui a été notre parcours dans cette enquête si l'on ne mentionnait pas la succession de ces nombreux moments où il a pu sembler que l'on cherchait simplement dans le vide.

Cette marginalité a, malgré tout, un avantage majeur : les acteurs investis dans la Délégation – on le verra – le sont souvent par passion pour la question, mais n'ont pas l'habitude de recevoir de l'attention sur ce fondement. L'enquête prend alors, chez certains enquêtés, une grande importance et se vit comme une opportunité rare pour eux de valoriser un pan de leur carrière qui leur tient à cœur : inversant le rapport d'enquête habituel où le chercheur se plie aux agendas contraints des élus, ce sont ces derniers qui se mettent alors entièrement au service du chercheur.

Les exemples ne manquent pas : on peut citer celui d'une députée qui a répondu à la demande d'entretien un soir à plus de 19 heures en proposant un entretien le lendemain matin dès 8 heures, le dernier jour avant une suspension des travaux de l'Assemblée. En nous accueillant, sa collaboratrice nous déclare notamment que la députée a absolument voulu trouver un créneau pour nous recevoir avant la suspension des travaux, ce qui explique ce créneau matinal, en ajoutant : « *Il faut dire que le sujet y est pour beaucoup* »¹⁵⁷. Un sénateur, avec qui un rendez-vous avait déjà été pris et qui devait finalement se rendre à l'enterrement de l'épouse d'un ami, nous a proposé de maintenir malgré tout le rendez-vous s'il s'agissait de notre seul créneau disponible, et qu'il s'excuserait auprès de son ami, semblant donc considérer notre rendez-vous comme prioritaire et plus contraignant que ses liens d'amitié. Lorsque l'on a – évidemment – accepté de déplacer, ses remerciements émus, sa promesse de se rattraper et son aveu que la période était particulièrement difficile à vivre pour sa propre épouse ne laissent pourtant pas de doutes quant à l'importance de cet événement dans sa vie personnelle. Plusieurs députées nous ont également spontanément rappelé, ou envoyé des mails, après l'entretien avec des noms et coordonnées de personnes à contacter, un nouveau détail qu'elles avaient oublié de mentionner lors de la discussion, ou le récit d'un nouvel événement arrivé pendant la semaine faisant écho à l'entretien.

Certains autres entretiens furent obtenus de manière plus simple encore, les enquêtées se manifestant spontanément à nous : c'est le cas de deux anciennes

¹⁵⁷ Entretien avec Ségolène Neuville, députée socialiste (2012-2014), membre de la Délégation de 2012 à 2014, réalisé le 26 février 2014, à l'Assemblée nationale.

collaboratrices, l'une présente lors d'un évènement scientifique où nous avons présenté nos recherches, l'autre ayant eu connaissance de l'enquête par une autre collaboratrice préalablement interrogée, qui ont spontanément pris contact afin de proposer leurs disponibilités pour un entretien. Témoignant d'un enthousiasme assez proche, une ancienne secrétaire d'Etat que nous avons contactée par courrier et dont nous avons manqué l'appel par lequel elle comptait signifier son acceptation de l'entretien, nous a envoyé dans l'heure suivante un mail de plusieurs pages pour expliquer son expérience de la Délégation dans les grandes lignes, en laissant de nouveau son numéro de téléphone pour la rappeler « *quand vous serez disponible* »¹⁵⁸.

Les raisons de cet accès au terrain particulièrement facilité apparaissent sans fard dans de nombreux entretiens : c'est avant tout l'attachement émotionnel à la Délégation qui l'emporte. Une ancienne sénatrice, alors qu'on la remerciait au début de l'entretien de nous accorder de son temps, nous répondit ainsi : « *Mais c'est moi qui vous remercie, au contraire, ça me fait très plaisir !* », avant d'ajouter qu'elle est « *très très fière* » des combats qu'elle a mené au sein de la Délégation, insistant de nouveau sur son plaisir à répondre aux questions¹⁵⁹. Une ancienne présidente de la Délégation, alors qu'on lui demandait combien de temps elle avait à nous accorder, nous a répondu « *sur la Délégation, autant de temps que vous voulez* », ajoutant que le sujet est « *très important pour [elle]* » et qu'elle est « *très, très contente qu'on travaille sur cette question* »¹⁶⁰, avant de nous accorder un entretien de près de trois heures. De manière générale, les remerciements ou les encouragements sont nombreux à ponctuer les entretiens qu'on a pu réaliser. Dans un contexte où l'investissement dans les thématiques de l'égalité des sexes fait l'objet au sein du champ politique d'une moindre valorisation, la demande d'entretien vient donner la parole à des acteurs et actrices marginales et mettre en lumière des carrières peu médiatisées malgré souvent un travail de fond conséquent, injustice perçue que l'intérêt extérieur exprimé par l'enquête viendrait partiellement racheter. Dans ces conditions, l'entretien devient une opportunité plus qu'une

¹⁵⁸ On peut noter par ailleurs qu'un enquêté semble également faire une exception à ses habitudes de refuser les démarchages. De manière intéressante, celui-ci justifie son acceptation à la fois par le sujet spécifique, mais aussi... Par la demande de sa femme : « *[Les journalistes et les chercheurs] dès qu'on leur répond une fois, après c'est fini, on est dans leur système là... [...] Mais vous je voulais vous dire oui, déjà parce que votre lettre était sympa, et puis parce que c'est vraiment un sujet qui me *met la main sur le cœur*. J'ai montré la lettre à ma femme, elle m'a dit « Oh, ben tu dois lui répondre ! ». Alors j'ai dit oui !* ». Entretien avec Alain Gournac, ancien sénateur UMP-LR (1995-2017), membre de la Délégation de 1999 à 2017, réalisé le 25 octobre 2018, Sénat.

¹⁵⁹ Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice socialiste (1999-2004), membre et vice-présidente de la Délégation de 1999 à 2004, réalisé le 6 novembre 2018, Paris.

¹⁶⁰ Entretien avec Mariz-Jo Zimmermann, ancienne députée UMP-LR (1998-2017), présidente de la Délégation de 2002 à 2012, réalisé le 26 novembre 2019 à Paris.

contrainte pour des enquêtés relativement peu sollicités par rapport à d'autres de leurs collègues. C'est dans ce même contexte que l'on peut expliquer la profusion de documents apportés en entretien par certains enquêtés : rapports, documents destinés à la presse, comptes-rendus... Il s'agit là aussi de matérialiser et de mettre en avant leur contribution et leur travail.

Ce n'est cependant pas le seul but de l'entretien pour les enquêtés, qui l'utilisent également parfois pour faire passer des messages politiques explicites et des revendications, percevant alors l'entretien comme une tribune à destination de ce qui est perçu comme les « jeunes générations », toutes incarnées dans la personne de leur interlocuteur. On pense à cette ancienne sénatrice qui, avant toute question, déclare avoir accepté l'entretien parce que « *on peut penser que [l'égalité hommes-femmes] est entrée dans les mœurs mais... Comme je pense que rien n'est jamais acquis, continuons le combat !* ». Elle achève notre discussion en affirmant que « *ça [lui] fait plaisir de voir qu'il y a des jeunes qui sont sensibilisés au problème, parce que [elle a] toujours peur que les jeunes ne se rendent pas compte... [...] Ce n'est pas gagné. Et pire ! On peut revenir en arrière. Il y a des pays qui reviennent en arrière ! Enfin... Merci de vous intéresser à ce sujet, et en plus puisque vous enseignez en même temps, tant mieux ! Transmettez !* »¹⁶¹. Une députée interrogée, sur un ton légèrement différent, conclut l'entretien en disant que « *si j'ai pu vous convaincre de la qualité du travail [effectué], ça aura été utile* »¹⁶².

Si l'enquête sur un sujet marginal ferme une partie des portes classiques, elle en ouvre donc d'autres, qui n'attendaient que d'être empruntées. Les résultats présentés dans les chapitres suivants sont donc également les reflets de cette parole inégalement recueillie, mais qui privilégie largement les plus concernés.

B – Quand les rapports de genre se mêlent aux rapports d'enquête

La dernière caractéristique importante du terrain qui nous a occupé pour cette recherche est son caractère profondément genré¹⁶³. Si le Parlement est marqué par une sur-représentation des hommes à toutes les périodes¹⁶⁴, les Délégations aux droits des femmes,

¹⁶¹ Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice socialiste (1999-2004), membre et vice-présidente de la Délégation de 1999 à 2004, réalisé le 6 novembre 2018, Paris.

¹⁶² Entretien avec Ségolène Neuville, députée socialiste (2012-2014), membre de la Délégation de 2012 à 2014, réalisé le 26 février 2014, à l'Assemblée nationale.

¹⁶³ La section qui suit a été bien davantage développée dans Claire Bloquet, « « Moi, vous savez, j'ai jamais trompé ma femme » : Quand l'enquêtrice devient juge des rapports de genres », communication faite au cours de la Journée d'études « Enquêtes en tous genres », organisée par le CENS à l'Université de Nantes le 20 juin 2019.

¹⁶⁴ Les femmes constituent, selon les législatures, entre 10 et 27% des députés élus sur la période

au Sénat comme à l'Assemblée, sont principalement investies par des femmes : entre 1999 et 2017, elles comptent pour 62% des membres au Sénat et pour 66% des membres à l'Assemblée nationale sur la même période. De fait, la majorité des enquêtés sont donc des enquêtées, en position de large minorité dans leur espace de travail.

Dans ce contexte particulier, le fait d'entrer sur le terrain en tant que femme, et de femme intéressée par les questions d'égalité – un profil dans lequel les enquêtées peuvent se reconnaître – a constitué un atout non-négligeable dans l'établissement de relations de confiance. En effet, la majorité des entretiens menés auprès de femmes se sont construits, dans une certaine mesure, autour d'une forme de solidarité féminine, de « sororité », de partage de connaissances et de vécus spécifiquement féminins et dominés, souvent présentés comme nécessairement consensuels entre nous en raison des caractéristiques partagées. Le mode sur lequel cette proximité s'exprime n'est pas le même en fonction de l'âge de l'enquêtée. En effet, les enquêtées plus âgées ont eu tendance à facilement entrer dans une relation de mentorat, transformant l'enquêtrice en représentante de la « relève » du féminisme¹⁶⁵. Les femmes plus jeunes, en revanche, intègrent davantage l'enquêtrice dans un rapport d'égalité à égalité en cherchant, explicitement ou non, un acquiescement sur leurs positions politiques et leurs sujets de lutte.

On retrouve l'expression de cette proximité et de ce sentiment de partager les mêmes intérêts politiques chez toutes les enquêtées ou presque, peu important par ailleurs le détail de leurs positions politiques : ainsi, les enquêtées se qualifiant elles-mêmes de « *très féministe* » comme les enquêtées plus sceptiques ou nous ayant affirmé se reconnaître dans « la liberté d'importuner » défendue en réponse au mouvement #MeToo, celles qui nous affirment qu'il faut cesser de critiquer les hommes comme celles qui n'ont pas de mots assez durs contre eux, semblent également convaincues du fait que nous partageons un vécu – et des opinions – similaires.

Quelle que soit la forme prise, cette proximité de genre, que l'on a pris soin d'alimenter par une attitude complice, entre femmes sensibilisées aux problématiques de l'égalité des sexes, donne lieu au fur et à mesure des entretiens à des informations partagées, non plus en tant que professionnelle de la politique, mais en tant que femme. Plusieurs enquêtées en viennent ainsi à partager des éléments et des doutes de leur trajectoire personnelle, et sur l'articulation entre leur choix de carrière et leur vie personnelle par

considérée.

¹⁶⁵ Le cas, ici, est assez similaire à celui décrit par exemple par Cécile Charlap sur son terrain avec les femmes ménopausées : Cécile Charlap, « L'âge, le genre et la classe au cœur de la physiologie. Retour sur une enquête auprès de femmes ménopausées », *SociologieS*, mis en ligne le 21 février 2017

exemple. Ces confidences prennent une autre ampleur quand elles portent sur des expériences personnelles de sexisme, voire de dénonciations de situations de harcèlement sexuel, y compris au sein de la Délégation. A l'évocation du nom d'un de ses collègues, qui nous semble avoir beaucoup agi au sein de la Délégation, une ancienne sénatrice paraît ainsi agacée. Devant notre silence interrogateur, elle s'explique, visiblement à contrecœur d'abord, puis avec de plus en plus de détermination : « *Alors lui, il était particulièrement lourd avec ses plaisanteries... J'ai appris beaucoup plus tard qu'ils m'appelaient Coco Chanel* [note : pour se moquer du trop grand soin apporté à ses tenues]. *Avec ses potes, là. C'était très élégant.* »¹⁶⁶. Elle continue en donnant plusieurs anecdotes à propos du même groupe de sénateurs, membres de la Délégation, mais ayant régulièrement des comportements sexistes. Sa collaboratrice, présente dans la même pièce pendant tout l'entretien, intervient en précisant que « *d'après ce que tu m'as raconté, les députés sont pires, non ?* ». S'en suivent là aussi quelques commentaires sur le comportement de certains députés de la Délégation, personnellement désignés. De la même manière, Mariana, collaboratrice parlementaire, ne tarit pas de louanges sur son groupe politique, jusqu'au moment où, enveloppant le dictaphone de la main, elle rajoute, se mettant à chuchoter : « *mais ils sont tellement sexistes !* »¹⁶⁷. Peu disposée à en parler au départ, et après avoir été rassurée sur la confidentialité des informations, Mariana commence alors à raconter les remarques sur ses tenues qui lui ont fait changer de manière de s'habiller pour aller travailler, ou les réunions en soirée où, alors qu'elle accompagnait son député, certains de ses collègues l'ont spontanément confondue avec une *escort-girl* et où, en conséquence et sur la suggestion de son employeur, elle ne se rend plus.

L'analyse de ces deux situations est importante. Elle dit d'abord des choses des codes du monde parlementaire : le sexisme ambiant, s'il est un secret de polichinelle, n'est pas un sujet facilement abordé par celles qui en sont victimes. La honte garde un poids réel. Les anecdotes ne sont probablement relatées, en l'occurrence, que parce que l'enquêtrice est une femme, donc « par nature » plus à même de partager les expériences des enquêtées et de témoigner d'empathie, et une femme sensibilisée aux questions d'égalité des sexes, donc probablement plus susceptible d'être « de leur côté ». Au-delà de ça, si les anecdotes gagnées par cet avantage ne sont qu'anecdotiques, par définition, elles apportent cependant des informations supplémentaires importantes, qui permettent de passer outre la façade que l'institution – et d'autres enquêtés, généralement des hommes – s'efforcent de

¹⁶⁶ Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice socialiste (1999-2004), membre et vice-présidente de la Délégation de 1999 à 2004, réalisé le 6 novembre 2018, Paris.

¹⁶⁷ Entretien avec Mariana, collaboratrice d'un député Les Républicains, réalisé le 3 octobre 2016, Paris.

préservé : un Parlement moderne et policé, à la pointe sur les sujets d'égalité des sexes, avec des Délégations aux droits des femmes efficaces. Elles donnent également à voir l'ambiance dans laquelle les Délégations travaillent¹⁶⁸, et offrent des éléments d'explication à la prise très à cœur de certains sujets par certaines enquêtées.

L'établissement de cette proximité et de cette confiance fondée sur un partage genré d'expériences ne fonctionne pas à tous les coups, et les éléments qui en conditionnent la possibilité informent sur la vision que ces enquêtées ont de leur place dans le champ politique. Une maladresse de terrain, faite lors de l'un des premiers entretiens de cette recherche, le montre¹⁶⁹ : lors d'un entretien avec une parlementaire élue pour la première fois un an et demi plus tôt et ayant pris dans les médias la tête du combat pour l'adoption d'un texte qui nous intéressait alors, nous avons souligné la présence en nombre des femmes nouvellement élues lors des débats sur ce texte. L'objectif, dans une volonté un peu démagogique, était de louer l'engagement de parlementaires disposant d'une légitimité plus limitée sur un texte important, et flatter la députée, la technique de « nous, les femmes sincères et impliquées » contre « eux, les hommes désintéressés et calculateurs » ayant plutôt porté ses fruits dans les autres entretiens. Celle-ci, nous laissant à peine finir la phrase, nous demande froidement si l'on veut sous-entendre qu'il s'agissait d'un texte « *plus facile* » à défendre, ou « *moins technique* », supposant ainsi qu'en la renvoyant à son identité de femme on souhaite nécessairement minimiser son engagement. Elle s'agace rapidement, et nous fait la leçon sur la longueur de son expérience politique réelle et les preuves multiples qu'elle a donné par le passé de sa compétence, arguant qu'elle « *ne parle même pas de la question hommes-femmes là !* », mais de mérite, et d'évènements ayant marqué son passé politique.

Ce refus d'être ramenée à son sexe est intéressant là aussi : on pense qu'il est probablement le comportement d'une actrice dont la trajectoire rapidement ascendante est fréquemment questionnée du fait de son statut de « femme de ». En effet, lorsqu'elle est élue députée en 2012, elle n'a alors qu'un mandat de conseillère départementale, dans un Conseil départemental présidé par son conjoint, dont la carrière politique a beaucoup plus d'ampleur : déjà élu député sur cette circonscription par le passé, il a également été maire, sénateur, membre du bureau national du parti et président du conseil régional, et il est élu sans discontinuer depuis plus de vingt ans. Un mois à peine après l'entretien, cette enquêtée

¹⁶⁸ Et ce constat rejoint ici celui de Delphine Gardey, sur le caractère éminemment masculin de l'Assemblée nationale : Delphine Gardey, *Les Lingés du Palais Bourbon*, op. cit.

¹⁶⁹ Entretien avec Ségolène Neuville, députée socialiste (2012-2014), membre de la Délégation de 2012 à 2014, réalisé le 26 février 2014, à l'Assemblée nationale.

quitte l'Assemblée nationale pour entrer au gouvernement. On suppose donc que la question ainsi posée s'inscrivait pour elle dans une probable suite de mises en cause de sa compétence à atteindre les positions qui étaient les siennes au vu de l'influence que son mari avait pu jouer sur sa carrière. L'identité de femme apparaît ici sous sa forme de repoussoir, liée à une présomption d'incompétence, de manque d'ambition, ou pire, de « promotion canapé », qui est celle à laquelle cette élue est confrontée.

Par ailleurs, le fait d'avoir un corps de femme au Parlement expose également de faire l'expérience du sexisme de l'institution. Ce dernier s'exprime de multiples façons. Il se voit, explicitement, dans les manières que les collègues d'un enquêté ont d'interrompre notre entretien pour le saluer : si certains me saluent également, voire s'excusent poliment de leur intrusion dans notre conversation, deux d'entre eux se contentent de m'adresser un clin d'œil, un troisième joint le clin d'œil à sa poignée de mains, un autre m'ignore pour féliciter mon enquêté de déjeuner « *en si charmante compagnie* », un dernier commence une description graphique des actes sexuels supposément performés par un collègue « *parti faire le trottoir* », c'est-à-dire négocier l'adoption d'un amendement sur un texte prochainement en débat, avant d'être interrompu par mon interlocuteur, gêné non pas de ses propos, mais de ma présence pour en témoigner. Il se fait plus subtil – à peine – quand cet autre enquêté, après que je lui ai dit travailler sur le Parlement depuis plusieurs années et dispenser des cours de droit constitutionnel, commence une longue explication du processus de navette législative, des rôles différents de l'Assemblée nationale et du Sénat, et de la différence entre projet et proposition de loi. Il est exploitable, enfin, quand il se présente sous la forme de cet autre enquêté qui se déclare notre « *serviteur* », et auprès duquel on peut utiliser cette image de complète innocuité – on n'est pas le serviteur de quelqu'un que l'on voit comme une menace – qu'on a du mal à susciter dans d'autres entretiens pour poser davantage de questions qui « fâchent » sur le ton de la plus innocente naïveté.

Qu'il soit vécu ou infligé, le sexisme nous est apparu tout au long de notre enquête comme une donnée de base de l'expérience parlementaire, et ce alors même que la question du sexisme n'a jamais fait partie de nos questions de recherche à l'origine : il nous semble que les travaux qui font le choix de ne pas le prendre en compte se privent d'une dimension très organique du quotidien des parlementaires, et passent à côté d'un phénomène qui irrigue toute la réalité de ces acteurs. A ce titre, le corps de l'enquêteur, s'il peut parfois être ressenti comme un obstacle en ce qu'il condamne à ne pouvoir incarner qu'un seul rôle dont on n'a pas choisi la situation, doit aussi être vu comme un outil : au travers de ce que ses

interlocuteurs projettent sur lui, ce sont les équilibres genrés de l'institution qui se révèlent, et informent sa perception des interactions susceptibles de s'y jouer.

Section 4 : Plan de la thèse

Le **chapitre 1** de cette thèse pose les bases de ce qu'est la Délégation aux droits des femmes, dans l'optique d'expliquer les règles du jeu qui y ont cours, et surtout d'écarter l'hypothèse de députés qui participeraient au travail législatif parce qu'ils y sont invités par le droit. Le chapitre relate ainsi les discussions, négociations et hésitations qui donnent lieu à la création de la Délégation en 1999, et en décortique les pouvoirs et normes de fonctionnement. Le chapitre poursuit ensuite une réflexion sur ce qui fait la faiblesse d'un tel espace : pas de pouvoirs législatifs, pas de pouvoir de s'auto-saisir, peu de soutien administratif, de ressources budgétaires, d'accès à des informations ou aux ministres... avant de montrer qu'il existe malgré tout un investissement constant de certains parlementaires dans le fonctionnement de cette Délégation.

Les chapitres suivants s'attachent donc à comprendre les ressorts de cet investissement législatif, en trois temps. Le **chapitre 2** est consacré aux parlementaires membres de la Délégation et à leurs trajectoires. Il montre que la Délégation est principalement investie par des *backbenchers*, principalement des femmes, sans beaucoup de capitaux politiques, et sans nécessairement d'intérêts pour la question des droits des femmes. Néanmoins, le chapitre argumente que c'est là une chance pour ces parlementaires qui y construisent pour certains leur carrière : il décrit ainsi le processus d'intéressement à la cause des droits des femmes que le passage par la Délégation peut activer, ainsi que les ressources obtenues lors de ce processus – connaissances de fond mais aussi apprentissage accéléré du métier de député – qui permettent aux députés de se spécialiser et donc d'exister au sein de l'Assemblée. L'hypothèse d'une socialisation politique de « rattrapage » est défendue.

S'appuyant sur le précédent, le **chapitre 3** change d'échelle et étend l'étude de la Délégation, non plus seulement à ses membres, mais à ses alliés : associations, universitaires, journalistes, représentants syndicaux, administration spécialisée... Ce chapitre vient montrer la relation étroite entretenue par la Délégation avec ces réseaux extérieurs, venant ainsi accréditer la thèse du capital social collectif détenu par la Délégation et achevant de souligner le rôle de l'expertise comme procédé d'influence législative. Ce chapitre traite également des proximités de la Délégation avec les acteurs associatifs et les mouvements sociaux, ainsi que

de la manière dont cette proximité alimente pour les députés membres à la fois un certain type de légitimation mais aussi des moyens d'action alternatifs, et, surtout, collectifs.

Le **chapitre 4**, enfin, vient montrer le travail législatif comme un travail tactique de recadrage symbolique et d'entretien des relations sociales, dans le but d'enrôler des allies et de faire émerger une majorité. Ce travail permet aux députés qui le prennent en charge de jouer de la marge d'interprétation laissée autour des règles formelles et informelles qui régissent l'espace parlementaire – et tout particulièrement celle de la discipline partisane – pour mieux les subvertir, et gagner l'avantage.

Chapitre 1 : La Délégation aux droits des femmes, un espace parlementaire marginal

L'étude que l'on se propose de réaliser dans ce travail de thèse s'inscrit, on l'a dit, dans un cadre particulier : celui de la Délégation aux Droits des femmes de l'Assemblée nationale. Dans ce premier chapitre, on se propose d'exposer le fonctionnement de cet espace, et les règles qui en régissent l'activité. L'objectif que l'on poursuit est d'écarter, de prime abord, l'hypothèse que les parlementaires qui en sont membres tiendraient leur motivation à s'investir dans le travail législatif de la structure de la Délégation elle-même, parce que ses prérogatives juridiques accorderaient par défaut de l'influence à ses membres, ou parce que sa situation dans l'ordre parlementaire serait de nature à les placer dans une position dominante. On veut montrer ici que ce n'est pas le cas, afin d'exposer dans les chapitres suivants ce qui se joue dans l'activité de la Délégation. Cette démonstration se fera en deux temps.

On veut, dans un premier temps, relater les événements qui ont mené à la création de cette Délégation (**Section 1**). On reprend en effet à notre compte l'hypothèse – extraordinairement classique en sociologie de l'institution – selon laquelle le moment de la « naissance des institutions » est un moment particulier, dont l'étude apporte des informations sur le fonctionnement même de l'espace créé¹⁷⁰. En effet, l'analyse de cette séquence temporelle permet de rompre avec l'idée que le fonctionnement routinier de l'institution tel qu'on peut l'observer ensuite est une conséquence logique et directe de la volonté qui a présidé à sa création. Au contraire, cette focale historique impose la mise au jour des tensions et des conflits qui se nouent et se résolvent autour de la création d'un nouvel espace institutionnel, et de la contingence des fonctions de l'institution et des rôles endossés par les acteurs qui la font vivre. Dans le cas de la Délégation aux droits des femmes, ce développement va nous permettre de repérer les contraintes de l'institution parlementaire avec lesquelles les membres de la Délégation doivent composer, au moment de sa création, mais aussi au fil de leurs actions par la suite.

Dans un second temps, c'est à l'étude du fonctionnement routinier de la Délégation après sa création que l'on va s'attacher (**Section 2**). On tentera alors d'évaluer la relative force ou faiblesse de ce nouvel espace, dans le but de déterminer les ressources et les incitations que nos acteurs ont à disposition pour s'impliquer dans le travail législatif. On

¹⁷⁰ Pour un développement théorique plus long sur cette question, voir par exemple Julien Meimon, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'Institution*, Paris, Belin, 2010, p. 105-150. Pour un travail entièrement consacré à cette idée, voir Bastien François, *Naissance d'une Constitution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 264 pages.

pourra notamment commencer à établir les manières dont la structure institutionnelle finalement choisie impose aux acteurs certaines formes d'investissements au détriment d'autres.

En relatant cet épisode à partir d'entretiens avec les principaux acteurs et d'archives diverses – comptes rendus de débats parlementaires, courriers et notes internes aux partis politiques, on souhaite ainsi mettre à jour des clés de compréhension du fonctionnement de la Délégation, et remettre en contexte la formalisation juridique de l'étendue de ses pouvoirs, afin d'expliquer le cadre particulier dans lequel agissent nos acteurs dans les chapitres suivants. Il s'agit par ailleurs également de poser les premières briques du raisonnement qui suivra : la création de la Délégation, on aura l'occasion de le réaffirmer, est une victoire collective, dont les ressorts portent d'ores et déjà en germes certains ingrédients d'une recette qui fera les succès ultérieurs des membres de la Délégation, et qui sera détaillée dans les chapitres suivants. Son format dote également ses membres d'opportunités dont ils pourront se saisir. C'est, enfin, une image du Parlement en changement que l'on donne à voir ici.

Section 1 : Une création sous conditions

Dès l'origine, le contexte de création des Délégations aux droits des femmes de l'Assemblée et du Sénat témoigne d'une ambition politique limitée. Cette création n'est en effet pas le fruit d'une volonté politique concertée, et massivement souhaitée. Elle est au contraire issue d'une initiative individuelle marginale, qui trouve sa réalisation grâce à un contexte propice dans lequel les partis politiques, à travers toute l'Europe, cherchent à démontrer leur attachement à l'égalité des sexes et s'entraînent les uns les autres à agir dans ce sens (§1). Le contexte politique, cependant, ne fait pas tout, et la création des Délégations au sein de l'Assemblée nationale marque malgré tout une disruption importante dans l'organisation parlementaire. Si les débats qui permettent de l'acter sont brefs et peu conflictuels malgré tout, c'est que les partisans du texte savent minimiser leur initiative, afin d'en favoriser l'acceptabilité (§2).

Paragraphe 1 : Quand la petite histoire s'inscrit dans la grande Histoire

Impossible de retracer l'histoire de la création des Délégations parlementaires aux droits des femmes sans noter, de prime abord, le contexte très favorable à ce type d'initiatives dans lequel elles sont créées : si l'origine des Délégations aux droits des femmes en est séparée, l'entérinement de leur création est très largement lié à l'adoption de la

première loi sur la parité en 1999 (A). Inscrite symboliquement dans la séquence paritaire, l'idée est également indissociable de l'influence de l'Union Européenne sur la politique nationale (B).

A – Un appendice de la grande bataille pour la parité

En France, la question des femmes, et de l'égalité entre les femmes et les hommes, se construit progressivement comme un domaine d'intervention au niveau étatique après la seconde guerre mondiale, mais c'est l'année 1981 qui constitue le premier réel tournant¹⁷¹. L'arrivée au pouvoir du premier gouvernement de gauche depuis le début de la V^{ème} République est en effet marquée par la création en 1981 du poste de ministre délégué aux droits de la femme, qui deviendra en 1985 un ministre de plein exercice, occupé sur toute la période par Yvette Roudy. Cette militante féministe de longue date¹⁷² va notamment s'attacher à la création de relais administratifs multi-niveaux sur les questions liées aux droits des femmes, en créant notamment un réseau de déléguées régionales aux droits des femmes, mais également en commençant à réclamer un interlocuteur au sein du Parlement, sans succès à l'époque.

« Le vote de la loi de 99 [créant les Délégations parlementaires aux droits des femmes] en fait c'est l'aboutissement d'un travail qui a démarré au moment où Yvette Roudy en 81 a été chargée du ministère des femmes. Yvette, qui est une amie à moi, une sacrée bonne femme, elle s'était aperçue qu'elle n'avait dans l'Assemblée pas de correspondants. [...] Mais ce débat n'aboutissait pas, n'avancait pas. 81-99 hein, quand même, ce n'est pas rien ! »

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 2 octobre 2018, Rezé]

« De toute façon, c'était une idée qui était sous-jacente depuis François Mitterrand. Ça faisait d'ailleurs plus ou moins partie du programme de François Mitterrand au départ, de renforcer les choses... Et puis c'est tombé dans l'oubli, mais il y avait toujours un député ou un sénateur pour relancer la chose. C'est pourquoi ça n'a pas été une surprise [lorsque la proposition en est faite de nouveau fin 1998]. »

[Entretien avec Patrice Gélard, ancien sénateur, UMP, membre de la Délégation de 1999 à 2011, 30 novembre 2018, Sainte-Adresse]

¹⁷¹ Pour davantage de développements sur la période qui précède, et sur les changements majeurs qui suivent l'arrivée du parti socialiste au pouvoir en 1981, voir Anne Révillard, *La Cause des femmes dans l'État*, op. cit, p. 39-73.

¹⁷² Elle milite au Mouvement Démocratique Féminin dès les années 1960, et en fonde notamment le journal, *La Femme du XX^{ème} siècle*.

Cette construction progressive d'instances dédiées aux droits des femmes à l'intérieur de l'Etat se fait en parallèle de la multiplication des associations de défense des femmes victimes de violences, tels que le Groupe d'Action contre les Mutilations Sexuelles, GAMS, créé en 1982, le Collectif féministe contre le viol ou l'Association contre les Violences subies par les Femmes au Travail, qui voient le jour en 1985. A l'échelle internationale, après la décennie 1975-1985, déclarée par l'ONU décennie internationale des Nations Unies pour la femme, la quatrième, et dernière, conférence mondiale organisée sur cette question se tient à Pékin en 1995 et est l'occasion de changer la façon dont se pensent les droits des femmes au niveau interétatique. En ne s'intéressant plus prioritairement à chasser les discriminations sexistes des législations, comme c'était l'objectif principal des trois premières conférences mondiales pour les femmes, la conférence de Pékin contribue fortement à la circulation internationale du concept de rapports de genre, et déplace la focale vers les questions de violences sexistes, de différences d'accès à l'éducation ou à des positions de pouvoir, ainsi qu'à la pauvreté spécifique des femmes : autant de sujets qui nécessitent d'aller au-delà du seul droit, et d'entrer également sur le terrain de la prévention.

Les décennies 1980-1990 sont globalement favorables aux améliorations dans le domaine des droits des femmes. Les institutions nationales comme internationales y sont sensibles et s'organisent dans ce but, les associations se multiplient et les mécanismes de violence ou d'exclusion genrés sont mis au jour.

Mais les années 1990 sont également les années où se mène en France la « bataille de la parité »¹⁷³, selon les mots de Laure Bereni qui en a retracé le déroulé. Autour du sommet européen « Femmes au Pouvoir » qui aboutit à la déclaration d'Athènes, signée en 1992 par de nombreuses personnalités politiques dont Yvette Roudy¹⁷⁴, de nombreuses associations dédiées à cette question émergent : « L'Assemblée des femmes » fondée à l'initiative d'Yvette Roudy en décembre 1992, « Elles aussi » (1992), « Femmes pour la parité » (1993), « Demain la Parité » (1995)... En 1995, le Président de la République Jacques Chirac instaure par décret un Observatoire de la Parité, dont les membres bénévoles sont principalement chargés d'une mission d'information perpétuelle sur la question de la parité en politique, mais qui dispose également de moyens d'enquêter sur toute question liée à « *la situation des*

¹⁷³ Laure Bereni, *La bataille de la parité. Mobilisations pour la féminisation du pouvoir*, Paris, Economica, 2015, 300 pages.

¹⁷⁴ Sur cet épisode particulier, voir Laure Bereni, *De la cause à la loi*, op. cit., p. 68-78, ou Agnès Hubert, « Du sommet d'Athènes à la révision de la Constitution. Les dogmes de la République à l'épreuve de la démocratie paritaire en Europe », in Bruno Perreau (dir.), *Les défis de la République. Genre, territoires, citoyenneté*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2017, p. 111-134.

femmes aux niveaux national et international »¹⁷⁵. Dirigé à ses débuts par Roselyne Bachelot et Gisèle Halimi, deux figures féministes respectivement marquées à droite et à gauche, l'Observatoire va rapidement s'émanciper et devenir une institution critique et une force de proposition active auprès du gouvernement¹⁷⁶.

L'idée d'un impératif paritaire fait doucement son chemin, s'invitant par exemple lors des débats précédant l'élection présidentielle de 1995 – Laure Bereni raconte notamment la conversion timide des principaux candidats à la rhétorique de la parité¹⁷⁷ – mais tout s'accélère en 1997, lorsque le Président Jacques Chirac décide de dissoudre l'Assemblée nationale de manière inattendue, dans l'espoir de consolider sa majorité parlementaire. Les élections législatives qui suivent se soldent par une victoire nette des partis de la gauche plurielle, victoire qui s'accompagne dans le même temps d'une entrée massive des femmes à l'Assemblée nationale. Converti récemment à la rhétorique de la parité sur laquelle il est décidé à « surenchérir » par rapport aux initiatives du RPR, le Parti socialiste a en effet appliqué une politique de réserve de 30% des circonscriptions à ses candidates¹⁷⁸. Ces dernières, officiellement investies au début de l'année 1997 dans l'optique des législatives de 1998, et précipitées en campagne par la dissolution anticipée du Président Chirac, avaient été choisies dans une génération de militantes un peu plus jeunes, au passé politique comparable. En ce qui concerne les Verts, composante de la « majorité plurielle » du gouvernement Jospin, l'idée de parité et l'attention aux questions d'égalité des sexes sont ancrées dans l'approche partisane depuis plus longtemps. Le Parti communiste, également membre de la coalition, y est aussi favorable : la liste que le parti présente par exemple aux élections européennes de 1999 est ainsi la seule à être parfaitement paritaire.

Le nouveau gouvernement de la gauche plurielle, mené par Lionel Jospin, affiche par ailleurs très tôt son ouverture aux femmes. Il compte huit femmes sur ses vingt-cinq membres, dont deux à des postes clés, au ministère de l'Emploi et de la Solidarité et au ministère de la Justice. Le gouvernement crée également, au-delà des postes ministériels, celui de déléguée interministérielle aux droits des femmes, confié à une figure de la philosophie féministe, Geneviève Fraisse. Dès le Congrès de Brest en 1997, lors de son discours, Lionel Jospin parle de « *refonder le pacte républicain* », *via* notamment

¹⁷⁵ Décret n°95-1114 du 18 octobre 1995, portant création d'un Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, article 2.

¹⁷⁶ Voir notamment Anne Révillard, *La Cause des femmes dans l'État*, *op. cit.*, p. 68-69.

¹⁷⁷ Voir Laure Bereni, *De la cause à la loi*, *op. cit.*, p.350-403.

¹⁷⁸ Cet épisode est notamment relaté par Janine Mossuz-Lavau, « La percée des femmes aux élections législatives de 1997 », *Revue française de science politique*, n°3-4, 1997. p. 454-461.

« *l'engagement du mouvement vers la parité* »¹⁷⁹. Le climat général est alors très favorable aux initiatives visant à accroître la visibilité des femmes en politique.

C'est dans ce contexte que la proposition de loi visant à créer des Délégations parlementaires aux droits des femmes est déposée au Parlement la veille du premier débat en séance publique sur la réforme constitutionnelle « *relative à l'égalité entre les femmes et les hommes* » qui doit consacrer le principe de parité dans la Constitution. A partir de ce moment et malgré des origines, on va l'expliquer, très différentes, le devenir des deux textes devient lié. La chronologie de leur adoption le souligne notamment : les lectures des deux textes, à l'Assemblée nationale au moins, sont systématiquement planifiées à la suite dans le calendrier, le jour suivant ou la semaine suivante lorsqu'un débat s'achève juste avant le week-end.

Encadré 5 : Chronologie comparée des débats sur la parité et sur la création des Délégations aux droits des femmes

18 juin 1999 : Dépôt du projet de loi constitutionnelle parité au bureau de l'Assemblée
14 décembre 1999 : Dépôt de la proposition de loi (PPL) tendant à la création des délégations
15 décembre 1999 : Première lecture du projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée
11 février 1999 : Première lecture de la PPL tendant à la création des délégations à l'Assemblée
16 février 1999 : Seconde lecture du projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée
28 juin 1999 : Congrès du Parlement autour du projet de loi constitutionnelle sur la parité
29 juin 1999 : Adoption définitive à l'Assemblée de la PPL tendant à la création des délégations

De fait, certains enquêtés eux-mêmes peinent à différencier les deux débats dans leurs propos :

« Je pense qu'on était dans le contexte de l'adoption de la loi sur la parité. Et donc c'est apparu probablement parce que la question de la parité a permis de reposer d'une manière je dirais globale le paradigme de la place, du rôle, des droits des femmes au Parlement. Et de ce fait, ça a été je pense une production – tout à fait positive d'ailleurs ! – de ce contexte nouveau. [...] Mais donc entre 96 et 2000, on a eu une montée en puissance des discussions sur ces sujets, récurrents, et de fait la création de la Délégation a été un aspect très constructif et très positif. Elle a été une traduction de ce débat. »

¹⁷⁹ Discours de Lionel Jospin, prononcé le 23 novembre 1997, lors du Congrès de Brest.

[Entretien avec Nicole Ameline, membre RPR de la délégation de 1999 à 2002, le 4 décembre 2020, entretien téléphonique]

Un passage par les archives des groupes socialistes, au Sénat comme à l'Assemblée, tend également à souligner cette idée que les deux textes sont considérés comme un seul, la proposition de loi créant les délégations constituant alors un appendice à peine notable du débat paritaire, qui attire lui toute l'attention. Ainsi, les bulletins des groupes, documents hebdomadaires distribués aux parlementaires pour les informer des temps forts de la semaine à venir et leur donner les positions du groupe à défendre sur les textes examinés, ne font jamais directement référence à la Délégation ou à son débat sur toute la période 1998-1999 : c'est donc qu'il n'a pas été jugé nécessaire au sein du groupe de produire des éléments de langage et des consignes de vote spécifiques sur la proposition de loi sur les Délégations. Une seule mention peut en être trouvée, dans la retranscription d'un discours de Catherine Tasca, députée socialiste et Présidente de la commission des Lois où a été travaillée la proposition de loi, fait lors du Congrès de Versailles du 28 juin 1999 qui adopte définitivement la loi sur la parité : « *Je suis convaincue que, dans les mois qui viennent, les réflexions en ce domaine seront intenses et fructueuses, que ce soit à l'initiative de Madame la Secrétaire d'Etat aux droits des femmes ou sur proposition de nos futures délégations parlementaires aux droits des femmes ou de l'Observatoire de la parité* »¹⁸⁰.

Par ailleurs, la structure même des archives du groupe à l'Assemblée nationale le confirme : rangées habituellement par texte de loi, les archives ne contiennent pas de dossier portant sur cette proposition de loi. Les quelques documents y ayant trait que nous avons retrouvés ont été rangés dans le dossier portant sur les lois parité. De la même manière, le site des archives de l'Assemblée nationale a regroupé dans un même dossier les documents liés au projet de loi constitutionnelle de 1999, à la proposition de loi portant création des Délégations, et à la loi du 6 juin 2000 portant sur l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux¹⁸¹.

Comme on a pu l'exposer préalablement¹⁸², l'absence de ces archives, au-delà de la frustration qu'elle suscite lorsque le chercheur se trouve effectivement plongé dans les cartons vides, doit être travaillée comme un indice au moins aussi important à analyser que

¹⁸⁰ Discours de Catherine Tasca au Congrès de Versailles, 28 juin 1999. A retrouver dans le Bulletin du groupe socialiste à l'Assemblée nationale du 6 juillet 1999, n°66.

¹⁸¹ On trouve également dans ce dossier les tous premiers travaux de la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale : <https://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/parite.asp> [Lien vérifié le 23/06/21]

¹⁸² Voir la section méthodologique de l'introduction.

leur contenu l'aurait été. Dans le cas qui nous occupe, le sujet n'est pas perçu comme suffisamment important pour faire partie des priorités hebdomadaires des parlementaires socialistes, et il n'est pas non plus perçu par les archivistes du Parti comme une réussite, une victoire indépendante, qui mériterait son propre dossier. Pour les archives aussi, la création des délégations n'est qu'un appendice de la grande bataille de la parité.

Cet arrimage de la création des Délégations à la question paritaire constitue pour le texte une fenêtre d'opportunité intéressante, qui semble faire taire de nombreuses oppositions en interne à un moment où le sujet de l'égalité des sexes est aussi porteuse politiquement. L'histoire de la création de la Délégation se confond donc partiellement avec l'histoire de la parité. Néanmoins, il ne s'agit pas de l'origine du texte, et la compréhension des particularités des Délégations aux droits des femmes ne peuvent se comprendre qu'au prisme d'une autre influence : celle de l'Union européenne, et notamment de sa politique de *gender mainstreaming*.

B – Les Délégations, conséquences de l'eupéanisation de la politique nationale

Les années 1990 ne constituent pas seulement une période importante pour la progression des droits des femmes seulement à l'échelle française : l'échelon européen connaît à la même période des transformations massives. Sophie Jacquot notamment raconte la manière dont cette décennie est marquée par une profonde re-problématisation au niveau européen de la question de l'égalité femmes-hommes comme un problème structurel nécessitant des réponses transversales, et plus comme un problème spécifique appelant des réponses ponctuelles. La nécessité d'une approche en termes de *gender mainstreaming* – parfois traduite en français par le concept d'approche « intégrée » de l'égalité – qui en résulte témoigne de ce changement, et est affichée dès l'article 2 du Traité d'Amsterdam de 1997¹⁸³.

C'est aussi dans ce moment transformateur, et presque par hasard, que s'inscrit la création des Délégations parlementaires aux droits des femmes. En 1996, le Quatrième programme d'action communautaire pour l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, qui doit durer quatre ans, débute sous l'égide de la Commission Européenne. Dans le cadre de ce programme, la Commission encourage divers projets allant dans le sens d'une plus grande prise en compte de l'égalité hommes-femmes à l'échelle de l'Union européenne. Ce sera notamment le cas d'un projet présenté par le Sénat belge, qui a pour objet de mettre

¹⁸³ Sophie Jacquot, « La fin d'une politique d'exception. L'émergence du *gender mainstreaming* et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », *Revue française de science politique*, 2009/2 (Vol. 59), p. 247-277.

en contact, au sein des Parlements des pays-membres, les organes œuvrant pour l'égalité hommes-femmes. L'objectif est alors d'organiser une conférence internationale avec des représentants de tous les parlements d'Europe, afin à la fois de créer un réseau institutionnel, mais aussi d'identifier des revendications communes à porter à l'échelon communautaire.

Le Parlement français, à cette époque, n'est pas doté de structure de ce type. A défaut d'un interlocuteur clairement identifié, l'invitation à participer à cette Conférence est envoyée au Sénat, à une mission d'information commune mise en place en octobre 1996 à la demande unanime des six présidents de groupe et des six présidents de commission du Sénat, et qui porte sur « *la place et le rôle des femmes dans la vie publique* ». L'organe, temporaire et non formellement doté d'une délégation de la part du Sénat pour le représenter dans cet espace européen, va néanmoins envoyer des émissaires à la première « Conférence interparlementaire des organes des Etats-membres de l'Union européenne chargés de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes », qui a lieu à Bruxelles, les 22 et 23 mai 1997¹⁸⁴.

La Mission d'information est représentée à Bruxelles par trois membres du Sénat : Nelly Ollin, sénatrice RPR qui préside cette mission, Philippe Richert, sénateur centriste qui en est le rapporteur, et Danièle Pourtaud, sénatrice PS¹⁸⁵. Danièle Pourtaud n'a pas de position particulière au sein de cette mission, elle ne fait pas partie de la liste de ses cinq vice-présidents, ni de ses six secrétaires, elle en est simple membre, et, élue à l'automne 1995, elle est sénatrice depuis peu. Si elle fait partie du voyage à Bruxelles, c'est au titre de membre active de la Délégation sénatoriale pour l'Union européenne, d'une part, de son affiliation au groupe socialiste qui permet une représentation politique équilibrée parmi les représentants envoyés à Bruxelles, mais aussi et surtout en tant qu'auteure d'un rapport d'information sur la question de « *l'égalité entre hommes et femmes* » pour la Délégation pour l'Union Européenne¹⁸⁶. A la fin de l'année 1996, lorsque l'invitation est faite pour la Conférence interparlementaire à Bruxelles, ses travaux sont en cours : c'est donc en tant que rapporteure sur cette question qu'elle est invitée, bien que son rapport soit déjà rendu en mai 1997, lorsque se tient la Conférence.

¹⁸⁴ Pour voir le récit de ce processus tel qu'il est fait par les parlementaires impliqués, voir le rapport d'information n°384, fait au nom de la mission commune d'information chargée d'étudier la place et le rôle des femmes dans la vie politique, et signé par Philippe Richert, session 1996-1997.

¹⁸⁵ Cette histoire est également racontée, plus brièvement, par Anne Révillard, *La Cause des femmes dans l'État*, op. cit, p. 69-70.

¹⁸⁶ Rapport n°293, « Egalité entre hommes et femmes », signé par Danièle Pourtaud au nom de la Délégation du Sénat pour l'Union Européenne, session 1996-1997.

Encadré 6 : Danièle Pourtaud, portrait d'une engagée par « pragmatisme »

Sénatrice siégeant sur les bancs du Parti socialiste depuis 1995, Danièle Pourtaud est l'auteure de la proposition de loi sénatoriale visant à la création des délégations aux droits des femmes, et l'une des instigatrices principales de ce projet dès le milieu des années 1990.

Engagée à gauche depuis le milieu des années 1970, Danièle Pourtaud n'a cependant pas le profil type de la militante féministe de cette période, et cherche plutôt, au contraire, à s'en démarquer. Elle affirme ainsi spontanément en entretien sa défiance vis-à-vis des mouvements féministes des années 1970, et notamment du Mouvement de Libération des Femmes (MLF). Elle inscrit son adhésion au Parti socialiste dans une démarche « *en dépit* » des proximités du parti avec le MLF, plutôt qu'à cause de ces proximités. Elle n'emploie pas d'elle-même le terme de « féministe » pour qualifier sa démarche et, quand la question lui est posée, son acquiescement spontané est immédiatement nuancé par cette même volonté de se différencier d'une démarche perçue comme ponctuellement trop radicale, trop extrême.

« Bon, je dois vous dire que je n'étais pas très tentée par le MLF, pour être honnête, parce que le MLF voulait construire une société plutôt contre les hommes qu'avec les hommes. Et j'ai intégré le Parti Socialiste à ce moment-là [...] Au Parti Socialiste, il y avait des réflexions sur ce sujet, qui étaient un petit peu dans la lignée MLF, mais... Bon. »

« Qu° : Vous vous considérez comme féministe ?

Réponse : Oui. Enfin... Oui, mais comme je vous disais, moi je suis pour un monde où les hommes et les femmes sont égaux, je ne suis pas favorable à un monde sans les hommes.

Qu° : En même temps, ce serait compliqué !

Réponse : Ce serait compliqué et laissez-moi vous dire que ça n'aurait plus aucun charme ! »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris.]

Son engagement, sur le long terme, pour la cause des femmes, cependant, est indéniable : elle devient vice-présidente de la Délégation au Sénat dès sa création, et membre de l'Observatoire pour la parité à partir de 1999. Elle dépose également au Sénat plusieurs propositions de loi, sur les stéréotypes sexistes dans la publicité en 2002 par exemple. Adjointe au maire de Paris déléguée à l'enseignement supérieur, elle intègre également cette préoccupation dans ses décisions :

« Ma première délégation était l'enseignement supérieur, donc j'ai créé un prix de la thèse sur les études de genre, j'ai créé un prix pour une thèse rédigée par une jeune scientifique pour inciter les filles vers les études scientifiques, parce que tous ces stéréotypes, j'ai constaté qu'ils continuaient. »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris.]

En entretien, Danièle Pourtaud inscrit cet engagement comme une conséquence de l'expérience personnelle de situations de sexisme. Fille d'un enseignant, Danièle Pourtaud connaît en effet une carrière scolaire prestigieuse : classe préparatoire, puis deux diplômes de niveau master à Sciences Po Paris et à l'Université Paris 1. Elle raconte avec amertume la manière dont son mariage au cours de ses études a semblé la décrédibiliser auprès de certains de ses enseignants – « *Il y en a un qui a quand même trouvé drôle de me dire : « Ah bon, donc maintenant vous allez reprendre les chaussettes ? » »* - dont elle a eu l'impression qu'ils se sont alors désintéressés de son succès. La question de son mariage pose également problème par la suite, lors d'entretiens d'embauche dans de grandes entreprises privées où elle se voit poser la question de ses ambitions maternelles plus que professionnelles. Politiquement enfin, elle peine à obtenir les investitures qu'elle souhaite : investie pour l'élection législative de 1995 dans une circonscription « *perdue d'avance* » pour la gauche – « *la XIV^{ème} Nord, donc la circonscription où le député de droite était le mieux élu de France* »¹⁸⁷ - elle n'obtient pas la tête de liste la même année aux élections municipales dans le même arrondissement où elle a commencé à s'ancrer, mais est placée deuxième, derrière un homme. Devenue sénatrice en 1997, elle intègre là aussi un monde très masculin :

« Quand j'ai été élue, évidemment : le choc ! On était je crois 14 femmes dans l'hémicycle, dont cinq au Parti communiste, on devait être trois ou quatre au Parti socialiste, et toute la partie droite de l'hémicycle devait en avoir quatre maximum. Et là le choc il est... Visuel, et fort ! »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris.]

C'est au cours de sa carrière sénatoriale que Danièle Pourtaud se familiarise définitivement avec l'Europe, en siégeant dès 1995 dans la Délégation aux Affaires européennes, puis à partir de 1998 comme membre du Conseil de l'Europe. C'est dans ce contexte que son intérêt pour les questions liées au sexisme rencontre l'idée, alors largement promue à l'échelon européen, du *gender mainstreaming*, et dont la création des Délégations est une application, comme il nous sera donné de le voir par la suite. A l'origine de la création des Délégations parlementaires aux droits des femmes, elle soutient quelques années plus tard l'initiative de création d'une nouvelle paire de Délégations, cette fois consacrées aux droits des enfants, sans succès¹⁸⁸.

La Conférence, qui se tient sur deux jours, tient à la fois de la réunion de travail – puisqu'il est question de rédiger ensemble et d'adopter un texte visant à demander

¹⁸⁷ Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris.

¹⁸⁸ Proposition de loi n°177 tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants, déposée le 12 février 2003.

officiellement une reconnaissance de l'égalité des sexes et de mesures concrètes et contraignantes pour y parvenir dans les traités européens –, de la conférence universitaire – puisque de nombreuses expertes, spécialistes de droit, de sociologie ou de science politique, sont invitées à y intervenir sur différents sujets –, et de la réunion diplomatique – puisque son objectif est de nouer des alliances politiques potentielles au-delà des frontières nationales et partisans. A ce titre, la Conférence est un exemple typique de ce que Alice Woodward désigne sous le nom de « triangle de velours »¹⁸⁹ communautaire : une alliance peu formalisée institutionnellement mais persistant dans le temps, entre des femmes politiques, des militantes féministes et des universitaires, unies les unes aux autres par des relations non institutionnelles, souvent amicales, qu'Alice Woodward compare à des relations corporatistes, voire clientélistes. Pour elle, c'est justement ce mode de « *gouvernance informelle personnalisée* »¹⁹⁰ qui permet l'imposition du concept de *gender mainstreaming* à l'échelle européen, et joue un rôle déterminant sur la construction européenne des politiques sociales de manière plus générale.

Or, si cela nous intéresse, c'est parce que la littérature sur l'eupéanisation de la politique montre que ce qui se passe à l'échelon communautaire n'est pas sans conséquence au niveau national, et ce y compris en l'absence de contraintes juridiques, que ce soit au niveau des questions de genre¹⁹¹, ou plus généralement¹⁹². Bastien Irondelle développe ainsi, sur le cas de la politique militaire de la France, l'idée d'une eupéanisation « sans l'Europe », passant principalement par la modification des cadres cognitifs dans lesquels s'inscrit l'action publique, et la socialisation des élites¹⁹³. La participation des sénateurs français à la Conférence interparlementaire semble également tenir des mêmes mécanismes.

Lors de cette Conférence, en effet, Nelly Ollin et Philippe Richert refuseront, puisqu'ils n'ont pas été habilités officiellement par le Sénat, de prendre part aux travaux, mais se permettent d'émettre des avis à titre personnel. Philippe Richert notamment fait un discours assez long qui témoigne de ses réserves vis-à-vis de toute mesure pouvant relever de la « *discrimination positive* », y compris la mise en place d'une forme contraignante de quota pour les élections au sein des Etats-membres, et refuse en toute hypothèse que ces

¹⁸⁹ Alison Woodward, « Building Velvet Triangles : Gender and Informal Governance », in Simona Piattoni, Thomas Christiansen (dir.), *Informal Governance and the European Union*, Londres, Edward Elgar, 2004, p. 76-93.

¹⁹⁰ *Ibid*, p. 92.

¹⁹¹ Voir par exemple Sylvia Walby, *Gender Transformations*, Londres, Routledge, 1997, p.197-210.

¹⁹² Voir par exemple Jacquot Sophie, « Les effets de l'eupéanisation dans le domaine social. Entre influence européenne et usages nationaux », *Politique européenne*, 2013/2 (n° 40), p. 9-21.

¹⁹³ Bastien Irondelle, « Europeanization without the European Union? French military reforms 1991-96 », *Journal of European Public Policy*, Vol 10, n°2, 2003, p.208-226.

initiatives viennent de l'échelon européen, considérant qu'elles ne peuvent relever que de la souveraineté étatique. Malgré cette mise à distance, Danièle Pourtaud désigne cet évènement comme étant le point de départ du processus de création des Délégations. C'est à cette occasion en effet qu'elle réalise qu'à l'échelle européenne, où s'organisent des conférences interparlementaires sur ces questions, seuls les Parlements français et grec ne sont pas dotés d'organes spécifiques chargés de l'égalité hommes-femmes, et ne semblent pas avoir considéré le sujet avec le même degré d'approfondissement que leurs voisins.

« J'ai donc été membre de cette mission d'information, et nous avons eu des réunions au Parlement européen, et là j'ai constaté qu'il restait deux pays en Europe, la Grèce et la France, qui avaient à peu près les mêmes scores très glorieux sur le nombre de femmes en politique, mais que dans les autres pays il y avait effectivement une forme de commission, qui portait des noms différents, qui travaillait sur ces sujets au sein du Parlement. Et il y avait donc deux pays qui n'en avaient pas : la France et la Grèce. Donc je suis rentrée, et j'ai proposé à un groupe de collègues de réfléchir là-dessus. »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris.]

Ce diagnostic – plaçant la France et la Grèce sur le banc des mauvais élèves de l'égalité des sexes – n'apparaît pas comme un constat personnel de Danièle Pourtaud, c'est en réalité une information donnée pendant la Conférence par Ann Carton, sociologue, lors de son intervention. Procédant à une catégorisation des différents parlements d'Europe, elle classe en effet les parlements français et grec dans la catégorie des parlements dotés uniquement d'organes « *informels compétents pour l'égalité des chances entre femmes et hommes* ». Ce constat, pourtant, est un peu plus nuancé en pratique. Dans le rapport qui est fait à l'Assemblée nationale au nom de la commission des Lois par Jacques Floch, député socialiste, sur la proposition de loi portant création des délégations aux droits des femmes, il est en effet plus précisément relevé que seuls l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Irlande, le Luxembourg et le Portugal disposent d'organes parlementaires permanents dédiés aux questions d'égalité hommes-femmes. Ils ne sont que temporaires pour l'Espagne et l'Irlande, et disposent de prérogatives quasi-inexistantes dans le cas du Luxembourg¹⁹⁴. Rudy B. Andeweg, lors d'un travail de recherche conduit à peu près à la même période et prenant également en compte les structures informelles de défense des droits des femmes, met

¹⁹⁴ Voir le rapport n° 1363, session 1998-1999, signé par Jacques Floch au nom de la commission des Lois.

également à part, non pas uniquement la France et la Grèce, mais également le Luxembourg et l'Irlande¹⁹⁵. Le « retard » français aurait donc pu, dans les faits, être nuancé.

L'argument va cependant se consolider rapidement, et ce « défaut » de la France en termes d'architecture institutionnelle sur ses voisins européens sera l'argument le plus repris au cours du débat qui suit. La catégorisation scientifique effectuée par la sociologue se transforme en effet en argument politique : de catégorie d'analyse, elle devient impératif moral, et vient justifier et légitimer une intervention pour venir corriger la réalité décrite. Ainsi, lorsque Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale, annonce officiellement le projet de travailler sur ces délégations, il précise qu'il s'agirait là d'un outil « *utile, comme cela existe dans tous les pays européens, sauf chez nos amis de Grèce* »¹⁹⁶. L'exposé des motifs de la proposition de loi telle qu'elle est déposée au Sénat mentionne que la France « *reste un des derniers Etats, avec la Grèce, à ne pas s'être doté d'une structure parlementaire ayant pour mission de promouvoir concrètement l'égalité des chances entre les hommes et les femmes* »¹⁹⁷. L'exposé des motifs de la proposition déposée à l'Assemblée nationale ajoute dans une veine similaire qu'à « *la différence des assemblées parlementaires des autres pays comparables aux nôtres, sauf la Grèce, ni l'Assemblée nationale ni le Sénat ne disposent jusqu'ici d'un organe restreint à caractère permanent qui aurait pour mission de suivre les problèmes relatifs aux droits des femmes* »¹⁹⁸.

On entend de nouveau le même argument à plusieurs reprises lors du débat en séance publique, cette fois pour déplorer qu'entre-temps la Grèce ait fini par créer un organe de ce type, laissant le Parlement français bon dernier : « *Nous sommes la lanterne rouge de l'Union européenne*¹⁹⁹, dont la France demeure le seul pays à ne pas disposer d'un organe parlementaire chargé des problèmes spécifiques relatifs aux droits des femmes. Même la Grèce en a constitué un ! »²⁰⁰. En l'absence, on le verra plus tard, d'opposition réelle de

¹⁹⁵ « In many countries, female MPs form an informal caucus to promote women's rights or interests. [...] Only in France, Greece, Ireland and Luxembourg have we not been able to find any trace of such meetings. ». Rudy B. Andeweg, « Beyond the Two-Party Image: Relations between Ministers and MPs », in Herbert Döring (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 1995, p. 167.

¹⁹⁶ Allocution de M. Le Président de l'Assemblée nationale, séance du 30 juin 1998.

¹⁹⁷ Proposition de loi n°119 tendant à compléter l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires pour créer une délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, session 1998-1999.

¹⁹⁸ Proposition de loi n°1261 tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, session 1998-1999.

¹⁹⁹ Les mots, ici, ne sont pas anodins. Ils ont notamment été utilisés régulièrement lors du combat pour la parité : voir par exemple Laure Bereni, *De la cause à la loi*, op. cit., p. 66 par exemple.

²⁰⁰ Déclaration de Béatrice Marre, députée socialiste, 1^{ère} séance du 11 février 1999.

On retrouve également cette préoccupation dans les propos de certains enquêtés, plus de vingt ans après les faits. Ainsi Nicole Ameline, se remémorant son attitude pendant le débat, évoque par

quelque camp que ce soit à la proposition de loi, ces arguments ne paraissent pas d'une absolue nécessité pour convaincre qui que ce soit, mais ils sont pourtant martelés, et présentés à chaque fois comme les marques de l'absolue nécessité de l'adoption du texte présenté. C'est que l'existence de l'Union européenne en tant que communauté institutionnelle tend à modifier les attentes et les croyances des acteurs quant à ce que doit être le comportement d'un Etat « moderne », d'un Etat digne de participer à la communauté européenne, et produit ainsi des effets d'uniformisation des normes des Etats-membres, y compris en l'absence de contrainte juridique : Knill et Lehmkuhl qualifient ce phénomène de « troisième forme » d'europanisation des politiques internes : « *In its weakest form, European policy neither prescribes concrete institutional requirements nor modifies the institutional context for strategic interaction, but affects domestic arrangements even more indirectly, namely by altering the beliefs and expectations of domestic actors. Changes in domestic beliefs may in turn affect strategies and preferences of domestic actors, potentially leading to corresponding institutional adaptations. Hence, the domestic impact of European policies is primarily based on a cognitive logic.* »²⁰¹

La création des Délégations parlementaires aux droits des femmes se fait, donc, dans le prolongement des débats sur la parité. Mais l'origine de cette adaptation institutionnelle est à trouver dans l'action de l'Union européenne : c'est parce que les sénateurs, et particulièrement Danièle Pourtaud, rencontrent leurs collègues européens, et ont l'occasion de comparer leur fonctionnement aux autres, que leurs attentes quant à ce que doit être un Parlement sont modifiées, et que la question de l'adaptation du Parlement français à la question de l'égalité femmes-hommes devient un enjeu. Malgré ce double contexte qui peut sembler très favorable, la création des Délégations ne va pourtant pas de soi, et doit contourner un certain nombre d'obstacles, révélateurs de la marginalité des questions d'égalité des sexes dans l'espace politique.

exemple cette idée pour expliquer partiellement son soutien à la proposition de loi : « *Mais il est vrai que ça me paraissait également assez logique, parce qu'un certain nombre de pays européens s'étaient déjà dotés de structures...* ». Entretien avec Nicole Ameline, députée RPR membre de la Délégation de 1999 à 2002, 4 décembre 2020, entretien téléphonique.

²⁰¹ En français : « Dans sa forme la plus atténuée, la politique européenne n'impose pas d'impératifs institutionnels concrets, ni ne modifie le contexte institutionnel pour les interactions stratégiques, mais elle affecte les arrangements nationaux bien plus indirectement, notamment en modifiant les croyances et les attentes des acteurs nationaux. Les changements dans les croyances nationales sont susceptibles, ensuite, de modifier les stratégies et les préférences des acteurs locaux, menant potentiellement aux adaptations institutionnelles correspondantes. Ainsi, l'impact national des politiques européennes est principalement fondé sur une logique cognitive ». Traduction personnelle. Christoph Knill et Dirk Lehmkuhl, « How Europe matters: different mechanisms of Europeanization », *European Integration Online Papers*, Vol 3, n°7, 1999, p. 1-33.

Paragraphe 2 : Respecter l'ordre parlementaire, pour espérer changer l'ordre parlementaire

L'adoption de la proposition de loi créant les délégations parlementaires aux droits des femmes ne va en effet pas de soi. Initiative venue avant tout des femmes parlementaires, elle n'aurait pas pu s'épanouir sans le soutien de certains hommes clés, dont l'intervention est nécessaire pour crédibiliser et légitimer la proposition **(A)**. Par la suite et tout le long du processus, le débat sur la proposition est largement dépolitisé, afin de limiter son potentiel subversif et garantir son adoption **(B)**.

A – Dépasser collectivement les limites d'une institution genrée

Le travail ayant abouti à la création des délégations est un travail qui naît d'abord et avant tout dans des groupes de femmes parlementaires. C'est d'abord le cas au Sénat. De retour de la Conférence interparlementaire, Danièle Pourtaud et quelques sénatrices et militantes socialistes s'engagent autour d'une réflexion pour la création d'un organe parlementaire dédié à la promotion de l'égalité hommes-femmes, réflexion qui aboutit à deux textes : une contribution thématique faite au Congrès de Brest à l'automne 1997, et une proposition de loi que le groupe socialiste au Sénat acceptera de faire figurer dans l'une de ses peu nombreuses niches parlementaires.

« Ce qui était un grand honneur parce qu'à l'époque, il y avait beaucoup moins de niches qu'aujourd'hui, le règlement du Parlement n'était pas le même, mais donc elle était dans la file pour être présentée. »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris]

Le placement de cette proposition de loi à l'ordre du jour de la niche socialiste, s'il peut être vécu comme un « honneur », reste néanmoins symbolique : le Parti socialiste ne détenant pas alors la majorité au Sénat, il semble improbable que la proposition de loi y aurait été adoptée. Si elle l'avait été, il est douteux que la proposition de loi aurait été mise à l'ordre de jour de l'Assemblée nationale, alors à majorité RPR, et inenvisageable qu'elle y soit adoptée. La discussion de la proposition de loi avait donc principalement pour objectif de mettre en avant les positions du Parti socialiste comme étant à la pointe du combat sur l'égalité des sexes, pas à obtenir réellement son adoption. L'honneur, ici, ne coûte pas cher.

Cependant, un événement va modifier la structure des possibles avant même le dépôt de la proposition de loi : la dissolution surprise de l'Assemblée change en effet la majorité et place le Parti socialiste en position de pouvoir. La possibilité de faire adopter la proposition de loi devient alors concrètement envisageable, si le soutien de la majorité à

l'Assemblée est obtenu. C'est l'objectif qui va être poursuivi par la création d'un collectif informel de femmes parlementaires socialistes, dont les rencontres régulières vont servir à créer un soutien collectif à l'idée d'une Délégation aux droits des femmes.

« Et là, Jospin a été élu, et là je me suis dit : « Entre la faire voter juste par le Sénat, où après pour que ça devienne une loi, il faut que ce soit adopté par l'Assemblée etc... ». Du coup, j'ai pris mon bâton de pèlerin, je suis allée rencontrer mes collègues nouvellement élues à l'Assemblée »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris.]

Parmi les nouvelles parlementaires femmes, nombreuses sont celles qui sont sensibilisées aux questions d'égalité des sexes. Elles s'en saisissent d'elles-mêmes rapidement à leur arrivée à l'Assemblée, et évoquent elles-aussi des rencontres régulières et constructives avec les sénatrices socialistes, réunies autour de Danièle Pourtaud.

« A la base, ce qui s'est passé c'est qu'en 1997, on s'est retrouvées nombreuses par rapport aux élections précédentes, [...] et donc des femmes féministes. Et on a tout de suite monté au sein du groupe socialiste, on a monté une commission « Femmes » que j'ai animé. Et à l'époque on travaillait beaucoup avec le Sénat et les sénatrices, et il y avait là aussi des sénatrices [féministes]... [...] Et donc on a regardé ce qui existait, les formes qui existaient dans les différents Parlements au niveau l'Union Européenne, comment les femmes peuvent s'organiser etc. Et je ne sais pas, je crois que c'est Dinah [Derycke, sénatrice socialiste, rapporteure de la loi et première Présidente de la DDF au Sénat – elle confond en réalité apparemment avec D. Pourtaud, qui en sera vice-présidente] [...] qui avait commencé à travailler sur ces questions, et qui avait repéré que dans plusieurs Parlements il existait des Délégations aux droits des femmes. Et c'est parti comme ça. »

[Entretien avec Martine Lignièrès-Cassou, ancienne députée PS, seconde signataire de la proposition de loi n°1261 créant les délégations et première présidente de la Délégation aux droits des femmes à l'Assemblée nationale, 20 octobre 2018, Paris]

De ces réunions informelles entre parlementaires socialistes femmes, il reste peu de traces, mais les archives du Parti socialiste en conservent néanmoins quelques indices. On y trouve ainsi le compte-rendu de la « *réunion députées-sénatrices du 16/12/98* », réunissant plusieurs futures membres de la délégation droits des femmes, ainsi que la Secrétaire d'Etat aux droits des femmes²⁰². Ce document parle du « *succès grandissant* » de ces réunions,

²⁰² On trouve ce compte-rendu dans les archives du groupe parlementaire socialiste à l'Assemblée nationale, préservées à la Fondation Jean Jaurès. Suite à un important dégât des eaux début 2018, ces archives n'étaient pas classées au moment où nous les avons consultées : elles se trouvaient alors, provisoirement, dans le carton GSAN 356. On trouve dans ce même carton une note, datée du 19

suggérant ainsi des réunions antérieures, et donne rendez-vous à une prochaine réunion, dont le compte-rendu, s'il existe, n'a pas été retrouvé. La réunion, présidée vraisemblablement par Danièle Pourtaud²⁰³, s'ouvre sur une discussion sur la proposition de loi visant à créer les délégations, dont il a visiblement déjà été question dans cet espace puisqu'elle n'est pas présentée, pour remarquer qu'elle a été « *enfin* » déposée. Le reste de la discussion est notamment consacré au débat à venir sur la parité, mais aussi à la détermination des priorités en matière de droits des femmes. Il semble alors que chaque groupe présente ses projets à court terme aux autres participantes, dans le but que chacune soit informée de ce qui va advenir aux différentes échelles.

Le fait que ces réunions, strictement féminines, existent, ne va pas de soi, au contraire. Catherine Achin a notamment fait l'histoire de la réticence du Parti socialiste à la constitution, en son sein, d'un mouvement autonome de femmes – à l'image de ce qui existe par exemple historiquement au sein du SPD allemand²⁰⁴. Si la réunion et la séparation des militants en fonction de tendances idéologiques est légitime et codifiée, la séparation sur le fondement du genre est incompréhensible, subversive. Il en est de même au sein de l'institution parlementaire²⁰⁵, où la légitimité des femmes à se regrouper entre femmes est mise en question. Certains des députés hommes qui ont connu cette période se souviennent ainsi de réunions entre femmes parlementaires de gauche et de droite, sur fond de mécontentement féminin généralisé à l'encontre de leurs collègues des différents groupes. Ces réunions, selon les témoignages des différentes femmes enquêtées, n'ont pas eu lieu – les souvenirs de rencontres transpartisanes ne se retrouvent dans aucun de leurs témoignages et les réunions de femmes socialistes sont les seules dont on a retrouvé la trace – mais le mythe d'une cabale secrète des femmes au-delà des groupes politiques, lui, semble avoir survécu, et témoigner de l'incongruité, potentiellement menaçante, de la situation pour certains des témoins de l'époque.

janvier 1998, qui propose une liste de députées pré-senties pour être invitées à un déjeuner sur le thème de la parité, mais il n'a pas été possible d'identifier les fonctions de l'auteure et de la destinataire de cette note, et donc de déterminer si le déjeuner était à l'initiative de députées, de sénatrices, du secrétariat d'État, ou d'un autre acteur.

²⁰³ Bien qu'elle ne soit pas nommée directement, le fait que la réunion ait lieu au Sénat et que la personne qui préside la séance porte une attention très importante à la proposition de loi sur les Délégations tend à la désigner comme la présidente de la réunion, tout particulièrement dans un contexte où l'on compte au total huit sénatrices socialistes, dont trois viennent d'être élues.

²⁰⁴ Voir Catherine Achin, *Le Mystère de la chambre basse*, op. cit., p. 387-395.

²⁰⁵ Delphine Dulong l'évoque ainsi rapidement : Delphine Dulong, « Au-dedans et en dehors : la subversion en pratiques », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé, *Sociologie de l'Institution*, op. cit., p. 252.

« Chaque groupe politique assez important avait une espèce de représentation féminine, qui essayait... Bon alors pas nombreuse, parce que déjà les femmes n'étaient pas nombreuses au Parlement, pas nombreuses dans chaque groupe, mais pour beaucoup elles considéraient qu'elles étaient des alibis. Et il y a eu des rencontres, inter-groupes, un peu en catimini... »

Qu° : Entre les femmes des différents groupes ?

Réponse : Oui, entre les femmes des différents groupes. Il n'y a aucune trace de ça hein ! Mais je peux vous dire que ça, je suis intimement persuadé que.

Qu° : Entre les groupes de la gauche ou gauche-droite ?

Réponse : Entre les groupes de la gauche, et gauche-droite ! »

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 2 octobre 2018, Rezé]²⁰⁶

L'Assemblée nationale s'est construite comme un espace institutionnel masculin : à ce titre, l'apparition des femmes et leur volonté de s'organiser ensemble en tant que femmes constitue une perturbation du fonctionnement habituel de l'institution, rupture qui entraîne des craintes et des réactions négatives de la part de certains de ses membres. Ainsi les souvenirs de critiques, et de remarques sexistes, autour de la proposition de créer les délégations sont plusieurs fois évoqués dans les récits recueillis.

« Bon, comme toujours dans ce débat où les hommes sont majoritaires et qu'ils parlent des femmes, il y a eu toutes les incongruités, les trucs un peu gras, qui sortent... Bon, j'en ai tellement entendu que bon. Ça fait rigoler une fois, mais la deuxième fois... [...] Et puis c'est toujours les mêmes hein qui font ça, les p'tits drôles du fond de la classe qui se croient malins... Mais [...] je pense que dans les autres groupes, ils avaient compris la même chose : c'était la fin de la dispersion. »

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 2 octobre 2018, Rezé]

« Non mais après le regard des collègues... [...] Enfin on était des pétroleuses quoi ! Mais de la part du Président du groupe, et du Président de l'Assemblée, au moins, on n'a pas eu de difficultés. »

[Entretien avec Martine Lignières-Cassou, ancienne députée PS, seconde signataire de la proposition de loi n°1261 créant les délégations et première présidente de la Délégation aux droits des femmes à l'Assemblée nationale, 20 octobre 2018, Paris]

²⁰⁶ Une référence similaire se retrouve dans les propos de Patrick Gélard, ancien sénateur, UMP, membre de la Délégation de 1999 à 2011, entretien effectué le 30 novembre 2018, Sainte-Adresse.

« *Les parlementaires masculins regardaient ça avec un œil un peu goguenard...* »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris]

Niki Johnson et Cecilia Josefsson constatent un phénomène similaire à propos des Parlements ougandais et uruguayens. Malgré l'existence d'espaces institutionnalisés, dédiés à la représentation ou à la réunion des parlementaires femmes, le caractère très masculin de ces institutions parlementaires tend à teinter toute initiative des femmes de suspicion, voire les expose à un rejet *a priori*. Une des techniques utilisées par les femmes parlementaires pour contrer cet effet consiste alors à faire appel à des alliés hommes, dont la co-signature sur une proposition de loi ou la prise en charge d'un rapport semble susceptible de désamorcer au moins partiellement les réactions de rejet²⁰⁷. Une stratégie similaire est mise en place par les parlementaires françaises, afin d'assurer l'avenir de leur proposition de loi. Sans chercher à convaincre le gros des troupes parlementaires, il s'agit pour les soutiens du texte d'obtenir la bénédiction de quelques figures masculines bien placées, qui vont entraîner l'adhésion du reste du groupe.

C'est en 1998 que s'ouvrent réellement les négociations. Le premier interlocuteur extérieur aux femmes socialistes sollicité est apparemment Laurent Fabius, ancien Premier secrétaire du parti et Président à l'époque de l'Assemblée nationale. Il est approché par Danièle Pourtaud, à un moment où la présidence du Sénat est tenue par le RPR, afin d'obtenir un allié politique de poids tôt dans la négociation qui va suivre avec le reste du groupe et avec le gouvernement, mais également en tant que proche : Danièle Pourtaud est en effet un soutien de longue date de Laurent Fabius, dans le courant duquel elle s'inscrit. Elle décrit avec acidité la première réaction « *d'un enthousiasme très modéré* »²⁰⁸ de celui qui sera en définitive le premier signataire de la proposition de loi qui finira par être adoptée et le premier à l'annoncer publiquement en juin 1998²⁰⁹. Il choisit de temporiser en demandant à son cabinet un ré-examen de la requête qui lui est faite, et ne déclarera son soutien officiellement qu'après les premières étapes de négociations avec le gouvernement effectuées. Une fois la proposition endossée par lui cependant, il n'apparaît plus possible pour les députés socialistes de s'y opposer.

²⁰⁷ Voir Niki Johnson et Cecilia Josefsson, « A New Way of Doing Politics? », *art. cit.*, p. 850 et 855.

²⁰⁸ Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris.

²⁰⁹ Discours sus-cité, « Allocution de M. Le Président de l'Assemblée nationale », séance du 30 juin 1998.

Approché un peu plus tard au Sénat, le président Christian Poncelet, issu du RPR, s'avère également être un soutien efficace. Contrairement à son homologue de l'Assemblée, il apparaît apparemment enthousiasmé par la proposition et la soutient dès le départ, allant jusqu'à user de son influence pour passer au-dessus des présidents des groupes RPR et Union Centriste et distribuer des consignes de vote favorable aux propositions de loi, qui seront plutôt suivies par les sénateurs qui participent au débat²¹⁰.

Encadré 7: Les hommes à la manœuvre (1) – Le cas de Christian Poncelet, Président du Sénat

La difficulté principale de la configuration dans laquelle se trouvent les parlementaires qui souhaitent la création de ces délégations reste *a priori* le monde principalement masculin dans lequel elles évoluent, alors que le tableau dressé par nos enquêtés tend à montrer une fracture genrée dans l'appréciation de l'opportunité de la création de cette Délégation : les femmes socialistes des deux chambres sont apparemment unanimes dans leur volonté de créer cet organe, lequel ne suscite que peu d'enthousiasme, voire à l'occasion des moqueries, chez la majorité de leurs collègues masculins. Néanmoins, dans le cas qui nous occupe, certains hommes sont des relais importants pour l'adoption du texte. Pourquoi ? Si l'on manque d'éléments pour le dire dans tous les cas, on va néanmoins essayer, dans cette série d'encadrés, d'apporter quelques éclairages sur certains de ces personnages clés.

Le cas de **Christian Poncelet**, Président du Sénat, est *a priori* l'un des plus étonnants. Sénateur élu sous l'étiquette du RPR, il n'est pas attendu de lui qu'il prenne fait et cause pour une proposition émanant des sénatrices socialistes. L'ouvrage que le journaliste Jean-Marc Toussaint consacre à sa carrière permet de faire quelques hypothèses quant à ses motivations²¹¹. Son parcours, tout d'abord, ne donne pas d'éléments permettant de penser que l'on puisse devoir son ralliement à une intime conviction de l'importance de la cause des femmes en politique : rien de relatif aux questions de droits des femmes ne se retrouve dans l'analyse de son activité au Sénat avant d'en devenir le Président, ni dans la biographie de Jean-Marc Toussaint. Les seules références faites aux femmes dans ce dernier ouvrage sont liées à sa réputation, auprès de ses camarades de classe et de ses professeurs, de grand séducteur à l'adolescence, et à une exclamation à la tribune du Sénat, faisant référence à ses prouesses sexuelles.

²¹⁰ Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris. Confirmé lors d'un entretien avec Patrice Gélard, ancien sénateur, UMP, membre de la Délégation de 1999 à 2011, 30 novembre 2018, Sainte-Adresse.

²¹¹ Jean-Marc Toussaint, *Christian Poncelet. Le Monarque républicain. Des Vosges à la présidence du Sénat*, ed. Place des Vosges, 2011, 214 pages. Les références aux éléments qui suivent sont principalement issues de son chapitre 4, « Les années Sénat ».

« Aux accusations qui le disent trop vieux pour briguer un nouveau mandat de Président du Sénat, il répond ainsi : « J'aime autant que ce ne soit pas une femme qui me dise vieillissant. Je lui montrerai, moi, si je le suis ! »²¹². »

Mais Christian Poncelet est un nouveau Président, lorsqu'il est approché fin 1998 sur cette question. Il vient d'être élu à la présidence à peine quelques semaines plutôt, en octobre, alors même qu'il se présentait contre le président sortant, centriste, soutenu officiellement par le Président de la République et pour lequel la majorité sénatoriale était appelée à voter. Elu surprise, il a axé sa campagne pour le « Plateau » sur le thème de la « *renovation* » de l'institution sénatoriale, par opposition à la continuité qu'incarnait son adversaire et prédécesseur, et exprime sa volonté de développer la capacité de production d'expertise et de contrôle du Sénat, comme son objectif de redorer l'image de l'institution dans « *l'opinion* ». « *Il prône une attitude offensive « pour donner un nouveau souffle au Sénat » afin de « restituer à notre Assemblée toute sa crédibilité aux yeux de l'opinion ».* « *Renovation* », le terme revient à plusieurs reprises. [...] [Le Sénat] doit être un lieu de réflexion approfondi sur les problèmes de société [...]. Il s'agira aussi de développer le suivi de l'action quotidienne du gouvernement [...] et l'évaluation des politiques publiques »²¹³. La création de la Délégation, à ce titre, s'intègre pleinement dans cette stratégie qui est la sienne : nouvelle arène liée à l'expertise, portant sur un sujet médiatiquement dans l'ère du temps.

Le discours n'en est que plus audible pour Christian Poncelet, ancien député européen qui ne perd pas une occasion de rappeler son soutien à la construction européenne et qui va accorder à la Délégation sénatoriale pour l'Union européenne des égards nombreux, qu'il est porté par Danièle Pourtaud, membre active de cette délégation, et vise à créer un organe sur le modèle de celle-ci. L'argument majeur du retard de la France sur les autres Parlements européens, là aussi, est porteur : Christian Poncelet est particulièrement intéressé par la comparaison du Sénat aux autres chambres hautes européennes. Il est à l'origine d'un « *forum de tous les sénats du monde* » et de « *l'association des sénats d'Europe* ». Sa volonté d'européanisation ira jusqu'à créer « *une antenne du Sénat à Bruxelles pour renforcer l'information en amont sur les textes en discussion* »²¹⁴.

Enfin et en dernier lieu, il est également à noter que Christian Poncelet entretient des rapports intéressés avec une partie du Parti socialiste, auquel il doit partiellement son élection à la présidence du Sénat. Ses relations notamment avec Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie depuis l'été 1997, alors qu'il occupe le poste de Président de la Commission des Finances sont ainsi plus que cordiales, et en multipliant par sept le montant de la réserve parlementaire que Christian Poncelet avait alors charge de redistribuer à ses collègues, on peut raisonnablement penser que le gouvernement socialiste lui a, volontairement ou non, facilité la constitution des réseaux qui permettent son

²¹² Propos tenus en séance et rapportés dans Jean-Marc Toussaint, ouvrage sus-cité, p. 103.

²¹³ Jean-Marc Toussaint, ouvrage sus-cité, p. 89.

²¹⁴ Pour cette citation, et les précédentes, voir Jean-Marc Toussaint, ouvrage sus-cité, p. 93.

ascension l'année suivante à la Présidence du Sénat²¹⁵. Jean-Marc Toussaint raconte ainsi : « entre 1997 et 1998, Poncelet parvient à convaincre le ministre PS de l'Economie – Dominique Strauss-Kahn – de faire passer le magot [de la réserve parlementaire] de 70 millions de francs en 1997 à 480 millions de francs en 1998. Evidemment, il se défend d'avoir utilisé ce trésor pour graisser la patte de ses collègues [...]. Très reconnaissant à l'égard de Strauss-Kahn, avec qui il entretient les meilleures relations, Poncelet renvoie l'ascenseur en attribuant à Sarcelles, la ville du ministre, une dotation de 5 millions « pour les opérations d'intérêt local que vous retiendrez », écrit-il à son « cher Dominique ». ». En toute hypothèse, sa candidature a vraisemblablement remporté les voix d'au-moins quelques-uns des sénateurs socialistes, qui n'ont pas tous voté en octobre pour le candidat issu de leurs rangs, et lui ont ainsi permis de s'imposer face au favori. Il est ainsi plus redevable de sa position au Parti socialiste qu'à sa propre formation politique.

Dans un contexte où les soutiens du Président de la République demeurent éclatés avant la constitution en 2002 de l'UMP, cette position particulière, de Président élu sans le soutien de son parti mais grâce à ses relations personnelles au sein de l'institution, lui donne par ailleurs une certaine influence auprès de ses collègues, dont il use régulièrement. Le Président de la République lui-même tend à le considérer comme personnellement responsable en cas de manquement à la discipline de vote des différents groupes de droite²¹⁶. C'est ce qui lui permet, dans le cas des Délégations, d'obtenir un vote ordonné sur la question :

« Le Président du Sénat, Poncelet, m'a beaucoup soutenue. [...] Après, c'est passé très facilement. Poncelet avait fait passer des consignes à sa majorité, le groupe socialiste portait l'affaire, donc après il n'y avait plus trop de problèmes... »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris²¹⁷]

Au niveau des groupes socialistes dans les deux chambres, l'initiative est également plutôt soutenue. A l'Assemblée, le groupe est alors présidé par Jean-Marc Ayrault, qui est très facilement convaincu, de mémoire de plusieurs enquêtes. Au Sénat, c'est Claude Estier qui préside le groupe socialiste. Si son opposition n'est pas directement mentionnée dans les entretiens, son soutien ne l'est pas non plus. Il est en revanche fait mention de l'influence

²¹⁵ Voir Jean-Marc Toussaint, ouvrage sus-cité, p.88.

²¹⁶ « A propos de la loi sur la parité, votée quasiment à l'unanimité début 1999 par l'Assemblée nationale, Christian Poncelet est pris de cours par la commission des lois du Sénat, favorable à une progression « lente et naturelle » des mœurs alors qu'il a déjà publiquement assuré que le texte serait voté sans difficulté. Craignant de paraître ringard – alors que cette loi a largement les faveurs de l'opinion -, Chirac est furieux contre Poncelet, accusé de ne pas « maîtriser ses troupes ». ». Jean-Marc Toussaint parle aussi de « l'interventionnisme un brin intempestif de Christian Poncelet », et place dans la bouche de Jocelyn de Rohan, président du groupe RPR, un commentaire sur la volonté de Poncelet d'« arbitrer à tous les coups ». Jean-Marc Toussaint, ouvrage sus-cité, p.91.

²¹⁷ Ce constat est confirmé en entretien par Patrice Gélard, ancien sénateur UMP.

forte de Pierre Mauroy – ancien premier secrétaire du Parti socialiste, ancien Premier Ministre, président de l'Internationale socialiste et à cette période sénateur du Nord – sur les sénateurs socialistes et notamment sur Claude Estier, afin que ces derniers apportent leur soutien à la proposition²¹⁸.

Enfin, selon tous les enquêtés interrogés, la conviction du gouvernement ne pose aucun problème – Danièle Pourtaud qualifiant le gouvernement de « *très favorable* »²¹⁹. Bien au contraire, il constitue pour eux une source de soutien logistique et politique²²⁰, dans ce contexte où la transformation – la « subversion » – des institutions politiques par la féminisation est non seulement acceptable mais souhaitée par les dirigeants socialistes²²¹.

« La délégation n'était pas constituée, mais on travaillait déjà avec Geneviève Fraisse [Déléguee interministérielle à la cause des femmes]. Si vous voulez, on avait des relations très fluides entre le gouvernement, le Parlement... Le PS déjà n'avait pas la majorité absolue, donc ça obligeait déjà le gouvernement à composer avec les parlementaires, déjà socialistes, mais aussi communistes, et les verts qui étaient dans le gouvernement... »

[Martine Lignières-Cassou, ancienne députée PS, seconde signataire de la proposition de loi n°1261 créant les délégations et première présidente de la Délégation aux droits des femmes à l'Assemblée nationale, 20 octobre 2018, Paris]

« Pery [Secrétaire d'Etat déléguée aux droits des femmes à partir de 1998] avait été bien, très cadrée... Avec son cabinet, ils sont arrivés [dans l'hémicycle pour la séance plénière] sur la même longueur d'ondes ! Il n'y a pas eu de clash à ce niveau-là, même de clash sous-jacent, on le sent bien dans les débats quand il y a quelque chose comme ça. »

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 2 octobre 2018, Rezé]

²¹⁸ On verra par la suite d'ailleurs que son influence continue de jouer après la création de la Délégation, et malgré le fait qu'il n'en soit pas membre.

²¹⁹ Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris.

²²⁰ En ce sens, cet épisode est une illustration de ce que constate, un peu partout en Europe, Miki Caul Kittilson : les avancées pour la représentation politique des femmes sont liées, certes, à la mobilisation des femmes au sein des partis, mais aussi et peut-être surtout à des efforts conscients de la part des états-majors partisans qui, dans un contexte spécifique où ils y voient un intérêt, vont faire en sorte de faire fleurir les initiatives allant dans ce sens, y compris à contre-courant de leur base militante : voir la conclusion de Miki Caul Kittilson, *Challenging parties, Challenging Parliaments : Women and Elected Offices in Contemporary Western Europe*, Columbus, Ohio State University Press, 2006, 190 pages.

²²¹ Voir à ce sujet Delphine Dulong, « Au-dedans et en dehors : la subversion en pratique », *op. cit.*, p. 262-263.

Encadré 8 : Les hommes à la manœuvre (2) – Le cas de Lionel Jospin, Premier Ministre, et de Jean-Marc Ayrault, Président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale

On a moins d'éléments pour expliquer le ralliement de ces deux figures importantes, dont pourtant tous les enquêtés s'accordent pour rappeler leur enthousiasme, mais il semble qu'il faille rattacher leur soutien à des explications à la fois liées à leur parcours personnel, et à la configuration politique de l'accession du Parti socialiste au pouvoir en 1997.

En ce qui concerne **Lionel Jospin**, on a déjà pu noter une partie des actions concrètes qu'il prend pour la représentation des femmes : nommer plusieurs femmes ministres à des postes importants, mener le combat pour la parité, réserver 30% des circonscriptions à des femmes aux élections législatives de 1997... Plusieurs enquêtés pensent y voir également l'influence de sa seconde épouse, Sylviane Agacinski, philosophe féministe impliquée dans le débat public et militant notamment dans des tribunes en faveur de la mise en place de la parité en politique²²². Dans sa thèse, Laure Bereni évoque également une conversion progressive du futur Premier ministre aux arguments de son épouse, qui pourrait contribuer à construire son soutien à cette cause²²³. On peut sans doute également noter qu'après la défaite cuisante des candidats socialistes aux élections législatives de 1993, la nécessité d'un renouvellement et d'une modernisation de l'image du parti – dont l'électorat est alors de plus en plus féminin – rendent probablement plus audible les discours sur la représentation des femmes à celui qui est à l'époque le Premier secrétaire de la formation.

Dans le cas de **Jean-Marc Ayrault** également, les enquêtés évoquent le rôle et l'influence de son épouse, féministe engagée dans le milieu associatif et politique, sur sa façon d'approcher ces problèmes. Néanmoins, c'est avant tout l'intérêt pour l'image du parti qu'il semble retenir, et qui l'enjoint en définitive à couper court au débat intra-groupe sur cette question : le parti socialiste doit attacher son nom aux progrès faits au nom de l'égalité des sexes, car le sujet est, à ce moment, perçu comme porteur dans l'opinion publique.

*« Il faut dire qu'il a une épouse qui est très féministe, Brigitte Ayrault, ce n'est pas n'importe qui dans la région ! [...] Brigitte s'est beaucoup battue ici dans la région. Elle a été conseillère générale, elle a beaucoup travaillé sur le sujet [des droits des femmes]. [...] Donc au niveau de la culture, si vous voulez, que l'on porte... *phrase inachevée* [...] Jean-Marc Ayrault était intimement persuadé de l'utilité d'avoir cette délégation et m'avait dit : « Il faut absolument qu'on obtienne ça ! ». Lui, il ramenait souvent ça à : « Comme ça, ce sont les socialistes qui ont proposé ! », ça fait partie de la nécessaire propagande... »*

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 2 octobre 2018, Rezé]

Une fois ralliés les acteurs principaux susceptibles de jouer le rôle d'obstacles majeurs dans l'avancée du texte, les sénatrices socialistes déposent au bureau du Sénat une

²²² Par exemple, Sylviane Agacinski, « Citoyennes, encore un effort », *Le Monde*, 18 juin 1996.

²²³ Voir Laure Bereni, thèse sus-citée, chapitre 5 et 6.

proposition de loi, n° 119, « *tendant à compléter l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires pour créer une délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes* ». Le même jour, une proposition de loi signée par Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale, puis par Martine Lignières-Cassou, des députées socialistes, et le reste du groupe, est déposée au bureau de l'Assemblée nationale : la proposition n°1261 « *tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes* »²²⁴. Si les argumentaires ne sont pas exactement les mêmes, le texte proposé est, lui, identique. Les réunions des parlementaires socialistes en amont ont notamment permis de se coordonner pour montrer, symboliquement, l'unanimité socialiste sur cette question²²⁵. C'est la proposition n°1621, celle de l'Assemblée nationale, qui verra sa course se poursuivre jusqu'à devenir une loi. Les débats qui l'entourent seront marqués par un discours délibérément dépolitisé.

B – La sous-politisation comme stratégie nécessaire

On a donc eu l'occasion de le dire : le soutien au texte, y compris au sein du groupe socialiste, n'est pas spontané, loin de là. Cependant, une fois convaincus les acteurs-clés cités plus haut, les discussions ne semblent pas durer, et le consensus se fait assez rapidement. Cela tient notamment, semble-t-il, à la mise en place d'une stratégie de sous-politisation²²⁶ du texte sur tout le temps de son examen, qui, ajoutée à un désintérêt assez général pour les questions de droits des femmes au Parlement et au peu d'ampleur de la modification proposée, permet au texte d'avoir un parcours relativement sans encombre.

Pierre Lascoumes définit en effet la sous-politisation des débats parlementaires comme « *une réduction des affrontements idéologiques et partisans [...] [qui] produit une minimisation des enjeux substantiels au profit d'une recherche d'efficacité pragmatique. La sous-politisation dédramatise l'enjeu, le déconflictualise en contournant le débat sur les choix*

²²⁴ On note que ce n'est pas la première proposition de loi allant dans ce sens : le 27 octobre 1998, une proposition « portant création d'une délégation aux droits des femmes au Parlement », signée d'Hélène Luc et d'un ensemble de sénatrices et sénateurs communistes, est déposée au bureau du Sénat et transmise à la commission des Lois. Elle ne sera pas travaillée. Son origine est, pour le moment, inconnue : aucun des acteurs interrogés ne semble s'en souvenir. Les auteurs de cette proposition de loi n'ont pas pu être contactés.

²²⁵ C'est d'ailleurs un détail relevé avec fierté, dans les débats à l'époque, en entretien aujourd'hui, par plusieurs des actrices.

²²⁶ Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires », *art. cit.*

de grandes normes et de valeurs »²²⁷. L'objectif est de permettre une adoption avec le moins de conflit possible et sur la base du plus grand consensus.

Le premier signe de cette volonté peut être vu tout d'abord dans le choix qui est fait de conserver au texte le caractère d'initiative parlementaire, en choisissant le dépôt de propositions de loi, sans faire reprendre le texte par le gouvernement. Il semble en effet que cette possibilité soit brièvement évoquée, au début du processus. Dans le contexte du parlementarisme majoritaire, le fait pour un texte d'être déposé directement par le gouvernement est en effet largement prédictif du fait qu'il sera voté par la majorité. Dans le cas qui nous occupe, cette possibilité a été rapidement écartée, d'une part pour respecter le fait que l'initiative réelle vienne des parlementaires, qui peuvent trouver dans le dépôt d'un texte sous leur nom une forme de rétribution de leur engagement, mais aussi pour éviter d'attirer les foudres de l'opposition, qui aurait pu trouver dans un projet de loi une raison supplémentaire de s'attaquer au gouvernement. L'idée, semble-t-il, est de conserver une forme de confidentialité des débats, afin de ne pas lier sur ce texte les divers critiques du gouvernement, et de ne pas rentrer dans une logique d'affichage et d'antagonisme.

« Le gouvernement ne voulait pas en faire un thème de propagande. Ça aurait été un projet de loi, on aurait dit : « Oh ben dis donc, Jospin [Premier Ministre], Guigou [Ministre de la Justice], ils veulent se gonfler auprès des femmes ». Et Jospin était très prudent là-dessus. »

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 2 octobre 2018, Rezé]

Mais la sous-politisation du débat se perçoit principalement dans le cadrage très technique qui est apporté au débat. La modification est ainsi perpétuellement présentée, non comme un acte politique au soutien du droit des femmes, mais comme une correction juridique nécessaire du différentiel d'accès à l'expertise entre le gouvernement et le Parlement. Dans ce cadre, le choix d'un rapporteur – véritable personnage principal du débat parlementaire – dont le « style » sera en cohérence avec cette volonté, est important. A ce titre, la personnalité du rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, également responsable du texte pour le groupe socialiste, Jacques Floch, semble parfaitement s'adapter à cette stratégie de sous-politisation.

Ce dernier présente en effet, en commission et en séance publique, l'adoption de la proposition comme un simple rééquilibrage des pouvoirs d'information du gouvernement et du Parlement, le gouvernement disposant déjà de plusieurs instances susceptibles de

²²⁷ *Ibid*, p. 470.

l'informer sur les questions d'égalité des sexes auxquelles le Parlement n'a pas accès, une modification technique qui vient « logiquement » compenser un déséquilibre dommageable. La deuxième partie de son rapport s'intitule ainsi « *L'absence d'instance parlementaire assurant une vue d'ensemble est une lacune* », et se consacre majoritairement à montrer l'insuffisance des structures déjà existantes, car au service du gouvernement²²⁸. Devant l'hémicycle, il déclare, dans la même idée, qu'« *afin de veiller à la prise en compte des problèmes d'égalité dans le processus législatif, les organes existants étant au service de l'exécutif. Je ne résiste pas à l'envie de vous en donner la liste : [...]. Autant d'organismes éminents, dont le rôle essentiel est d'aider à la prise de décision du Gouvernement. Au niveau des assemblées, il n'y avait rien qui puisse nous aider à faire progresser nos textes législatifs dans le sens d'un progrès paritaire.* »²²⁹

Vingt ans plus tard, en entretien, c'est encore de cette manière qu'il présente les choses : comme une adaptation juridique presque dépolitisée, en tout cas sans visée militante ou partisane, un correctif nécessaire à un problème objectif de défauts de pouvoirs du Parlement, plutôt qu'un choix politique de mise en avant des droits des femmes. Or, cette approche technicienne, parce qu'elle évite les arguments plus partisans, dépolitise le débat et lui évite de devenir un miroir du débat sur la parité, déjà beaucoup plus agité. Elle est également perçue comme une nécessité afin de faire de la Délégation un espace institutionnel neutre, plutôt qu'un espace perpétuellement soupçonné d'être un espace socialiste, ou féministe, ou les deux.

« C'était... Simplement du droit et de l'organisation. Il fallait qu'on arrive à un vote quasiment unanime sur la délégation pour lui donner du poids, après charge à la délégation de faire son boulot. Mais moi je voulais qu'on reste dans ce cadre-là, pour que la délégation après entre pleinement dans son droit de fonctionner. »

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 2 octobre 2018, Rezé]

²²⁸ Voir Jacques Floch, rapport n°1363 fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi n°1261 corrigé de M. Laurent Fabius et plusieurs de ses collègues tendance à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, 3 février 1999, Assemblée nationale.

²²⁹ Extrait du compte-rendu de la 1ère séance du jeudi 11 février 1999, 159^{ème} séance de la session 1998-1999.

Encadré 9 : Les hommes à la manœuvre (3) – Le cas de Jacques Floch, rapporteur du texte pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale

Ancien vice-Président de la commission des Lois à l'Assemblée nationale dont il est toujours un membre éminent au moment qui nous occupe, **Jacques Floch** a également la double casquette de responsable du texte pour le groupe socialiste, et de rapporteur pour la commission des Lois. L'organisation du débat, ainsi que les seuls amendements qui viennent modifier le texte lors de son passage dans les Chambres, sont ainsi de sa responsabilité. Contrairement au Sénat, où ces deux postes sont occupés par des sénatrices investies dans la mise en place des Délégations, c'est donc ici un député extérieur à ces questions qui s'en charge. L'homme n'est pas un spécialiste des questions liées aux femmes, et refuse, d'ailleurs, de pouvoir être qualifié de féministe :

« Qu° : Est-ce que vous vous considérez comme féministe ?

Réponse : Non. Ca veut dire quoi féministe, féministe dans quel sens ? C'est un terme ambigu pour un homme, non... Moi, ce n'est pas tout à fait ça, je suis pour l'égalité des citoyennes et des citoyens, l'égalité des gens. [...] Je suis profondément démocrate et républicain. Et puis, bon, je suis socialiste. »

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 2 octobre 2018, Rezé.]

S'il est en charge de ce rapport, c'est avant tout, d'après lui, parce que personne d'autre n'en veut, et qu'il lui est arrivé à une poignée de reprises de prendre la parole pour s'inquiéter de la place des femmes dans différents textes. On peut noter par ailleurs que parmi les quelques femmes qui siègent alors à la commission des Lois, seule une sera membre, brièvement, de la Délégation une fois créée, et que les initiatrices de la proposition n'y siègent pas, ce qui tend à accréditer l'idée que les actrices principales n'étaient pas en position de prendre ce rôle.

*« Ah non, je n'ai pas eu besoin de le demander [pour être rapporteur], c'est naturellement que [le rapport] est arrivé sur mon bureau ! [...] On m'a dit : « Bon c'est Jacques Floch qui fait le rapport », et voilà. Vous savez, l'attribution des rapports dans les commissions, [...] il y a souvent le Président qui regarde, qui dit « Qui veut celui-là ? » et puis et puis... *haussement d'épaules* Moi, mon premier rapport c'était sur du droit maritime, alors bon... [...] [Le rapport] est venu parce que j'avais déjà, dans différents textes, posé la question de la place des femmes. J'étais beaucoup intervenu en 93 lorsque Pasqua a fait révision du code de nationalité etc, et où là il y avait à intervenir, et comme nous, à gauche, on avait pris la ratatouille aux élections, je m'étais retrouvé responsable du groupe [...] et en fait mes interventions dans un certain nombre de domaines avaient fait que j'étais celui qui était remarqué pour défendre ça dans l'esprit que voulaient à la fois le gouvernement et le groupe. ».*

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 2 octobre 2018, Rezé.]

Lorsqu'il raconte le parcours du texte, Jacques Floch minimise perpétuellement son caractère militant et symbolique, pour le cantonner au maximum à un aménagement technique, « *simplement du droit et de l'organisation* », en parlant d'une « *intégration simplement juridique* » de l'outil dans le droit parlementaire, d'une mesure « *organisationnel[le]* »²³⁰, aux antipodes du ton enflammé et du champ lexical de la bataille employé par ses collègues féminines interrogées pour parler du même texte, qui tend à l'agacer.

« Il y a eu un peu de philosophie dans le débat, mais ce n'était pas ça qu'on souhaitait. [...] Bon, vous avez lu le Journal Officiel. « On est féministes, c'est bien »... Bon. C'est même un peu gênant pour la Délégation elle-même, parce que ce n'était pas ça, le but de la manœuvre, ce n'était pas de mettre en avant que l'Assemblée nationale et le Sénat se dotaient d'un outil spécifique pour les femmes, non ! Ils se dotaient d'un outil spécifique pour le droit des femmes ».

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 2 octobre 2018, Rezé.]

Il réaffirme par ailleurs à plusieurs reprises son refus de toute forme de discrimination positive, d'« *angélisme* », et refuse de considérer les femmes comme une catégorie à part, qui justifierait un traitement spécifique. Il insiste également beaucoup sur le rôle que les hommes doivent jouer dans le débat. Il est d'ailleurs l'auteur d'un amendement, finalement rejeté, qui imposait une représentation paritaire des sexes dans la composition des délégations, afin d'éviter que les femmes soient sous-représentées dans cette arène comme elles l'étaient dans les autres, mais également d'éviter à l'inverse que les femmes soient seules dans ces instances.

On peut sans doute rattacher cette attitude à la fois où son long séjour à la Commission des Lois, réputée pour son approche technicienne des problèmes, mais également à sa volonté personnelle d'être perçu comme un juriste : technicien agricole, diplômé de droit sur le tard à plus de soixante ans, il conçoit une forme ambiguë de fierté et de honte de ne pas appartenir au cénacle des « *grands du droit* » de la Commission des Lois, et déploie beaucoup d'énergie, y compris pendant l'entretien, à attester de ses compétences de juriste en dépit de son parcours très peu classique.

Néanmoins, l'argument juridique ne permet pas, sur cette question, de justifier un soutien qui ne peut trouver sa justification que dans une vision politique du monde : la création des Délégations est en effet loin de faire l'unanimité chez les seuls juristes, et n'est pas présentée comme une nécessité du tout. Ainsi, un ancien administrateur de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, dans le cadre d'une conversation informelle,

²³⁰ Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 2 octobre 2018, Rezé.

déclare que la création des Délégations était « *une erreur monumentale* », qui a eu pour conséquence de « *faire entrer le lobbying au cœur de l'Assemblée* », et qu'il n'y avait aucune justification juridique à créer un espace dédié à la représentation d'une frange de la population, quand tout le reste de la représentation nationale est organisée autour de commissions qui représentent des secteurs d'action de l'Etat.

Une des premières raisons que l'on peut évoquer à ce soutien est sans doute la participation de Jacques Floch à la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, sur le modèle de laquelle sont créées les Délégations aux droits des femmes. Sensible à – et semble-t-il fier de – son fonctionnement, et au fait que l'initiative soit liée aux membres de cette délégation, l'inscription de la démarche dans un cadre européen plus général ne peut manquer de le disposer favorablement envers cette proposition.

Mais en outre, au détour de la conversation, plusieurs éléments, qu'il ne met jamais en avant comme des justifications de son soutien au texte, apparaissent : son soutien à la création d'un lieu clandestin d'avortement dans la ville dont il est maire dans les années 1970, une anecdote sur une formation massive de chauffeuses de bus et de jardinières pour la municipalité au début des années 1980, sa liste municipale paritaire plusieurs années avant l'obligation, une grand-mère institutrice et suffragette, une épouse très présente – y compris durant l'entretien – qu'il qualifie de « *plus à gauche que lui* », de « *très sensible à ces questions* [de droits des femmes] » et qui, de son propre aveu, l'aide « *à poser bien les problèmes* »... Le parcours personnel et politique de ce « *catho de gauche* » ressemble à celui d'un Monsieur Jourdain qui « *ferait* » du féminisme sans le savoir, et qu'il rattache sans cesse à un plus général « *rejet de l'injustice* ». Il raconte ainsi tôt dans la conversation la découverte de la discrimination qu'a constituée pour lui le fait d'avoir un fils, puis un petit-fils handicapés. Issu d'une famille de militaires et ancien combattant lui-même – il devient d'ailleurs Secrétaire d'Etat responsable des anciens combattants l'année suivante – il fait des références nombreuses à son admiration de l'armée, institution égalisatrice et méritocratique par excellence d'après lui, dont il loue la féminisation des corps. Il perçoit ainsi ses actions, qui vont pour certaines dans le sens d'un avantage objectif aux femmes, non comme un acte militant, mais comme une remise à égalité républicaine pour permettre à chacun de faire ses preuves.

« *Tout ça, dans ma tête, ça m'a ancré dans mon idée que tout le monde est égaux, même si il y en a qui sont plus égaux que d'autres, et qu'il fallait combattre ces comportements. Parce que de ça découle toute une série de mesures, de comportements... L'antiféminisme, ça doit se traiter comme l'antiracisme [Sic : en réalité, le racisme]. Ou alors, on considère les personnes humaines avec une hiérarchie.* »

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 2 octobre 2018, Rezé.]

Loin de ne se limiter qu'aux propos du rapporteur, cette idée que la création des Délégations est avant tout un moyen pragmatique pour le Parlement de compenser son

défaut d'information comparativement au gouvernement se retrouve également dans les discours, en séance, de certains députés de l'opposition :

« Le gouvernement d'Alain Juppé, en octobre 1995, avait créé l'Observatoire de la parité, et il faut lui rendre hommage pour cette décision et pour sa clairvoyance (Murmures sur les bancs du groupe socialiste), mais ces organes restent des instruments d'aide à la décision du Gouvernement. Aussi, il fallait créer ces délégations parlementaires pour se donner la capacité de traiter de problèmes transversaux, car, aujourd'hui, le Parlement n'a pas de vision transversale des problèmes plus spécifiquement liés aux femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes dans les différents projets et propositions de loi. »

[Discours de Pierre-Christophe Baguet, député UDF-Alliance, 1^{ère} séance du 11 février 1999]

« Comme l'a rappelé M. le rapporteur, les parlements de plusieurs pays européens se sont dotés d'instances internes chargées de prendre en compte, pour l'élaboration de la loi, les problèmes relatifs à l'égalité des chances. Certains ont créé des commissions permanentes comme en Allemagne ou en Italie ; d'autres se sont dotés d'instances spécialisées, temporaires ou permanentes, comme en Autriche, en Belgique ou en Espagne.

En France, les institutions chargées du suivi des droits des femmes ont relevé essentiellement du pouvoir exécutif, et donc souvent de l'administration. »

[Discours de Claude Goasguen, député Démocratie libérale, 1^{ère} séance du 11 février 1999]

De manière générale par ailleurs, le fait même que cette instance soit dédiée aux droits des femmes est régulièrement minimisé, pour mettre davantage en avant son objectif mixte, plus consensuel – et plus conforme avec la rhétorique « égalitaire », « 50/50 », du débat sur la parité. Plusieurs enquêtés, à commencer par Danièle Pourtaud, font ainsi remarquer que le titre complet des Délégations, « *Délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes* », mentionne spécifiquement les hommes d'une part, et que ceux-ci ne sont pas mis en dernière position d'autre part – au contraire du vocable « égalité femmes-hommes » s'étant depuis généralisé dans les cercles militants et de plus en plus d'espaces institutionnels pour remettre les femmes en première position – car les hommes constituent une part importante du travail des délégations²³¹.

²³¹ Cette remarque est également faite, spontanément, par Jacques Floch, ancien député PS et rapporteur de la proposition de loi, Martine Lignières-Cassou, deuxième signataire de la proposition de loi et première présidente de la délégation, ou encore par Patrice Gélard, ancien sénateur UMP.

« Au Sénat, il y a eu l'unanimité pour créer cette délégation, et il y avait un arrière-plan que je trouvais intéressant dans l'intitulé même, qui était la défense des femmes, mais aussi des hommes ! Ce principe d'égalité hommes-femmes, qui avait joué un rôle quand même assez important dans le débat à l'époque. D'où la parité aussi dans la composition de la délégation ! »

[Entretien avec Patrice Gélard, ancien sénateur UMP membre de la Délégation de 1999 à 2011, 30 novembre 2018, Sainte Adresse]

Les termes « féministe » et « féminisme » ne sont jamais employés au Sénat, et presque jamais à l'Assemblée, et en entretien, Jacques Floch déplorera que malgré les consignes données et « l'esprit » de la création du texte, certains parlementaires se soient laissés aller à un discours idéologisé plutôt que centré sur le droit.

« Bon, vous avez lu le Journal Officiel... Bon. « On est féministes, c'est bien ! »... Bon. C'est même un peu gênant... [...] Simplement du droit et de l'organisation, c'est tout. Il fallait qu'on arrive à un vote quasiment unanime sur la délégation, pour lui donner du poids, après charge à la délégation de faire son boulot. [...] In fine, au niveau du gouvernement, ils ne voulaient pas que ça se disperse. Donc notre boulot en tant que parlementaires de la majorité, c'était de bien cadrer ça. [...] C'est ce qu'on a fait. Ça explique le rudimentaire du débat, on a fait attention. »

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur de la proposition de loi portant création des DDF, 2 octobre 2018, Rezé]

Le débat, il semble, se tient volontairement très à l'écart des considérations politiquement marquées, et donc conflictuelles. C'est probablement ce qui permet à la fois à des députées qui rappellent l'héritage du MLF et du combat pour l'avortement²³², et à des députés qui déplorent, dans une vision plus classique des rôles de genre, la difficulté pour les femmes « aujourd'hui pour assumer dans de bonnes conditions à la fois leur vie de femme, de mère et d'épouse »²³³, de tomber d'accord sur la création de ces Délégations.

C'est d'autant plus aisé que le thème des droits des femmes n'est généralement pas valorisé dans l'enceinte parlementaire. Il est associé à un fort stigmatisme qui en ferait un sujet « peu sérieux », de seconde zone, dont il ne vaut pas la peine de s'occuper : le fait de ne pas y insister, en soulignant davantage le caractère de modification institutionnelle de ce texte, tend donc à aller dans le sens de la crédibilisation de la demande. A cette époque comme par

²³² Notamment Martine Lignières-Cassou, députée socialiste, discours de la 1^{ère} séance du 11 février 1999.

²³³ Propos tiré du discours de Pierre-Christophe Baguet, député UDF-Alliance, 1^{ère} séance du 11 février 1999.

la suite, le peu de considération pour les questions d'égalité des sexes à l'Assemblée nationale revient comme un élément récurrent des entretiens.

« Comme souvent quand il s'agit de s'occuper des droits des femmes, ça paraît toujours secondaire par rapport au reste qui est quand même... Pour dire, la plupart des hommes politiques, ce qui est important, c'est les finances, l'économie, le reste c'est du détail, c'est des histoires de bonnes femmes. »

[Entretien avec Ségolène Neuville, membre socialiste de la délégation de 2012 à 2014, 26 février 2014, Paris]

*[A propos de son employeuse :] « Elle était en charge des droits des femmes, bon, députée de gauche donc *avec ironie* évidemment, c'est un sujet que tout le monde reconnaît comme très important, mais bon on laisse les bonnes femmes s'en occuper, hein ! C'est un peu ça. »*

[Entretien avec Caroline, collaboratrice entre 2010 et 2013 d'une députée socialiste membre de la Délégation, 3 avril 2019, Paris]

En conséquence de ces choix de présentation, les débats se révèleront assez calmes et la proposition ne rencontre aucun obstacle sérieux. Sur cela, également, les enquêtés sont unanimes : Martine Lignières-Cassou parle d'un texte adopté « *facilement* », d'un « *bon moment* » où le débat « *était mûr* », Jacques Floch parle d'une « *formalité* », et Danièle Pourtaud évoque, pour le Sénat, une adoption « *très facile* ». Le sujet des Délégations ne deviendra pas non plus un enjeu médiatique. Les archives de presse, nationale et locale, de la période mentionnant le titre de la proposition de loi et disponibles sur la base « *Europresse* » sont particulièrement claires : douze articles, tous journaux confondus à l'échelle locale et nationale, entre juillet 1998 et novembre 1999, dont six issus du journal *Sud-Ouest*, journal local de la région dont est issue Martine Lignières-Cassou, première présidente de la Délégation à l'Assemblée nationale et co-auteure de la proposition de loi adoptée, et qui consacre plusieurs portraits à la représentante du pays. Pour les autres, cinq font moins de 150 mots et semblent être des reprises telles quelles de dépêches de l'AFP. Le dernier article, par *Libération*, porte en réalité principalement sur le débat sur la parité, et ne mentionne les Délégations qu'en passant.

Le texte est finalement adopté à l'unanimité lors de ses passages à l'Assemblée et au Sénat, soit 320 voix pour sur 320 votants au Sénat²³⁴. Il n'y a pas de scrutin public à l'Assemblée nationale, les chiffres exacts ne sont donc pas connus, mais c'est le Président de séance qui précise : « *Je mets aux voix l'article unique de la proposition de loi, modifié par les amendements adoptés. [...] Je constate que le vote est acquis à l'unanimité* ». Malgré cette

²³⁴ Voir le compte-rendu de la séance du 20 mai 1999, scrutin public n°98. Le texte adopté est disponible en intégralité en annexe 3.

unanimité de forme, ces votes semblent se tenir dans des hémicycles sans doute peu fréquentés : les participants au débat regrettent à plusieurs reprises la désertion de la plupart de leurs collègues, les possibilités de délégation de vote permettant alors, dans le cas du scrutin public tenu au Sénat, d'avoir un nombre de votants bien supérieur au nombre de présents. Ainsi par exemple, Danièle Pourtaud déclare : « *J'espère que plus nombreux qu'aujourd'hui, si je peux me permettre ce léger reproche, seront nos collègues...* », avant de rajouter gracieusement que « *la qualité supplée la quantité* »²³⁵. En entretien, Jacques Floch se souvient également en riant d'un hémicycle presque vide.

Si le parcours de cette proposition de loi profite donc bien d'un double contexte, national et international, favorable à ces questions, les conditions de son adoption, rendue tout juste tolérable par le patronage de quelques acteurs importants, l'apparente innocuité des modifications apportées et une stratégie de sous-politisation, montrent déjà les réticences auxquels la nouvelle Délégation devra se confronter. De fait, cette dernière restera cantonnée à un rôle d'institution faible.

Section 2 : Donner naissance à un tigre de papier ?²³⁶ Les stigmates de la faiblesse institutionnelle

Qu'est-ce que cela signifie, pour une institution, d'être faible ? On arguera que le terme, lorsqu'il est utilisé, renvoie en réalité à plusieurs aspects de l'existence de l'institution qui, s'ils sont souvent liés, demeurent malgré tout différents. Le premier de ces aspects renvoie aux pouvoirs formels de l'institution : qu'est-elle, juridiquement, en mesure de faire et d'obtenir, notamment relativement aux autres acteurs institutionnels avec lesquels elle interagit. C'est dans ce sens, par exemple, que la plupart des constitutionnalistes parlent du Parlement français comme d'un parlement « faible »²³⁷ : son domaine d'action, son autonomie vis-à-vis de son organisation interne, ou même la capacité de ses membres à

²³⁵ Voir le compte-rendu de la séance du 20 mai 1999 au Sénat.

²³⁶ Ce titre répond à celui choisi par Lenita Freidenvall et Josefina Erikson qui l'utilisent (sous sa forme de « tigre sans dents » ou « toothless tiger » en anglais) pour interroger la force ou la faiblesse d'un groupement similaire au sein du Parlement suédois. Chargé de sensibiliser le reste du Parlement aux questions d'égalité de genre, sa mission est rendue plus compliquée par l'absence d'un soutien administratif dédié et spécialisé, et par le fait que son activité est toujours soumise à l'autorisation du *speaker* de la chambre. Néanmoins et d'une manière comparable à la Délégation aux droits des femmes, le groupe est loin de n'être qu'un « tigre de papier » : Lenita Freidenvall et Josefina Erikson, « The speaker's gender equality group in the Swedish parliament – a toothless tiger? », *art. cit.*

²³⁷ C'est aussi dans ce sens que John D. Huber parle de faiblesse lorsqu'il commence son livre sur le constat de faiblesse du Parlement français par exemple : John D. Huber, *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, dès la page 2, et suivantes.

exercer leur fonction – celle de produire de la norme – sont limitées constitutionnellement, d'une manière qui distingue le Parlement français de la plupart des parlements de pays comparables d'une part, et qui le place dans en position de se voir imposer la position de l'exécutif d'autre part. On verra que sur ce point, la Délégation mérite largement son épithète d'institution faible. Face à la concurrence des autres espaces déjà institués, la Délégation ne naît que parce qu'un accord est trouvé pour réduire ses pouvoirs formels à la portion la plus congrue (§1).

Mais l'existence d'une institution n'est pas comprise uniquement dans le cadre juridique de ce qu'elle *peut* faire. Les conditions de son existence quotidiennes sont également autant d'indices de son positionnement dans l'espace institutionnel. Sur quelles ressources, aussi bien matérielles, humaines, que symboliques, peut s'appuyer cette institution pour exister auprès des autres acteurs, et exercer au concret les pouvoirs qui sont les siens ? Les travaux qui relèvent de la sociologie des institutions s'attachent ainsi notamment à décrire la mise à disposition de locaux ou d'agents, ou encore les interactions entre une institution et une autre, comme autant d'indices de la force ou de la faiblesse de l'espace étudié : c'est ainsi ce que fait par exemple Julien Meimon pour le Ministère de la Coopération²³⁸, ou Anne Révillard pour le Comité du Travail Féminin²³⁹. Sur ce plan également, la Délégation n'apparaît pas bien dotée. Au contraire, les difficultés pour obtenir du soutien logistique, des informations ou le temps des autres acteurs sont présentes pendant toute la période étudiée (§2).

Enfin, la force ou la faiblesse d'une institution peut également se mesurer en fonction des résultats de son activité. L'enjeu est alors sa capacité à influencer, concrètement, les résultats qu'elle produit. C'est dans ce sens, notamment, qu'Éric Kerrouche questionne la faiblesse de l'Assemblée nationale, en constatant l'ampleur des modifications qu'elle apporte aux textes législatifs²⁴⁰. C'est sur cet aspect que l'évaluation des performances de la Délégation est le plus compliqué : si on ne peut dire qu'elle soit particulièrement impressionnante en elle-même, le fait que l'activité de la Délégation apparaisse comme significative malgré tout est une énigme (§3). C'est de cette énigme que l'on s'attachera à démêler les ressorts dans les chapitres suivants.

²³⁸ Julien Meimon, « Sur le fil », *art. cit.*, p. 105-129.

²³⁹ Anne Révillard, « L'expertise critique, force d'une institution faible ? Le Comité du travail féminin et la genèse d'une politique d'égalité professionnelle en France (1965-1983) », *Revue française de science politique*, 2009/2 (Vol. 59), p. 279-300.

²⁴⁰ Éric Kerrouche, « The French Assemblée Nationale: The case of a weak Legislature? », *art. cit.*

Paragraphe 1 : Des prérogatives juridiques objectivement limitées

Le cadrage des prérogatives juridiques de la Délégation ne se fait pas en fonction des besoins et des missions que ce nouvel espace doit pouvoir remplir, mais à l'inverse en prenant en compte avant tout les fonctions que la Délégation ne doit *pas* pouvoir remplir, afin de protéger l'existence des autres acteurs dont les prérogatives sont menacées par sa création : les commissions parlementaires permanentes (A), mais également les autres acteurs de l'égalité des sexes (B). Au-delà de ce cadrage juridique négatif, la Délégation se voit affubler de limites à son intervention qui vont plus loin que ce que l'on retrouve habituellement pour des espaces comparables (C).

A – Une Délégation plutôt qu'une commission : prérogatives juridiques contre soft power ?

Pourquoi une délégation plutôt qu'une commission ? Le sujet revient tant dans le débat – en commission, dans les rapports, en séance publique – qu'il n'est pas possible d'y échapper. Les délégations, à n'en pas douter, ont un statut inférieur à celui des commissions : leur existence n'est pas constitutionnellement protégée, elles ne disposent pas nécessairement de services administratifs spécifiques, leur président.e n'a pas vocation à siéger à la Conférence des Présidents qui décide de l'agenda de la chambre²⁴¹, elles disposent de moins de membres, n'ont pas de prérogatives législatives... Olivier Rozenberg, à propos des délégations à l'Union européenne, évoque ainsi leur « *innocuité institutionnelle* », et malgré tout le rejet systématique de toute proposition visant à leur donner des « *prérogatives véritables* »²⁴². C'est pourtant vers ce format que se porte dès l'origine le choix des sénatrices qui vont porter ce projet.

Les raisons en sont multiples. D'abord, la création d'une nouvelle commission aurait entraîné soit la disparition ou la fusion d'une autre commission, soit une révision constitutionnelle permettant d'augmenter le nombre de commissions, celui-ci étant alors limité par la Constitution à six commissions permanentes par chambre. Aucun enquêteur interrogé n'y fait allusion, et il ne semble pas que le débat se soit vraiment posé en ces termes : au contraire, il semble même que la proposition de créer une commission ait été faite, sans que l'on sache vraiment bien en quels termes et avec quel sérieux : « *[Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale] avait commencé par me dire : « Oui, effectivement, mais pourquoi on ne fait pas comme aux Etats-Unis, où il y a des women's*

²⁴¹ Le Président de la Délégation aux affaires européennes y siègera pourtant à partir de 1994. A notre connaissance, c'est le seul cas.

²⁴² Olivier Rozenberg, *Les députés français et l'Europe*, op. cit. p.23-24.

committee ? ». Et je lui ai dit : « Eh bien justement, parce que, comme on disait *avec un geste signifiant « d'un côté » « de l'autre »* : *délégation, commission* »²⁴³. Lors du débat dans l'hémicycle, Pierre-Christophe Baguet, député centriste, réfléchit également à voix haute à une manière dont la création d'une délégation aurait pu être évitée en redistribuant les compétences des commissions existantes²⁴⁴. On ne peut cependant pas exclure que cette difficulté juridique constitue un obstacle objectif à une telle entreprise.

Mais la seconde raison, celle-ci bien davantage mise en avant, est celle d'éviter justement la création d'une commission où se serait réunie la majorité des femmes parlementaires. Pour les initiatrices de la proposition de loi, une telle commission n'aurait pu être qu'une commission de seconde zone, en raison à la fois de ses membres, mais aussi de son sujet. Elle aurait par ailleurs été probablement privée d'une partie de son efficacité, puisqu'elle aurait été saisie seulement des textes touchant directement à l'égalité des sexes, mais pas des textes relevant principalement d'une autre commission permanente, pour lesquels il y a malgré tout un effet sur les questions femmes-hommes – une réforme des retraites par exemple.

*« Je proposais qu'on crée au Parlement une délégation, et pas une commission, sur le modèle de la Délégation européenne, dont j'étais membre et dont je voyais bien l'intérêt du fonctionnement. Quelle était la différence entre une commission et une délégation, c'est que les parlementaires ne peuvent être membres que d'une commission, donc **ça aurait été un espèce de ghetto**. Et une délégation, au contraire, on peut être membre de plusieurs délégations, et vous êtes aussi membre d'une commission : affaires économiques, affaires culturelles etc. Ça permettait d'avoir donc des parlementaires de tous les horizons, et je souhaitais qu'elle fonctionne comme la Délégation européenne, c'est-à-dire qu'elle soit compétente sur tous les sujets, et qu'elle se saisisse des textes qui avaient un impact sur la situation des femmes, et donc en fait c'était **l'application du mainstreaming**²⁴⁵, qui était la grande ligne directrice de l'action européenne en faveur des femmes. »*

[Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris.]

Dans la bouche de Danièle Pourtaud, le format de la délégation est un choix conscient et une victoire idéologique dans la veine du *gender mainstreaming*, qu'elle cite et qui est

²⁴³ Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris.

²⁴⁴ Voir le compte-rendu de la séance du 11 février 1999, à l'Assemblée nationale.

²⁴⁵ Le *gender mainstreaming* est le fait d'intégrer l'interrogation sur l'égalité femmes-hommes à toutes les politiques publiques, à tous les niveaux de l'action publique. Cette idée s'oppose à la conception de l'égalité entre les hommes et les femmes comme un secteur spécifique de l'action étatique, et cherche au contraire à maximiser son caractère transversal.

alors – on l’a dit plus tôt – la manière dont l’égalité des sexes tend à être traitée dans les politiques européennes de l’époque²⁴⁶. Il permet de faire des droits des femmes un sujet surplombant et irriguant tous les autres, et de la Délégation un outil tout terrain, susceptible de se saisir de tous les sujets. Et ce n’est à ce titre pas un hasard que nombre des principaux acteurs de cette proposition aient un lien fort avec l’Union européenne. On l’a déjà développé pour Danièle Pourtaud, mais on peut également mentionner le cas de Geneviève Fraisse. Déléguée interministérielle aux droits des femmes entre 1997 et 1998, Geneviève Fraisse est le principal relai des parlementaires qui portent cette proposition de loi au sein du gouvernement. Philosophe du féminisme, engagée politiquement de longue date, elle est l’auteure de nombreuses réflexions sur la manière d’améliorer la « cause des femmes ». Elle quitte le gouvernement pour faire campagne pour les élections européennes, et est élue députée européenne en 1999. L’attachement de Jacques Floch ou de Christian Poncelet aux questions européennes, ainsi que l’influence forte de l’exemple européen sur les origines de cette proposition, ont déjà été mentionnées.

Ce n’est cependant pas la vision de la question qui semble la plus partagée. En effet, pour d’autres acteurs moins impliqués, ce format de la délégation est avant tout l’assurance que le sujet ne prendra pas trop d’ampleur, qu’il restera « moins » qu’une commission. C’est une façon de le contenir. Le risque, confus, d’un espace qui ne serait pas représentatif de l’Assemblée, qui serait – on le suppose – plus extrême dans ses demandes, qui aurait besoin d’être contrôlé, ressort ainsi dans certains propos.

*« Et il faut qu’ils fassent des propositions, des analyses des textes, mais pas qu’ils prennent une décision. Parce que s’ils prennent une décision, c’est les marchands de vin qui discuteraient de la qualité des... *inachevé* [...] Le débat, c’est de fabriquer un outil. Quand on fabrique un marteau, ce n’est pas une tenaille. »*

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur de la proposition de loi portant création des DDF, 2 octobre 2018, Rezé]

De la même manière qu’Olivier Rozenberg décrit la résistance, dans le cas de la création dans les années 1970 de la délégation aux affaires européennes, de la commission des affaires étrangères, antérieurement en charge des questions liées à l’Europe et qui craint, avec l’apparition de cette délégation, une dévaluation de cette commission très valorisée²⁴⁷, on peut sentir dans le débat sur la création des Délégations aux droits des femmes la nécessité de rassurer les parlementaires de la commission des affaires sociales, de la

²⁴⁶ De nouveau, on peut faire référence à Sophie Jacquot, « La fin d’une politique d’exception », *art. cit.*

²⁴⁷ Olivier Rozenberg, *Les députés français et l’Europe*, *op. cit.*, p.21-24.

commission de la culture et de l'éducation, ou de la commission des lois, quant au fait que leur place et leur importance dans la hiérarchie parlementaire demeure inchangée. Dans ce but, l'épouvantail de la Délégation qui « aurait pu » être une commission semble presque être agité pour pouvoir être mieux écarté, et faire la démonstration du caractère extrêmement raisonnable de la demande. Pour les soutiens du texte, c'est une façon aussi de réduire la portée subversive de leur proposition, et de donner l'impression d'un compromis institutionnel. C'est le cas par exemple lorsque Jacques Floch, rapporteur de ce texte pour la commission des Lois à l'Assemblée nationale, vante la mesure du choix d'une délégation, justifiant son point de vue par l'importance que ces débats continuent d'inclure des hommes, citant en exemple les questions liées aux droits reproductifs sur lesquels il lui semble qu'ils doivent avoir voix au chapitre. Il évoque au contraire la volonté de créer une commission comme d'une demande « *des extrémistes* » dont on n'aura jamais les noms et dont on ne retrouve pas trace. C'est également ce que l'on retrouve à plusieurs reprises dans le rapport, et les interventions en séance, de Dinah Derycke, rapporteure du texte pour la commission des Lois au Sénat. L'impératif, pour la délégation, d'agir sans « *porter préjudice* » aux prérogatives des commissions est ainsi rappelé à dix reprises dans un rapport d'une quinzaine de pages à peine²⁴⁸. Cette obsession de ne pas transformer la délégation en forme de « commission camouflée » reste le cœur de toute une partie du débat autour de sa création.

La suite des événements entérinera, d'ailleurs, ce différentiel de statut. Après l'augmentation du nombre maximal de commissions par chambre à huit par la modification constitutionnelle de juillet 2008, la très active délégation aux affaires européennes et la très oubliée délégation au développement durable²⁴⁹ deviennent chacune une commission à part entière à l'Assemblée nationale au 1^{er} juillet 2009, sous des conditions particulières pour la commission aux Affaires européennes, plus transdisciplinaire. Au Sénat, seule une commission des Affaires européennes est créée. Le développement durable est initialement rattaché à la commission de l'Economie, de laquelle il prendra son autonomie par la réforme du règlement du 19 décembre 2011. Dans les deux cas, on peut voir que la création de délégations a été partiellement une manière de contourner légalement l'interdiction

²⁴⁸ Voir Dinah Derycke, rapport n°354 fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, 12 mai 1999, Sénat.

²⁴⁹ Au moins par nos enquêtes : si plusieurs citent et comparent la Délégation aux droits des femmes à la Délégation à l'Union européenne, personne ne mentionne la Délégation au développement durable. Certains, mêmes, expliquent avec confiance qu'il n'y a toujours eu que deux délégations à l'Assemblée nationale – c'est ainsi le cas de Jacques Floch par exemple.

constitutionnelle initiale de créer plus de six commissions parlementaires en créant des « presque-commissions ». La délégation aux droits des femmes est alors la seule délégation à ne pas connaître ce changement de statut.

Victoire du *gender mainstreaming* d'une part, assurance que ce nouvel espace ne viendra pas déranger les espaces déjà existants d'autre part, il semble que la création d'une délégation soit donc paradoxalement perçue comme une victoire par tous les acteurs impliqués au sein du Parlement. Il en est différemment pour les institutions extérieures.

B – L'institué contre-attaque : les résistances des acteurs de l'égalité des sexes

Le Parlement n'est pas le seul espace institutionnel au sein duquel la délégation doit rassurer pour exister. Sa création est également une menace pour les autres institutions en charge des droits des femmes et de l'égalité des sexes. Et elles sont nombreuses, et extensivement rappelées dans chacun des rapports, à l'Assemblée pour les deux lectures, et au Sénat. Il s'agit d'abord de l'administration des droits des femmes, du service national au réseau des déléguées régionales et aux chargées de mission départementales aux droits des femmes, mais aussi du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, du Conseil supérieur de l'information sexuelle, de la régulation des naissances et de l'éducation familiale, et enfin de l'Observatoire de la Parité.

Jacques Floch, rapporteur pour la commission des Lois à l'Assemblée nationale, évoque la réaction de ces différentes instances, et le conditionnement de leur soutien au projet à l'assurance qu'il ne marquerait pas la fin de leur propre mission.

« [Le gouvernement n'a pas transformé la proposition de loi en projet] aussi pour ne pas gêner tous les organismes dont on a parlé tout à l'heure, qui faisaient quelque chose au niveau des droits des femmes, de l'égalité etc. Le gouvernement aurait fait ça, ils se seraient tous précipités auprès de membres de gouvernement, auraient tous demandé une audience... Bon, il y a eu ça quand même, mais beaucoup moins, parce que c'était une proposition de loi.

Qu° : Et du coup, ils se sont plaint à vous à la place, puisque vous étiez le rapporteur ?

Réponse : A la commission des Lois, on les avait questionnés, oui : on leur demandait ce qu'ils faisaient, certains avaient d'ailleurs du mal à nous dire, enfin bon. Ils sentaient bien que nécessité allait faire loi, c'est le cas de le dire ! Je n'ai pas souvenir de gens qui se sont opposés de front à la proposition, ils disaient plutôt : « Est-ce que nos activités vont être... ? », ils essayaient de se protéger. Ils avaient peur que dans la loi soit inscrite la disparition de ces organes, on ne l'a pas fait. »

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur de la proposition de loi portant création des DDF, 2 octobre 2018, Rezé]

La crainte de ces organes est d'autant plus forte qu'il s'agit – également – d'institutions faibles. Leur manque de moyens, à tous les niveaux, sont déplorés dans les rapports faits à l'Assemblée nationale comme au Sénat, malgré le rappel perpétuel et poli qui est fait à la grande importance de leurs travaux – dont la maigreur est aussi parfois soulignée :

« Ce qui frappe, c'est l'insuffisance de moyens pour mettre en place une politique vigoureuse. Faute d'instruments d'analyse à la mesure du problème, faute aussi, reconnaissons-le, de volonté politique »

[Rapport de Jacques Floch, n°1363 sur la proposition de loi n°1261, 3 février 1999, Assemblée nationale]

« Les résultats encore insuffisants enregistrés par ces différentes instances paraissent devoir être reliés à la faiblesse de leurs moyens. »

[Rapport de Dinah Derycke, n°354, 12 mai 1999, Sénat]

Les deux Conseils supérieurs n'ont, à l'époque, pas de mission de proposition, et sont entièrement dépendants de la volonté ou non du ministre en charge des questions d'égalité des sexes de les réunir. L'administration dédiée aux droits des femmes est décrite comme *« une administration de mission très légère, disposant d'une dizaine de collaborateurs comprenant quatre bureaux »*²⁵⁰, et l'Observatoire de la Parité, création du gouvernement précédent, commence tout juste à exister, et ce malgré le caractère étriqué de ses prérogatives. La centralisation des questions liées aux femmes dans une instance directement liée au Parlement, au-delà de la mise en cause directe de leurs travaux et de leur insuffisance, rend leur existence même moins nécessaire, et leur accès aux législateurs moins direct.

Sans surprise, l'autre argument qui ressort des débats va donc, principalement, porter sur la redondance de cette création institutionnelle face au travail déjà important fourni par ailleurs par d'autres cercles. Cette critique s'exprime en séance publique, principalement du côté des parlementaires RPR qui estiment que le texte attaque

²⁵⁰ Jacques Floch, rapport n°1363 fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi n°1261 corrigé de M. Laurent Fabius et plusieurs de ses collègues tendance à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, 3 février 1999, Assemblée nationale.

Cette information est corrigée en séance par la secrétaire d'État elle-même, qui parle d'une « cinquantaine d'agents ». Voir le compte-rendu de la 1^{ère} séance publique du jeudi 11 février 1999 à l'Assemblée nationale.

directement l'Observatoire pour la Parité, l'une des créations majeures de leur parti politique en matière d'égalité des sexes, mais également dans les couloirs au sein du groupe socialiste.

« Pour coordonner la réflexion sur les problèmes des femmes, un observatoire de la parité a été créé à l'initiative de Jacques Chirac par Alain Juppé. De nombreux parlementaires y siègent. Je ne vois pas pourquoi on voudrait nous proposer de créer en plus une délégation parlementaire pour les femmes. Cela ferait double ou triple emploi sage [sic.] par rapport à tout ce qui existe déjà. »

[Déclaration de Marie-Jo Zimmermann, députée RPR, 1^{ère} séance publique du 11 février 1999]

« Réponse : Ca a été le reproche le plus important.

Qu° : C'était un reproche qui a été fait au sein du groupe socialiste ou c'était un reproche de l'opposition ?

Réponse : Au sein du groupe socialiste ! Il y en avait certains qui participaient justement à ces différents groupements, commissions... C'est facile de créer une commission, c'est très difficile de la supprimer, parce que les gens qui sont en place disent : « Ben quand même, on a fait du boulot, pourquoi on va nous virer ? ». [...] « Oui mais peut-être qu'on a déjà ça ou ça... ». Mais toutes les structures qui existaient n'étaient pas complètes ! [...] Tandis que la délégation, elle avait pour vocation de tout prendre à son compte, si je puis dire. Et c'est cette généralité-là qui a apporté son point de fin du débat. « Certes, vous vous occupez de ça, mais vous vous occupez pas de ça, et nous on a besoin d'un outil qui fait tout ». Et c'est ça qui a emporté le morceau au sein du groupe socialiste. »

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député, PS, rapporteur pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale de la proposition de loi portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 2 octobre 2018, Rezé]

Cependant, la résistance de ces groupes est ici assez simplement dépassée semble-t-il, puisqu'après les avoir rassurés quant au fait que leur activité continuerait d'exister, ils cessent d'intervenir dans le débat. A destination des parlementaires RPR, les socialistes vont multiplier les marques de respect et les références à l'Observatoire sur la parité, afin de désamorcer au mieux les remarques. La Secrétaire d'Etat en charge du texte y fait ainsi plusieurs fois références dans ses propos introductifs au débat, notamment : *« Pour nourrir réflexions et propositions, le Gouvernement s'appuiera également largement sur l'Observatoire de la parité. [...] J'attends beaucoup des propositions de l'Observatoire »*²⁵¹. Les critiques, qui font de cette proposition une stratégie d'affichage politique, demeurent néanmoins.

Ce problème de la « compétition » institutionnelle entre la Délégation et les autres instances qui s'occupent des droits des femmes ne semble pas se tarir entièrement après

²⁵¹ Voir compte-rendu de la 1^{ère} séance publique du jeudi 11 février 1999 à l'Assemblée nationale.

l'adoption du texte cependant. Certains enquêtés mentionnent en effet ponctuellement la difficulté à faire exister la Délégation, quand il existe d'autres institutions plus visibles et/ou mieux dotées, ou simplement plus investies, ou mieux calibrées, qui travaillent sur des questions proches. Patrice Gélard, membre UMP de la Délégation aux droits des femmes du Sénat, mentionne ainsi la création du Défenseur des Enfants en 2000 et de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) en 2004 – deux institutions désormais fondues dans les prérogatives du Défenseur des Droits – comme des autorités ayant des prérogatives recoupant partiellement celles qu'auraient pu avoir la Délégation. Il évoque en conséquence une réduction de fait des sujets dont se charge la Délégation, par égard pour les titulaires de ces fonctions. Il ne paraît cependant pas capable de se souvenir d'une occasion précise de conflit entre les délégations et ces institutions nouvelles, et le fait de savoir si le conflit est réel, ou imaginé et anticipé en conséquence n'est pas clair.

« Il y a aussi le fait que nous avons été un peu court-circuités par la création de cette autorité administrative indépendante sur la lutte contre les discriminations [...]. Là j'ai eu en face de moi une véritable tigresse, pour défendre son institution ! Pas pire que la défenseure des droits des enfants [...] qui elle était une panthère, noire ! Pas une tigresse, effrayante ! Il a fallu que je me fasse presque protéger par les administrateurs du Sénat, tellement elles étaient remontées ! [...] Mais il est vrai que la création d'autorités administratives de lutte contre les discriminations a occulté un peu les délégations des droits des femmes, et c'est peut-être un peu dommage.

Qu° : Il y a des choses sur lesquelles vous vouliez travailler et auxquelles vous avez dû renoncer parce que c'était « leur » terrain ?

Réponse : Voilà, oui, voilà. Et surtout, la mission aurait dû être différente C'est-à-dire que la délégation, enfin l'autorité administrative, n'aurait dû s'occuper que de cas individuels, et par contre la délégation aurait dû s'occuper de la réglementation générale et je dirais de l'état des mœurs de la société. C'est Schweitzer [premier président de la HALDE] qui nous a entraînés dans cette voie-là [...]. Et Schweitzer voulait en faire quasiment une instance totale, à la fois juridiction, dénonciateur etc... [...]

Qu° : Et il vous a empêché de travailler sur certains sujets ?

Réponse : Ben on ne pouvait pas traiter les mêmes sujets en même temps que lui, parce que ça l'aurait gêné. [...] On ne savait plus qui faisait quoi. Et c'est ça qui est dommage. »

[Entretien avec Patrice Gélard, sénateur UMP membre de la Délégation aux droits des femmes, 30 novembre 2018, Sainte-Adresse]

Dans un sens un peu différent, Marie-Jo Zimmermann, qui préside la Délégation de 2002 à 2012, évoque l'existence de l'Observatoire de la parité, qu'elle dirige sur la même période que la Délégation, comme une véritable ressource pour elle. Disposant de beaucoup

plus de moyens²⁵², concentré sur un seul sujet, l'Observatoire lui semble un espace plus efficace pour de nombreuses raisons sur lesquelles il nous sera donné de revenir. Mais l'Observatoire est également, de fait, un organisme qui limite le domaine d'intervention de la délégation, puisqu'elle déclare elle-même que son existence retire à la Délégation la charge – mais aussi la possibilité – de travailler sur les questions de parité, pourtant centrales dans sa création.

« Il faut dire qu'à l'Observatoire, on ne faisait pas d'égalité professionnelle, et à la délégation on ne faisait pas de politique. Enfin ! Enfin ce qui était règles des élections etc... »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la délégation de 2002 à 2012, le 26 novembre 2019, Paris]

Ces mentions restent néanmoins marginales dans les entretiens, d'autres enquêtés mentionnant au contraire le fait que la Délégation est sortie victorieuse de ces oppositions – ainsi qu'on a pu le lire dans le témoignage de Jacques Floch plus haut par exemple – ou que cette concurrence initiale s'est transformée en coopération, la Délégation ayant pu profiter de l'expertise de ces autres instances pour nourrir son activité parlementaire.²⁵³

C – La mise au pas juridique : une délégation faible parmi les délégations faibles

C'est dans ce contexte que les prérogatives juridiques de la Délégation sont déterminées : sous l'œil attentifs des parlementaires et des acteurs extérieurs, on attend qu'elle ne remette surtout pas en cause l'ordre institutionnel, et s'y glisse en causant le moins de changements possibles.

A ce titre, le choix d'une délégation semble de prime abord satisfaisant en soi à cet impératif. Les délégations, dans tous les cas, ne disposent pas de pouvoirs directs en matière législative. Elles sont toutes dédiées à une mission de veille et de production de rapports, d'analyses et d'avis, qui doivent informer le cas échéant les décisions des instances concernées, qu'il s'agisse des commissions, des parlementaires en séance, ou du gouvernement. Ces avis sont publics, mais peu publicisés, et ne sont pas contraignants. Leur pouvoir objectif de nuisance semble limité, et donc nécessiter peu d'encadrement supplémentaire. C'est néanmoins ce qui sera fait dans le cas des délégations aux droits des femmes, concernant notamment l'étendue des sujets dont la Délégation peut se saisir.

²⁵² Indice de cette supériorité institutionnelle comme on aura l'occasion de le développer ci-dessous : une voiture de fonction était rattachée au poste de rapporteur général de l'Observatoire de la parité !

²⁵³ On aura notamment l'occasion d'en reparler au chapitre 3.

Contrairement à ce qui était ainsi prévu dans la proposition de loi originellement déposée et suite à une modification du Sénat, ces délégations ne peuvent pas s'auto-saisir pour travailler en amont sur les projets ou propositions de lois qu'il leur semble approprié d'examiner.

« On n'avait pas obtenu une des choses que moi au départ j'avais souhaité, qui était qu'elle [la délégation] puisse s'auto-saisir, comme la délégation aux affaires européennes. Donc elle était saisie par le Bureau du Parlement. »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris]

Cette possibilité d'auto-saisine est pourtant en 1999 déjà accordée aux Délégations aux affaires européennes²⁵⁴, et l'est également dès leur création, en 1999 également, aux délégations au développement durable²⁵⁵. En empêchant les délégations aux droits des femmes de se doter de la même procédure, on leur ôte leur autonomie en tant qu'instances d'expertise : il leur faut une autorisation pour travailler. C'est d'autant plus gênant que les deux autres délégations ont, en sus, des textes normatifs dont l'examen leur revient de droit, en amont de leur adoption : les directives et règlements pour la délégation aux affaires européennes, les schémas de services collectifs pour la délégation au développement durable. Les délégations aux droits des femmes ne possèdent pas, par comparaison, de textes dont l'examen leur reviendrait automatiquement.

Même les instances dont elles peuvent attendre leur saisine ne sont pas si nombreuses puisqu'il n'y a guère que le Bureau de la chambre, éventuellement *via* un Président de groupe, ou une commission, qui peuvent procéder à cette saisine. La possibilité d'être saisie par tout groupe parlementaire, prévue initialement dans la proposition, disparaît également au moment du passage devant le Sénat, et avec elle la possibilité pour un groupe minoritaire de saisir directement cette instance, sans passer par le Bureau. La délégation au développement durable, créée à la même période, n'est pas non plus susceptible d'être saisie directement par un groupe politique mais peut en revanche, en plus de sa capacité d'auto-saisine très large, être saisie par tout groupe de soixante députés ou de quarante sénateurs, ce qui ouvre la possibilité à l'opposition de saisir cette délégation

²⁵⁴ Art 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, dans sa rédaction au 26 juin 1999.

²⁵⁵ « Les délégations peuvent se saisir de toute question relative à l'aménagement du territoire ». Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, article 6 sexies dans sa rédaction au 26 juin 1999.

sans avoir besoin d'un accord de la majorité. Signe, s'il en fallait, du statut hybride de la Délégation aux affaires européennes, et du sens du lien de parenté entre les délégations aux droits des femmes et leur illustre ancêtre, la Délégation aux affaires européennes peut saisir la délégation aux droits des femmes. L'inverse n'est pas possible.

Les raisons de ce déficit de pouvoir par rapport aux autres délégations sont plus compliquées à saisir. Interrogé à ce sujet, Patrice Gélard, ancien sénateur UMP, membre et de la Commission des Lois et auteur de l'amendement qui supprime la capacité d'auto-saisine de la délégation et réduit les autorités susceptibles de la saisir, offre une justification strictement juridique à son amendement :

« Profiter de la création de cette délégation pour en faire en réalité une commission d'enquête, ça n'était pas possible, et d'ailleurs ça aurait été annulé par le Conseil Constitutionnel qui était saisi de cette affaire. Donc ce n'était pas possible. Voilà. »

[Entretien avec Patrice Gélard, ancien sénateur, UMP, membre de la Délégation de 1999 à 2011, 30 novembre 2018, Sainte-Adresse]

Le compte-rendu des débats d'époque indique que cet universitaire, professeur de droit constitutionnel et spécialiste des questions liées au règlement du Sénat, avait déjà apporté une explication de ce type au moment de défendre son amendement en commission. Lorsque la rapporteure Dinah Derycke, sénatrice socialiste, expose en séance l'avis favorable de la commission sur cet amendement, elle le fait en reprenant le même argumentaire : *« La commission considère que l'article 43 de la Constitution confère aux commissions permanentes ou spéciales seule compétence pour l'examen des projets et propositions de loi. Le respect de cette règle constitutionnelle suppose que les missions des délégations soient définies d'une manière qui les distingue clairement de celles des commissions et n'alourdisse pas inutilement la procédure législative en risquant de retarder l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour. »*²⁵⁶.

Lorsque l'on approfondit la question, il semble que cette position soit classique au Sénat. En effet, la même position avait été adoptée par la Chambre haute au sujet du vote de la loi du 25 juin 1999 instaurant les délégations au développement durable, et il s'agit de l'une des mesures ayant entraîné l'échec de la commission mixte paritaire sur ce texte. La question à laquelle il est plus difficile de répondre est celle du ralliement du reste des acteurs à cette position, qu'ils n'avaient pas hésité à contourner à la même période pour les

²⁵⁶ Dinah Derycke, extrait du compte-rendu de la séance du 20 mai 1999 au Sénat.

délégations au développement durable. L'avis de la Secrétaire d'Etat aux droits des femmes sur cet amendement est en effet favorable, et personne n'y revient par la suite.

Tableau 2 : Récapitulatif comparatif des pouvoirs des différentes délégations existant à l'Assemblée nationale en 1999

	Délégation à l'UE	Délégation développement durable	Délégation aux droits des femmes
Peut s'auto-saisir	Oui	Oui	Non
Peut être saisie par	Non pertinent : auto-saisine	Le Bureau Une commission Un groupe de 60 députés Le gouvernement	Le Bureau Une commission La Délégation à l'UE
Documents transmis automatiquement	Projets de directives et de règlements et autres actes de l'Union	Schémas de services collectifs prévus à l'article 10 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995	Aucun
Doit agir...	Pas de restrictions précisées dans l'ordonnance	« Sans préjudice des compétences des commissions permanentes » ²⁵⁷	« Sans préjudice des compétences des commissions permanentes ou spéciales ni de celles des délégations pour l'Union européenne » ²⁵⁸

La question, en sous-main, semble pourtant poser problème. Les actrices l'évoquent, vingt ans plus tard, comme le point ayant suscité le plus de difficultés. De fait, le seul scrutin

²⁵⁷ Article 6 sexies, ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

²⁵⁸ Article 6 septies, ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

public du débat au Sénat porte sur cet amendement, comme s'il avait été nécessaire d'inscrire de manière spécifiquement plus visible cette modification. Le vote est d'ailleurs emporté à l'unanimité des 320 votes exprimés. Dans un contexte où des sénatrices évoquent aujourd'hui avoir toujours été opposée à cette mesure, cette unanimité questionne. Danièle Pourtaud, interrogée à ce sujet, n'ira pas plus loin que « *ça leur faisait un peu peur...* »²⁵⁹, et refuse d'en dire davantage sur ce vote unanimement favorable, auquel elle participe, d'une mesure qu'elle désapprouve.

Lorsque le texte revient à l'Assemblée, Jacques Floch, rapporteur socialiste, propose de l'adopter sans modification, et ne développe qu'une seule question : celle de l'auto-saisine, qui, d'après lui, est maintenue dans la nouvelle rédaction du texte, mais simplement soumise à un « *filtre préalable* »²⁶⁰ - il est en effet écrit dans le texte que la Délégation peut demander l'autorisation d'être saisie à une commission. L'hypothèse que l'on peut faire sur le sujet serait celle d'une plus-value de l'unanimité. Comme sur le débat sur la loi parité, qui se déroule en parallèle de celui-ci, le symbole d'une adoption rapide et à l'unanimité sur ce texte semble importer aux différents acteurs, qui souhaitent instituer les questions d'égalité des sexes comme des questions devant nécessairement bénéficier du consensus républicain²⁶¹, au-delà des oppositions partisans. Le sujet étant clairement important pour les sénateurs, il est sans doute plus simple, dans le but d'une adoption unanime, de laisser leur version telle quelle.

A la suite d'un débat délibérément sous-politisé et placé sous le signe du compromis, la proposition de loi portant création des Délégations parlementaires aux droits des femmes est finalement adoptée le 29 juin 1999, au lendemain de l'adoption de la réforme constitutionnelle sur la parité, et les délégations font donc leur entrée – sur la pointe des pieds – dans l'espace parlementaire à l'automne 1999. Leurs missions, leur légitimité sont à construire, et l'ampleur de la tâche est soulevée comme un défi lors de la séance publique²⁶².

²⁵⁹ Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris.

²⁶⁰ Jacques Floch, compte-rendu de la séance du 16 juin 1999 de la Commission des Lois à l'Assemblée nationale.

²⁶¹ On aura l'occasion d'en reparler au chapitre 4.

²⁶² Notamment, « *Ces délégations devront trouver leur mode de fonctionnement et s'imposer par leur compétence et leur réelle capacité à traiter la transversalité des problèmes qui leur seront posés. Elles devront être des forces de proposition et d'incitation et veiller au succès de leurs entreprises, ce qui ne sera pas le plus facile. Elles devront, par une large publicité de leurs débats, être les moteurs que l'égalité des chances entre les femmes et les hommes attend. C'est à ces conditions qu'elles trouveront leur raison d'être.* ». Déclaration de Pierre-Christophe Baguet, député centriste, lors de la 1^{ère} séance publique du 11 février 1999.

Dotées de peu de prérogatives juridiques, elles vont également exercer leurs missions dans des conditions qui limitent d'autant plus le champ de leur action.

Paragraphe 2 : Des conditions d'exercice dégradées

Le fait de se voir confier une mission officiellement par le législateur ne suffit pas à une institution pour exercer adéquatement cette mission. L'institution doit d'abord être investie, par des membres qui vont tenter de remplir cette mission à leur manière, en s'appuyant sur les ressources – matérielles ou non – possédées par l'institution (**A**), ainsi que sur sa capacité à obtenir des autres acteurs d'interagir avec elle (**B**). Dans le cas de la Délégation à l'Assemblée nationale, les deux éléments posent des problèmes persistants.

A – La mise à disposition de moyens limités

Les moyens alloués à la Délégation afin de remplir sa mission sont un bon indicateur de la place occupée par celle-ci dans la hiérarchie de l'Assemblée nationale. En effet, les différentes composantes de l'Assemblée nationale sont dotées, pour leur fonctionnement, de ressources et de moyens précieux : une salle pour se réunir, un budget afin de mener à bien des projets impliquant déplacements et/ou invités, et enfin l'assistance technique et juridique des administrateurs, ces fonctionnaires de l'Assemblée au service des parlementaires. Dans le cas de la Délégation, il semble que l'allocation de ces deux dernières ressources au moins pose problème.

Le budget est en effet un problème récurrent. Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation de 2002 à 2012, évoque ainsi un budget qu'elle perçoit comme insuffisant aux besoins de la Délégation. Afin de préserver une ressource qu'elle considère comme trop limitée, elle utilise une partie de son indemnité de représentation et de frais de mandat (IRFM) afin de faire venir à la Délégation certaines des personnalités qu'elle souhaite y voir auditionner. Cette précaution n'aura pas l'effet escompté, puisqu'après une année où l'intégralité du budget propre de la Délégation n'a pas été dépensée, le budget de la Délégation se retrouve amputé de ses économies pour l'année suivante en vertu du principe de l'annualité des comptes publics, laissant la Délégation dans une position budgétaire encore plus tendue, sans possibilité apparente de pouvoir revenir au *statu quo ante*²⁶³.

²⁶³ Cette anecdote, outre le fait qu'elle témoigne du fait que les acteurs se sentent contraints de contourner le manque de budget par leurs propres moyens et montre donc qu'ils considèrent le budget comme trop faible par rapport à ce qu'ils sont censés accomplir, est aussi un témoignage de l'inexpérience de la Présidence de la Délégation. On aura l'occasion d'y revenir au prochain chapitre.

« Un mardi matin, je vois mon administrateur, j'arrive et je lui dis « Comment ça va, Madame Deleuze ? », elle me dit « Ah non, ça ne va pas ! ». Je lui dis : « Mais qu'est-ce qui vous arrive ? ». Elle me dit « Ecoutez, je vais vous raconter une chose... Je n'en reviens pas ! ». Donc on avait des budgets. Et elle me dit « Je viens d'avoir une note du Président : on nous a diminué notre budget ! ». Bon, je lui dis : « Alors ça, c'est ce qu'on va voir ! », et je téléphone à sa cheffe de cabinet. Je lui dis : « Dis donc, il y a un souci là ! Moi, je suis sympa, mais pourquoi on me diminue mon budget ? ». « Ben parce que tu n'as pas dépensé assez l'année dernière, donc on te supprime la différence ». J'ai dit : « Non mais attends mais... Mais tu plaisantes ? Mais vous êtes complètement fous ! Mais attends, écoute : quelqu'un qui fait des économies, normalement on devrait dire « C'est bien, chapeau, je te félicite ! », et là non ? ». Et on m'a diminué mon budget. Et on ne me l'a jamais remonté.

Qu° : Ah oui donc ça a été...

Reponse : Ah oui, oui ! Après, ça a été le niveau. »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, Présidente UMP de la Délégation de 2002 à 2012, Paris, 26 novembre 2019]

Evoquée spontanément en entretien, cette diminution du budget et des moyens alloués semble présenter encore, pour l'ancienne présidente, un obstacle important dans sa présidence²⁶⁴.

Mais comme les parlementaires le soulignent bien d'eux-mêmes, la qualité de la production normative du Parlement et de ses composantes tient en large part au travail et au support de cette catégorie de fonctionnaires de l'Assemblée que sont les administrateurs²⁶⁵. Discrets et peu connus, mais néanmoins cruciaux, ils sont la condition majeure de l'efficacité du travail à l'Assemblée, et sont affectés, pour des périodes plus ou moins longues, aux différents services qui composent l'organigramme de la chambre, où ils effectuent à la demande des députés des travaux de recherche, d'organisation des séances, et de rédaction. Or, il semble qu'à ce titre, la délégation soit particulièrement mal dotée.

Le manque d'administrateur et de soutien logistique est en effet la première réponse donnée par Martine Lignières-Cassou, présidente de la délégation de 1999 à 2002, à la question de son évaluation de l'efficacité de la délégation pendant les premières années de son existence.

²⁶⁴ L'examen des archives budgétaires de l'Assemblée ne permet malheureusement pas de confirmer cet événement, les comptes n'étant pas présentés avec ce niveau de détail dans les rapports des Questeurs que nous avons pu consulter en dehors de la XIV^{ème} législature.

²⁶⁵ Si peu de littérature scientifique existe qui porte directement sur ce corps de fonctionnaires, on peut néanmoins citer Martin Baloge, « Les administrateurs du Parlement. Contribution à une sociologie des collaborateurs d'élus », *art. cit.*, ou Hervé Fayat, « Le métier parlementaire et sa bureaucratie », in Guillaume Courty (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel-Houdiard Editeur, 2005, p. 29-48.

« Les limites que nous avons, c'est vraiment les limites de personnel. On devait avoir une administratrice, il y avait deux personnes quoi [vraisemblablement une administratrice et une secrétaire]... Ça, c'était les limites. [...] Je pense qu'on aurait eu davantage de moyens, notamment d'administrateurs, on se serait saisi de davantage de projets de loi etc. Je me souviens d'avoir perçu ça sur le moment. »

[Entretien avec Martine Lignières-Cassou, présidente socialiste de la Délégation de 1999 à 2002, 20 octobre 2018, Paris]

D'une seule administratrice à sa création, le service s'étoffe pour accueillir trois agents au début de la XII^{ème} législature en 2002²⁶⁶. Cette revalorisation est de courte durée : deux des agents partent à la retraite au cours de la XII^{ème} législature sans être remplacés. Ainsi, début 2006, le service de la Délégation ne compte plus de nouveau qu'une seule administratrice, qui est également affectée à l'Office parlementaire d'évaluation de la législation et ne consacre donc pas tout son temps à la Délégation, qui ne compte par ailleurs plus de personnel de secrétariat à cette époque non plus. Pour comparaison, à la même date, la délégation aux affaires européennes, qui constitue une division administrative à part entière, contrairement à la délégation aux droits des femmes qui est incluse dans la division aux affaires juridiques, compte onze administrateurs, cinq secrétaires – dont un affecté personnellement au président de la délégation – et quatre agents dédiés à la documentation et à la saisie informatique, soit un total de vingt personnes. Pour compenser cette absence de soutien logistique qui pose des problèmes de charge de travail à certaines occasions, Marie-Jo Zimmermann, qui préside la Délégation sur cette période, raconte échanger des services ponctuels avec un collègue qui lui « prête » les administrateurs attachés à la commission des Lois :

« J'avais une administratrice ! Quand j'ai commencé, il y en avait trois. Et puis il y en a une qui est partie à la retraite, jamais remplacée, la deuxième qui est partie à la retraite, jamais remplacée... Donc j'en ai eu une.

Qu° : Et vous avez pu obtenir...

Réponse : Jamais pu en avoir plus. Mais bon, j'avais une chance extraordinaire : c'est que la délégation aux droits des femmes faisait partie du « pool » de la commission des Lois, et je m'entendais très bien avec le Président de la commission des Lois [...] et donc quand j'avais besoin d'un administrateur... Voilà. »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la Délégation de 2002 à 2012, Paris, 26 novembre 2019]

²⁶⁶ Il n'est pas absolument clair s'il s'agit de trois administrateurs, ou d'un mélange d'administrateurs et de personnels de secrétariat et de gestion. La seconde option semble légèrement plus probable.

On peut néanmoins supposer qu'un administrateur ponctuellement délégué de son propre service d'origine vers un autre domaine d'expertise n'offre pas le même travail ni le même degré d'expertise qu'un administrateur ayant l'occasion de développer une connaissance approfondie du domaine sur lequel il travaille.

La question de la compétence des administrateurs attachés à la délégation est en effet une question importante. Si les trois présidentes attestent avec enthousiasme de la grande qualité de la majorité des agents avec lesquels elles ont eu à travailler, il existe des exceptions, et des incompatibilités entraînant beaucoup de pertes de temps pour les acteurs impliqués, qui ne peuvent alors se consacrer à d'autres tâches. C'est d'autant plus le cas lorsque l'équipe n'est composée que d'une personne : si celle-ci, pour une raison ou une autre, ne convient pas, c'est d'un coup 100% de l'équipe administrative qui pose problème. Ainsi, Catherine Coutelle raconte, à ses débuts en tant que Présidente de la délégation, ses interactions compliquées avec la seule administratrice du service, ainsi que le temps long qu'il a fallu pour obtenir un changement de poste.

*« J'ai eu des gros problèmes au début, tout à fait au début, j'avais une personne... Tout à fait incompétente ! Le premier rapport... [...] Celui-là... *secoue la tête* Celui-là... Celle qu'on avait... J'ai fini par me dire qu'ils ne savaient pas où la mettre ! Et moi, qui étais nouvelle, je n'osais pas... Et puis j'ai su que mon collègue qui n'était pas loin, Urvoas [Président de la commission des Lois], avait fait déplacer un administrateur qui ne lui plaisait pas ! Alors, c'était à la commission des Lois hein... Honnêtement, ce rapport-là, il a été entièrement et intégralement réécrit par Sandrine, qui était la collaboratrice de Maud [Olivier, députée socialiste], et par Valérie qui était ma collaboratrice. Elles ont tout réécrit : je n'arrivais pas à lui faire faire ! [...] Elle écrivait quelque chose, elle me l'envoyait, je lui corrigeais, elle ne prenait pas mes corrections... Et elle a fini par écrire que la prostitution, il fallait s'en occuper parce que c'était surtout des femmes noires... Je crois qu'elle a écrit « noire », au moins ce n'était pas « nègre » ! Des femmes de couleur, des femmes noires... Alors là, j'ai été porter ça à sa supérieure, je lui ai dit : « Non mais en fait... On ne va pas continuer comme ça... ». Et ils ont pris ça très au sérieux ! C'est remonté au secrétaire général qui m'a dit : « Ecoutez Madame, laissez-moi... ». Moi, j'avais repéré les gens qui étaient bien ! *rires* « Laissez-moi deux mois pour trouver quelqu'un de très bien ». Et ensuite on a eu Madame Dupuy qui était très bien. [...] Parce que celle d'avant franchement... Elle n'y connaissait rien ! Elle ne savait pas qui inviter etc... [...] Parce que les administrateurs quand ils sont biens, c'est des gens... Hors-pairs. Hors-pairs ! Mais on a souffert hein... »*

[Entretien avec Catherine Coutelle, présidente socialiste de la délégation de 2012 à 2017, 18 novembre 2019, Paris]

La délégation aux droits des femmes ne bénéficiera d'une seconde administratrice, au titre d'administratrice-adjointe et principalement chargée de tâches de secrétariat, qu'à

partir de 2011, et pourra compter sur trois administrateurs – à la suite de ce qui apparaît comme une véritable campagne de lobbying interne au groupe socialiste, de nouveau à partir de 2015. Y compris dans ce cas, il semble que les ressources administratives de la Délégation dépendent davantage des caractéristiques personnelles des administrateurs qui sont affectés à cette tâche – en l’occurrence exclusivement des administratrices à une brève exception près – ainsi qu’à leur volonté à se rajouter des tâches supplémentaires en plus de leurs fonctions habituelles, sur le modèle de ce qui est demandé aux députés qui en sont membres.

*« Moi je trouve que c’est un souci parce qu’on a pas du tout les mêmes moyens ! Dans une commission, il y a des moyens, il y a du personnel, il y a des administrateurs ou administratrices... Dans la délégation, on a fini par en obtenir parce qu’on a... *moulinet de la main comme pour signifier un processus long et répété*... [...] Ils se sont aperçus qu’on avait quand même besoin d’avoir des personnes dans la Délégation qui soient vraiment [affectées à la Délégation]... [...] Disons que dans les commissions, il y a du personnel, et là, on détachait des gens de la commission pour venir s’attacher en plus à la Délégation. C’était en plus de leur travail. Donc à la fin, il y avait une femme [...] qui était bien, féministe et tout, et avec elle ça s’est bien passé, mais avant, elles ramaient un peu, et puis elles avaient leur autre commission à s’occuper, donc ce n’était pas facile. »*

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

C’est plus que la délégation à l’outre-mer, créée en 2012 et qui ne compte un seul administrateur jusqu’à une période très récente²⁶⁷, mais c’est toujours beaucoup moins que les équipes d’une dizaine à quinzaine d’administrateurs pour les commissions permanentes par exemple. Les limites, en termes de ce qu’il devient possible à la Délégation de réaliser, apparaissent alors clairement :

« Je dirais mes frustrations [...] : je souhaiterais que [la délégation] exerce une veille législative, y compris très dynamique, parce que par exemple en disant au fond, on va peut-être balayer tel code ou telle loi [...] ... On veille plus à ce que, quand il y a une loi en cours, elle puisse avoir cette dimension respectueuse des droits des femmes, mais je pense que le vrai travail aujourd’hui devrait se faire de manière plus proactive encore une fois ! »

[Entretien avec Nicole Ameline, membre RPR de la Délégation de 1999 à 2002, 4 décembre 2020, entretien téléphonique.]

²⁶⁷ Désormais deux, depuis courant 2018.

Il semble enfin que l'accès à d'autres personnels de support, au sein des groupes parlementaires par exemple, soit également restreint. C'est en tout cas ce que déclare Marie-Jo Zimmermann lorsqu'il est question des relations avec la presse :

« On avait au groupe une attachée de presse, mais qui était dévolue aux présidents, et... Bon, on n'avait pas le droit, nous, de l'utiliser, mais par contre les présidents de commission l'utilisaient, mais de délégation non. »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la Délégation entre 2002 et 2012, 26 novembre 2019, Paris]

C'est donc sur l'administratrice de la Délégation qu'elle se repose pour gérer également ses relations avec la presse²⁶⁸. De manière générale, l'administratrice apparaît dans le récit de Marie-Jo Zimmermann comme une actrice centrale du dispositif : chargée des tâches classiques de l'administrateur, elle semble prendre également la casquette de collaboratrice parlementaire, de chargée de communication, et presque d'amie personnelle. C'est alors tout le fonctionnement de la Délégation qui pèse sur ses épaules²⁶⁹.

Ces moyens limités, au-delà du fait qu'ils témoignent de la place subalterne de la Délégation dans l'échelle des priorités de l'Assemblée, entraînent également un accès limité à une ressource encore plus essentielle, notamment fournie par les administrateurs : l'information. Comme on l'a expliqué plus haut, la Délégation dispose de moyens de saisine limités, et ne peut s'emparer des textes qui entrent dans son domaine de compétence sans en avoir reçu l'autorisation expresse des autorités habilitées.

Dans la pratique, cette saisine semble ne jamais venir de l'initiative de ces différentes autorités²⁷⁰. Au contraire, c'est la Délégation qui doit demander sa saisine pour l'obtenir, et

²⁶⁸ Les cartons déposés par cette administratrice aux archives de l'Assemblée nationale contiennent ainsi un nombre très important d'échange avec différents journalistes, documents témoignant de l'organisation de conférences de presse etc.

²⁶⁹ Le fonctionnement semble être comparable au Sénat, en tout cas selon le récit de Patrice Gélard, qui décrit un administrateur qui va au-delà de ses prérogatives pour faire fonctionner la Délégation : *« Alors en réalité, le problème de la délégation des droits des femmes était qu'elle reposait presque exclusivement sur la présidente et sur l'administrateur que le Sénat avait détaché à la délégation, qui lui travaillait beaucoup.*

Qu° : Vous aviez un administrateur ?

Réponse : Oui, on l'avait retiré de je ne sais pas où, et on l'avait mis à la délégation aux droits des femmes. Il ne faisait peut-être pas que ça d'ailleurs, il devait faire autre chose en même temps, mais lui travaillait beaucoup, il répondait à tous les courriers parce qu'il y avait pas mal de courrier qui arrivait ! »

Entretien avec Patrice Gélard, ancien sénateur UMP, membre de la Délégation sénatoriale de 1999 à 2011, 30 novembre 2018, Sainte Adresse.

²⁷⁰ Il est possible qu'il en ait été différemment au Sénat : *« Non, et j'ai aussi souvenir d'une ou deux fois où le bureau du Sénat, qui fixe l'ordre du jour etc, avait demandé à ce que la délégation soit saisie de cette question là... »*. Entretien avec Patrice Gélard, ancien sénateur UMP, membre de la Délégation sénatoriale de 1999 à 2011, 30 novembre 2018, Sainte Adresse.

ce mécanisme est si ancré que les trois présidentes parlent, pour la délégation, d'un principe « d'auto-saisine ». C'est la Délégation qui est à l'initiative de la demande, qui doit ensuite lui être formellement accordée. Elles semblent ainsi ignorer que la Délégation pourrait être saisie par d'autres biais. A titre d'exemple, Marie-Jo Zimmermann déclare :

« Parce que donc la délégation – ça, vous l'avez vu – elle s'auto-saisit des textes.

Qu° : Oui... Enfin il faut demander...

Réponse : Oui, elle s'auto-saisit, c'est-à-dire qu'elle demande à être saisie ! »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la Délégation de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

Si cette idée « d'auto-saisine » est intégrée, c'est aussi parce qu'en pratique, une fois la demande formulée, elle ne semble jamais être refusée. Catherine Coutelle précise ainsi qu' « à [sa] connaissance, ça ne se refuse pas »²⁷¹, Marie-Jo Zimmermann n'en fait pas état, et Martine Lignières-Cassou, en entretien, ne parvient pas à se souvenir s'il faut ou non une autorisation pour la saisine²⁷². Le mécanisme, donc, ne pose pas directement de problèmes sur ce point.

Cependant, parce qu'il réclame une forme de proactivité de la part du Bureau de la Délégation, il implique, pour pouvoir fonctionner, que le Bureau de la Délégation soit informé des différents textes en préparation et puisse anticiper leur arrivée. C'est d'autant plus le cas que le travail de la Délégation doit, réglementairement, se tenir en amont de celui de la commission saisie au fond sur un texte de loi, ce qui contraint de beaucoup son agenda. Comme le décrit Maud Olivier, cette situation met régulièrement la Délégation dans la situation de ne pas pouvoir se saisir des textes sur lesquels elle aurait pu vouloir donner un avis :

« C'est-à-dire qu'on ne pouvait pas s'emparer d'un projet de loi, ou d'une proposition de loi, à moins d'avoir été saisis par le Président de la commission [à laquelle le texte est confié]. Donc au rythme où passent les propositions de loi ou les projets de loi, on est prévenus... Allez, quinze jours avant, que ça va sortir ? Et le délai est beaucoup trop court pour qu'on arrive à s'en emparer et à travailler dessus. Donc ça, ça ne va pas

²⁷¹ Discussion téléphonique avec Catherine Coutelle, présidente socialiste de la délégation de 2012 à 2017, vendredi 22 novembre 2019.

²⁷² La même politique semble avoir cours au Sénat, en tout cas dans les premières années de la délégation. Ainsi, Danielle Pourtaud déclare en entretien : « On n'a pas eu vraiment de problème, il suffisait qu'on le demande pour que le bureau du Sénat accepte qu'on se saisisse de tel ou tel sujet. Alors je ne sais pas ce qui s'est passé après, dans la durée, mais pendant la période où moi j'étais au Sénat, on nous a jamais empêchés de nous saisir de quoi que ce soit. » Entretien avec Danièle Pourtaud, vice-présidente socialiste de la Délégation au Sénat de 1999 à 2004, 6 novembre 2018, Paris.

non plus, les délais. Et puis demander à être saisi par le président de la commission, il faut encore attendre, qu'il veuille bien etc... »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, 28 février 2020, Les Ulis]

Or, et si l'accès à l'information est déjà une difficulté pour le Parlement dans son ensemble, il semble que la Délégation y ait un accès encore plus indirect et contingent. En effet, l'Ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires reste très vague quant aux obligations d'informations du gouvernement vis-à-vis de la Délégation, se contentant de préciser que le gouvernement communique à la Délégation « *les informations utiles* », laissant ainsi une marge d'appréciation très large aux ministères concernés dans la définition de ce qui relève ou non des informations utiles. On peut de nouveau comparer à l'article 6 bis qui organisait la Délégation pour l'Union européenne jusqu'en 2008, et qui est rédigé de manière plus précise et contraignante, en ce qu'elle liste explicitement les informations devant être transmises, ainsi que le moment où elles doivent l'être : « *Le Gouvernement leur communique, dès leur transmission au Conseil de l'Union, les projets de directives et de règlements et autres actes de l'Union, à l'exception des projets d'actes à caractère nominatif établis sur le fondement du titre VI du traité sur l'Union européenne, ainsi que tout document nécessaire établi par les différentes institutions de l'Union européenne. Le Gouvernement les tient en outre informées des négociations en cours.* ».

De fait, la possibilité d'anticipation de la Délégation tient donc à ses relations avec les ministres. On reviendra plus tard et beaucoup plus en profondeur sur les relations des Délégations avec les différents ministères²⁷³, mais l'on peut déjà noter leur caractère très contingent en fonction des configurations politiques, proximités personnelles et ambitions des différents acteurs impliqués. Parfois très bonnes, notamment avec le Ministère des droits des femmes quand il existe, l'absence de relations de proximité avec d'autres ministres conduit régulièrement à des informations tardives, et à des textes peu ou pas travaillés. Catherine Coutelle déplore ainsi par exemple le peu de temps qui lui a été donné pour anticiper certaines des mesures contenues dans la loi de 2015 relative au dialogue social et à l'emploi – dite « Loi Rebsamen » du nom du ministre du Travail – sur laquelle elle reconnaît avoir « *vraiment manqué de temps* » et avoir dû effectuer un travail *a minima*, dont elle n'est pas satisfaite. Cette loi, qui revient notamment sur le contenu du Rapport de Situation Comparée (RCS), introduit par le gouvernement socialiste en 2001 et défendu par Marie-Jo

²⁷³ Voir chapitres 3 et 4.

Zimmermann pendant ses dix ans à la tête de la Délégation, engendre une situation intense de conflit interne à la Délégation qui va marquer durablement sa dynamique, et dont Catherine Coutelle se souvient avec amertume comme d'un évènement qui n'aurait que difficilement pu être évité dans ces conditions :

« Mais quand Rebsamen l'a supprimé [le RCS] du texte de loi sans nous le dire, [Marie-Jo Zimmermann] a été furieuse, mais je la comprends, à raison... C'était son combat... « C'est scandaleux, je vous pardonnerai jamais »... A raison ! J'ai essayé de me battre, je me suis battue, mais... Bon. »²⁷⁴

[Entretien avec Catherine Coutelle, présidente socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, 18 novembre 2019, Paris]

Par ailleurs, la présidente de la Délégation ne siège pas à la Conférence des Présidents, cette instance qui réunit une fois par semaine le bureau de l'Assemblée nationale avec les présidents de groupes et présidents de commission, en présence des équipes du ministère des Relations avec le Parlement afin de déterminer l'agenda des semaines à venir, et qui constitue également un lieu d'information sur les textes à prévoir au-delà de l'agenda de quatre semaines qui est strictement déterminé chaque semaine par la Conférence.

Symptôme des problèmes résiduels liés à l'impossibilité pour la Délégation de disposer du même système de saisine que les commissions ou que les autres délégations, Marie-Jo Zimmermann dépose lors du débat sur la réforme constitutionnelle de 2008 un amendement visant à permettre à la Délégation de se saisir directement des textes²⁷⁵. Recevant deux avis défavorables de la commission et du gouvernement, l'amendement est retiré, et renvoyé à un débat ultérieur qui n'aura, à notre connaissance, pas lieu.

Mme Marie-Jo Zimmermann : *Cet amendement propose que l'article 43 de la Constitution soit complété par un alinéa ainsi rédigé : « Toute commission permanente ainsi que la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes peuvent décider de se saisir pour avis de tout ou partie d'un projet ou d'une proposition renvoyé à une commission permanente. ». Je souhaiterais surtout que la délégation aux droits des femmes puisse se saisir elle-même de tout ou*

²⁷⁴ Marie-Jo Zimmermann impute, elle, cette suppression du RCS, non pas à un manque de temps et de vigilance de la Délégation, mais aux ambitions personnelles supposées de sa présidente : « Je me souviens avoir dit à Catherine Coutelle, je lui ai dit : « Tu sais Catherine. Rappelle-toi ce que je t'ai toujours dit : rien n'est jamais acquis, et là ? De fondre le rapport de situation comparé dans le bilan social ? C'est une erreur gigantesque ! Eh bien c'est la gauche qui l'aura faite. Moi je l'aurai préservé pendant dix ans ! » [...] Et cet imbécile de maire de Dijon là, Rebsamen, quand il enlève le rapport de situation comparée... Ça, c'est quelque chose que j'ai vraiment reproché à Catherine Coutelle. Je lui ai dit. Et je vais vous dire pourquoi ! Parce que je pense que dans sa tête, elle se disait : « Je peux peut-être être ministre ». »

²⁷⁵ Amendement n°148, défendu lors de la deuxième séance du mardi 28 mai 2008.

partie d'un texte soumis à notre assemblée sans avoir à en demander l'autorisation à une commission. [...]

M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République : *La commission des lois est défavorable à cet amendement. La disposition proposée n'est franchement pas du niveau constitutionnel [...] Nous pourrions avoir ce débat lorsque nous examinerons les textes d'application de la révision constitutionnelle. D'ici là, si vous pouviez, madame Zimmermann, retirer cet amendement, je vous en serais très reconnaissant. [...]*

M. le président : *Retirez-vous l'amendement, chère collègue ?*

Mme Marie-Jo Zimmermann : *Oui.*

La délégation bénéficie donc, durant toute la période, de moyens réels mais fragiles, qu'il s'agisse de moyens humains et matériels ou simplement d'accès à l'information nécessaire pour pouvoir mener sa mission. Ses diverses difficultés de moyens sont compensées, avec plus ou moins de succès, par la Délégation, et principalement ses présidentes successives, de diverses façons qui seront étudiées dans les chapitres suivants. Néanmoins, et quelles que soit les solutions utilisées, toutes requièrent des efforts et un investissement importants. Pas étonnant, dans ce contexte, qu'une partie des initiatives se retrouvent découragées par l'ampleur de la tâche, ni que la désertion de la Délégation soit parfois massive²⁷⁶ :

A propos du projet de loi de finances : « Cette année, je ne suis même pas intervenue parce que cela m'agace, mais chaque fois qu'une loi concerne des femmes, je demande à la commission compétente d'être saisie. Mais moi je ne peux pas m'auto-saisir, car la Délégation est vraiment sous une tutelle. »

[Marie Jo Zimmermann, témoignage oral recueilli à l'automne 2007²⁷⁷]

Symptomatiques de son peu d'importance institutionnelle, ces moyens sont également à mettre en parallèle avec la dévaluation symbolique permanente attachée aux activités de la Délégation.

B – Un espace symboliquement dévalué

La Délégation ne manque pas seulement de moyens : elle manque aussi de prestige. Le sujet sur lequel elle travaille demeure marginal dans la hiérarchie parlementaire, et

²⁷⁶ Voir chapitre 2.

²⁷⁷ Marie-Jo Zimmermann et Janine Mossuz-Lavau, « Marie-Jo Zimmermann : un engagement dans l'espace de la cause des femmes », *Histoire@Politique*, 2012/2 (n° 17), p. 87-97.

entraîne sa marginalisation par les acteurs « principaux » du jeu politique – ministres, présidents de groupe... – dont l'attention aurait pu contribuer à la valoriser, et en définitive a des conséquences directes sur la place que la délégation est autorisée à prendre dans le processus d'écriture de la loi. Ainsi, l'article de l'ordonnance de 1958 qui régit la délégation aux droits des femmes précise que les délégations de l'Assemblée et du Sénat « *demandent à entendre les ministres* »²⁷⁸. Rien n'oblige absolument les ministres à se rendre à la délégation à sa demande cependant, et la pratique sur ce plan tend à largement diverger en fonction de l'alternance des majorités au pouvoir. Catherine Coutelle déclare ainsi que les membres du gouvernement tendaient à ne pas répondre aux invitations de la Délégation lorsqu'entre 2002 et 2012, la majorité est détenue par l'UMP.

« Mais en 2012, Marie-Jo [Zimmermann, présidente UMP 2002-2012] me l'a dit hein ! [...] Elle me dit : « Tu as une vie de rêve, tu as une ministre, tu as tout ça », et donc elle me dit : « Les ministres n'ont jamais voulu venir dans la délégation sous mon mandat, jamais ! ».

Qu° : Elle leur demandait de venir, et ils ne venaient pas ?

Réponse : Bien sur ! Woerth [Ministre du Budget, puis du Travail] n'est jamais venu. Woerth, s'abaisser à ça ? Pas possible. Bertrand, [Ministre] du travail, n'a jamais voulu venir. On avait fait un truc sur les retraites qui était très bien, Poletti [députée UMP] avait fait un rapport sur les retraites... Ah non, ils ne sont pas venus. Et elle m'a dit : « C'est qu'ils ne veulent pas venir ». »

[Entretien avec Catherine Coutelle, présidente socialiste de la Délégation entre 2012 et 2017, 18 novembre 2019, Paris]

Marie-Jo Zimmermann est moins catégorique en entretien et n'évoque pas de refus des ministres, mais à la question de savoir si elle a pu exposer directement ses oppositions à la ministre de la parité en 2006, ou sur la réforme des retraites en 2003, elle répond qu'elle traitait avec leurs équipes plutôt qu'avec les ministres directement, ce qui tend à montrer un accès difficile aux ministres eux-mêmes. Au sujet de la réforme des retraites menée par Éric Woerth, dont il est question dans la déclaration ci-dessus, elle confirme avoir dû insister auprès du ministre pour obtenir un rendez-vous, mais au ministère, pas à la délégation.

« Parce que quand on a eu la réforme de Woerth en 2010 : pas un mot sur les femmes ! Alors ça, je ne vous cache pas que... J'ai pris Mme Deleuze [administratrice attachée à la Délégation à cette époque], j'ai demandé un rendez-vous, j'ai dit à Mme Deleuze : « Bon, vous vous accrochez hein ? Parce que ça va dégringoler ». »

²⁷⁸ Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, article 6 septies. Formulation inchangée de 1999 à 2019.

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la Délégation de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

Les comptes-rendus de la Délégation vont également dans le sens d'une présence bien plus faible des ministres pendant les périodes de gouvernement UMP. Les débuts de législature sont ainsi les moments où traditionnellement les membres du gouvernement se rendent devant le Parlement afin de présenter le programme de leurs actions pour la suite de leur mandat. Ce sont les périodes où l'on compte le plus d'auditions de ministres généralement. Devant la délégation aux droits des femmes, on compte ainsi huit auditions de ministres ou secrétaires d'Etat sur la seule année 2000, première année de fonctionnement de la Délégation, sous un gouvernement socialiste, et cinq de ces mêmes auditions pendant la première année de la XIV^{ème} législature, qui marque le retour du parti socialiste au gouvernement. Par comparaison, on compte deux auditions de ministres et secrétaires d'Etat à la Délégation lors de la première année de la XII^{ème} législature (2002-2007) et une lors de la première année de la XIII^{ème} législature (2007-2012). Au total, on compte huit auditions de membres du gouvernement sur les dix ans de la période 2002-2012, contre 18 sur la période de 2012 à 2017, soit plus de deux fois plus dans un temps deux fois plus court.

Il semble donc bien que l'on ait une plus faible attention des ministres à la Délégation lors des gouvernements UMP, ce qui peut partiellement – mais pas exclusivement – s'expliquer par le fait qu'il n'y a pas toujours de ministre ou de secrétaire d'Etat nommé en charge des droits des femmes sous ces gouvernements, et donc pas de ministre qui bénéficie directement de l'existence de la Délégation. A l'inverse par exemple, en 2012, Najat Vallaud-Belkacem, nouvellement ministre des droits des femmes, demande d'elle-même à être auditionnée par la Délégation pour leur exposer ses projets : on peut y voir une marque d'intérêt, mais également pour la ministre la mise en place de relations de soutien qui lui seront utiles par la suite – on en parlera plus longuement – lorsqu'il s'agira de donner du poids à ces questions au sein du gouvernement²⁷⁹.

Il ne faut pas cependant caricaturer une différence qui n'est que relative : sous les gouvernements socialistes aussi, la Délégation et ses travaux ont une importance sensiblement plus faible que d'autres instances, et la manière dont ils sont traités, notamment en réunion de groupe par leurs collègues députés, le montrent. Une anecdote de terrain permet d'éclairer ce phénomène. Après que Lucie, collaboratrice d'une députée socialiste, nous ait raconté en entretien l'adoption par le groupe socialiste de la proposition

²⁷⁹ Voir chapitre 4.

de loi sur la prostitution²⁸⁰, on a cherché à étayer son récit – rendu sur certains points un peu flou par le temps passé – par la lecture du compte-rendu de cette réunion. En cherchant dans sa messagerie, Léon, collaborateur socialiste lui-aussi, nous a transmis un e-mail qui annonçait la discussion de la proposition de loi lors de la réunion de groupe du mardi 17 septembre 2013. Nous avons donc fait une demande officielle, au groupe socialiste de l'Assemblée nationale, pour obtenir le compte-rendu de cette réunion, ou au moins le passage de ce compte-rendu concernant la proposition de loi sur la prostitution. Après quelques temps sans réponse, nous nous sommes rendus dans les bureaux du groupe socialiste à l'Assemblée. La salariée du groupe qui s'est chargé de notre requête nous a fait alors part de sa perplexité : le compte-rendu demandé ne mentionne pas la proposition de loi sur la prostitution, et elle n'arrive pas à trouver celui qui la mentionnerait. Sa collègue ajoute, d'un air désabusé : « *De toute façon, ça, c'est le genre de choses qui est gardé pour la fin de la réunion, et qu'on repousse à la semaine suivante toutes les semaines* »²⁸¹.

Son commentaire semble corroborer les témoignages des enquêtées, qui font état d'une difficulté persistante à obtenir du groupe l'attention qu'elles jugent nécessaire à l'exposé de cette loi. Lucie, collaboratrice d'une députée socialiste, parle ainsi d'un groupe qui les a « *faits tourner en bourrique* », et des « *stratagèmes* »²⁸² qu'il a été nécessaire de déployer pour obtenir le vote du groupe. Ségolène Neuville, députée socialiste, raconte un peu différemment ce manque de reconnaissance perçu :

*« Etant donné qu'on l'avait présenté en groupe plusieurs fois, mais qu'à chaque fois ça c'était retrouvé en réunion de groupe à la fin, donc à 13 heures, où plus personne n'écoute, et où y'a plus que ceux, celles en l'occurrence, qui portent le texte qui sont là, on sentait bien qu'il y avait... *inachevé* »*

[Entretien avec Ségolène Neuville, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2014, le 26 février 2014, Paris]

Ce défaut relatif de considération pour les travaux de la Délégation a des conséquences sur sa capacité à participer au travail législatif. En effet, l'accès direct aux ministres constitue une importante ressource, à la fois d'informations sur les projets à venir, permettant d'anticiper l'agenda de la délégation²⁸³, mais également permet d'émettre

²⁸⁰ Proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, adoptée le 6 avril 2016. Il en sera plus longuement question en chapitre 4.

²⁸¹ Retranscrit de mémoire, discussion informelle avec Aïcha, salariée du groupe socialiste, le 29 novembre 2019.

²⁸² Entretien avec Lucie, collaboratrice parlementaire entre 2012 et 2014 d'une députée socialiste membre de la Délégation, le 30 juin 2017, Paris.

²⁸³ Cf supra.

directement des suggestions, dont certaines peuvent être prises en compte par le gouvernement dans la rédaction du texte par la suite. De la même manière, la possibilité pour les membres de la Délégation de déposer des propositions de loi ou des amendements liés aux activités de la Délégation est directement corrélé – au sein du Parti socialiste tout particulièrement, plus attaché à la discipline partisane – à la possibilité, pour eux, de les présenter et de les voir approuvés par le groupe, pour ensuite les voir mis à l’agenda par la Conférence des Présidents à laquelle ils ne siègent pas. De fait, il apparaît que les moyens de la Délégation soient limités sur ce plan également par l’image d’institution de seconde zone qui est la sienne.

Ce peu de considération se reflète également dans les comportements des autres parlementaires vis-à-vis des membres de la Délégation. Le prochain chapitre traitera plus en profondeur de la manière dont sont recrutés les membres de la Délégation, et les dispositions qui favorisent ou non leur investissement dans cet espace. Cependant, on peut dès à présent noter que l’investissement au sein de la Délégation ne tend pas à valoriser celles et ceux qui en sont membres. Au contraire, presque tous les entretiens mentionnent, avec plus ou moins d’amertume, des formes de déconsidération, voire de moqueries personnelles, vis-à-vis de leur travail au sein de la Délégation, et ce qu’il s’agisse de parlementaires de gauche ou de droite, députés ou sénateurs, y compris s’agissant des présidentes agissant dans leur rôle de porte-parole des décisions prises au sein de la délégation. Les marques, de la part de collègues, du peu d’importance accordée à leur travail sont de loin l’élément le plus récurrent dans les témoignages recueillis.

« Bien sûr qu’on était perçues comme pénibles ! Mais ça, c’était... Ça ne nous a pas arrêtées. On avait des réflexions, de temps en temps, dans les réunions de groupe ! Quand l’une d’entre nous prenait la parole par exemple, pour parler de la parité ou autre... Là, oui. [...] Ils nous regardaient comme des empêcheurs de tourner en rond. »

[Entretien avec Martine Lignières-Cassou, présidente socialiste de la Délégation de 1999 à 2002, 20 octobre 2018, Paris]

[A propos de la réforme des retraites de novembre 2010 :] *« Je me souviens, c’était salle Colbert [salle de réunion traditionnelle du groupe majoritaire à l’AN] [...]. Je demande la parole, je dis : « Voilà, sur la loi sur les retraites, je souhaiterais qu’on puisse introduire [une amende de] 1% de la masse salariale si on ne respecte pas le rapport de situation comparée ». [Un député UMP] lève le doigt... Et dit : « Ecoute Marie-Jo, t’es sympathique hein. Mais après les handicapés, les femmes ? Ca suffit maintenant ! ». »*

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la Délégation de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

« On m’a dit : « Non mais Alain, qu’est-ce que tu es allé faire là-dedans ? », « A quoi ça sert ? »... On m’a aussi reproché, parce que c’était une question qui avait été très investie par la gauche, de mettre la gauche en avant, de la valoriser. [...] La plupart [des sénateurs UMP], à l’extérieur [de la Délégation], ils ne comprennent même pas, ils ne savent pas ce que c’est. Ils n’arrêtent pas de demander : « Mais en fait... Vous faites quoi ? », mais de toute façon, par principe, ils s’en fichent. »

[Entretien avec Alain Gournac, sénateur UMP membre de la Délégation de 1999 à 2017, 25 octobre 2018, Paris]

*« Non mais... on était des emmerdeuses, et on n’était pas toujours comprises... [...] On était des empêcheuses de tourner en rond, et puis on venait avec des sujets qui étaient pas intéressants *soupir* Ca n’était pas grave quoi, par rapport à l’actualité, ça n’était jamais grave ! »*

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

« Quels que soient les partis, parfois la Délégation droits des femmes ça enquiquine un peu tout le monde... Ce n’est pas le truc qu’on met... Voilà, ce n’est pas la commission des Lois, ce ne sont pas les affaires étrangères quoi ! Voilà, ça reste quand même une délégation où il faut se battre pour pouvoir être entendu. »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, 17 janvier 2020, Rouen]

Au-delà de ces remarques désobligeantes sur l’illégitimité de leur engagement, les membres de la Délégation sont aussi jugés en fonction de la place de la Délégation au sein de la hiérarchie de l’Assemblée. Or, certains indices institutionnels fonctionnent comme des marques de faiblesse.

Ainsi, le poste de présidente de la Délégation, bien qu’il soit doté de moyens supplémentaires par rapport à un député classique – notamment une plus grande enveloppe pour recruter des collaborateurs – et des possibilités de prendre la parole dans l’hémicycle au nom de la Délégation prévues dans le protocole, reste un poste moins valorisé que la présidence d’autres instances. Une anecdote, exposée spontanément par deux des présidentes de la Délégation en entretien, vient illustrer cet état de fait. Toutes deux racontent en effet qu’une fois nommées à la Délégation, leur nouveau statut a été immédiatement mesuré par leurs collègues selon un indicateur de prestige au sein de l’Assemblée : la mise à disposition, et en l’occurrence non mise à disposition, d’une voiture de fonction attachée à leur poste. L’absence de chauffeur attaché à la position, parce qu’elle objective en creux une place dans la hiérarchie parlementaire, devient un critère de jugement de la place dans cette hiérarchie des individus titulaires de cette position.

*« Vous savez quand on est Président de commission – c’est une anecdote complètement idiote mais je dirais qui vaut l’anecdote et qui montre à quel point la question des femmes n’est pas forcément quelque chose de... Je dirais d’aussi naturel. Quand j’ai la délégation en 2002, je rencontre un de mes collègues député, de mon département en plus, et puis au lieu de me dire : « Ecoute, Marie-Jo, c’est bien, tu as la délégation, tu vas avoir du travail ! », tout ça, la seule question : « Est-ce que tu as une voiture de fonction ? ». *Ecarquille les yeux* C’est sublime ! [...] Je lui dis « Ecoute, tu veux que je te dise ? Je n’en ai pas. ». « Ah, alors ce n’est pas intéressant ». »*

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la délégation de 2002 à 2012, le 26 novembre 2019, Paris]

*« C’est une découverte, comme quoi quand on ne sait pas tout... J’arrive à la Délégation, et là on me dit « Vous avez le double [de l’enveloppe habituelle pour recruter des collaborateurs] ». [...] « Mais vous n’avez pas de chauffeur ». *sourir, signe de désintérêt**

Qu° : Oui... Enfin, on s’en remet...

Réponse : Non mais il y a plein de gens qui m’ont demandé, hein ! « Est-ce que tu as un chauffeur ? ». Mais je n’en ai pas besoin ! J’arrive à [la gare] Montparnasse, je prends le métro... Moi, dans Paris je n’ai pas... Il y en a qui ont des chauffeurs qui ne servent à rien ! »

[Entretien avec Catherine Coutelle, présidente socialiste de la délégation de 2012 à 2017, 18 novembre 2019, Paris]

Le manque de moyens, le peu d’accès aux informations, le peu d’accès aux ministres et le manque de considération de leurs collègues : les conditions dans lesquelles la Délégation exerce son activité paraissent loin d’être idéales. Malgré tout, la Délégation et ses membres se mobilisent pour produire une activité « péri-législative » modeste mais constante.

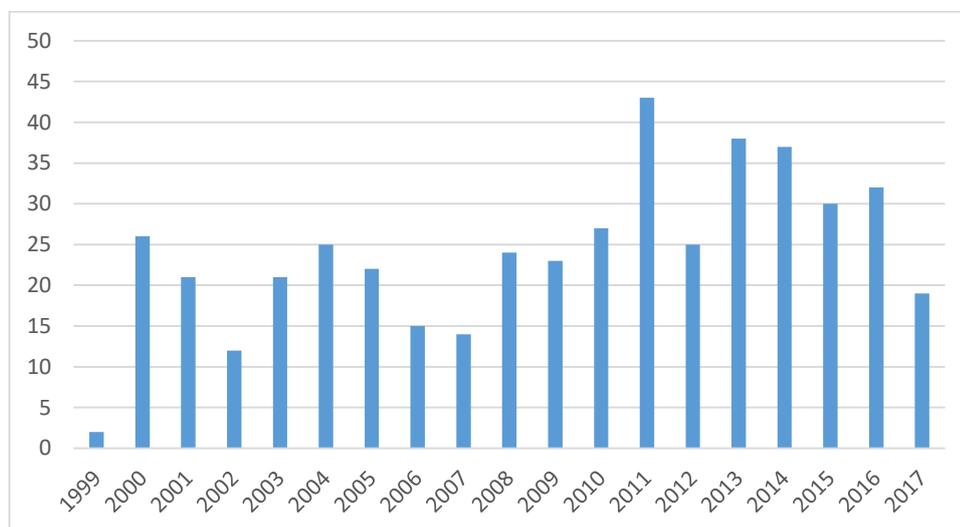
Paragraphe 3 : Et pourtant, elle tourne ?²⁸⁴

Ces obstacles à la reconnaissance de la Délégation semblent la transformer au premier abord en un investissement très peu rentable pour les parlementaires, et l’on pourrait s’attendre à voir la Délégation frappée d’un fort désinvestissement. C’est

²⁸⁴ La formule, originellement attribuée à Galilée à propos de la planète Terre, semble constituer une mine inépuisable de jeux de mots pour les politistes : Richard Balme l’utilise ainsi pour parler des électeurs, qui continuent de voter en dépit des conclusions de la théorie de l’électeur rationnel selon laquelle ils n’ont pas d’intérêts suffisants à le faire, et Olivier Rozenberg s’en inspire également pour décrire l’investissement à première vue « irrationnel » des députés français sur les questions européennes : Olivier Rozenberg, *Les députés français, op. cit.*, p. 107.

partiellement le cas, notamment au niveau individuel²⁸⁵, mais l'activité générale de la Délégation reste assez constante.

Figure 2 : Nombre de réunions tenues par an par la Délégation de l'Assemblée nationale



Si l'on regarde les réunions qui se tiennent à la Délégation depuis sa création, on constate au contraire une assez forte constance du nombre de réunions, en légère augmentation sur la période à l'exception des années électorales – 2002, 2007, 2012, 2017 – au cours desquelles l'activité de l'Assemblée est suspendue pendant une partie de l'année, et des pics correspondant le plus souvent à la première année de chaque nouvelle législature, imitant en cela le rythme des évolutions des commissions permanentes²⁸⁶. La moyenne s'établit aux environs de 25 réunions annuelles, soit à peu près une par semaine travaillée en session ordinaire.

Ces chiffres sont à mettre en parallèle avec ceux de l'activité d'autres instances au sein de l'Assemblée nationale. Les commissions sont bien plus actives que la Délégation : elles se réunissent plutôt deux fois par semaine travaillée, en session ordinaire comme extraordinaire, et l'on approche davantage les 70 réunions annuelles – et parfois plus, jusqu'à 90 réunions annuelles pour la commission des Lois²⁸⁷. Cependant, si l'on compare l'activité

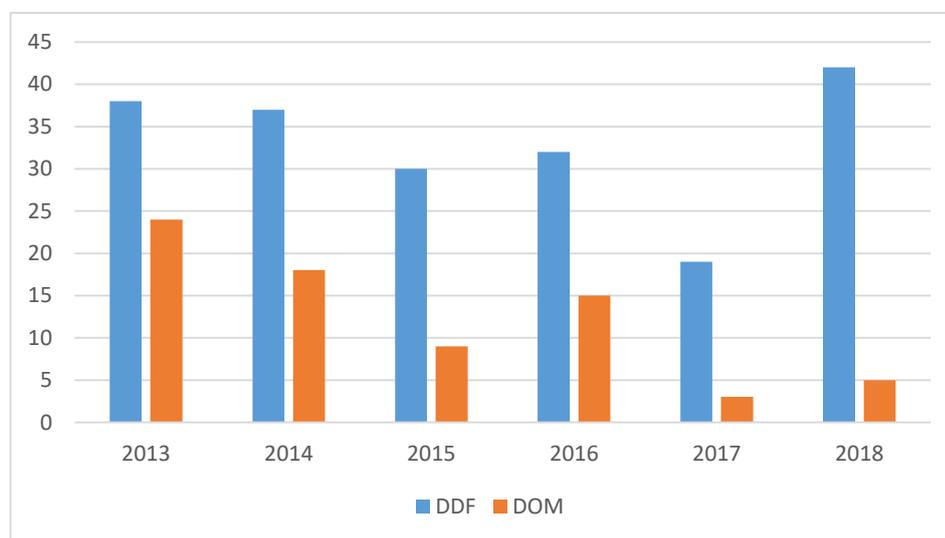
²⁸⁵ On aura l'occasion de développer cela dès le chapitre 2.

²⁸⁶ Sylvain Brouard et Éric Kerrouche montrent en effet qu'entre 2003 et 2008, les commissions permanentes se réunissent moins souvent pendant les années électorales, et plus souvent l'année qui suit une élection : Sylvain Brouard et Éric Kerrouche, « L'activité des commissions permanentes à l'Assemblée nationale : une analyse exploratoire », Communication lors du Congrès 2009 de l'ASFP, ST 11, Grenoble, 2009.

²⁸⁷ Ces chiffres sont la moyenne du nombre de réunions des commissions sur les cinq ans qu'ont duré la XIV^{ème} législature. Ils sont très proches du nombre de réunions tenues par les commissions en 2018-

de la Délégation aux droits des femmes à l'activité de la Délégation aux Outre-Mer, qui est la plus proche en termes de structure juridique et de pouvoirs, la Délégation aux Droits des femmes apparaît alors comme particulièrement investie : la Délégation aux Outre-Mer se réunit environ deux fois moins que la Délégation aux droits des femmes au cours de la XIV^{ème} législature. Le début de la XV^{ème} législature, dont on ne peut pour l'instant présager de la suite, ne tend pas à montrer d'amélioration. Au contraire, il semble qu'après un pic d'activité après la création de la Délégation, l'intérêt pour celle-ci s'émousse avec le temps, quand celui pour la Délégation aux droits des femmes ne semble pas faiblir.

Figure 3 : Nombre comparé de réunions tenues par an par la Délégation aux droits des femmes (DDF) et la Délégation aux Outre-mer (DOM)



C'est également en termes de contenu que l'activité de la Délégation peut et doit être évaluée. Celle-ci produit en effet des rapports d'information, soit sur des sujets qu'elle choisit, ou sur des propositions et projets de loi en passe d'être discutés. Là aussi, la production de rapports reste assez stable, avec une moyenne autour de quatre rapports par an produits par la Délégation, et ce dès sa création – six rapports sont ainsi signés au cours de l'année 2000.

Par ailleurs, les enquêtés interrogés sur le regard qu'ils portent, *a posteriori*, sur le travail accompli par la Délégation, déclarent toutes et tous en être satisfaits et penser avoir fait des efforts importants sur ce plan. Si on peut bien évidemment y voir un biais de l'entretien, dans lequel l'enquêté a tout intérêt à offrir une image valorisante de lui-même,

il convient toutefois de noter l'intensité de leurs souvenirs et l'enthousiasme qui les accompagne, plus difficile à simuler²⁸⁸. Par ailleurs, la situation d'entretien n'empêche pas les enquêtés d'être critiques d'autres instances dans lesquels ils interviennent. Hannah, par exemple, ne tarit pas d'éloges sur la Délégation, mais porte sur la Commission de la Défense, où siège son employeuse, un regard beaucoup plus distant, et presque un peu condescendant. L'enthousiasme général ne les empêche pas non plus de pointer les limites et les regrets de leur engagement quand il y a lieu.

« On a vraiment des sujets, et on a vraiment des travaux qui sont tout à fait commentés, et qui sont fournis de vrais chiffres... Voilà ! Et ça c'est hyper intéressant, et la Délégation aux droits des femmes avait en plus pour mission, à chaque fois qu'il y avait un texte de loi, de vérifier au travers de ce texte de loi quelle était la position en termes d'égalité hommes-femmes etc. Donc à chaque fois qu'on avançait sur des éléments législatifs, la Délégation avait un vrai travail. Alors les gens n'en parlent pas souvent, mais vraiment, sur ces dix années où moi j'ai participé, c'est vraiment une Délégation qui avait un vrai rôle et qui l'a joué pleinement parce qu'il y avait vraiment des gens très impliqués. »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, 17 janvier 2020, Rouen]

Si l'influence de la Délégation aux droits des femmes reste à prouver, à l'Assemblée, sur le processus législatif, on peut cependant déjà affirmer, dès ce stade, qu'*a minima* elle essaie. Et c'est déjà notable.

Par ailleurs et de manière plus indirecte, la Délégation aux droits des femmes contribue à modifier le paysage institutionnel. Avant même la première réunion de la Délégation en effet, l'initiative fait déjà florès dans la troisième assemblée de la République :

« Et juste après qu'on a réussi à la faire voter, les femmes du Conseil Economique et Social étaient venues me voir pour me demander comment elles pouvaient transposer au Conseil Economique, et donc on avait regardé ensemble en fonction de leurs compétences, et on avait fait ensemble un texte qui a permis ensuite qu'il y ait aussi une délégation au Conseil Economique, voilà. »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice PS, auteure de la proposition de loi n°119 portant création des délégations parlementaires aux droits des femmes, 6 novembre 2018, Paris.]

La délégation aux droits des femmes du Conseil Economique et Social est ainsi créée quelques mois plus tard, en février 2000.

²⁸⁸ Voir la section méthodologique de l'introduction.

Difficile également de ne pas voir non plus l'influence de la Délégation aux droits des femmes sur la création des délégations au développement durable. En effet, si le texte qui crée ces dernières est adopté quelques jours avant celui portant création des délégations aux droits des femmes²⁸⁹, la première trace que l'on en trouve dans le débat public remonte à un amendement du rapporteur socialiste défendu en séance publique lors de la troisième séance du 26 janvier 1999, bien après, donc, les premières mentions dans le débat de la création d'une délégation aux droits des femmes, dont semblent également s'inspirer ces délégations au développement durable. On ne développera pas, par la suite, ces effets d'entraînement institutionnels – ce n'est pas l'objet de ce travail : ils existent, néanmoins.

Conclusion : Ce qu'impliquent les marges

Comment sait-on que l'on travaille depuis la marge ? Les indices sont multiples. Dans le cas de la Délégation, les pouvoirs qu'on lui confie sont limités, y compris par rapport aux autres arènes comparables qui existent à la même période. Avant même de pouvoir les utiliser, ses soutiens doivent également donner de nombreuses garanties selon lesquelles cette nouvelle création ne portera pas atteinte au pouvoir détenu par les autres acteurs : commissions permanentes, autres acteurs des droits des femmes, mais aussi simplement les parlementaires hommes, dans une institution où la distribution du pouvoir est encore très largement genrée. Cette subordination est d'autant plus nécessaire que les parlementaires qui soutiennent cette proposition sont des acteurs – et surtout ici des actrices – marginales, dont la légitimité seule ne pourrait permettre à la Délégation d'être créée. Elles doivent se reposer, fortement, sur le patronage de leaders politiques, hommes, mieux dotés en capitaux politiques, et ne voient leurs idées triompher que dans la mesure où elles semblent profitables à ceux dont elles obtiennent le patronage. Le contexte politique national et international aide ici à faire apparaître les avantages symboliques à tirer de la création des Délégations.

Une fois créée, la Délégation gagne cependant en force, bien que de manière relative. Prévue par le droit, on doit à ce moment lui confier des moyens, matériels et humains, et les autres espaces parlementaires – et extraparlementaires – sont en position d'interagir avec elle. Néanmoins, on constate que sur tous les plans, la Délégation est limitée : avec des ressources toujours fragiles et constamment renégociées, elle dispose également d'un accès aux informations bien moins qu'idéal, ce qui pose des difficultés très concrètes à son activité,

²⁸⁹ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

et lui fait constamment courir le risque d'apparaître comme un « tigre de papier ». Par ailleurs, sa place dans la hiérarchie parlementaire continue, sur l'ensemble de la période, d'être marquée par un défaut de reconnaissance objectivable par le peu de temps que les leaders politiques lui consacrent, mais également par son manque de capacité à s'opposer aux autres institutions qui lui font concurrence.

C'est également le terrain qui vient donner des indices très concrets de la marginalité d'une institution, de par les difficultés particulières auxquelles il confronte le chercheur. Ce développement, en effet, est presque autant construit sur les données récoltées que sur les données manquantes. Les notes internes au Parti socialiste, préalables au dépôt de la proposition de loi, sont introuvables dans les archives du Parti. Les éléments de langage servant à la défense de la proposition ne figurent pas dans le bulletin hebdomadaire qui assure la distribution de ces éléments de langage. Les rapports des questeurs ne font pas mention des délégations avant la XIV^{ème} législature, et ne différencient jamais le budget de celle aux droits des femmes de celle aux Outre-mer. La liste des différents administrateurs affectés au service de la Délégation n'existe pas aux archives de l'Assemblée, il faut la recomposer soi-même, à partir d'indices épars. Les archives déposées par la Délégation sont extrêmement lacunaires : sur la plupart de la période, seules des revues de presse ont été conservées, les notes ou préparations de dossiers ayant pour la plupart disparues. Tous ces obstacles de la recherche fonctionnent en réalité comme autant d'indices du nombre d'acteurs qui ne jugent pas cet organe important. Les collaborateurs du groupe socialiste, chargés de rédiger les bulletins hebdomadaires, puis les archivistes du parti, les administrateurs successifs de la Délégation, chargés des dépôts aux archives de l'Assemblée, les Questeurs qui en gèrent les comptes : placés en position de devoir anticiper ce qui pourra, à un moment ou à un autre, présenter un intérêt historique et/ou scientifique, toutes et tous tendent à placer l'histoire de la Délégation aux droits des femmes dans la catégorie des accessoires, des oubliables. A ce titre, les difficultés matérielles que l'on a eu à recueillir les matériaux pour rédiger ce chapitre sont peut-être les signes les plus importants et les plus sérieux de la faiblesse – au moins symbolique – de la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale.

On a donc eu l'occasion ici d'explorer les conditions de création et de travail de la Délégation aux droits des femmes. Les implications que l'on peut en tirer sont les suivantes : la question des droits des femmes n'apparaît pas comme centrale au Parlement – en dehors de moments spécifiques où elle permet de mettre en avant certaines valeurs, il s'agit d'un sujet plutôt peu valorisé – et les membres de la Délégation ont peu de moyens, de quelque nature que ce soit, pour accomplir leurs missions, missions qui ne sont juridiquement

qu'indirectement liées au travail législatif. On arguera cependant que malgré toutes ces limitations, et peut-être même grâce à elles, le passage par la Délégation peut constituer un réel atout au cours d'une carrière parlementaire, susceptible de faire gagner les députés en compétence, et de susciter un véritable intéressement pour le travail législatif.

Chapitre 2 : La Délégation, un espace de professionnalisation et d'attachement parlementaire

On a pu exposer dans le chapitre précédent les raisons qui semblent faire de la Délégation, de prime abord, un espace qui présente peu d'intérêt pour les parlementaires : celui-ci concentre peu de ressources, a peu d'accès directs et indirects au processus législatif, et n'apparaît pas non plus accorder de prestige particulier – au contraire – à celles et ceux qui s'y investissent. Il semble qu'il y ait peu à gagner de l'investissement dans ces espaces, et donc peu de raisons d'y passer du temps.

C'est parfois également ce qui est dit de manière plus générale de tout investissement dans le cadre du travail législatif, y compris par les députés eux-mêmes : on pense ainsi à ce conseil, reçue par une de nos enquêtées à son arrivée à l'Assemblée, lui suggérant de s'occuper, « *de toute manière* », « *de [s]a circonscription avant de [s]'occuper de Paris* »²⁹⁰, conseil qui vient confirmer le caractère secondaire du travail parlementaire par rapport aux impératifs de ré-élection et que l'on retrouve également en filigrane dans le *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*²⁹¹ par exemple. En conséquence et conformément à une conception rationnelle selon laquelle les députés sont principalement motivés par leur ré-élection, l'investissement en circonscription occupe ainsi fortement les parlementaires français, davantage par exemple que leurs voisins allemands²⁹². Ce chapitre va s'intéresser à comprendre pourquoi, malgré tout, certains députés s'investissent dans la Délégation aux droits des femmes, et plus largement dans le travail législatif à travers leur participation à cet espace.

La question de savoir *pourquoi* les parlementaires consacrent du temps à une activité est une question importante. C'est de cet investissement que dépendent les résultats de l'institution²⁹³. En effet, au-delà de la question des seuls pouvoirs qui lui sont constitutionnellement attribués, une institution ne peut avoir que la force et l'énergie que lui insufflent ses membres. Plus ces derniers s'y engagent, plus ils sont à même de faire vivre leur institution, plus ils la délaissent à l'inverse au profit d'autre chose, et plus celle-ci est en

²⁹⁰ Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, ancienne députée UMP-LR membre de la Délégation de 1999 à 2017, 26 novembre 2019, Paris.

²⁹¹ Jean-Jacques Urvoas, Magali Alexandre, *Manuel de survie, op. cit.*

²⁹² Voir ainsi Sven T. Siefken and Olivier Costa, « Available, Accessible and Ready to Listen », in Oscar W. Gabriel, Éric Kerrouche et Suzanne S. Schüttemeyer (dir.), *Political Representation in France and Germany. Attitudes and Activities of Citizens and MPs*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018, p. 87–115.

²⁹³ Cette idée, assez classique, selon laquelle ce sont les pratiques des acteurs qui font l'institution est notamment présentée par Jacques Lagroye, « L'institution du pratiques », *Swiss Political Science Review*, 8(3/4), 2002, p. 101-128.

danger. Si l'investissement ne garantit pas la victoire, l'absence d'investissement, elle, semble assez logiquement entraîner une performance sous-optimale. Reprenant des hypothèses posées de longue date dans la littérature des *legislative studies*, c'est ainsi ce que veulent dire Thad Kousser and Scott A. MacKenzie quand ils écrivent que : « *le développement d'une capacité transformatrice par une assemblée découle probablement d'une myriade de causes, certaines externes ou liées à l'environnement, d'autres internes et liées à l'organisation. Cependant, un facteur qui peut être considéré comme une condition nécessaire est la capacité de cette assemblée à attirer et retenir des femmes et des hommes politiques talentueux et ambitieux* »²⁹⁴. Si les auteurs évoquent ici le fait, pour des parlementaires, de potentiellement préférer un autre mandat politique, l'hypothèse fonctionne également sur le même modèle s'agissant de préférer un autre aspect, ou un autre cadre, de l'activité parlementaire.

Qu'est-ce qui conditionne l'investissement des acteurs dans un certain type d'activité ? Plusieurs hypothèses peuvent ici être faites. La plus classique consiste à dire, en reprenant une approche issue de la théorie du choix rationnel, que les acteurs s'investissent dans les activités qui permettent la progression de leur carrière, soit qu'elles assurent leur ré-élection dans un contexte où les mandats sont régulièrement remis en jeu, soit qu'elles leur permettent d'obtenir d'autres postes convoités – postes de ministres par exemple²⁹⁵. C'est sur ce postulat que reposent notamment deux grandes familles de travaux classiques ayant vocation à expliquer la spécialisation parlementaire : les travaux relevant la théorie distributionnelle²⁹⁶ – qui impliquent qu'un élu s'investit dans une commission donnée dans le but de re-dirigier une partie des ressources vers sa circonscription et ainsi faciliter sa réélection – et ceux relevant de la théorie informationnelle – qui expliquent la spécialisation par la nécessité de diviser le travail parlementaire afin d'acquérir une expertise approfondie sur tous les sujets, là aussi en lien avec les possibilités de réélection²⁹⁷.

²⁹⁴ Traduction personnelle. En anglais : « The development of transformative capacity by a legislature probably springs from myriad causes, some external or environmental, others internal or organizational. However, one factor that might be considered a necessary condition is a legislature's ability to attract and retain talented and ambitious politicians ». Thad Kousser et Scott A. MacKenzie, « Legislative Careers », in Shane Martin, Thomas Saalfeld, et Kaare W. Strøm, *The Oxford Handbook*, *op. cit*, p. 287.

²⁹⁵ Une troisième motivation se retrouve aussi – même si moins fréquemment – dans les travaux qui s'inspirent du choix rationnel : celle de pouvoir déterminer les politiques publiques. Ce dernier aspect, beaucoup plus difficile à mesurer, sera davantage l'objet des chapitres suivants.

A ce sujet, voir : Wolfgang C. Müller et Kaare Strøm (dir.), *Policy, Office, or Votes ? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 319 pages.

²⁹⁶ Voir notamment David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 2^{ème} ed., 2004, [1^{ère} ed. 1974], 216 pages, ou Richard F. Fenno, *Home Style: House Members in their Districts*, Boston, Little Brown, 1978, 300 pages.

²⁹⁷ Voir ainsi Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of

L'hypothèse est cynique, en ce qu'elle décrit des représentants exclusivement consacrés à leurs propres intérêts, mais elle est également très ambitieuse, en ce qu'elle implique une grande capacité d'anticipation de la part des acteurs : l'investissement politique n'est pas une monnaie à taux fixe, loin s'en faut, et il est impossible de savoir entièrement à l'avance quelle spécialisation ouvrira ou non les portes d'un ministère, ou quelle bravade à la discipline sera interprétée comme de la force et laquelle comme une déloyauté, ou encore quelle exposition médiatique on peut espérer en écrivant un rapport sur tel projet. En ce sens, si les députés sont les stratèges de leur carrière, leur rationalité ne pourra, au mieux, qu'être une rationalité limitée.

Mais on peut également faire l'hypothèse que les députés ne soient pas – ou en tout cas pas prioritairement – stratèges, et que leur action soit aussi guidée par d'autres raisons. Olivier Rozenberg, dans son travail sur l'investissement des députés français sur les questions européennes, explique ainsi :

« Il y a de bonnes raisons de concevoir les parlementaires en êtres rationnels qui se comporteraient conformément à leurs préférences, en cherchant à les maximiser et en anticipant l'issue de leurs interactions avec d'autres », « pour autant, les parlementaires que nous avons interrogés et observés ne nous semblent pas pouvoir être seulement considérés comme des homo œconomicus. Une partie de leur comportement déroge à certains axiomes de l'analyse rationnelle, notamment la maximisation des profits, la systématique des anticipations et l'exogénéité des préférences. Les parlementaires ne calculent pas toujours »²⁹⁸.

Olivier Rozenberg donne alors plusieurs explications, susceptibles d'expliquer comment agissent les parlementaires quand ils ne « *calculent pas* », qui lui permettent ensuite de soutenir la pertinence d'une approche de l'activité parlementaire en termes de rôle et de répertoires de rôles. Si ce n'est pas l'approche que l'on a choisie ici, l'une de ces explications nous sert également d'hypothèse : celle selon laquelle les parlementaires ne s'investissent pas seulement pour servir leurs intérêts matériels, mais aussi pour servir leurs besoins psychologiques, parce que l'activité est plaisante ou gratifiante en elle-même²⁹⁹.

Michigan Press, 1991, 328 pages. Pour le lien avec les possibilités de ré-élection, et la proximité avec les travaux issus de la théorie distributionnelle, voir plus précisément les pages 259 et suivantes.

²⁹⁸ Olivier Rozenberg, *Les députés français et l'Europe*, op. cit., p.78.

²⁹⁹ Sur un cas légèrement différent, Lucie Bargel développe le même argument dans sa thèse sur les mouvements politiques de jeunesse, quand elle explique que l'attachement aux activités de l'organisation est avant une question de « goût » : voir Lucie Bargel, *Jeunes socialistes / Jeunes UMP. Lieux et processus de socialisation politique*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2009, 766 pages, et notamment la deuxième partie.

« Les parlementaires ne sont pas seulement dans le calcul et dans l'anticipation mais orientent leur comportement en vue d'obtenir des gratifications immédiates qui renvoient à des aspirations psychologiques profondes. La dureté, l'ingratitude et la précarité d'une partie des activités politiques en démocratie convainquent qu'il faut une profonde motivation pour être élu. [...] Si l'on a en tête, par exemple, que le but d'un parlementaire n'est pas tant d'être réélu que d'être reconnu, estimé ou aimé, on est alors mieux armé pour comprendre certaines de ses activités qui, sans être électoralement payantes, cherchent à valoriser l'estime de soi. [...] Le comportement parlementaire ne se résume pas à la mise en place de stratégies anticipant une utilité future (être réélu, influent ou ministre), il est également soumis à la recherche d'une gratification non différée, d'ordre psychologique »³⁰⁰.

Dans le cas de la Délégation aux droits des femmes, on verra dans un premier temps que le fait de participer à la Délégation ne semble présenter qu'assez peu d'intérêt – aussi bien en termes de construction de carrière que de gratification personnelle – pour la plupart des parlementaires, y compris de ses membres. Le recrutement est au contraire une conséquence du peu d'enthousiasme, et de concurrence, suscités par cette Délégation, et l'investissement de la plupart des membres, sporadique, relève de logiques très utilitaristes (**Section 1**). Néanmoins, on verra dans un second temps que le passage par la Délégation, chez certains et principalement certaines députées, agit comme un révélateur : révélateur des problématiques liées au genre parfois, mais aussi et surtout révélateur d'un potentiel en tant que député. La participation à la Délégation prend ici la forme d'un rattrapage de l'apprentissage du métier de législateur, dans un cadre plus adapté aux profils particuliers de ces élues, et vient significativement nourrir l'attachement qu'elles et ils portent à leur mandat, en leur fournissant à la fois des opportunités de carrière mais aussi des possibilités d'agir en fonction de leurs valeurs (**Section 2**).

Section 1 : Par passion, par nature et (surtout) par hasard – Les ressorts d'un recrutement qui poussent peu à s'investir

Comme c'est le cas pour les commissions, les trente-six parlementaires choisis pour siéger au sein de la Délégation aux droits des femmes sont nommés par leurs groupes politiques. Selon l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, ces nominations doivent respecter la « *représentation proportionnelle des groupes parlementaires et équilibrée des hommes et des femmes ainsi que des commissions*

³⁰⁰ Olivier Rozenberg, *ibid*, p. 112-114.

permanentes »³⁰¹. Au-delà de ces obligations règlementaires, les groupes naviguent également entre les souhaits exprimés par les différents parlementaires, mais aussi leurs propres stratégies d’affichage et de communication en termes de représentativité sociale lors de leurs actions. Les groupes politiques ont donc de nombreux impératifs entre lesquels arbitrer lorsqu’ils nomment les parlementaires qui passeront la législature à représenter le groupe à la Délégation. De fait, l’analyse des profils des membres de la Délégation au fil des années montre que le recrutement à la Délégation, très hétéroclite, répond à des objectifs divers, peu solidifiés, et qui témoignent du fait que l’on se bat assez peu pour intégrer un espace qui n’est que marginalement intéressant (§1). Ce recrutement un peu « par hasard » entraîne une implication générale assez faible, et plutôt utilitariste de la plupart des députés membres (§2).

Paragraphe 1 : Un recrutement hétéroclite, dominé et genré

La manière dont sont recrutés les parlementaires pour participer à un espace donné donne un bon indicateur de ce que ces derniers anticipent pouvoir tirer de leur nomination : plus la compétition est rude, plus le poste est vu comme « intéressant », quelles que soient les raisons. Comme on pourrait s’y attendre, la Délégation aux droits des femmes regroupe les parlementaires sensibilisés aux questions des droits des femmes (A). C’est pourtant loin d’être le cas de tous, au contraire : une bonne partie des membres de la Délégation sont des *backbenchers*³⁰² peu spécialisés et sans beaucoup de ressources à leur arrivée à la Délégation, qui n’ont d’ailleurs pas nécessairement demandé à y siéger (B). En définitive, le point commun le plus frappant des membres est qu’il s’agit, en grande majorité, de femmes (C). L’exemple particulier de la manière dont sont sélectionnées les présidentes successives de la Délégation est un témoignage du peu d’importance accordée à la Délégation par les groupes politiques (D).

³⁰¹ Article 6 septies de l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, rédaction inchangée entre 1999 et 2020.

³⁰² Repris du vocabulaire utilisé dans la Chambre des Communes britannique pour désigner les parlementaires qui ne sont ni membres du gouvernement, ni membres du « cabinet fantôme » de l’opposition, ce terme est parfois utilisé dans d’autres systèmes pour désigner des « députés de second rang », qui ne sont titulaires d’aucune fonction particulière au sein de l’Assemblée (présidents de groupe, de commission, de la chambre...) et sont donc globalement peu visibles depuis l’extérieur. Olivier Costa et Éric Kerrouche l’utilisent par exemple alternativement avec la périphrase « député de base » : Olivier Costa et Éric Kerrouche, « Chapitre 3. Entre Palais Bourbon et circonscription », *in Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po, « Nouveaux Débats », 2007, p. 99-135.

A – Une responsabilité qui attire les parlementaires engagés pour l'égalité

Si ce sont, comme on l'a dit, les groupes parlementaires qui décident de la nomination d'un parlementaire ou un autre au sein de la Délégation, cela ne se fait pas sans leur avis. Au contraire, les députés nommés ont généralement fait acte de candidature, au début de la législature, et ont ensuite obtenu satisfaction de leur souhait par le groupe. Dans la mesure du possible et en dehors d'un conflit ouvert entre le parlementaire et son groupe, il semble que les souhaits tendent plutôt à être exaucés quand c'est possible³⁰³. S'il y a plus de candidatures que de places, le groupe doit alors procéder à un choix entre les différents candidats.

« Et donc le groupe vous donne... C'est là que vous voyez que les hommes ont la connaissance, parce qu'ils ont déjà été assistant parlementaires etc, ils ont déjà prévu où ils s'inscrivaient. Mais nous ? Vous allez dans une salle comme ça, et on vous dit : « Alors voilà, là il y a les commissions, il faut des candidats ! ». Ça se fait comme ça, avec des papiers. Il faut vous porter candidat à ce que vous voulez. Est-ce que vous voulez être président de l'Assemblée ? Est-ce que vous voulez être questeur ? Est-ce que vous voulez présider une commission ? Est-ce que vous voulez ceci, cela ? [...] Alors après c'est le groupe qui vous nomme, ce n'est pas vous qui choisissez. [...] Bon. Et il y avait la DDF. [...] Quand j'ai vu qu'il y avait une délégation, j'ai demandé à y être. Pourquoi est-ce que le groupe me l'a donné ? Ça, c'est un mystère. »

[Entretien avec Catherine Coutelle, membre socialiste de la Délégation de 2007 à 2017, 18 novembre 2019, Paris.]

Cette situation, de surplus de candidatures, n'est cependant pas la seule qui se pose : au contraire, plusieurs enquêtés – notamment dans les groupes de droite³⁰⁴ – rapportent avoir été directement sollicités afin de faire partie de la Délégation, alors même qu'ils n'en avaient pas exprimé le souhait directement. Ils l'attribuent à un défaut de candidatures, ou au moins de candidatures correspondant au profil attendu par le groupe politique. Le fait de siéger à la Délégation étant une activité en sus des activités de commissions permanentes, il s'agit d'une charge de travail supplémentaire, dont peu souhaitent se charger.

« Je pense qu'il n'y avait pas foule quand même pour aller à la Délégation droits des femmes. En plus on était dans la majorité... Bon, voilà : il y avait

³⁰³ Les parlementaires à qui la question a été posée ont ainsi toutes et tous obtenu d'être nommés dans la commission permanente qu'ils avaient demandé et pour laquelle ils avaient une forme de sensibilité antérieure. Il ne semble donc pas que la nomination à la Délégation constitue pour eux un « lot de consolation » suite à un tirage malheureux, au contraire.

³⁰⁴ Cela semble être beaucoup moins le cas pour les groupes de gauche, notamment au groupe socialiste, comme on l'aura l'occasion de l'expliquer par la suite.

donc d'autres commissions qui probablement attireraient plus ces messieurs que la Délégation droits des femmes ! »

[Entretien avec Françoise Guégot, députée UMP membre de la Délégation de 2007 à 2017, le 17 janvier 2020, Rouen]

« Alors lui, il a dû se retrouver là parce qu'il fallait quelqu'un en fait, parce qu'on ne pouvait pas laisser un siège vacant. Donc bon il s'inscrit et puis il n'y va pas, et puis c'est fini. »

[Entretien avec Eudes, collaborateur d'un député UDI à propos de l'absence d'un autre parlementaire UDI lors des réunions, 2 mars 2017, Paris]

« C'est le président du groupe qui m'a appelé, je me souviens, et qui m'a dit : « Alain, il y a ce truc-là qui se crée, je suis embêté [pour trouver des membres], est-ce que tu voudrais bien... ». Et j'ai dit oui tout de suite ! [...] Il nous avait invités [avec son épouse] à dîner un soir [...], et au cours de ce dîner, on en avait parlé justement, de cette question de l'égalité hommes-femmes etc... C'est comme ça qu'il avait su que ça m'intéressait. [...]

Qu° : On a eu du mal au début à trouver des gens pour y siéger ?

Réponse : Oui.

Qu° : Et ça a duré ?

Réponse : Ah oui. Oui oui. Parce que vous savez il y a des quotas là, tant de LR, tant de socialistes, tant de... Alors bon, on nomme des gens, et puis après ils ne siègent pas. »

[Entretien avec Alain Gournac, sénateur UMP membre de la Délégation de 1999 à 2017, 25 octobre 2018, Paris]

Si les enquêtés socialistes rapportent une expérience différente³⁰⁵, plusieurs d'entre eux arguant qu'il y a « *toujours beaucoup de monde* »³⁰⁶ pour ce genre de nominations, plus que de places attribuées au groupe, les raisons qui font qu'un député plutôt qu'un autre y obtient une place semblent assez floues pour ceux qui en font la demande :

« Après, c'est le groupe qui vous nomme, ce n'est pas vous qui choisissez. Alors après, comment ça se fait dans le groupe... Il y en a sûrement qui sont dans le secret des dieux, mais pas les impétrants, pas les petits... Pas les débutants. »

³⁰⁵ Un seul témoignage a été obtenu au sein du groupe GDR, regroupant les parlementaires communistes, mais il évoque une adéquation exacte du nombre de candidates et du nombre de sièges à pourvoir, par un processus « naturel » : « *Oh... Je crois que ça a été... Naturel en fait. [...] [Mon employeuse] mène le combat féministe depuis quand même plusieurs années, enfin depuis qu'elle est engagée politiquement, donc... C'est naturel quoi si vous voulez ! [...] Enfin si vous voulez, je n'ai pas souvenir que ça se soit posé, en fait. Enfin vous voyez ?* ». Entretien avec Nicole, collaboratrice d'une députée GDR membre de la Délégation 2012 et 2017, 30 mars 2017, Paris.

³⁰⁶ Entretien avec Catherine Coutelle, députée socialiste membre de la Délégation de 2007 à 2017, 18 novembre 2019, Paris.

[Entretien avec Catherine Coutelle, députée socialiste membre de la Délégation de 2007 à 2017, 18 novembre 2019, Paris.]

« Je l’ai obtenue à la rigueur sans trop de problèmes parce que bon... J’avais un parcours local qui était dans ce domaine... Assez connu disons. [...] Je pense que c’est ça qui a joué sur la légitimité de ma demande en tout cas, voilà. Ceci dit vous savez, il y a aussi des luttes d’influence... [...] Ça pouvait être avec le Président de l’Assemblée, comme ça pouvait être avec... Tous ceux qui jouaient un rôle [dans le processus de nomination] ! Vous savez les collaborateurs [du groupe] jouent un rôle très important, surtout quand ils sont là depuis quelques temps, ils sont bien implantés, les nouveaux députés s’adressent beaucoup à eux pour prendre conseil etc, et donc ils ont un rôle important. Pour peu que vous les connaissiez un peu... Ça aide, quoi ! »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

Conséquence logique d’un recrutement au volontariat que les groupes parlementaires ont peu de raisons de vouloir contrarier, la Délégation réunit en réalité avant tout les volontaires, et parmi eux un grand nombre des députés qui ont un intérêt préexistant pour les questions d’égalité des sexes. Dans le cas de Catherine Coutelle par exemple, citée dans l’extrait précédent, lorsqu’elle devient députée en 2007, elle est déjà la fondatrice de deux associations dans les années 1990, dont une qu’elle préside encore à ce moment : « Femmes en mouvement : les transports au féminin » et « Vers la parité dans la gauche plurielle ». Elle est également à l’origine, dans la commune où elle est élue, d’une réflexion sur le partage entre vie professionnel et vie familiale, dès la fin des années 1980. Sa volonté de participer à la Délégation s’inscrit donc dans la suite logique des intérêts qui ont nourri son engagement politique de longue date.

Ce profil n’est pas unique. Pour l’ensemble des députés qui ont siégé à la Délégation entre 1999 et 2017³⁰⁷, on a pu retrouver six autres députés ayant au moins un – et souvent plusieurs – engagement associatif dans le domaine de l’égalité des sexes qui pré-existe à leur entrée à la Délégation. Il s’agit, dans la totalité des cas, d’engagements périphériques à leur carrière politique : plusieurs sont ainsi membres de l’association « Elu.e.s contre les violences faites aux femmes », association qui – comme son nom l’indique – requiert que ses membres soient titulaires d’un mandat, le plus souvent local. On compte également plusieurs membres – souvent fondateurs – d’associations qui promeuvent la parité en politique, notamment « L’Assemblée des Femmes », ou de groupes para-partisans, comme « Femmes démocrates », organe centriste de représentation des femmes, ou « L’Union des Femmes de

³⁰⁷ Au total, 129 parlementaires, dont le passage à la Délégation a duré de quelques semaines à l’intégralité des dix-huit années que couvre la période.

la Réunion », mouvement féministe anticolonial créé en forte proximité avec le parti communiste réunionnais.

Les mandats antérieurs, ainsi que les responsabilités attribuées au sein des partis, sont également des indicateurs d'un engagement sur la question des droits des femmes et d'un début de spécialisation. On trouve treize parlementaires ayant au moins une responsabilité électorale ou partisane antérieure liée à ce sujet : plusieurs secrétaires nationaux de parti sont ainsi chargés « des femmes », de « l'action féminine », des « droits des femmes » ou du « féminisme ». On trouve aussi des adjointes au maire chargés des droits des femmes, une vice-présidente de région avec un portefeuille similaire, et une ancienne ministre des droits des femmes. Enfin, on trouve plusieurs députés qui ont siégé bénévolement à l'Observatoire de la parité, sur nomination par décret du Premier ministre, à chaque fois quand leur « camp » politique était au pouvoir, et une qui – sur le même modèle – a été secrétaire générale du Conseil Supérieur de l'Information Sexuelle et de la régulation des naissances. Il est par ailleurs relativement fréquent pour ces parlementaires d'avoir cumulé plusieurs fonctions de ce type – jusqu'à trois pour trois d'entre elles – avant leur entrée à la Délégation, signes qui indiquent clairement qu'une forme de spécialisation est déjà largement entamée pour elles au moment de leur arrivée à la Délégation.

Enfin, il arrive également que l'intérêt pour les questions d'égalité des sexes se retrouve dans le parcours professionnel d'un député donné – de la même manière que la plupart des juristes siègent à la commission des Lois par exemple³⁰⁸. Ce cas est moins fréquent, mais on trouve néanmoins quatre parlementaires dont la carrière est directement liée aux droits des femmes : une déléguée régionale aux droits des femmes, une sage-femme, une universitaire dont les recherches en science politique portent sur la féminisation de la politique et la rédactrice en chef d'un journal féministe. Enfin, et d'autant plus ponctuel qu'il s'agit généralement d'une caractéristique qui se greffe sur au moins l'une des précédentes, quatre parlementaires ont publié au moins un – et parfois plusieurs – ouvrages sur la question avant leur entrée à la Délégation : ouvrage universitaire pour Barbara Romagnan, tiré de sa thèse, mais aussi essais historiques sur la cause des femmes, ou encore autobiographie relatant un engagement féministe. Cette proximité, entre militantisme féministe et engagement politique, apparaît parfois en entretien :

« Je crois qu'on faisait de mon point de vue plus de politique au niveau de la Délégation aux droits des femmes [qu'à la Délégation pour l'UE], tout en étant dans l'agenda législatif. Il ne s'agissait pas... on n'était pas une

³⁰⁸ C'est le cas de 22 des juristes – avocats, magistrats et professeurs de droit – sur les 34 qui sont élus sous la XIV^{ème} législature par exemple.

ONG au sein du Parlement ! Ce n'était que des parlementaires, bien sûr, mais qui avaient une motivation très forte ! [...] Et la Délégation n'est composée que de parlementaires, évidemment, mais objectivement très militantes. »

[Entretien avec Nicole Ameline, membre RPR de la Délégation de 1999 à 2002, entretien téléphonique, 4 décembre 2020]

On a donc au sein de la Délégation un nombre de députés qui arrivent en ayant déjà consacré une partie – et parfois l'intégralité – de leur carrière à la défense des droits des femmes, et qui sont donc des enrôlés « par passion » au sein de cette Délégation. A ce titre, ce n'est pas très différent de ce que l'on constate pour le recrutement dans les commissions permanentes par exemple, pour lesquels les compétences professionnelles et les anciens mandats sont pris en compte, ainsi que le constate par exemple Catherine Achin :

« Quant à la probabilité d'acceptation de la « demande » [de nomination dans une commission] du député par le groupe, elle dépend là aussi de paramètres variés : l'ancienneté du député, son « envergure » politique (responsabilités au sein de l'état-major du parti, exercice préalable de mandats exécutifs, etc.), sa spécialisation notamment professionnelle, tout comme la prosaïque nécessité de répartir les députés dans les diverses commissions en fonction des places disponibles. On comprend dès lors que la répartition des députés entre les différentes commissions n'est pas anodine, mais renseigne sur leur travail, leurs centres d'intérêts et leur degré d'autorité au sein du groupe »³⁰⁹.

Néanmoins, et si l'on considère la population totale des députés qui siègent à la Délégation sur l'ensemble de la période, force est de constater que la présence de ces acteurs engagés est très minoritaire : seuls vingt-quatre des 129 députés ayant fréquenté la Délégation entre 1999 et 2017 présentent au moins un de ces indicateurs, soit 18,6 % des membres, ce qui implique que pour plus de huit parlementaires sur dix, on n'a pas été en mesure de retrouver des traces d'un intérêt pour ces questions avant leur entrée à la Délégation. Et de fait, moins que dans leur engagement dans le combat des droits des femmes, les membres de la Délégation se retrouvent davantage dans leur statut de *backbenchers*.

B – Une Délégation qui regroupe principalement des backbenchers

La plupart des parlementaires qui entrent à la Délégation ne sont donc pas des experts des droits des femmes, mais ils ne sont le plus souvent pas non plus des parlementaires chevronnés : en moyenne, ils entrent à la Délégation 3,6 ans après leur

³⁰⁹ Catherine Achin, *Le Mystère de la Chambre basse*, op. cit, p. 185.

première élection à l'Assemblée. Ce chiffre, déjà faible, est en réalité artificiellement augmenté par la première génération de membres de la Délégation : nommés à la Délégation en 1999, lors de sa création, ils étaient presque toutes et tous déjà députés depuis *a minima* les dernières élections législatives de 1997. Si l'on exclut cette génération particulière, les membres de la Délégation en deviennent membres en moyenne 2,4 ans après leur première élection à l'Assemblée nationale, et parmi eux près de 60% y entrent concomitamment à leur élection, sans avoir eu le temps – ni l'opportunité – de faire particulièrement leurs preuves en tant que député.

Ce détail n'est pas anodin, dans un ordre parlementaire où la « prime aux anciens » est importante, et où les postes intéressants sont généralement pris d'assaut par les députés réélus, avant que les nouveaux arrivants n'aient eu le temps de trouver leurs marques³¹⁰. Par comparaison par exemple, sous la XIV^{ème} législature (2012-2017), les membres de la commission des affaires étrangères – commission qui tend à être vue comme étant dotée d'un prestige particulier du fait de son implication dans la diplomatie et constituant une récompense pour les personnages principaux d'un parti politique – en sont en moyenne à leur 3,7^{ème} mandat de député. Pour la commission des finances, elle aussi considérée comme étant en haut de l'échelle symbolique des commissions – cette fois pour la grande expertise technique et le sérieux qu'elle semble appeler mais aussi pour les enjeux majeurs sur lesquels elle est amenée à travailler – la moyenne est de 2,9 mandat. Par comparaison, les membres de la commission au Développement durable, généralement considérée comme la moins prestigieuse, sont beaucoup plus fréquemment des primo-députés, comme les membres de la Délégation : ils en sont en moyenne à leur 1,8^{ème} mandat de député, un chiffre beaucoup plus comparable à celui de la Délégation sur cette période (2,1). Preuve du peu de recoupement entre les députés qui peuvent ou non prétendre aux différentes nominations « prestigieuses » au sein de l'Assemblée : lors de la XIV^{ème} législature et alors même que l'ordonnance de 1958³¹¹ prévoit au sein de la Délégation, comme on l'a rappelé plus haut, une représentation « équilibrée » des commissions permanentes, la Délégation ne compte aucun membre des commissions des affaires étrangères ou des finances, empêchant de fait la Délégation de constituer un espace véritablement trans-commissions.

³¹⁰ C'est ainsi notamment ce que décrit Marc Abélès, après les élections législatives de 1997 : « *Tout s'est joué dans les premiers jours : c'est alors qu'on attribuait les bureaux et qu'on distribuait les rôles au sein des diverses instances. Les anciens n'hésitèrent pas à s'attribuer la meilleure part du gâteau : bureaux au Palais Bourbon et non dans les immeubles périphériques, Commissions les plus valorisées, sans parler de tous les postes un tant soit peu importants : présidences, vice-présidences, etc.* ». Marc Abélès, *Un Ethnologue à l'Assemblée*, op. cit, p. 29.

³¹¹ Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, article 6 septies.

Le profil type d'un membre de la Délégation est donc plutôt celui du député « de base » : élu depuis peu, peu spécialisé, siégeant dans une commission de prestige faible ou moyen. Ce n'est pas le cas de tous les membres cependant. Sous la XIV^{ème} législature toujours, on compte ainsi trois anciens membres de gouvernement, deux vice-présidents et une secrétaire de l'Assemblée, et de manière générale un taux de cumul de mandats locaux assez similaire au reste de la chambre. Si les membres de la Délégation ne sont généralement pas des figures de l'Assemblée, ils sont cependant dans la moyenne plutôt que réellement dans la queue du peloton en termes de capitaux politiques, et se fondent dans la masse.

Ce profil général des membres de la Délégation constitue un signe assez clair que pour les parlementaires de manière générale, la nomination à la Délégation ne constitue pas un enjeu particulier, ce que l'on peut interpréter comme un signe du peu de rétributions anticipées d'un tel engagement. Une caractéristique, néanmoins, les différencie de leurs collègues dans un contexte parlementaire encore largement masculin : ce sont majoritairement des femmes.

C – Une Délégation d'expertes « par nature » ?

C'est la spécificité la plus remarquable des membres de la Délégation, toutes périodes confondues, quand on les compare au reste de l'Assemblée nationale : les femmes y sont largement sur-représentées par rapport à leur poids dans le reste de l'hémicycle. Si la part des femmes élues à l'Assemblée nationale a beaucoup augmenté sur la période, passant d'à peine 11% en 1999 à près de 27% à la veille de l'élection 2017, la proportion de femmes qui siègent dans la Délégation est bien supérieure. Sur les 129 députés ayant siégé dans la Délégation à un moment où à un autre, 86 sont des femmes et 43 sont des hommes, soit deux tiers de femmes pour un tiers d'hommes en tout.

Si l'on regarde les différentes générations de membres de la Délégation, c'est la toute première vague, les recrues de 99, qui est la plus paritaire : vingt hommes et vingt-deux femmes siègent à la Délégation entre 1999 et 2002. Une partie non négligeable des débats portant sur la création des Délégations de l'Assemblée et du Sénat ayant porté sur l'importance de la présence d'hommes dans ce nouvel espace, avec la question de savoir si ses membres devaient être nommés en fonction d'une parité stricte ou non et celle de la mention spécifique des hommes dans le nom de la Délégation³¹², il semble qu'un effort particulier ait été fait par les différents groupes pour équilibrer la représentation genrée de la première génération de membres. Cependant, sur ces vingt hommes, seize ne siègent plus

³¹² Voir chapitre précédent.

à la Délégation lors de la législature suivante trois ans plus tard. Par la suite, le chiffre est étonnamment stable : neuf hommes siègent, à peu près à tout moment entre 2002 et 2017, à la Délégation, représentant un quart de ses trente-six membres.

Pourquoi un tel différentiel de représentation ? Ce sont avant tout les femmes qui ont le plus souvent déjà une expérience antérieure en matière de droits des femmes. Parmi les vingt-quatre parlementaires pour lesquels on a pu retrouver des marques d'un engagement antérieur, on ne compte que deux hommes, ce qui tend nécessairement à sur-représenter les femmes dans cet espace. Mais c'est loin d'être la seule raison. On a déjà pu le dire plus tôt, le sujet de l'égalité est un sujet de « bonnes femmes »³¹³, et il est considéré comme étant attribué par défaut aux femmes de l'Assemblée, de la même manière que certaines commissions, jugées plus « féminines » dans leur nature, sont aussi plus souvent proposées aux femmes³¹⁴. De fait, il semble bien que les femmes soient largement plus sollicitées que leurs collègues masculins pour entrer dans la Délégation, par habitude institutionnelle et stéréotypes des décideurs, plus que parce que le poste leur convient tout particulièrement.

Le phénomène est surtout pointé par des députées du groupe UMP-LR – soit que le phénomène soit plus massif à droite, soit que les parlementaires y soient plus sensibles³¹⁵ – d'autant plus que le groupe est longtemps majoritaire mais faiblement féminisé : l'impératif de trouver « assez » de femmes pour siéger à la Délégation accentue sur chacune la pression

³¹³ Voir chapitre précédent.

³¹⁴ Le caractère genré des nominations dans les instances parlementaires – et tout particulièrement celles dédiées aux droits des femmes – est un constat largement étudié, et constaté à l'identique ou presque dans de nombreux pays : si Catherine Achin le constatait déjà pour la France et l'Allemagne sur la période de 1945 à 2000 (Catherine Achin, *Le Mystère de la Chambre basse*, p. 185-193), les travaux plus récents tirent les mêmes conclusions, qu'il s'agisse de la France (Rainbow Murray et Réjane Sénac, « Explaining gender gaps in legislative committees », *Journal of Women, Politics & Policy*, 39 (3), 2018, p. 310–335) ou de l'Allemagne (Hilde Coffe, Catherine Bolzendahl et Katia Schnellecke, « Parties, issues, and power: women's partisan representation on German parliamentary committees », *European Journal of Politics and Gender*, 2 (2), 2019, p. 257–281), mais aussi de la Grande-Bretagne (Mark Goodwin, Stephen Holden Bates et Stephen McKay, « Electing to do women's work? Gendered divisions of labour in UK select committees, 1979-2016 », *Politics & Gender*, 2020, p. 1-33), ou ailleurs (Michelle M. Taylor-Robinson, « Gender and legislatures », in Shane Martin et Kaare W. Strøm (dir.), *The Oxford Handbook...*, op. cit., p. 250–266).

³¹⁵ Les deux constats sont déjà faits par Rainbow Murray et Réjane Sénac dans leur étude sur les perceptions des sujets féminins au sein du groupe UMP : les autrices notent notamment que « *several right-wing women sought to downplay [the stereotypes], and expressed frustration at the use of stereotyping. One argued [...] 'women in the UMP are pigeonholed into social policy'* », « *Right-wing men are more likely than men on the left to be dismissive of the existence of gender discrimination, and more willing to ascribe traditional gendered [...] portfolios to women. Right-wing women are less comfortable acknowledging the role of parity in their political advancement, and more likely to use universalist rhetoric rather than embracing difference feminism* ». Rainbow Murray et Réjane Sénac, « Mapping 'Feminists' Demands Across the French Political Spectrum », in Karen Celis et Sarah Childs (dir.), *Gender, Conservatism and Political Representation*, Colchester, ECPR Press, 2014, p. 244 et 246.

individuelle à accepter la nomination. C'est, selon une enquêtée, ce qui explique notamment la présence à la Délégation de quelques femmes du RPR et de l'UMP connues pour leur exaspération pour ces questions, notamment entre 2002 et 2007, où la faible féminisation du groupe est la plus importante.

« Qu° : Je ne sais pas si on vous a demandé de rentrer [à la Délégation], ou si vous avez été volontaire, ou... »

Réponse : Vous savez, la question à l'époque devait se poser à peine, parce qu'il y avait très peu de femmes à l'Assemblée nationale, et donc celles qui étaient les plus engagées se retrouvaient naturellement dans ces sujets. [...]. Et puis il y aurait beaucoup à dire aussi sur les structures de l'Assemblée, qui [...] à l'époque étaient extrêmement masculines – en commission de la Défense on devait être deux ou trois femmes, aux Affaires sociales c'était exactement l'inverse... - c'était quand même extrêmement stéréotypé ! Pareil pour la Délégation. »

[Entretien avec Nicole Ameline, ancienne députée RPR-UMP-LR, membre de la Délégation de 1999 à 2002, 4 décembre 2020, entretien téléphonique]

« Quand je suis arrivée à l'Assemblée, on était à l'époque je crois... Je crois moins de 15% [de femmes à l'Assemblée nationale]³¹⁶ ? On m'a dit : « Bon, ce serait bien que tu rentres à la Délégation droits des femmes ». Alors moi j'ai dit : « Bon... Voilà, quand même, ce n'est pas parce que je suis une femme qu'il faut... ».

[Entretien avec Françoise Guégot, députée UMP membre de la Délégation de 2007 à 2017, le 17 janvier 2020, Rouen]

Mais l'habitude, et les stéréotypes, n'expliquent pas tout. C'est que les femmes se portent aussi plus volontiers candidates à cette Délégation que les hommes, y compris sans spécialisation politique antérieure dans ce domaine. En effet, plusieurs rapportent en entretien s'être intéressées à la Délégation en fonction d'un tout autre critère : celui de l'expérience personnelle du sexisme au cours de leur parcours. Les anecdotes liées, en particulier, à des situations de discriminations à l'embauche en raison d'une maternité imminente supposée, reviennent ainsi assez fréquemment dans les entretiens, présentées comme des raisons d'intégrer la Délégation, ou au moins comme les racines d'une conscience, si ce n'est féministe, au moins sensible aux questions d'égalité des sexes.

« Après, j'ai travaillé dans le privé, et je me suis très vite rendue compte qu'il y avait des comportements... Plus ou moins déplacés... Et même avant de voir les comportements déplacés en entreprise, il y a les entretiens d'embauche ! Moi, je me suis entendue poser la question « Vous êtes mariée ? Vous avez des enfants ? Non ? Vous voulez en avoir ? »... Voilà. »

³¹⁶ En réalité, 11%.

[Entretien avec Danièle Pourtaud, sénatrice socialiste membre de la Délégation de 1999 à 2004, le 6 novembre 2018, Paris]

Sans indicateurs qui témoigneraient d'une spécialisation dans le domaine, ces femmes invoquent donc un autre type d'expertise sur le sujet : une expertise « par nature », qui se fonde sur une communauté d'expériences sociales liées au fait d'exister en tant que femme dans un contexte marqué par la domination masculine³¹⁷. Parce qu'elles en ont, à un moment ou un autre, été les victimes, elles sont – pour certaines – plus portées à prendre un sujet, par ailleurs dévalué, au sérieux et à estimer que l'investissement en vaut la peine. Ces résultats tendent par ailleurs à confirmer une tendance lourde pointée à plusieurs reprises dans la littérature et notamment par Lena Wängnerud, d'un intérêt plus important des femmes pour les sujets liés à l'égalité de genre, et même un désintérêt croissant des hommes au fur et à mesure que la part des femmes qui s'emparent du sujet s'accroît³¹⁸, intérêt qui va de pair avec une expérience plus fréquente des situations de sexisme³¹⁹.

Le profil des membres de la Délégation est donc assez peu spécifique sur la plupart des aspects. Représentant le « ventre mou » des députés en termes de capitaux politiques, plutôt novices, peu spécialisés dans le domaine de l'égalité des sexes en dehors de quelques profils plutôt minoritaires, les membres de la Délégation se distinguent néanmoins par la grande majorité de femmes qui y sont présentes et qui, ayant rarement approfondi un engagement féministe antérieurement à leur arrivée à la Délégation, se retrouvent placées nommées à ces postes « par nature ». Plus fréquemment nouvelles élues que leurs collègues, plus souvent *backbenchers*, les caractéristiques de ces femmes contribuent ainsi lourdement à définir le profil des membres de la Délégation. Les nominations au poste de Présidente de la Délégation illustrent par ailleurs le caractère très peu prioritaire ou stratégique, pour les groupes politiques, de se positionner sur ce qui se passe à la Délégation.

³¹⁷ On note par ailleurs que ce type de justifications, l'invocation d'une expérience personnelle de sexisme pour évoquer l'éveil d'une conscience féministe, se retrouve aussi tout aussi fortement chez les collaboratrices parlementaires des députées les plus impliquées à la Délégation.

³¹⁸ Voir par exemple Lena Wängnerud, *The Principles of Gender-Sensitive Parliaments*, New York, Routledge, 2015, 174 pages et particulièrement le chapitre 3, « Gender-Sensitive Political Representatives », ou Andrej Kokkonen et Lena Wängnerud, « Women's Presence in Politics and Male Politicians Commitment to Gender Equality in Politics: Evidence from 290 Swedish Local Councils », *Journal of Women, Politics & Policy*, 38:2, 2017, p. 199-220.

³¹⁹ Rainbow Murray et Réjane Sénac le constatent ainsi également chez les parlementaires françaises, de droite comme de gauche : « *On the whole, women demonstrate higher levels of gender consciousness than men, with more awareness and experience of sex discrimination. They are more willing to acknowledge certain gender differences, while studiously avoiding certain gender stereotypes* ». Rainbow Murray et Réjane Sénac, « Mapping 'Feminists' Demands Across the French Political Spectrum », *art. cit.*, p. 246.

D – La présidence de la Délégation, une vitrine politique avant tout

Si la Délégation est partiellement composée de parlementaires qui n'ont qu'un enthousiasme tout relatif pour cette nomination, c'est certes parce que les candidatures ne se bousculent pas toujours, mais aussi parce que les groupes sont tentés de faire de ces nominations, non pas des rétributions de l'expertise ou une attribution stratégique des ressources en fonction des intérêts individuels, puisque siéger à cette Délégation n'est pas perçu comme particulièrement intéressant, mais un outil de la communication politique du groupe : il s'agit de se montrer en train d'agir pour l'égalité d'une certaine manière, plutôt que d'agir au plus efficace ou satisfaisant.

C'est par exemple ce que l'on comprend de la nomination de Jacques Floch à la Délégation. Rapporteur de la proposition de loi portant création des Délégations parlementaires aux droits des femmes, il fera partie de la première génération de députés à y siéger dès 1999. Il la quitte ensuite en 2001 pour prendre un poste au gouvernement. Réélu en 2002, il ne siègera plus à la Délégation par la suite. Lorsqu'on lui pose la question de comment il a été amené à siéger en 1999, sa première réponse est un profond soupir. Alors qu'il ne souhaitait pas y siéger, le groupe l'a sollicité pour le faire, parce qu'en tant que rapporteur et en tant qu'homme, il présente deux caractéristiques que le groupe trouve intéressantes, dans l'optique d'une première Délégation paritaire et de la mise en avant d'hommes socialistes engagés pour l'égalité. Il précise d'ailleurs : « *Moi, j'avais dit que je ne siègerai pas longtemps !* »³²⁰, arguant d'autres priorités auxquelles il souhaitait se consacrer, notamment au niveau de la Délégation aux affaires européennes.

Mais c'est au niveau de l'attribution de la Présidence – seul poste réellement visible depuis l'extérieur de l'Assemblée – que cette tendance est la plus manifeste. L'anecdote de la nomination de Catherine Coutelle en tant que présidente socialiste de la Délégation en 2012 est ici un bon exemple. Déjà engagée dans la lutte pour l'égalité des sexes dans le domaine associatif avant de devenir parlementaire, plusieurs enquêtés confirment son engagement important et continu dans la Délégation aux droits des femmes de 2007 à 2012, sous la majorité UMP. Son nom est l'un des trois à revenir le plus dans les comptes-rendus de l'époque, avec celui de la Présidente de cette période. Au moment de l'alternance en 2012 et alors que la présidence doit alors revenir au parti socialiste, elle considère que deux autres parlementaires socialistes, tout aussi si ce n'est plus engagées qu'elle sur ces questions, devraient devenir présidente de la Délégation, mais elle apprend que ni l'une ni l'autre ne se

³²⁰ Entretien avec Jacques Floch, député socialiste membre de la Délégation de 1999 à 2001, 2 octobre 2018, Rezé.

représentent. Pensant être légitimement la prochaine candidate sur la liste, elle dépose sa candidature pour la présidence de la Délégation, avant d'apprendre que le groupe a déjà pré-sélectionné une candidate. Contrairement à Catherine Coutelle, celle-ci n'a pas d'expérience antérieure ni dans le domaine des droits des femmes, ni en tant que parlementaire puisqu'il s'agit d'une primo-députée. Cependant, plus jeune, élue d'outre-mer et noire, elle renvoie une image plus moderne et plus inclusive que le parti souhaite donner, au détriment de la possibilité de tirer parti de l'expertise et l'investissement déjà présent.

*« Et quand je suis arrivée en 2012, j'ai posé ma candidature à la présidence au groupe PS, et à ce moment-là j'ai découvert Bruno Le Roux [Président du groupe socialiste] me disant : « Tu sais Catherine, on a pensé à quelqu'un d'autre que toi, il y a une jeune femme-euh, de la diversité-euh, qui vient d'arriver... »... Une instit de la Réunion, qui venait d'arriver et qui demandait la présidence de la DDF. Je ne sais comment ! A la DDF, on savait que c'était moi, parce que tout le monde me connaissait ! [...] Et un jour, l'administratrice me dit : « Mais vous savez Madame Coutelle, il y a une collègue qui est venue pour se présenter pour dire : « C'est moi la présidente de la DDF ! ». » etc. *rires* Donc j'ai dû faire ma campagne.*

Qu° : Une campagne en interne ?

*Réponse : Ah oui ! Il a fallu faire campagne. Après, elle s'est mise... Je l'ai prise comme vice-présidente de la délégation, et elle n'a rien fait, elle n'est jamais venue. Si elle l'avait eue, j'ai l'impression... *inachevé* »*

[Entretien avec Catherine Coutelle, membre de la Délégation de 2007 à 2017 et présidente de 2012 à 2017, le 18 novembre 2019, Paris]

Si c'est finalement Catherine Coutelle qui est nommée présidente, suite à ses protestations et grâce au soutien de certains collègues influents – elle est notamment personnellement proche du Premier Ministre de l'époque – le premier réflexe du groupe n'a donc pas été de nommer à cette position une députée avec de l'expérience, mais au contraire de parier sur la nomination d'une députée sans expérience mais susceptible de servir l'image du groupe.

La nomination de Marie-Jo Zimmermann à la présidence de la Délégation en 2002 semble également suivre une logique similaire de choix fait pour le groupe plutôt que pour la Délégation elle-même. Marie-Jo Zimmermann présente en effet sa nomination à la présidence comme une succession de coups de chance. Devenue députée par surprise à la suite d'une législative partielle faisant suite à la condamnation à un an d'inéligibilité du député dont elle était la suppléante, elle commence son mandat en 1998 sans souhaiter s'y impliquer réellement. De son propre aveu, elle ne s'intéresse alors pas à la question des droits des femmes. N'ayant jamais eu l'impression d'avoir été confrontée au sexisme,

l'égalité des sexes ne lui semble pas du tout être une question problématique, et n'attire pas son attention du tout.

« D'abord il faut savoir que je ne suis absolument pas féministe. Et j'ai pris conscience de la problématique... Quand vous êtes prof, l'égalité professionnelle... Bon. L'égalité de salaire etc, voilà ! Même quand il y a une inspection, vous montez d'échelon... Bon, on ne va pas aller voir dans le détail s'il y a de la discrimination contre les femmes etc, mais je dirais qu'on n'en a jamais souffert, nous [les fonctionnaires] ! Donc moi, je n'ai jamais... Je n'ai jamais, je dirais, connu personnellement les problématiques d'égalité professionnelle. [...] Et j'ai des parents qui ont eu un mariage très heureux, ça vraiment, je n'ai jamais eu aucun problème [de mariage non plus]... [...] La problématique, je dirais, du féminisme en lui-même, ça n'a jamais été ma... Ma préoccupation, dirons-nous ? »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, membre RPR-UMP-LR de la Délégation de 1999 à 2017 et présidente de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

Lors du débat sur la réforme constitutionnelle courant 1999, le groupe RPR cherche – symboliquement – une femme pour faire, lors du Congrès de Versailles, le discours par lequel les parlementaires de droite se rallient officiellement à l'inscription de la parité dans la Constitution. Or, il n'y a alors que sept femmes députées au groupe RPR, dont plusieurs ont pris publiquement position contre la parité, à l'opposé du discours qui doit être tenu. Deux sont alors résolument favorables au projet : Roselyne Bachelot, qui a critiqué de manière très visible le conservatisme et le machisme du groupe lors des débats sur la création du Pacte Civil de Solidarité (PaCS), encore frais dans les mémoires, et Nicole Ameline, dont un discours d'ouverture du Congrès est déjà prévu. Marie-Jo Zimmermann, parce qu'elle n'a pas exprimé d'avis sur la parité, que son image est neutre à cette époque, et qu'elle est une femme, remplit toutes les conditions pour faire le discours d'explication du vote au nom du groupe à Versailles³²¹.

« A l'époque, au moment notamment de la réforme constitutionnelle [de 99 sur la parité], c'était quand Roselyne Bachelot avait pris position pour le PaCS. Parce qu'en fait, dans mon groupe, à l'époque, on était... Six femmes³²². Il y avait Michelle Alliot-Marie, alors il ne faut pas parler de

³²¹ La conversion, lente et imparfaite, du RPR à la parité est décrit notamment par Laure Bereni, « Chapitre 6 : La parité dans le champ politique : une acclimatation difficile (1993 – 1997) », in Laure Bereni, *De la cause à la loi. Les mobilisations pour la parité politique en France (1992-2000)*, Thèse de science politique soutenue en 2007, p. 325-403, ou par Éléonore Lépinard, « Chapitre 2. La parité, nouvelle vague contestée du féminisme français », in Éléonore Lépinard, *L'égalité introuvable*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2007, p. 77-127.

³²² Elle oublie en réalité de compter Nicole Ameline, également députée RPR à l'époque et engagée en faveur de la parité. Cependant, puisque Nicole Ameline fait, lors du Congrès, le tout premiers discours du groupe RPR, en faveur de la révision, avant l'explication des votes intervenant dans un second temps et faite par Marie-Jo Zimmermann, on peut penser que le groupe était alors à la recherche s'une seconde oratrice, parmi les six autres femmes donc.

parité avec elle parce qu'elle vous fait des bonds par-dessus la table ! Françoise de Panafieu ? Des bonds par-dessus la table ! Martine Aurillac, alors elle, elle était très correcte, elle n'a jamais... Elle m'a toujours soutenue. [...] Après, il y avait Nicole Catala, la puriste. Bon qui n'a jamais fait de déclarations intempestives contre, mais bon, qui n'était pas non plus... C'était, je dirais, l'ancienne-ancienne génération. Après, il y avait Jacqueline Mathieu-Obadia... Qui... Voilà. Elle n'a pas fait long feu. Et moi, voilà. Donc moi, j'étais la dernière arrivée, et quelqu'un qui, je dirais, était assez... Moi, je suis arrivée en 98, je ne sais pas si vous avez vu ? Je suis arrivée en 98 [...] avec moi, une idée en tête : celle d'assurer l'interim comme je pouvais pendant un an, et ensuite de redevenir prof. [...] Alors, bon j'arrivais de ma province... Très intimidée... Je vouvoyais tout le monde... [...] Et en fait c'est comme ça que j'ai eu la réforme constitutionnelle.

Qu° : OK, parce que vous n'en vouliez pas en fait.

Réponse : Je n'en voulais pas. Je n'en voulais mais alors vraiment pas ! »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, membre de la Délégation de 1999 à 2017 et présidente de 2002 à 2012, le 26 novembre 2019, Paris]

Suite à cette anecdote, elle consolide son image de députée « sage », qui se plie aux demandes du groupe et les remplit comme il lui est demandé. Le secrétariat national à la cause des femmes du RPR lui est confié à peu près à la même période, en début 1999, pour des raisons là aussi qui tiennent davantage au fait qu'il fallait une femme pour jouer le rôle qu'à une conviction ou une initiative de sa part.

« Entre-temps, Nicolas Sarkozy était devenu secrétaire général du RPR et les élections européennes avaient créé une fracture entre Pasqua et Sarkozy. Or, la personne chargée des femmes au RPR était numéro deux de la liste de Charles Pasqua. Un jour Sarkozy me téléphone et me dit : « Tu es jeune députée, tu n'as rien à faire, est-ce que tu pourrais t'occuper des femmes au RPR ? » J'ai immédiatement accepté et c'est comme cela qu'au sein de mon parti et à l'Assemblée, j'ai commencé à exister sur le plan parlementaire. Quand vous êtes cent quarante-cinq députés et qu'il n'y a que six femmes, pour avoir un rapport, pour être orateur du groupe, pour avoir une mission dans telle ou telle commission, il faut jouer des coudes. Le fait de m'être investie sur les femmes m'a fait émerger au sein du groupe. »

[Extrait tiré de l'entretien entre Marie-Jo Zimmermann et Janine Mossuz-Lavau, « Marie-Jo Zimmermann : un engagement dans l'espace de la cause des femmes », Histoire@Politique, 2012/2 (n° 17), p. 87-97]

Lors de l'alternance en 2002, alors que la droite retrouve la majorité, c'est cette personnalité perçue comme effacée et docile qui lui assure la présidence de la Délégation. Le nouveau gouvernement UMP – le RPR ayant été rebaptisé – devant économiser les

quelques femmes d'envergure nationale pour des postes de ministres³²³, la nomination de la Présidente de la Délégation aux droits des femmes, qui s'inscrit très bas dans l'ordre des priorités, échoie à Marie-Jo Zimmermann parce que le président du groupe a la relative certitude qu'elle continuera de ne pas poser de problèmes de discipline, et qu'elle est l'une des rares femmes élues du groupe à disposer d'expérience, sans pour autant être ministre.

« En 2002, quand on est arrivés au pouvoir, Debré [Président du groupe UMP] me dit... Je le reverrai toujours ! Il me dit : « Ecoute, Marie-Jo, tu es quelqu'un de raisonnable, tu es quelqu'un de posé, de tout ça : je pense que ce serait pas mal que tu prennes la Délégation ». Et Roselyne Bachelot l'écrit dans son livre... Elle dit dans son livre : en choisissant Marie-Jo Zimmermann, il s'était dit : « Bon, là, on a quelqu'un de plan-plan, ça va être tranquille, elle ne va pas nous embêter ! ». »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la Délégation entre 2002 et 2012, 26 novembre 2019, Paris]

La nomination décidée par groupe est donc là aussi faite, non pas en cherchant la personne la plus impliquée sur les questions de droits des femmes – que Marie-Jo Zimmermann n'est pas encore, à ce moment de sa vie – mais le meilleur choix pour l'image du groupe, en l'occurrence pour éviter de desservir cette image en attirant par exemple l'attention sur des problèmes que le parti n'est pas décidé à traiter.

Au Sénat aussi, les nominations à la présidence semblent aussi faire l'objet de tractations politiques. Danièle Pourtaud, auteure de la proposition de loi créant les Délégation et à l'initiative de leur création, ne deviendra pas la présidente de la Délégation au Sénat. C'est Dinah Derycke, sénatrice du Nord nouvellement élue, qui prend la tête de la Délégation. « Protégée » de Pierre Mauroy, sénateur socialiste qui a soutenu de la proposition de loi, c'est lui qui est apparemment à l'origine de sa nomination. Elle n'est cependant pas extérieure à la question : elle a en effet été rapporteure de la proposition de loi, et a été déléguée régionale aux droits des femmes dans sa vie professionnelle antérieure. Après son décès en 2002, elle est remplacée par Gisèle Gautier, sénatrice UMP, dont Patrice

³²³ Roselyne Bachelot, engagée pour les droits des femmes et ancienne rapporteure de l'Observatoire pour la Parité, est ainsi nommée ministre de l'Environnement et de l'Ecologie. Nicole Ameline, elle-aussi engagée de longue date sur le sujet, devient brièvement Secrétaire d'État à la Mer, avant de devenir Ministre déléguée à la Parité.

Il semble par ailleurs que le fait d'être une femme, au moins à cette période, dans le groupe UMP soit fortement lié à la possibilité d'obtenir un ministère : selon Marie-Jo Zimmermann, c'est en effet ce que le président du groupe RPR lui explique dès son arrivée à l'Assemblée, en 1998, alors qu'elle lui expose sa volonté de ne pas faire carrière en politique : « C'est quelque chose que Debré m'avait appris quand je suis arrivée. Il m'avait dit trois choses. Il m'avait dit : « Un, de toute manière, tu t'occupes de ta circonscription avant de t'occuper de Paris. Deuxièmement, tu seras appelée à être ministre un jour. ». Cette prophétie ne s'est pas réalisée. Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, membre RPR-UMP-LR de la Délégation de 1999 à 2017, 26 novembre 2019, Paris.

Gélard admet ne pas comprendre les logiques de nomination – outre le fait qu'elle est une femme :

« Qu° : Et avec tout ça, vous êtes devenue... Vice-présidente ? Pourquoi pas présidente ? »

*Réponse : Ah ! *Lève les bras en l'air* Comme dirait Macron : « La vieille politique ! ». [...] Nous avons été très soutenues dans ce combat par Pierre Mauroy, qui je crois était convaincu, tout le mandat il a toujours œuvré à appuyé dans notre sens, et c'était quand même un ancien Premier ministre donc sa voix avait du poids, et donc il a demandé à Claude Estier [Président du groupe socialiste au Sénat] que ce soit une sénatrice du Nord, qu'il voulait promouvoir, qui soit présidente... »*

[Entretien avec Danièle Pourtaud, sénatrice socialiste membre de la Délégation de 1999 à 2004, le 6 novembre 2018, Paris]

« [Dinah Derycke] voulait donner du dynamisme à cette institution mais malheureusement, elle est tombée trop vite malade, elle a été en congés pendant... Au moins six mois. Et bon Madame Gautier lui a succédé, qui est une femme très bien, tout à fait remarquable, mais qui ne voyait pas très bien ce qu'on pouvait faire de la Délégation disons... »

[Entretien avec Patrice Gélard, sénateur UMP membre de la Délégation de 1999 à 2011, 30 novembre 2018, Sainte-Adresse]

La nomination à la Délégation ne semble donc pas constituer un « trophée » important de la vie parlementaire. De fait, nombreux sont les membres de la Délégation qui vont délaissé son activité – mais pas tous dans les mêmes proportions.

Paragraphe 2 : En conséquence, une implication en dents de scie

Si l'on a pu noter précédemment le fait que la Délégation se réunit régulièrement et produit une quantité de rapports et d'avis qui reste stable dans le temps, cela ne veut cependant pas dire que les trente-six membres sont, en tous temps, aussi impliqués. Au contraire, de nombreux extraits d'entretiens témoignent de la fréquente désertion des réunions de la Délégation. Si cette situation est parfois excusée par les enquêtés – une partie non-négligeable des réunions de la Délégation se tenant en même temps que les réunions de groupe ou que certaines réunions de commissions permanentes par exemple, ou que des débats dans l'hémicycle – cet état de fait ne change pas le constat que la plupart des membres de la Délégation choisissent de consacrer leur temps à d'autres activités, plutôt qu'à suivre ses travaux. Dans ce cadre, pour la majorité des députés membres, la Délégation est utilisée de manière tout à fait utilitariste : on s'y implique quand on a un avantage direct à en retirer, c'est-à-dire pas souvent (A). Mais l'implication semble aussi varier en fonction de deux autres facteurs, qui influent davantage sur la satisfaction personnelle retirée de

l'activité : l'accord avec ses valeurs politiques (B) et la résonance entre l'organisation de cet espace et des dispositions acquises antérieurement (C).

A – L'implication sporadique : la stratégie majoritaire

L'un des enjeux de la vie parlementaire française est, pour les différents députés, de trouver le moyen d'exister, dans une masse de près de six-cents élus, où les chances de briller sont rares mais les sollicitations infinies³²⁴. Face à ces contraintes, il s'agit pour les parlementaires de faire des choix quant à la meilleure utilisation de leur temps en fonction de leurs objectifs. Au sein de la Délégation, cela se traduit principalement par une participation ponctuelle de la plupart des membres de la Délégation, qui participent aux réunions quand ils y voient un intérêt direct, quand un nombre beaucoup plus restreint de députés, formant un noyau solide, va jouer le jeu d'une implication plus régulière, active et sur le long terme.

Le fait que les réunions de la Délégation soient peu fréquentées est un élément qui revient souvent en entretien. Caroline, collaboratrice parlementaire sous la XIII^{ème} législature, raconte ainsi des auditions qui se tiennent en l'absence de tout député en dehors de la présidente, et pendant lesquels les collaboratrices socialistes, venues prendre des notes pour leurs employeuses, prennent alors leur place. Catherine Coutelle, sous la XIV^{ème} législature, constate également un désintérêt similaire, et que l'arène est désertée de manière routinière, en dehors de quelques rares grands textes.

*« Mais ça aussi, grâce au travail de la Délégation, et quand je dis « Délégation », en gros Zimmermann [Présidente de la Délégation] et Pascale [Crozon, députée socialiste], et puis un peu Catherine Coutelle [députée socialiste] aussi à l'époque. Mais sinon... C'était le désert quoi ! [...] C'était à peu près une fois par semaine je crois les réunions... Selon l'actualité, selon les textes qui étaient discutés, Pascale ou Catherine venaient, mais sinon c'était nous [les collaboratrices] les doublures hein, qui y allions, alors que normalement c'est réservé aux députés ce genre de trucs ! Mais en fait Zimmermann avait fini par accepter, parce qu'en fait sinon elle était toute seule quoi. Elle auditionnait des gens, et elle était toute seule, donc bon à un moment, ça la fout mal quand tu reçois... Quand tu reçois Françoise Héritier [célèbre anthropologue féministe] si tu veux, et qu'il y a trois clampins... Enfin ! *rires* Du coup elle avait fini par accepter. Au début, elle ne nous calculait pas du tout, et puis finalement...*

³²⁴ Ce n'est pas différent de ce que déclarent Olivier Costa et Éric Kerrouche : « Cette tension a une traduction très concrète dans la manière dont les élus gèrent leur agenda. Face à une charge de travail que tous trouvent particulièrement élevée, ils sont contraints d'opérer des choix dans la ventilation de leur temps et de leurs moyens de travail ». Olivier Costa et Éric Kerrouche, « Chapitre 3. Entre Palais Bourbon et circonscription », in Olivier Costa et Éric Kerrouche, *Qui sont les députés français ?*, op.cit., p. 99-100.

Quand elle était à cours de questions, elle se tournait vers la salle désespérément vide, et puis nous, on était là, et on avait des questions mais bon normalement on n'a pas le droit d'intervenir, mais de temps en temps elle nous laissait poser des questions. Ce qui ne se ferait jamais aujourd'hui. Mais c'était devenu presque informel en fait, ces sessions, tellement il n'y avait personne. »

[Entretien avec Caroline, collaboratrice d'une députée socialiste membre de la Délégation de 2007 à 2017, 3 avril 2019, Paris]

« [Sous la XIII^{ème} législature], on était 4-5 [en réunion] quoi. C'est toujours le cas, il ne faut pas non plus exagérer. »

[Entretien avec Catherine Coutelle, députée socialiste membre de la Délégation de 2007 à 2017, le 18 novembre 2019, Paris]

L'étude des comptes-rendus des réunions de la Délégation, bien que n'offrant qu'une approche partielle, permet de rendre compte de l'ampleur de cette démobilisation.

Encadré 10 : La comparabilité des archives de l'Assemblée au travers des évolutions du service du compte-rendu

Travailler à partir des comptes-rendus conservés par l'Assemblée nationale pose la question de la valeur des informations disponibles, et leur évolution d'une époque à l'autre. En effet, si aujourd'hui, le site internet de l'Assemblée propose des comptes-rendus intégraux des réunions des différentes Délégations dès le lendemain de leur tenue, où l'on peut retrouver le nom des différents orateurs, leurs propos, et la liste des présents et excusés pour cette réunion, cela n'a pas toujours été le cas. Dans le cas de la Délégation aux droits des femmes, les comptes-rendus ont pu avoir des formes différentes : du plus minimal, où apparaissent simplement les noms des principaux orateurs et le thème de la discussion, sans rapporter les propos ni les positions personnelles de chacun, au compte-rendu intégral de toutes les interventions en *verbatim* – ou ce qui y ressemble après l'intervention des fonctionnaires de l'Assemblée³²⁵ – en passant par tous les états intermédiaires du discours rapporté avec plus ou moins de détails et où il n'est pas toujours possible de savoir si toutes les interventions sont répertoriées, y compris les moins significatives pour la discussion en cours.

Après presque dix ans de comptes-rendus parcellaires, c'est au cours de la XIII^{ème} législature que le compte-rendu intégral prend définitivement la forme qu'on lui connaît aujourd'hui, avec des prises de parole rapportées au discours direct, et où un maximum

³²⁵ Pour une discussion de la construction des discours rapportés dans les comptes-rendus de l'Assemblée nationale et leur utilisation scientifique, voir Benjamin Morel, « Ce que conte le compte rendu : l'institution d'un ordre parlementaire idéalisé », *Droit et société*, 2018/1 (N° 98), p. 179-199. Pour une explication du processus par un acteur, voir Pierre-Yves Baudot et Olivier Rozenberg, « Entretien avec Claude Azéma, directeur du service du compte rendu intégral à l'Assemblée nationale », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 14, 2010, p. 133-145. On aura également l'occasion d'évoquer par la suite, en chapitre 4, certaines de ces modifications des comptes-rendus. Parce que ce ne sont pas les propos, mais seulement l'identité des intervenants, qui nous intéressent ici, ces détails ne seront pas abordés ici, mais les questions qui se posent sont assez proches.

d'interventions, importantes ou non, sont intégrées : les députés qui interviennent dans la discussion devraient donc, à partir de ce moment, tous apparaître. Par la suite enfin, au cours de la XIV^{ème} législature, les comptes-rendus de la Délégation sont accompagnés de la liste des parlementaires présents, ainsi que celle des parlementaires ayant fait parvenir une excuse pour leur absence à cette réunion, permettant alors de retrouver la trace de tous les députés qui assistent à la réunion, y compris lorsqu'ils n'ont pas pris la parole lors de la séance.

Comparer ces documents, qui offrent donc des informations qui diffèrent légèrement malgré leur importante similarité, pose alors questions : quels indicateurs prendre en compte pour évaluer la présence en réunion, et quelle valeur leur offrir ?

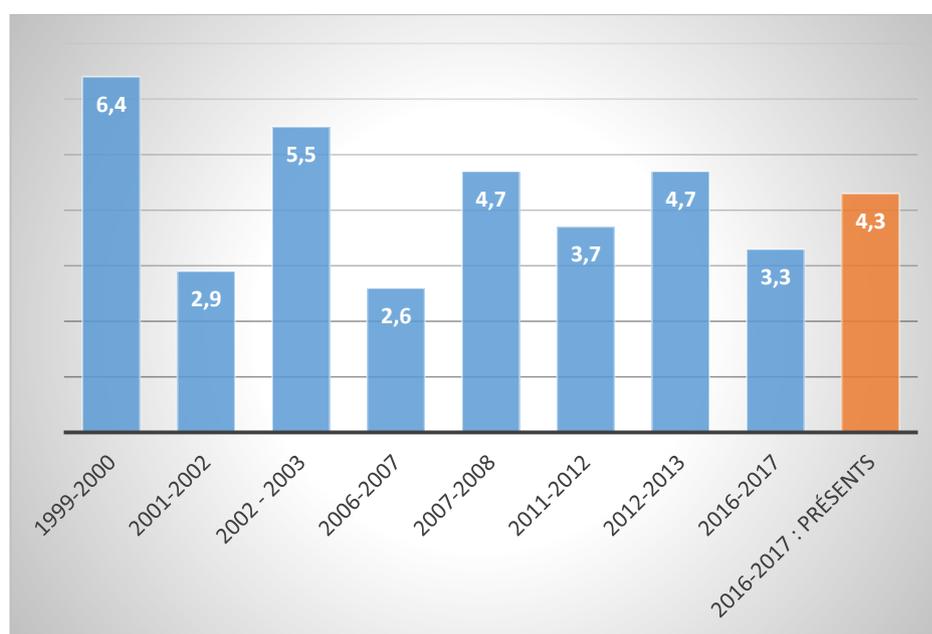
Parce que c'est le seul indicateur dont on dispose de 1999 à 2017, on a choisi de prendre en compte le nombre de députés différents qui prennent la parole au cours d'une réunion. Empiriquement, il semble improbable que les comptes-rendus manquent un nombre important de députés prenant la parole sur de « petites » interventions : l'identité des parlementaires qui interviennent reste en effet très stable au cours de chaque législature, et le nombre de prises de parole tend en réalité à se réduire au fur et à mesure que les comptes-rendus se précisent, le changement de format ne semble donc pas avoir de conséquences trop fortes sur le décompte des prises de parole.

Par ailleurs, il nous semble que le nombre d'interventions peut constituer une assez bonne approximation du nombre de présents dans la salle. On a ainsi comparé, sur toute la fin de la XIV^{ème} législature où l'on dispose de l'information, le nombre de présents et le nombre de parlementaires qui prennent la parole : sur les quarante-six dernières réunions de la XIV^{ème} législature, couvrant la période de septembre 2015 à mars 2017, il y a en moyenne 1,2 député de plus dans la salle que d'orateurs au cours de la réunion. La présence n'étant pas règlementairement obligatoire en réunion de Délégation, contrairement aux commissions, et n'étant pas non plus comptée sur les sites internet qui mesurent l'activité des parlementaires, type *nosdeputes.fr*, il ne semble pas que l'on ait de phénomène de députés qui viennent signer la feuille d'émargement pour ensuite quitter la salle, comme cela peut se voir en commission. Dans vingt-quatre des réunions, soit plus de la moitié, tous les députés présents prennent la parole. S'il nous est impossible d'affirmer avec certitude que cette tendance est exactement la même pour toute la période, le fait que les autres chiffres soient très stables et que les enquêtés à qui la question a été posée disent tous ne pas voir de différence dans l'organisation des travaux de la Délégation sous la XIII^{ème} et sous la XIV^{ème} – plusieurs notant au contraire une parole toujours très libre – tend à nous indiquer que le nombre des intervenants est étroitement corrélé au nombre des présents. C'est donc cet indicateur que l'on utilise dans la suite de ce développement.

L'analyse des comptes-rendus fait ainsi aussitôt apparaître une très faible présence effective dans les réunions de la Délégation, quelle que soit la majorité, avec une présence un peu plus élevée en début de mandature qu'à la fin. Il semble également que la toute première année de la Délégation ait été marquée par une activité toute particulière, qui

s'effondre ensuite assez rapidement, une fois l'effet de nouveauté estompé. Elle se stabilise par la suite, autour de quatre députés prenant la parole par réunion en moyenne : 4,7 en moyenne pour la première année de la XIII^{ème} et la première année de la XIV^{ème} législature, descendant ensuite progressivement à 3,7 orateurs par séance sur la fin de la XIII^{ème} législature, et à 3,3 à la fin de la XIV^{ème} (voir graphique ci-dessous. Le nombre moyen de députés présents par réunion lors de la fin de la XIV^{ème} législature a été ajouté tout à droite, pour comparaison).

Figure 4 : Evolution du nombre moyen de députés prenant la parole par réunion de la Délégation³²⁶



De manière assez logique, on constate à la lecture des comptes-rendus que ce sont les profils « techniciens », des parlementaires déjà engagés dans la lutte pour l'égalité des sexes avant leur arrivée à la Délégation, les députés « engagés », qui ressortent comme étant les plus investis dans la Délégation. Ils y restent notamment sensiblement plus que les autres parlementaires, en choisissant d'y siéger le plus souvent au-delà d'un seul mandat³²⁷ : 7,3 ans

³²⁶ Pour des soucis d'économie de moyens et de lisibilité du graphique, seules les premières et dernières années de chaque législature ont été intégrées ici : comme on a pu le dire au chapitre précédent et de manière cohérente avec ce que constate la littérature existante, l'activité des députés semble décliner du début à la fin de la législature, la première année étant la plus active, et la dernière la moins active. En prenant la première et la dernière année, on a donc probablement pris la participation la plus haute et la plus basse de chaque législature.

³²⁷ Il est bien évident que ce « choix » n'en est pas toujours un : les parlementaires ne sont parfois pas réélus après un mandat, ou les changements dans la composition de l'Assemblée nationale font que leur parti a sensiblement moins de sièges à pourvoir au sein de la Délégation et doit ainsi faire des choix. Cependant, cet indicateur a son importance : lorsque le choix est possible, ces profils tendent à

en moyenne, contre 4,7 ans pour les députés qui ne présentent pas de marqueur d'intérêt pour les droits des femmes antérieurement à leur arrivée à la Délégation. Les femmes, également, s'y engagent plus longtemps que les hommes : 5,7 ans en moyenne pour les femmes, contre 4,1 ans pour les hommes. Cet effet du genre sur l'investissement dans la Délégation est toujours visible, bien que moins important, lorsque l'on contrôle en fonction d'un intérêt pré-existant pour l'égalité des sexes (voir tableau ci-dessous).

Tableau 3 : Nombre moyen d'années passées à la Délégation en fonction du genre et d'un intérêt antérieur pour les questions d'égalité des sexes

	Femmes avec un intérêt pré-existant pour l'égalité des sexes (N=24)	Femmes sans intérêt pré-existant retrouvé pour l'égalité des sexes (N=62)	Hommes (N=43)
Nombre moyen d'années passées à la Délégation	7,3 ans	5,2 ans	4,1 ans

Cet investissement moins important dans le temps chez les hommes, qui siègent moins d'un mandat pour près des deux tiers d'entre eux³²⁸, va de pair avec une implication quotidienne également moins importante en termes de participation aux réunions³²⁹. Lorsqu'on leur pose la question, les enquêtés sont collectivement très peu capables de donner *a posteriori* des noms de parlementaires hommes qui venaient régulièrement aux réunions, à quelques très rares exceptions près, mais dont les noms peinent à être retrouvés.

« Réponse : Il y a eu quelques hommes qui sont venus... Bernard Roman, et un député de droite... J'ai un trou de mémoire... Bref. [...] »

Qu° : C'est vrai que ça m'avait frappée : la première délégation, elle est paritaire en réalité.

Réponse : Ah ? C'est possible... Mais ils ne sont pas très présents... [...] Avec toujours peu d'hommes, ça, c'est une constante ! »

[Entretien avec Martine Lignièrès-Cassou, présidente socialiste de la Délégation de 1999 à 2002, le 20 octobre 2018, Paris]

siéger plus longtemps que les autres dans la Délégation.

³²⁸ Ce chiffre est notamment dû aux seize hommes qui siègent sous la XI^{ème} législature, qui n'a duré que de fin 1999 à 2002 : la plupart de leurs successeurs masculins siègent au moins l'intégralité d'une législature lorsqu'ils sont nommés à la Délégation.

³²⁹ Dans son analyse du travail de la Délégation sous la XI^{ème} législature, Manda Green déplore également la disparition des hommes, dont elle estime le taux de présence à environ 7% sur la période : Manda Green, « Safe space et représentation substantive », *art. cit.*, p. 97-110

« Mais à l'époque [...] il n'y avait pas d'hommes, en tout cas à la Délégation aux droits des femmes. »

[Entretien avec Nicole Ameline, membre RPR de la délégation de 1999 à 2002, le 4 décembre 2020, entretien téléphonique]

« Je n'ai malheureusement pas de noms de collègues masculins qui me viendrait à l'esprit... [...] Mais je ne veux pas en tirer de conclusion hâtive ! »

[Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, le 29 janvier 2020, Combs-La-Ville]

« Bon, il y avait quand même quelques députés hommes qui étaient impliqués, je pense par exemple à... Je me souviens de Goldberg qui s'était un petit peu impliqué dans certains amendements... Et là, j'ai un trou mais il y a ce député qui pour le coup a pas mal bossé là-dessus... »

[Entretien avec Caroline, collaboratrice d'une députée socialiste membre de la Délégation de 2010 à 2013, 3 mars 2019, Paris]

« Et, bon, je ne dirais pas que c'était forcément les hommes qui étaient les plus assidus, mais on a eu des collègues qui ont travaillé ! C'est vrai que c'est plutôt les femmes qui ont été les plus actives... Mais bon. »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice socialiste, membre de la Délégation de 1999 à 2004, 6 novembre 2018, Paris]

Mais l'implication des députés dans les réunions hebdomadaire n'est pas seulement fonction de leurs attributs personnels : elle est également liée à la nature des réunions. En effet, si l'on retrouve un petit nombre de parlementaires régulièrement présents dans les séances de la Délégation et qui se chargent de l'animer « au quotidien », certains moments particuliers attirent également les autres députés.

C'est notamment le cas lorsqu'un ou une ministre fait le déplacement pour rencontrer les membres de la Délégation : alors que la plupart des autres auditions ne remportent qu'une attention toute relative, les auditions de ministres tendent à déplacer sensiblement plus de membres de la Délégation (voir tableau ci-dessous) : ce sont, notamment, presque les seules auditions à parfois faire intervenir plus de dix députés différents dans une même séance. On peut supposer qu'il y a là pour eux un enjeu : l'accès aux ministres étant contrôlé et relativement difficile sous la V^{ème} République, les auditions de ministres permettent aux parlementaires d'obtenir des réponses aux questions qu'ils ne peuvent poser habituellement. Il s'agit également d'un renversement de l'ordre habituel au Parlement : plutôt que des ministres surplombants, on a là des ministres qui se prêtent à un interrogatoire dont ils n'ont pas – ou en tout cas pas entièrement – le contrôle. Enfin, c'est l'occasion pour tous les députés de rejouer des oppositions qui ont généralement plutôt lieu

dans l'hémicycle : en venant nombreux, les députés de l'opposition ont la possibilité de montrer leur détermination à s'opposer à la politique gouvernementale, et la majorité celle de montrer son soutien à ses ministres. Dans tous les cas, c'est une occasion de se faire remarquer.

Tableau 4 : Nombre de députés prenant la parole en audition, en fonction de la qualité de la personne auditionnée (en pourcentages) ³³⁰

	Administration (N=38)	Associatif (N=28)	Elus locaux, membres du CES, autres représentants (N=17)	Ministre ou secrétaire d'Etat (N=24)	Professionnel (N=12)	Syndicat (N=24)	Experts (N=42)	Total (N=185)
10 députés et plus	0%	0%	5,9%	16,7%	0%	0%	2,4%	3,2%
5 à 9 députés	31,6%	17,9%	29,4%	58,3%	16,7%	45,8%	16,7%	30,3%
Moins de 5 députés	68,4%	82,1%	64,7%	25%	83,3%	54,2%	80,9%	66,5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Dans une proportion moindre, mais malgré tout significative, on remarque également que les auditions d'autres représentants élus – membres du Conseil économique et social, sénateurs, parlementaires de pays étrangers en déplacement, élus locaux – attirent également plus de monde, probablement ici par une forme de politesse, d'étiquette parlementaire, qui met en scène une forme de déférence vis-à-vis de ceux qui sont perçus comme des collègues, et sont parfois des amis, et/ou par volonté aussi de mettre en avant un Parlement au travail. Enfin, les syndicats tendent également à réunir un plus grand nombre de députés, notamment parce qu'ils sont souvent reçus dans le cadre de la préparation de textes qui sont susceptibles de créer du conflit avec les partenaires sociaux – une réforme du système des retraites par exemple – et qui sont des textes portant sur des

³³⁰ Comme lors des calculs précédents et pour les mêmes raisons, ces chiffres sont tirés du nombre de députés différents prenant la parole au cours d'une même séance de la Délégation, sur toutes les séances de la première année et la dernière année des quatre législatures considérées.

questions économiques, perçues comme probablement plus importantes. A l'inverse, les auditions de membres d'associations, ou d'experts – universitaires, médecins ou avocats – qui sont pourtant plus fréquentes, réunissent sensiblement moins de monde.

On voit donc bien ici apparaître deux types d'implication, deux types de rapports à la Délégation : un petit nombre de députés qui s'engagent dans le travail quotidien de la Délégation, et d'autres qui font un calcul plus rationaliste de l'utilisation de leur temps, et se rendent à la Délégation lorsqu'ils perçoivent que les réunions peuvent leur être utiles : parce qu'elles permettent un accès aux ministres, ou à des partenaires de négociations, ou à des informations qui peuvent permettre d'intervenir dans l'hémicycle sur des textes qui sont perçus comme les « gros » textes dans un futur proche, et donc d'obtenir une forme ou une autre de visibilité parlementaire de manière plus directe.

La question devient alors pourquoi certains parlementaires prennent la peine de s'investir dans cet espace, quand la majorité de leurs collègues le déserte. Le choix, ici, ne paraît pas directement rationnel, mais être lié, avant tout, à ce qui compte pour les élus. Et en premier lieu, à leur affiliation partisane.

B – Les droits des femmes : un sacerdoce de gauche ?

La question de savoir si l'implication en faveur des droits des femmes est un marqueur « de droite », « de gauche », ou un sujet qui « appartient à tout le monde » revient fréquemment, de manière spontanée, dans le discours des enquêtés, dont plusieurs semblent jaloux d'établir, au choix, soit l'importance de la contribution de leur groupe parlementaire sur ces enjeux, soit, *a contrario*, la faiblesse de la contribution des autres groupes. La différence de considération accordée aux questions de droits des femmes, sous les majorités de droite et de gauche, est ainsi souvent mise en avant dans les entretiens, toujours pour dire que le camp de l'enquêté a fait bien plus que l'autre en la matière. La personnalité des Présidents de la République successifs est notamment mise en avant, qu'il s'agisse de les poser en protecteurs de la cause des femmes, ou en misogynes convaincus :

« Mais ça c'est dû à Sarkozy [Président de la République, UMP]. Il n'en a rien à foutre de ça. J'ai travaillé face à lui quand il était ministre de l'Intérieur, je sais ce qu'il vaut sur un certain nombre de sujets. Et ça... « Les bonnes femmes » comme il dit... »

[Entretien avec Jacques Floch, ancien député socialiste, membre de la Délégation de 1999 à 2002, 2 octobre 2018, Rezé]

« Je l'ai dit souvent, que ce soit au premier ministre ou au Président de la République [Nicolas Sarkozy, UMP], je pense que les gens ne se sont pas rendus compte, du travail qui a été fait entre 2007 et 2012 sur ces sujets-là. Et c'est dommage parce qu'on a souvent critiqué – bon alors moi je suis

très pro-Sarko ! – on l’a souvent beaucoup critiqué sur ces sujets-là, et Dieu sait si c’était quelqu’un qui était très très attentif, et qui faisait confiance aux femmes, qui était... Voilà. »

[Entretien avec Françoise Guégot, ancienne députée UMP-LR, membre de la Délégation de 2007 à 2017, 17 janvier 2020, Rouen]

« Tous les gouvernements n’ont pas été également courageux sur les questions d’égalité hommes-femmes... Même sous Hollande [Président de la République, PS] d’ailleurs ! [...] Je pense que c’était un homme qui a un irrespect profond des femmes. [...] [A propos de la rupture entre le Président et sa compagne :] La licencier ! La remercier, comme il l’a fait ! Oh ben il l’a remerciée, c’est sur... Mais quel irrespect il faut avoir pour faire ça ? »

[Entretien avec Alain Gournac, ancien sénateur UMP-LR, membre de la Délégation de 1999 à 2017, 25 octobre 2018, Paris]

« Donc je me suis retrouvée dans la délégation avec Marie-Jo Zimmermann [UMP-LR] comme présidente, et pour être tout à fait honnête, c’est nous [les députés socialistes] qui l’avons fait vivre hein, parce que ses collègues de droite, je vais vous dire... Ils n’étaient pas assidus ! [...] Mais en 2012 [quand Catherine Coutelle reprend la présidence pour la majorité socialiste], Marie-Jo me l’a dit ! Elle me dit : « Mais tu as une vie de rêve ! » [...] Elle me dit « tu as une vie de rêve, tu as une ministre, tu as tout ça... ».»

[Entretien avec Catherine Coutelle, députée socialiste membre de la Délégation de 2007 à 2017, le 18 novembre 2019, Paris]

Ces avis divergents s’en ressentent aussi quand il s’agit d’évaluer les performances de la Délégation aux droits des femmes sous les différentes majorités. Si Catherine Coutelle évoque ci-dessus une Délégation dont l’activité repose sur les députés socialistes – y compris sous la majorité UMP –, les souvenirs de Marie-Jo Zimmermann qui en est alors la présidente diffèrent. Si celle-ci admet que les membres de la Délégation n’étaient pas tous présents à tout moment, elle affirme que pour l’adoption des rapports, au moins, tous les membres étaient toujours là, et avance comme une source de fierté le fait que tous les rapports aient été adoptés à l’unanimité. A l’inverse, elle affirme avoir été moins assidue aux réunions de la Délégation lorsqu’elle était sous présidence socialiste, se sentant « *moins à l’aise* »³³¹ avec le type de discussions qui s’y tenaient, décrites comme d’une certaine manière moins inclusives.

Face à ces souvenirs peu concordants, difficile parfois de séparer ce qui relève de la réalité, de la perception subjective émoussée par le temps passé, ou de la volonté de faire passer son groupe parlementaire comme meilleur que celui d’en face.

³³¹ Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, membre de la Délégation aux droits des femmes pour l’UMP-LR de 1999 à 2017, 26 novembre 2019, Paris.

Cependant, la littérature scientifique n'a pas beaucoup d'ambiguïtés sur la question. Si des formes – particulières – de féminisme de droite se sont développées avec le temps³³², les partis de gauche mettent, de manière générale, plus en avant les questions de droits des femmes, à la fois dans leurs discours et dans leurs pratiques, et produisent davantage de politiques publiques à destination des femmes³³³. En politique, ce sont également aux partis de gauche que l'on doit avant tout la féminisation des élus³³⁴.

De fait, il semble bien que la question de l'égalité des sexes soit majoritairement perçue par les enquêtés y compris de droite – qui le déplorent parfois – comme une question « de gauche ». En effet, les députés de droite investis dans la Délégation rappellent tous, spontanément et avec insistance, l'importance pour eux que le sujet ne soit pas limité à un « sujet de gauche ». Certains parlementaires évoquent également des réactions parfois hostiles, notamment au tout début des années 2000, de leur groupe parlementaire vis-à-vis de ce qui est alors perçu comme un investissement sur des thématiques « favorables », électoralement, à la gauche.

« Et quand j'ai pris la délégation, j'avais un objectif en tête : c'est qu'on arrête de donner le thème de l'égalité à la gauche, parce que j'estimais que ça n'appartenait à personne, ça appartenait à celui qui s'en emparait. »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la Délégation de 2002 à 2012 et membre de 1999 à 2017, 26 novembre 2019, Paris]

« Marie-Jo a toujours été quelqu'un de... On lui a reproché d'ailleurs, parfois, de ne pas du tout faire de différences [entre députés de gauche et de droite dans la Délégation] et d'être parfois un peu en décalage avec le positionnement de sa majorité. [...] On voit bien que ce n'est pas du tout un problème de droite-gauche ! »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP de la Délégation de 2007 à 2017, 17 janvier 2020, Rouen]

« On m'a aussi reproché, parce que c'était une question qui avait été très investie par la gauche, de mettre la gauche en avant, de la valoriser. Mais je n'ai pas valorisé la gauche ! Il y a des questions comme celles-là qui sont

³³² Pour une exploration prudente de ces développements, voir par exemple Christine Bard, « « Le féminisme est de gauche » », in Christine Bard, *Féminismes. 150 ans d'idées reçues*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2020, p. 181-188.

³³³ C'est notamment l'une des conclusions de Miki Caul Kittilson, *Challenging parties, Challenging Parliaments*, op. cit.

³³⁴ Et ce à l'échelle européenne : voir notamment Verona Christmas-Best, « Left–Right–Left? The March of Female Representatives into European Parliaments and the Role of Leftist Party Affiliations », *Comparative Social Research*, n° 23, 2006, p. 13-34, ou Verona Christmas-Best et Ulrik Kjær, « Why so Few and Why so Slow? Women and Parliamentary Representatives in Europe from a Longitudinal Perspective », in Maurizio Cotta et Heinrich Best (dir.), *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 77-105.

pas de droite ou de gauche, c'est des conneries ça ! Moi, je suis à droite, et je suis favorable à l'égalité ! »

[Entretien avec Alain Gournac, sénateur UMP membre de la Délégation sénatoriale de 1999 à 2017, 25 octobre 2018, Paris]

Confirmant cette idée que l'égalité femmes-hommes est perçue comme un sujet porteur à gauche mais pas à droite, il semble bien que les candidatures pour siéger à la Délégation soient systématiquement plus nombreuses à gauche – où elle est perçue comme une bonne ligne à avoir sur son CV de parlementaire, y compris pour les députés qui ne s'y investiraient pas par la suite – qu'à droite où, on l'a dit plus haut, les groupes démarchent activement des candidats pour remplir les quotas prévus.

« Parce que beaucoup de gens le demandent, pas forcément pour y travailler mais parce que ça fait bien de. »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

L'investissement au sein de la Délégation tend également à aller dans le même sens. Si l'on a pu voir ci-dessus qu'il n'y a pas de différence marquée de présence en réunion selon les majorités de droite et de gauche, il en est autrement lorsque l'on regarde l'identité des parlementaires qui se rendent à la Délégation. En effet, sous la XIII^{ème} législature, à majorité UMP, et malgré le fait que la grande majorité des séances ne réunissent qu'entre deux et quatre députés, il est extrêmement rare qu'une réunion se tienne en l'absence de l'opposition³³⁵. C'est ainsi le cas de seules trois réunions, sur trente, la première année, ou de deux réunions sur vingt-et-une la dernière année. En réalité, un nombre important de réunions ne font intervenir que la présidente – issue de l'UMP – et des députés d'opposition, ce qui semble accréditer l'affirmation de Catherine Coutelle selon laquelle c'est l'opposition de gauche qui a « fait vivre »³³⁶ la Délégation durant cette période.

Très différente à cet égard est la période de la XIV^{ème} législature. Si le nombre de parlementaires qui prennent la parole en réunion n'évolue pas, leur identité ne change pas beaucoup non plus : les députés socialistes, appartenant alors à la majorité, sont de nouveau les plus assidus à la Délégation. Sur la première année, vingt-six réunions – sur quarante-deux, soit les trois cinquièmes – se tiennent sans présence de l'opposition, ici entendue comme au minimum un ou une parlementaire issu du groupe UMP-LR et/ou du groupe UDI.

³³⁵ Par « opposition » on entend ici a minima un ou une député issu du groupe socialiste le plus souvent, plus exceptionnellement du groupe gauche démocrate et républicain (GDR) où siègent les députés issus du Parti communiste français.

³³⁶ Entretien avec Catherine Coutelle, voir plus haut.

Sur la dernière année, ce sont seize des vingt réunions qui ne regroupent que des députés de gauche³³⁷. Par ailleurs, le nombre de noms différents que l'on voit intervenir ponctuellement dans les réunions est beaucoup plus important pour les parlementaires socialistes que pour les parlementaires UMP-LR, ce qui tend à montrer également que le groupe socialiste compte plus de députés impliqués, au moins par intermittence, que le groupe de droite. Le nombre de rapporteurs différents, sur les deux périodes, diffère également : entre 2002 et 2012, tous les rapports de la Délégation sont signés par un total de sept députés UMP. Entre 2012 et 2017, en revanche, période deux fois plus courte, pas moins de seize députés socialistes sont chargés d'au moins un rapport par la Délégation. C'est la grande majorité des membres socialistes de la Délégation sur cette période (vingt-et-un sur toute la législature, dont trois ne restent que moins d'un an et demi).

Ces observations concordent avec certaines conditions de l'enquête³³⁸. Peu de députés UMP-LR ont en effet accepté de répondre à nos sollicitations pour un entretien, ce qui laisse à penser que le sujet leur paraît moins mériter de leur temps, ou qu'ils se sentent moins légitimes à répondre à une sollicitation d'entretien sur le sujet. A l'inverse, les parlementaires socialistes ont plus facilement répondu, et pour beaucoup nous ont directement mis en contact – ou ont proposé de le faire – avec d'autres interlocuteurs et collègues impliqués dans la Délégation. De la même manière, lorsque la question a été posée aux enquêtés issus du groupe UMP-LR de savoir qui de leurs collègues devraient être contactés, la réponse se fait hésitante, et les noms ont du mal à venir, voire ne viennent que sous la suggestion, ou la discussion dévie rapidement sur des parlementaires de gauche, ce qui tend là aussi à montrer un aveu, en creux, du désinvestissement relatif des parlementaires de droite :

Qu° : Vous m'avez parlé de Bérengère Poletti, de Guy Geoffroy, qui sont effectivement des noms que j'ai vus souvent quand j'ai regardé ce qui s'est passé à la Délégation ! Et les autres, ils viennent ?

Réponse : Ah oui ! [...] Ah non, non, les gens venaient, hein ! Vous aviez Geneviève Levy, vous aviez... Josette Pons, et hum... Sinon, à gauche vous aviez... [cite ensuite les principaux députés de gauche]

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la Délégation de 2002 à 2012 et membre de 1999 à 2017, 26 novembre 2019, Paris]

³³⁷ Le comparatif entre la XI^{ème} législature, à majorité socialiste, et la XII^{ème}, à majorité UMP, tend également à des résultats similaires, les réunions sans députés de droite étant singulièrement plus fréquentes que les réunions sans députés de gauche.

³³⁸ Que l'on a déjà abordé partiellement dans la section méthodologique du chapitre introductif.

« Qu° : A votre avis, qui est-ce que je devrais contacter, dans les parlementaires LR qui ont siégé à la Délégation ? [...] »

Réponse : Alors, il y a une femme qui n'est plus, comme moi, parlementaire, mais qui a été la patronne de la Délégation ! Et qui est remarquable, c'est Marie-Jo Zimmermann.

Qu° : Que j'ai vue ! J'ai vu Marie-Jo Zimmermann, j'ai vu Françoise Guégot [...], les deux m'ont parlé de Bérengère Poletti [...].

Réponse : Elles ont eu raison [...]. Donc... Non, c'est... les trois noms, c'est ceux-là, oui ! »

[Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, 29 janvier 2020, Combs-La-Ville.]

La Délégation aux droits des femmes apparaît donc – à quelques exceptions particulièrement notables près – comme un espace investi majoritairement par les députés de gauche, et principalement les députés socialistes. Ce résultat est conforme à ce que l'on observe par ailleurs dans le parcours des « spécialistes » des droits des femmes identifiés plus haut : ces spécialistes sont en effet en majorité des députés de gauche. C'est également compréhensible en termes à la fois de dispositions, mais aussi d'intérêts électoraux. En effet, la question des droits des femmes étant plus importante historiquement dans les partis de gauche, comme la proximité avec les mouvements féministes, les députés de gauche sont davantage confrontés à ces problématiques, et donc plus souvent à même de s'en saisir. Il est également raisonnable pour eux de penser que cet investissement puisse constituer un atout vis-à-vis de leur électorat, mais aussi vis-à-vis de leur parti, qui s'il n'est pas nécessairement d'un absolu soutien, est en tout cas moins souvent décrit comme strictement hostile par défaut à toute velléité de promotion de la cause des femmes.

Encadré 11 : Les députés de droite sont-ils de gauche ?

Dire que les députés socialistes sont plus adaptés, et retirent plus de satisfaction, de leur investissement en faveur des droits des femmes que les députés de droite n'est pas suffisant pour comprendre ce qui se passe à la Délégation cependant : il faut aussi expliquer pourquoi, malgré tout, certains parlementaires de droite trouvent leur place au sein de cet espace. Et si l'on n'a pas d'explication définitive à donner ici, on voudrait cependant proposer l'hypothèse que l'on a là affaire à des députés de droite un peu particuliers : des députés de droite... Avec quelques dispositions de gauche.

Plusieurs des enquêtés de droite, parmi les plus impliqués au sein de la Délégation, tiennent en effet des discours particuliers vis-à-vis de leurs propres parcours. Evoquant, avec beaucoup d'enthousiasme, des amitiés ou des partenariats avec des gens de gauche, ils ont

aussi un discours critique vis-à-vis de leur propre formation politique. C'est par exemple le cas de Marie-Jo Zimmermann. La présidente UMP-LR de la Délégation évoque avec des mots assez durs une relation compliquée avec une partie de son groupe politique, mais aussi avec le Président Nicolas Sarkozy – « tête de mule » à qui elle écrit des courriers lorsqu'il lui semble qu'il s'approprie dans des discours des avancées sur les droits des femmes qu'il lui a dans un premier temps refusé³³⁹. Elle quitte d'ailleurs le parti à la suite de la nomination d'un homme, qu'elle accuse de défendre « une vision archaïque de la place de la femme dans la société »³⁴⁰ comme tête de liste aux élections européennes en 2019, ce qu'elle vit comme une énième preuve de la mauvaise volonté du parti sur ces questions. A l'inverse, elle évoque de nombreuses collaborations fructueuses avec des députés de gauche, dont certaines débouchent sur des amitiés personnelles :

« Danielle Bousquet [députée socialiste]... Avec qui je m'entends très bien d'ailleurs ! On rigole toujours avec elle, [...] vraiment on fait un tandem toutes les deux, extraordinaire. [...] On était à Porto-Rico, on se retrouvait là-bas, et elle me dit : « Tu sais Marie-Jo, toi tu représentes le Président et moi, je représente le Premier Ministre, mais on va quand même leur expliquer qu'il y a une différence entre toi et moi hein ! Toi, on commence tout doucement à te sortir de ton Est de la France, alors que bon, moi, je t'ai quand même apporté mes lumières sur le féminisme ! ». Et c'est encore une blague entre nous maintenant ! »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP-LR de la Délégation de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

Mais ce n'est pas le seul exemple. Guy Geoffroy, député UMP-LR, n'évoque qu'avec discrétion les obstacles nombreux – on en reparlera – que son groupe pose à l'adoption de la proposition de loi sur la prostitution, qui lui tient particulièrement à cœur, mais devient beaucoup plus volubile lorsqu'il s'agit de mentionner ce qui correspond, à son sens, à des moments exemplaires du travail parlementaire, et qui sont tous, systématiquement, des moments de coopération gauche-droite : le travail de Jean Leonetti et d'Alain Claisse sur la fin de vie par exemple, ou son propre partenariat avec Danielle Bousquet, « une femme admirable, pour laquelle [il a] beaucoup d'estime, de respect et d'affection ». Evoquant des « relations excellentes et vraiment très positives » avec les socialistes sous la XIV^{ème}

³³⁹ Par exemple : « Et en décembre 2008, quand Sarko fait un premier bilan, il s'attribue la réforme constitutionnelle. [...] Et je me suis permise, avec madame Deleuze, on a écrit un courrier au Président de la République, en lui disant : « Je pense qu'effectivement c'est grâce à vous qu'on a fait la coproduction législative, on vous en remercie. Simplement, tout ce qui concerne la parité, ça a été un très long combat. Et sans vouloir se l'attribuer, pas du tout, parce que la réforme constitutionnelle vous appartient, mais cette partie-là, c'est pas vous ! ». Je n'ai jamais eu de réponse hein... Ah non, là... Là il était en tort ! ». Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, 26 novembre 2019, Paris.

³⁴⁰ Voir par exemple « Metz : l'ex-députée de Moselle Marie-Jo Zimmermann claque la porte des Républicains », *Le Républicain Lorrain*, 6 mars 2019 : <https://www.republicain-lorrain.fr/edition-de-metz-ville/2019/03/06/metz-l-ex-deputee-de-moselle-marie-jo-zimmermann-claque-la-porte-de-les-republicains> [Lien vérifié le 23/06/21]

législature, il évoque un travail fait avec « *une sincérité et une puissance de conviction qui faisaient que jamais [...] une interrogation sur la bonne foi de l'autre ne s'est posée : jamais ! Jamais, jamais, jamais.* ». Poursuivant dans le sens de cette conviction du bienfondé des collaborations, Guy Geoffroy, maire sortant de Combs-la-Ville, s'est présenté aux élections municipales de 2020 à la tête d'une liste co-dirigée avec le chef du groupe d'opposition divers gauche de son conseil municipal.

Pour donner un dernier exemple rapide du point de vue du Sénat, on peut parler enfin d'Alain Gournac, sénateur UMP-LR, qui évoque le fait que l'on trouve, parmi ses amis personnels, « *plus de gens de gauche que de droite* ». Celui qui raconte traverser la cour du Sénat bras dessus bras dessous avec le Président socialiste « *pour emmerder les LR* » qualifie une partie de ses collègues sénateurs LR de « *bas de plafond* », affirme aller « *plus loin sur le plan social que [s]es collègues de gauche* » et, dans les couloirs du Sénat, ce sont les sénateurs de gauche qui témoignent le plus d'amitié à cet homme qui rappelle à l'envi que De Gaulle a travaillé avec les communistes.

Ces positionnements paradoxaux ne se retrouvent pas chez les enquêtés de gauche – si ces derniers critiquent aussi, et parfois vertement, leur groupe politique, ce n'est jamais accompagné de la mise en avant d'idées ou de valeurs qui seraient « de droite » – et quand les proximités, réelles, avec les membres de droite de la Délégation sont évoquées, c'est au contraire en soulignant que ces derniers sont particuliers : moins « vraiment » à droite, donc, que les députés de droite, avec lesquels on ne saurait vouloir être associés.

« On est très clivés, vous savez. Je veux dire, moi, je vois les mecs de l'UMP là, qui pensent que les femmes devraient être à la maison... Ce n'est pas que je les déteste, humainement, mais je n'ai rien à leur dire. Guy Geoffroy, je le tutoie, je lui fais la bise... C'est le seul d'ailleurs ! »

[Entretien avec Ségolène Neuville, députée socialiste membre de la Délégation de 2012 à 2014, 26 février 2014, Paris]

On peut probablement lire dans ces éléments une conséquence de la situation d'entretien : dans une discussion avec quelqu'un – jeune, issu du monde académique, probablement féministe – facilement codé comme de gauche, il est possible que l'on essaie de se montrer comme un allié. C'est d'autant plus le cas sur la question des droits des femmes, sur lesquels la gauche semble détenir une sorte de supériorité politique et morale, que l'on essaie de s'attribuer également, et pour se différencier de collègues de droite qui – on le sait – ne sont en comparaison pas toujours progressistes sur la question. Cela ne semble, cependant, pas tout à fait suffisant pour expliquer que les parlementaires de gauche considèrent également ces élus comme des alliés voire des amis, ni pour expliquer les rejets les plus marqués – comme le fait de quitter le parti par exemple. Les raisons de ces positionnements singuliers sont difficiles à trancher avec certitude, mais des hypothèses peuvent être faites au regard de la socialisation des parlementaires concernés. Ainsi, leur milieu professionnel d'origine peut être évoqué : Marie-Jo Zimmermann comme Guy

Geoffroy ont fait carrière dans l'Education nationale, milieu dont on connaît l'ancrage historique à gauche³⁴¹ et auxquels ils semblent très attachés. Ils ne sont pas les seuls à avoir exercés au sein de la fonction publique. Bérange Poletti, qui n'a pas été interviewée pour ce travail mais fait partie des noms de députés de droite qui apparaissent parmi les députés mobilisés, est issue de la fonction publique hospitalière, où elle a exercé longtemps comme sage-femme. Françoise Guégot, dont on a pu parler également, est docteure en informatique. Après avoir exercé un temps dans des entreprises privées, elle se rapproche du monde de la recherche et dirige un département d'informatique.

Le mode d'apprentissage de la politique est probablement également en cause. Marie-Jo Zimmermann évoque ainsi, en des termes très clairs, son ignorance de nombreuses questions lorsqu'elle arrive à l'Assemblée nationale. Placée au contact de femmes de gauche, ce sont elles qui lui pointent les combats à mener :

« Mais tout ça, c'était des gens de gauche ! [...] Moi, j'étais tellement néophyte, j'avais besoin de tout le monde. [...] Ces femmes-là, elles m'ont appris. [...] Et ça, ça a été quelque chose d'exceptionnel pour moi. »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP-LR de la Délégation de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

Alain Gournac évoque, avec un degré de reconnaissance similaire, l'influence du patronage de Lucien Neuwirth dans son parcours politique : nouvellement élu sénateur en 1995, Alain Gournac est en effet pris en affection par le vieux sénateur RPR, qui l'associe à ses travaux sur les soins palliatifs et la fin de vie. Or, Lucien Neuwirth est un homme de droite particulier, auteur notamment de la loi de 1967 autorisant la contraception, qu'il avait défendu contre une large partie de son groupe politique à l'époque. Alain Gournac affirme en entretien que si cet illustre mentor – « *une star* » – l'a aidé à obtenir du crédit au sein de leur groupe parlementaire, il lui a également appris une manière de faire de la politique : « *Ça m'a surtout aidé à respecter, et faire respecter, ce que je faisais* », quand bien même c'était « *différent* ».

Le titre de cet encadré est volontairement provocateur : il est bien évident que les députés de droite ne sont pas de gauche. Les nombreuses querelles qu'ils racontent avec les parlementaires de gauche – aussi bien sur le fond que sur la forme, sur les droits des femmes ou sur nombre d'autres sujets – le montrent bien assez, et on aura l'occasion d'en voir des exemples dans les chapitres qui suivent. Néanmoins, on pense que l'on manque une partie de l'explication de leur engagement si l'on ne prend pas en compte cette particularité qui est la leur : cette socialisation un tout petit peu décalée qui les affuble d'un léger inconfort de position, qui les place parfois en porte-à-faux du reste de leur groupe politique. On comprend, en les écoutant, qu'il y a pour eux quelque chose de plaisant – presque de

³⁴¹ Alexis Spire, « Les effets politiques des transformations du corps enseignant », *Revue française de pédagogie*, n°170, 2010, p. 61-72.

détendant – à évoluer dans un espace qui correspond à certaines dispositions qu'ils ne partagent pas forcément avec leurs collègues de groupe.

« Et puis après, je suis resté [à la Délégation] parce que je m'y suis senti bien quoi ! C'est tout. [...] Ce n'est pas si fréquent, et il faut se faire plaisir dans la vie ».

[Entretien avec Alain Gournac, ancien sénateur UMP-LR, membre de la Délégation de 1999 à 2017, 25 octobre 2018, Paris]

Néanmoins, on arguera que, de droite ou de gauche, l'investissement dans la Délégation peut aussi être expliqué par le fait qu'il s'agit, fondamentalement, d'un espace féminin.

C – Un espace féminin propices aux conversions

Du fait du sujet traité, et surtout de la manière dont sont choisis les députés qui siègent à la Délégation, cet espace est en effet avant tout un espace largement féminisé, au milieu d'une Assemblée majoritairement masculine. Cette caractéristique, en elle-même, n'est pas sans intérêt pour les femmes qui s'y impliquent.

La Délégation est avant tout un espace où l'on peut parler d'égalité des sexes. C'est même ce qui en est attendu. Parce qu'une partie de ses membres sont déjà spécialistes de ces questions, le fait pour eux de se retrouver, et d'échanger avec d'autres personnes qui, y compris siégeant de l'autre côté de l'hémicycle, partagent au moins la même compréhension des problématiques liées à l'égalité des sexes, s'avère plutôt facile.

« Qu° : De ce que vous me dites, j'ai plutôt l'impression que la Délégation a été rapidement ce que vous vouliez qu'elle soit, qu'elle a tout de suite rempli la mission que vous aviez imaginée pour elle.

Réponse : Oui, parce qu'on avait toute ce passé, de militantes, politiques pour la plupart, associatives pour certaines, mais d'abord politiques. On avait toute une expérience politique et féministe.

Qu° : Ça doit être plus facile pour travailler en commun.

Réponse : Oui oui.

Qu° : Y compris avec des collègues de l'opposition ?

Réponse : Oui, pour certaines, il y avait Roseline Bachelot, Marie-Jo Zimmermann... Ce sont des femmes qui avaient une expérience politique et féministe, oui. Pas toutes ! [...] on était vraiment une équipe de filles très engagées, très chouettes. »

[Entretien avec Martine Lignières-Cassou, présidente socialiste de la Délégation de 1999 à 2002, 20 octobre 2018, Paris]

Mais toutes les membres ne sont pas d'ores et déjà des spécialistes en entrant à la Délégation. Il semble cependant que pour certaines, l'entrée à la Délégation ait agi comme un véritable processus de conversion politique qui, en leur faisant découvrir une autre manière d'appréhender les questions d'égalité des sexes, va les intéresser durablement à cette thématique.

On a par exemple, plus haut, pu citer Françoise Gugéot : cette députée UMP, nouvellement élue en 2007, se voit proposer une nomination à la Délégation aux Droits des femmes, alors que c'est un sujet qui ne l'intéresse pas. Considérant de prime abord la démarche de son groupe comme sexiste, elle qui n'a pas l'impression d'avoir personnellement souffert d'un quelconque plafond de verre décide néanmoins d'accepter la nomination.

« J'ai un parcours qui n'est... pas du tout atypique, mais enfin j'ai quand même fait une formation, une école d'ingénieur³⁴², en plus j'ai bossé sur le domaine du numérique, je me suis retrouvée maire assez tôt, et donc... Bon, je n'ai jamais eu tellement le sentiment d'une vraie... Enfin je n'ai jamais vraiment voulu voir qu'il y avait une vraie problématique, notamment sur l'accès aux postes à responsabilités des femmes. Quand je suis arrivée à l'Assemblée, on était à l'époque je crois... Je crois moins de 15% ? On m'a dit : « Ben ce serait bien que tu rentres à la Délégation droits des femmes ». Alors moi j'ai dit « Bon... Voilà, quand même, c'est pas parce que je suis une femme qu'il faut... ». Et puis j'ai un peu réfléchi, et je me suis dit finalement, si les gens comme moi n'y vont pas... Comment les choses pourront avancer ? Donc j'ai accepté d'y aller. »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, 17 janvier 2020, Rouen]

Françoise Guégot ne semble pas se rendre aux premières réunions de la Délégation – et de fait la première réunion dont elle se souvient n'intervient que plusieurs mois après le début de la législature. Cet intérêt, en revanche, inexistant au premier abord, va s'accroître avec le temps, notamment grâce aux auditions de la Délégation, qui vont progressivement lui dévoiler l'existence de problèmes liés à l'égalité des sexes, et lui faire entamer un retour réflexif sur son parcours et ses propres expériences en tant que femme. C'est alors sa vision du monde, mais aussi sa vision d'elle-même et de ce qu'a été sa vie jusqu'à cette date, qui se trouvent changées.

³⁴² Ce choix d'orientation, en lui-même, révèle un rapport particulier aux assignations genrées, et une socialisation probablement partiellement masculine par certains abords, mais dont on n'a échoué à retrouver précisément les racines chez cette fille de chef d'entreprise, cadette d'une fratrie de deux. Voir pour plus de détails Catherine Marry, *Les femmes ingénieurs. Une révolution respectueuse*, Paris, Belin, 2004, 288 pages.

« Et alors, je m'en rappellerai toujours : la première réunion qu'on a eu à la Délégation droits des femmes, [...] c'était une femme qui venait nous présenter les résultats d'une étude qui avait été faite dans les écoles primaires, sur la différenciation de notation des filles et des garçons³⁴³. Et franchement, je suis restée un peu scotchée à mon siège en apprenant les différenciations qui étaient faites, pour la plupart par des femmes elles-mêmes puisque le corps enseignant est majoritairement féminin, et là, je me suis dit : « Il y a quand même un problème ». Et à partir de ce moment-là, il faut reconnaître que j'ai commencé un peu à faire – et je pense que je ne suis pas la seule [...] – à faire un peu un retour arrière sur mon parcours, où je me suis quand même aperçue qu'à certains moments stratégiques de mon parcours, notamment professionnel, il y a des choses qui n'avaient pas pu se faire, probablement liées au fait que j'étais une femme. Enfin même certainement liées au fait que j'étais une femme. [...] Je me suis rappelée d'un entretien que j'avais eu avec soi-disant la psychologue d'IBM, qui m'avait un peu rayonnée... Elle me demande : « Pourquoi vous voulez rentrer dans l'entreprise ? », alors je lui explique. Elle m'avait interrogée sur ma situation familiale, et je fais aussi partie peut-être des quelques exceptions parce que je me suis mariée à 20 ans, avec quelqu'un qui était chirurgien-dentiste, donc une profession très sédentaire forcément. Et là, la fille m'a éclaté de rire au visage en disant : « Mais comment vous croyez qu'on va investir sur quelqu'un comme vous : à 22 ans, déjà mariée ? Vous allez faire des enfants ! » etc. Et j'étais partie assez vexée, mais je ne sais pas pourquoi, j'avais dû mettre ça dans un coin de ma tête... »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, 17 janvier 2020, Rouen]

Au-delà de ce changement de vision de soi-même, ce sont également ses pratiques quotidiennes³⁴⁴ en tant que députée et femme politique qui se modifient progressivement, son investissement dans la Délégation s'accroissant tout au long de la XIII^{ème} législature : d'une présence discrète, du témoignage de Guy Geoffroy par exemple et comme le montrent les comptes-rendus de l'époque, en début de législature, elle prend de plus en plus de place dans les réunions, jusqu'à la prise en charge d'un rapport sur les inégalités professionnelles dans la fonction publique, qui débouche sur une modification législative importante en fin de législature. Guy Geoffroy la qualifie de présence « déterminante », et décrit son action, en fin de législature, comme celle d'un « élément de sensibilisation de notre groupe [politique] »³⁴⁵. Elle explique par ailleurs comment sa perception se modifie au fur et

³⁴³ On pense qu'il s'agit vraisemblablement de la séance du 29 janvier 2008 à 17 heures, qui organise l'audition de Claudine Roger, ancienne inspectrice d'académie et médiatrice de l'académie de Reims.

³⁴⁴ Changement du discours sur soi et changement de pratiques : on retrouve là les deux aspects de la notion de « conversion » mis en avant par Muriel Darmon dans Muriel Darmon, « Sociologie de la conversion. Socialisation et transformations individuelles », in Claudine Burton-Jeangros et Christoph Maeder (dir.), *Identité et transformation des modes de vie*, Zurich, Seismo, 2011, p. 64-84.

³⁴⁵ Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, le 29 janvier 2020,

à mesure qu'elle gagne en connaissances sur les problématiques d'égalité des sexes, au point de savoir repérer, dans des discours qui nient les inégalités, une part d'auto-aveuglement qu'elle avait elle-même autrefois.

« Mais c'est vrai qu'on a tendance à zapper, ou à mettre de côté ces éléments-là. Et bien plus tard, quand j'ai été parlementaire en mission sur l'égalité professionnelle dans la fonction publique, j'ai fait quelques auditions de grandes personnalités, notamment dans la police, je m'en rappellerai toujours, je ne veux pas la citer mais... D'une femme, je l'interroge, et pareil ! Elle me dit : « Non, non, moi il n'y a aucun problème, ma carrière s'est déroulée etc... ». Et puis au bout d'un quart d'heure, [...] je lui dis : « Mais alors votre vie personnelle ? Vous avez eu des enfants ? ». Et là elle me dit : « Alors oui, j'ai une fille ! Mais je n'en ai eu qu'une, parce que ça a été une telle galère quand j'ai été enceinte ! ». Et voilà. C'est exactement la même... Je pense qu'on a une espèce de défense où on se dit... [...] Et souvent quand je rencontre des femmes, mêmes des jeunes, qui me disent : « Oh là là, mais ça ce n'est plus un problème ! », je pense à ça. Parce que je sais que très souvent, on a ce genre de réactions quand on ne connaît pas les sujets, quand on n'a pas des éléments factuels qui nous démontrent par A+B qu'il y a quand même un problème, et qu'il y a toujours un problème. »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, 17 janvier 2020, Rouen]

Ce cas particulier d' enrôlement progressif, par la Délégation, dans les problématiques d'égalité des sexes – et en définitive de « conversion » militante – n'est pas unique. A sa manière, Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation aux droits des femmes pendant dix ans et membre pendant dix-huit ans, a aussi été « convertie » aux droits des femmes. On a pu déjà décrire, plus haut, à la fois sa volonté de ne pas être présentée comme féministe mais aussi sa conviction – à l'époque – que les problèmes d'égalité appartenaient au passé. C'est au sein de la Délégation mais aussi de l'Observatoire pour la Parité, dont elle prend la tête en 2002, qu'elle rencontre des militantes féministes au contact desquelles sa vision du monde est profondément transformée. Souhaitant faire partager ces moments à d'autres membres de la Délégation, elle organise régulièrement au cours de ses deux mandats des auditions avec les personnalités politiques mais aussi les chercheuses et universitaires à qui elle doit ces éclairages, dans le but de susciter la même prise de conscience transformatrice chez d'autres parlementaires.

« Parce que vous savez, quand vous êtes complètement néophyte de ces questions – parce que moi, je l'étais sur les questions des femmes ! [...] Et si vous voulez, quand elles m'ont accueillie, elles se sont dit : « Oh la la ! ». [...] Bon, elles ont été très gentilles ! Mais au début elles étaient... Très en

retrait par rapport à moi, [...] mais j'avais besoin de tout le monde. [...] Parce que, vous voyez, elles avaient une façon de m'exposer les raisons de leur combat qui faisaient que, quelque part, je me suis emparée de leur combat. Et ça, ça a été quelque chose d'exceptionnel pour moi. »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation de 2002 à 2012 et rapporteure générale de l'Observatoire de la parité de 2002 à 2010, 26 novembre 2019, Paris]

Ces moments d'apprentissage, s'ils sont utiles pour les députés pour leur permettre de remplir leur mission au moment où elle leur a été donnée, ne disparaissent pas au moment où ils quittent leurs fonctions. Ces intérêts nouvellement acquis sont alors durables, et intégrés par beaucoup d'entre eux dans leurs pratiques postérieures. Par exemple, une fois son mandat de parlementaire terminé, Françoise Guégot se consacre à la vice-présidence de la région Normandie, pour laquelle elle est responsable de l'enseignement supérieur. Dans ce cadre, elle garde une attention particulière aux inégalités de genre dans l'éducation. Elle conserve également un discours construit et étayé sur la question, et montre une connaissance extensive des initiatives existantes sur son territoire en matière de droits des femmes, qu'il s'agisse de regretter la vacuité des événements liés au Grenelle sur les violences conjugales organisé en 2019 ou de louer l'investissement d'un procureur de la République pour la création d'une cellule d'accueil des victimes dix ans plus tôt. Elle juge, enfin, son passage à la Délégation comme important pour sa carrière.

« A la région je porte ces questions-là, on essaie d'avancer, là j'ai lancé un gros projet il y a deux ans sur ce qu'on appelle la CSTI, c'est-à-dire tout ce qui est la Culture Scientifique, Technique et Industrielle. On a éminemment une difficulté sur la présence des femmes, et toute l'orientation de la CSTI qu'on fait aujourd'hui, la priorité c'est la déclinaison métier, montrer ce qui se passe dans notre région, et aussi le volet égalité femmes-hommes. Donc j'essaie de rester, de continuer à avoir ce regard-là, et je pense qu'il n'y a vraiment pas de pente naturelle. »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, 17 janvier 2020, Rouen]

Les exemples de conversion aussi drastique parmi les anciens membres de la Délégation demeurent des cas isolés, mais cette sensibilité accrue aux questions de genre se retrouve, à des degrés divers selon l'implication de chacun et son déficit de connaissances initial, de manière plus ou moins sensible chez une grande partie des enquêtés. La découverte du sujet de la prostitution, sous la XIV^{ème} législature, est en effet souvent mise en avant comme un élément nouveau dans leur parcours.

Le fait, également, que la Délégation soit majoritairement constituée de femmes est probablement une raison pour laquelle le passage à la Délégation peut avoir ce type d'effet

sur certains de ses membres : les femmes sont *a priori* plus disposées à vivre ce changement de regard. En effet, les discours qui sont tenus sur les problématiques d'égalité des sexes entrent en résonance avec des expériences personnellement vécues, et viennent donner à la fois du sens mais également un écho politique et une légitimation à des difficultés antérieurement perçues comme personnelles. Ce faisant, ces discussions viennent structurer de nouveaux positionnements idéologiques et de nouvelles revendications.

Encadré 12 : Les hommes de la Délégation aux droits des femmes – Le perpétuel inconfort du genre

Si les femmes sont plus fréquemment assignées à la Délégation, on trouve cependant des hommes parmi la Délégation, et quelques-uns parmi les membres régulièrement impliqués. Leur engagement, en réalité, suit les mêmes logiques que leurs collègues féminines : un intérêt de longue date pour la question, parfois venu de leur trajectoire professionnelle ou personnelle, ou un effet de conversion intervenu après avoir été nommé un peu par hasard à la Délégation. Cependant, une fois ceci dit, ils n'en restent pas moins des hommes qui prennent en charge un sujet perçu à l'Assemblée comme un sujet de « bonnes femmes », largement investi par des femmes. Et les conséquences, pour eux, de ce positionnement particulier dans l'institution se ressentent dans la manière dont ils se présentent en entretien.

En effet, les entretiens avec les parlementaires hommes tendent à plus facilement dévier vers leur vie personnelle, et s'accompagner d'anecdotes concernant leurs épouses, leurs filles, leurs mères... Mais également s'appuyer, parfois lourdement, sur la dénonciation des comportements sexistes de leurs collègues, en se plaçant dans le même mouvement en opposition radicale aux comportements dénoncés. Les importantes précautions de langage, notamment autour des concepts comme féminisme, droits des femmes etc, sont très perceptibles.

Cette avalanche maladroite d'auto-justifications et de preuves d'allégeance à l'égalité des sexes tend à prouver l'illégitimité de leur engagement : s'il semble, comme on a pu le dire plus haut, normal, « naturel », pour des femmes de traiter d'égalité des sexes, y compris pour celles qui n'ont pas d'intérêt spécifique pour la question, ce n'est pas un comportement perçu comme normal pour un parlementaire homme. Au contraire, c'est un engagement atypique, dont il est attendu qu'il soit précisément justifié et étayé. Devant une chercheuse femme, supposée donc « naturellement » plus compétente sur ces questions, cela suscite une forme d'escalade des justifications, chacune ne semblant jamais épuiser l'éventail infini des bonnes raisons de s'intéresser à ces questions. Elle permet donc de soutenir l'hypothèse d'un sujet dévalorisé et d'un investissement peu légitime, *a fortiori* pour les parlementaires masculins.

D'autre part, cette justification, chez les hommes, prend la forme spécifique de l'invocation de l'amour porté à d'autres femmes. Epouses, mères, ou filles³⁴⁶, l'argument du cercle familial semble être presque le seul à pouvoir être audible, avec celui d'avoir été personnellement témoin d'une situation problématique en tant qu'élu local (prostitution dans sa commune, femmes battues, mères célibataires insolubles...).

*« J'ai vu trop de malheurs, trop de difficultés, pendant mon expérience du milieu rural. Vous savez, les propriétaires terriens, il n'y a pas si longtemps, ils avaient encore le droit de cuissage... Quand on sait ça... [...] Moi je n'ai jamais supporté les types qui tapaient. Et j'en suis venu aux mains ! [...] Il m'est arrivé une fois, le type il ouvre la porte, il était à moitié habillé, hurlant, sa femme avait une tête comme ça, il vient sur moi menaçant, j'ai été plus rapide que lui, c'est lui qui en a pris une. [...] On a réussi à le faire mettre en taule. Mais bon avec tous les problèmes qui viennent après... [...] Et puis dans l'histoire de ma famille, j'ai une arrière-grand-mère qui a débarqué à Toulon, elle était bretonne, elle ne parlait pas français ou très peu, elle est arrivée en sabots et en coiffe, son mari était sous-officier dans la marine, et elle a appris le français, elle a passé le certificat d'études, et elle était suffragette ! *rires* C'était, paraît-il, une sacrée bonne femme, alors en souvenir d'elle... »*

[Entretien avec Jacques Floch, député socialiste membre de la Délégation de 1999 à 2002, 2 octobre 2018, Rezé]

« Je viens d'une famille modeste, je suis le sixième de neuf enfants, et mes parents, que ce soit mon père ou ma mère, n'ont jamais fait de différence. Pour ma mère, ses filles valaient autant que ses fils, vous voyez ? Elle avait cette intelligence. »

[Entretien avec Alain Gournac, sénateur UMP-LR membre de la Délégation de 1999 à 2017, 25 octobre 2018, Paris]

« Quand je vois mon fils aujourd'hui, il fait le repassage, il fait le ménage, au même titre que son épouse ! »

[Entretien avec Patrick Gélard, membre UMP-LR de la Délégation de 1999 à 2014, Sainte Adresse, 30 novembre 2018]

Aucun parlementaire homme ne justifie son intérêt par rapport à une situation qui serait considérée comme globalement problématique, comme un problème d'organisation sociale systémique, alors que les femmes le font quasi-systématiquement. Le discours dominant au sein de l'institution semble donc ramener l'intérêt pour l'égalité des sexes à un problème individuel, familial, mais pas à un problème proprement social, et donc politique,

³⁴⁶ La profondeur de cette idée que la défense des droits des femmes va nécessairement de pair avec le fait d'aimer les femmes se mesure parfois directement, lorsque des enquêtés s'étonnent de trouver des parlementaires homosexuels investis sur la question de l'égalité des sexes. On pense par exemple à cette remarque, d'Alain Gournac : « J'avais un ami au sein du groupe, un homosexuel, et ce qui était marrant c'est qu'il était homosexuel ET très intéressé par les droits des femmes, c'est paradoxal hein ? ». Entretien avec Alain Gournac, sénateur UMP-LR membre de la Délégation de 1999 à 2017, 25 octobre 2018, Paris.

ce qui peut expliquer aussi son placement au bas de la hiérarchie des sujets valorisés au sein du Parlement.

Par ailleurs, l'extraordinaire maladresse avec laquelle une grande partie de ces arguments sont avancés, alors même que certains de ces acteurs ont siégé avec assiduité pendant quinze ans, voire plus, dans une institution dédiée aux droits des femmes, nous donne également une information difficile à mesurer autrement : l'éloignement des ancrages sociaux de ces hommes, sincèrement investis par ailleurs, d'avec les milieux féministes, diplômés, féminins, citadins, singulièrement plus jeunes qu'ils ne le sont. Les précautions qu'ils prennent, face à la chercheuse qu'ils étiquettent comme étant issue de ces milieux, témoignent du sentiment d'illégitimité qu'ils ressentent face à leur maîtrise lacunaire des concepts et des outils « féministes », et les « erreurs » qu'ils font dans leur discours montrent à quel point. Ainsi, un sénateur voulant décrire des adversaires politiques fortes, les animalise et sexualise immédiatement, d'une manière qui se veut être un compliment en les qualifiant de « *une véritable tigresse, pour défendre son institution ! Pas pire que la défenseuse des droits des enfants [...] qui elle était une panthère, noire ! Pas une tigresse, effrayante ! Il a fallu que je me fasse presque protéger par les administrateurs du Sénat, tellement elles étaient remontées !* »³⁴⁷. Un autre compare sa vision de l'égalité des sexes à la complémentarité entre une fourchette et un couteau, tout en repérant chez ses adversaires des tendances supposément misandres : « *C'est une femme méchante, agressive, à rabaisser les hommes... Mais ce n'est pas en rabaisant les hommes qu'on fait monter les femmes !* »³⁴⁸. Deux autres sont incapables de se positionner comme féministe ou non, semblant présenter de réelles difficultés de compréhension du concept et ne pas être capable de mesurer s'il est approprié ou non, pour des hommes, de s'en réclamer. Deux, enfin, refusent frontalement l'étiquette, perçue comme excessive, et se réclament au contraire de « l'égalité entre les sexes ».

Ces précautions de langage inégalement habiles témoignent par ailleurs d'une crainte, celle d'être confondu dans le camp des « méchants » par une maladresse. On en apprend sans doute ainsi davantage, en creux, sur les raisons pour lesquelles les hommes parlementaires ne s'investissent pas davantage sur la question de l'égalité des sexes : dévalorisé en interne, le sujet est également perçu à l'échelle individuelle comme politiquement miné et potentiellement nuisible pour eux. En dehors d'un comportement exemplaire et calqué sur les milieux féministes traditionnels, qu'ils savent pour certains ne pas pouvoir imiter, il ne semble pas y avoir de salut. Cette crainte d'un faux-pas qui exclurait immédiatement son auteur du groupe des « bons » est d'autant plus importante que les enquêtés sont éloignés de ces milieux : c'est ainsi chez Guy Geoffroy, qui est sensiblement plus jeune, plus impliqué que les autres enquêtés, et issu d'un parcours professionnel un peu différent, que ces tendances sont les moins perceptibles.

³⁴⁷ Entretien avec Patrick Gélard, membre UMP-LR de la Délégation de 1999 à 2014, Sainte Adresse, 30 novembre 2018.

³⁴⁸ Entretien avec Alain Gournac, sénateur UMP-LR membre de la Délégation de 1999 à 2017, 25 octobre 2018, Paris.

Ces justifications sont d'ailleurs enfin une manière de compenser leurs propres manquements sur le plan de l'égalité des sexes. Dans un espace social aussi marqué par une différence genrée, les parlementaires hommes impliqués, malgré la sincérité de leurs engagements politiques, en faveur de l'égalité des sexes, n'en restent pas moins des hommes, et par conséquent pris également dans un rôle contradictoire avec celui de défenseur de l'égalité. L'Assemblée nationale est un milieu qui s'est construit comme un entre-soi masculin³⁴⁹, et dont l'ambiance sexiste est régulièrement évoquée dans les entretiens, notamment avec les collaboratrices parlementaires. Pas seulement combattants pour l'égalité femmes-hommes, ces enquêtés participent également, par leurs comportements quotidiens, à l'entretien de l'ordre social genré qu'ils affirment par ailleurs vouloir modifier³⁵⁰. Certains enquêtés le relèvent par ailleurs eux-mêmes, pointant une éducation qui ne les a pas préparés à être irréprochables sur ces questions, ou avouant à demi-mots le poids que leur carrière politique a fait peser sur leurs épouses. On peut peut-être voir dans cet inconfort une autre raison de cette illégitimité qui leur paraît réclamer des témoignages de bonne foi.

Malgré cette distance permanente que l'on ressent dans leur position – et qui est aussi étayée par le fait que les femmes députées mentionnent perpétuellement leurs absences aux réunions – les enquêtés hommes sont aussi ceux qui rapportent le plus de situations dans lesquelles un ou plusieurs collègues leur reprochent directement leur engagement, parfois en des termes un peu brutaux, quand les femmes rapportent plus de condescendance et d'ignorance que de confrontation réelle avec les membres de leur groupe. Plus difficilement investis sur les questions d'égalité des sexes, il semble que cet investissement soit aussi, pour les hommes, moins compréhensible et donc moins pardonnable que pour les parlementaires femmes. A ce titre, on peut dire que les membres hommes de la Délégation se situent très fréquemment dans une certaine forme d'inconfort de genre.

Mais ce n'est pas le seul aspect particulier de la Délégation qui favorise la participation des femmes. On le sait, les carrières de femmes en politique tendent à être plus compliquées que celles des hommes : elles performant en moyenne moins bien électoralement³⁵¹, ont souvent des carrières plus courtes³⁵², sont parfois justement choisies

³⁴⁹ C'est notamment ce que démontre Delphine Gardey, *Les Linges du Palais Bourbon*, op. cit.

³⁵⁰ Une anecdote de terrain nous paraît éclairante ici : en entretien autour d'un déjeuner avec un enquêté, ses collègues nous interrompent pour le saluer. Commencant à discuter de l'actualité politique du jour, un des collègues se met alors à filer une métaphore comparant des négociations politiques à une série d'actes sexuels graphiquement décrits, sous les rires des autres, et malgré la gêne de notre enquêté, qui peine à le faire s'interrompre, avant de s'excuser – après leur départ – de leur comportement. La gêne de la situation, ici, ne relève pas de l'interaction, qui semble tout à fait quotidienne pour ces hommes, mais bien du fait qu'il y ait eu un témoin, et *a fortiori* un témoin avec des questions sur l'égalité des sexes.

³⁵¹ Par exemple, Jocelyn Evans et Gilles Ivaldi, « An atypical 'honeymoon' election? Contextual and strategic opportunities in the 2017 French legislative elections », *French Politics*, 15, 2017, p. 322-339.

³⁵² Par exemple, Catherine Achin, Sandrine Lévêque, « La parité sous contrôle. Égalité des sexes et

pour leur peu d'expérience³⁵³... Par ailleurs, les attendus du métier politique entrent régulièrement en conflit avec la socialisation genrée. La prise de parole en public, par exemple, est montrée comme un obstacle³⁵⁴, comme le fait de devoir s'imposer pour obtenir un rapport. Au sein de la Délégation, ces obstacles s'estompent. Dans les réunions, très peu fréquentées, la prise de parole est plus libre, moins concurrentielle, et moins fréquemment interrompue par des hommes qui, le plus souvent, sont entièrement absents. Les rapports à produire sont plus nombreux que le nombre de volontaires, et leur enjeu est bien moins important que celui des rapports de commissions. Sur le plan, *stricto sensu*, des ressentis, le stress et l'angoisse y sont logiquement bien moindres. La Délégation est donc un espace tout à fait adapté, pour les femmes nouvellement élues qui constituent la majorité de ses membres, pour se familiariser avec la vie parlementaire dans un espace relativement « protégé » des contraintes habituelles. On argumentera dans une seconde section que l'investissement dans l'activité de la Délégation sert ainsi d'apprentissage du métier parlementaire, de formation « de rattrapage », qui permet ensuite à ces députées d'exister et de créer leur place au sein de l'Assemblée. A ce titre, aussi, elle constitue un investissement potentiellement intéressant pour ses membres.

La Délégation, parce qu'elle est un espace marginal au sein de l'Assemblée nationale, bénéficie donc d'un recrutement hétéroclite, qui réunit à la fois des experts de la question et de parfaits néophytes, des députés sensibilisés à ces questions par le combat politique, par l'expérience personnelle, ou pas du tout, mais pour beaucoup des députés de second rang, avec une ampleur politique toute relative. De manière assez logique, ces différents parlementaires s'impliquent différemment dans cet espace. Si quelques-uns y passent plusieurs mandats, en se rendant régulièrement aux réunions – principalement des députés de gauche, principalement des femmes – et voient parfois leur vision du monde transformée par leur passage à la Délégation, la plupart ne se déplace que ponctuellement, lorsqu'il est poli de le faire ou que la réunion représente un intérêt particulier pour être retraduite dans d'autres espaces parlementaires. Cependant, pour celles et ceux qui s'y impliquent, au moins marginalement, la Délégation représente une opportunité non-négligeable de s'entraîner à être parlementaire et de se construire une spécialisation, susceptible de déboucher sur des

clôture du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n° 204, 2014, p. 118-137, ou Valentin Behr et Sébastien Michon, « Les facteurs sociaux des carrières politiques des femmes ministres. Une féminisation en trompe-l'œil », *Genèses*, vol. 3, n° 96, 2014, p. 132-156.

³⁵³ Voir par exemple Delphine Dulong, « Au-dedans et en dehors », *op. cit.*, p. 260 et 261 notamment.

³⁵⁴ Par exemple dans Delphine Dulong et Frédérique Matonti, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? L'apprentissage des rôles au Conseil régional d'île-de-France », *Sociétés & Représentations*, vol. 24, no. 2, 2007, p. 251-267.

opportunités de carrière qui, si elles demeurent marginales, sont néanmoins probablement plus intéressantes que ce que beaucoup de ces parlementaires « du rang » peuvent espérer.

Section 2 : La spécialisation progressive – Un atout important pour les parlementaires prêts à jouer le jeu

La spécialisation dans un domaine particulier est une étape importante de la trajectoire d'un parlementaire. Ainsi que le décrit par exemple Olivier Rozenberg : « *“Se spécialiser pour exister” : la formule est répétée à l’envi au Palais-Bourbon comme au Palais du Luxembourg. Elle suggère que la continuité du travail dans un secteur circonscrit constitue la meilleure voie d’accès à l’influence, aux journalistes et aux ministères. Cette conviction s’appuie sur une conception des politiques publiques comme systèmes complexes au sein desquels seules la connaissance et la persévérance permettent d’agir. Être crédité de l’image de spécialiste permet également de sortir de l’indistinction de la masse des députés de base. L’imputation d’une expertise sur tel ou tel secteur se révèle donc particulièrement cruciale compte tenu de ces dimensions identitaires et stratégiques* »³⁵⁵. Or, on l’a dit, l’Assemblée nationale est organisée de telle manière, et la compétition est telle, que les possibilités de se mettre en avant pour apparaître comme spécialiste sont rares. S’investir dans la Délégation aux droits des femmes offre cependant des opportunités de visibilité, aussi bien au sein de l’Assemblée nationale et auprès des collègues (**§1**), qu’en dehors et auprès des électeurs (**§2**), pour celles et ceux qui veulent bien s’en saisir, ce qui tend alors à leur construire une image d’experts dans le domaine de l’égalité des sexes, et à contribuer à une forme de spécialisation.

Paragraphe 1 : Un investissement rentable dans le monde parlementaire

La participation aux activités de la Délégation aux droits des femmes offre des occasions de s’illustrer au sein même de la Délégation (**A**) et de se forger une réputation de défenseur de l’égalité des sexes, laquelle crée alors d’autres opportunités, au sein de l’Assemblée de manière plus générale (**B**). Pour les parlementaires qui poussent le plus loin la spécialisation, leur position tend à attirer les acteurs – notamment associatifs – les plus impliqués. En proposant de mettre leur expertise à leur service en travaillant comme collaborateurs, ces derniers tendent à accentuer encore davantage la spécialisation des députés (**C**).

³⁵⁵ Olivier Rozenber, *Les députés français et l’Europe*, op. cit., p.257.

A – Les « trophées » liés à l'activité de la Délégation, ou l'auto-production des occasions d'agir en parlementaire

Dans un contexte général où l'activité des parlementaires – et plutôt leur absence d'activité – est décrite et mesurée quotidiennement par des sites internet qui produisent un classement permanent des députés³⁵⁶, dans un contexte parlementaire où de nombreux *backbenchers* peinent aussi à ne pas s'ennuyer, l'implication au sein de la Délégation, comme au sein de toute instance parlementaire, est source de rétributions symboliques. Sous la forme d'occasions de participer, voire d'approfondir un sujet, qui se matérialisent quantitativement ensuite par des interventions et des signatures de rapports parlementaires. Ces éléments permettent aux députés de donner du sens à leur activité, de leur donner un but à poursuivre, mais leur donnent également l'occasion d'apprendre les subtilités du métier parlementaire, et par la suite des occasions de publiciser cette implication, et ainsi de se poser comme des parlementaires actifs, à l'opposé de l'image repoussoir du député peu présent et peu engagé contre laquelle ils semblent parfois avoir l'impression d'être comparés.

Dans le cas de la Délégation, ces rétributions demeurent des rétributions de second ordre, mais qui prennent de l'importance pour des parlementaires qui ne peuvent nécessairement prétendre à beaucoup mieux. Ainsi par exemple, le site *nosdeputes.fr* comptant les prises de parole dans les Délégations comme des prises de parole « en commission », les présidentes de la Délégation des XIII^{ème} et XIV^{ème} législatures³⁵⁷ apparaissent très haut dans le tableau si l'on classe les députés par participation aux réunions de commission : 9^{ème} sur 577 pour Marie-Jo Zimmermann, 7^{ème} sur 577 pour Catherine Coutelle. En revanche, si on reclasse les députés en fonction de leur nombre de discours prononcés dans l'hémicycle, au cours des séances publiques, les deux députées apparaissent beaucoup plus bas dans le classement, plutôt dans le milieu de peloton. Si elles peuvent, statutairement, prendre toute la place dans les réunions de la Délégation, la même ampleur ne leur est pas possible dans l'hémicycle. De la même manière, elles apparaissent toutes les deux assez bas en termes de nombre de questions posées à l'oral lors de la séance de questions au gouvernement, rituel contrôlé par les partis politiques et qui tendent à favoriser

³⁵⁶ Sur des sites comme *nosdeputes.fr* par exemple, à partir des données publiées par l'Assemblée nationale.

Pour une réflexion sur quelques conséquences de ces mesures sur l'activité parlementaire, voir Claire Bloquet, « Twenty Years of Attempts at Reforming Committees », *art. cit.*

³⁵⁷ Dans le développement qui suit, seules les XIII^{ème} et XIV^{ème} législatures sont considérées, car ce sont les seules pour lesquelles les données, *via* *nosdeputes.fr*, sont aisément accessibles et comparables pour l'ensemble des députés à cette période. La période s'étalant sur dix ans et comprenant une alternance, cela ne nous semble pas poser de graves problèmes méthodologiques.

les députés qui ont plus de capital politique, lors de la législature où elles étaient présidente³⁵⁸.

Mais au-delà du nombre d'interventions, la ressource la plus précieuse pour les parlementaires au sein de l'Assemblée se trouve dans le nombre de rapports dont ils peuvent être les auteurs. Missionnés pour approfondir un sujet, accompagnés par les services de l'Assemblée, ils ont alors la possibilité, en leur nom propre, de faire des propositions de modification des politiques publiques. Détail qui a son importance : ces rapports sont ensuite publiés, par les services de l'Assemblée nationale, sous forme de petits livres et donnés en plusieurs exemplaires au député qui en est l'auteur, ce qui lui permet ensuite de les distribuer, et de montrer la preuve physique de son travail parlementaire³⁵⁹. Sur ce plan là-aussi, les membres investis dans l'activité de la Délégation y trouvent des avantages, et les présidentes successives tout particulièrement. Sur les douze rapports écrits par Marie-Jo Zimmermann au cours de la XIII^{ème} législature, dix sont des rapports d'information rédigés à la demande de la Délégation, Délégation qu'elle dirige, donc indirectement à sa propre demande. De la même manière sous la XIV^{ème} législature, Catherine Coutelle rédige dix-sept de ses vingt-et-un rapports à la demande de la Délégation qu'elle dirige. Ce nombre très important de rapports la place par ailleurs 12^{ème} sur 577 députés en termes de nombre de rapports écrits sous la XIV^{ème} législature.

Mais au-delà des statistiques hors normes des présidentes de la Délégation, les membres de la Délégation issus de la majorité bénéficient également de leur participation. Par exemple, sur les vingt-quatre députés socialistes qui siègent à un moment ou à un autre dans la Délégation entre 2012 et 2017, quinze sont l'auteur d'au moins un rapport au nom de la Délégation au cours de la période. Pour certains, ces rapports seront les seuls qu'ils écriront de toute la durée de la législature. Pour les autres, dans un cadre où la majorité des députés ne signent qu'entre zéro et trois rapports sur cinq ans, c'est une manière peu coûteuse de laisser sa marque sur la législature.

C'est d'autant plus intéressant que cette distribution des rapports n'exclue pas totalement les membres de l'opposition. De manière générale, les rapports sont accordés

³⁵⁸ De manière intéressante, elles apparaissent très haut en revanche pour la législature où elles n'étaient pas présidente mais siégeaient dans l'opposition : en tant que principale oratrice de leur groupe sur les questions liées à l'égalité des sexes, probablement, quand ce rôle est détenu sur chaque texte par le rapporteur quand elles siègent dans la majorité.

³⁵⁹ Et les parlementaires ne semblent pas s'en priver, au contraire : parmi les nombreux documents qui m'ont été proposés par mes enquêtés, les rapports dont ils sont les auteurs, souvent à portée de main dans la bibliothèque de leur bureau qu'ils souhaitent probablement aussi débarrasser, sont les plus fréquemment offerts – alors même que leur version numérique est disponible à tout moment sur le site de l'Assemblée nationale.

aux députés de la majorité. Les rapports étant attribués par décision majoritaire des commissions et délégations, et la majorité contrôlant par définition majoritairement toutes ces instances, elle tend alors à s'auto-attribuer les ressources. C'est également le cas dans le cadre de la Délégation, cependant les parlementaires de l'opposition y obtiennent également parfois des occasions de s'afficher. Plusieurs rapports, sous la XIII^{ème} législature surtout, mais également sous la XIV^{ème}³⁶⁰, sont ainsi attribués à des députés de l'opposition, et sont alors généralement leurs seules occasions de signer des rapports dans le cadre de leur mandat dans l'opposition.

L'activité de la Délégation, il faut le dire, n'a rien d'une nécessité parlementaire : contrairement aux commissions par exemple³⁶¹, le processus législatif n'a aucun besoin de la participation de la Délégation, et il en est de même pour sa production d'expertise : l'existence de ces prises de parole, et *a fortiori* de ces rapports, est totalement contingente et directement liée à la volonté individuelle et collective des différents membres de la Délégation de s'y investir. C'est parce qu'ils décident, en tant que groupe, que la Délégation doit travailler que la Délégation travaille, indépendamment des attentes extérieures, sa saisine même n'étant jamais automatique. Ces députés créent donc eux-mêmes des occasions de rapports, des occasions d'intervention, des occasions de propositions, parce qu'ils le veulent.

De fait, et ainsi qu'on a commencé à le dire plus haut, cette volonté n'est pas unanimement partagée au sein de la Délégation, bien au contraire. Parmi les députés les plus impliqués, on retrouve principalement ceux des membres qui ont souhaité faire partie du Bureau de la Délégation. La Délégation, en effet, comme les commissions parlementaires, ne compte pas qu'une présidente : elle compte également des vice-présidents, à même de suppléer la présidente en cas d'absence, et des secrétaires. Ces postes, de faible valeur institutionnelle, sont néanmoins des trophées, qui peuvent être mis en avant à l'extérieur de

³⁶⁰ Cette tendance semble se confirmer, et même s'accroître, sous la XV^{ème} législature, avec davantage de rapports co-signés par un député de la majorité et un député de l'opposition. Entre 2017 et 2020 par exemple, Marie-Noëlle Battistel, députée socialiste, co-signe ainsi deux rapports d'informations pour la Délégation aux droits des femmes : un premier le 4 juin 2019 sur la séniorité des femmes, un second le 16 septembre 2020 sur l'accès à l'IVG. Or, cette tendance permet aussi aux groupes minoritaires de nourrir leurs propres propositions : une proposition de loi socialiste portant sur l'IVG et issue de ce rapport est ainsi adoptée au Sénat, puis mise à l'ordre du jour de l'Assemblée pour février 2021 – elle est finalement retirée sous la pression des députés Républicains.

³⁶¹ Et encore, cet élément également est contingent : d'après la décision n°84-181 des 10 et 11 octobre 1984 du Conseil Constitutionnel, les travaux des commissions n'ont pas à se poursuivre jusqu'à leur terme, et les rapporteurs n'ont pas à déposer de rapport, pour que le processus législatif soit valide. Seule la saisine des commissions est rendue obligatoire par la Constitution, par leur travail. C'est déjà beaucoup plus que les délégations cependant.

Pour plus d'approfondissement, voir Paul Cahoua, « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°34, 1985, p.37-49.

l'Assemblée, auprès des acteurs moins au fait des poids comparés de ces postes, pour témoigner d'une importance particulière au sein de cette instance. Ils sont également des marqueurs, le plus souvent, de l'intérêt des députés pour la Délégation, et de fait sont largement liés au nombre de rapports rédigés par ces derniers. Ainsi, si les députés simples membres de la Délégation, entre 1999 et 2017, obtiennent en moyenne 0,2 rapports pendant leur temps à la Délégation, les députés ayant à un moment ou à un autre de la période une position de vice-président ou de secrétaires en obtiennent en moyenne un pendant leur temps à la Délégation³⁶².

On voit donc bien comment, par leur investissement, les députés impliqués dans la mise au travail de la Délégation créent, et récoltent, des « trophées » de participation qui, s'ils sont d'une valeur toute relative, restent des trophées malgré tout. Or, leur activité et le travail qu'ils produisent ne restent pas en vase clos au sein de la Délégation. Parce qu'ils se construisent au fur et à mesure une forme d'expertise, réelle et symbolique, sur la question de l'égalité des sexes, ils tendent à ce titre à voir s'ouvrir à eux des opportunités dans le reste des activités parlementaires.

B – L'expertise : un aller simple vers plus d'opportunités au sein de l'Assemblée

Parce que les membres impliqués de la Délégation développent petit à petit une expertise liée aux questions d'égalité des sexes, ils sont également les plus à même d'être sollicités lorsqu'une initiative sur la question est lancée à l'échelle de l'Assemblée.

Ces initiatives, en revanche, sont peu nombreuses. Le sujet, on l'a déjà dit, est rarement prioritaire, et là aussi on peut voir la Délégation auto-produire des occasions d'investissement pour ses membres³⁶³. C'est ainsi à la demande de membres de la Délégation, *via* l'acceptation par la conférence des Présidents, que se crée par exemple en 2008 la mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes. Cette instance est chargée de produire un rapport et des préconisations sur l'état de la législation en matière de lutte contre les violences sexistes. Sur les trente membres que compte cette mission, vingt sont membres de la Délégation, Délégation qui,

³⁶² La médiane est également de un, les chiffres s'étalant de zéro à trois, ce qui tend à montrer une grande stabilité et un partage des rapports au sein des différents députés responsables. Les présidentes ont été exclues de ces calculs : réintégrées, elles font augmenter la moyenne de rapport par député titulaire d'une position au sein de la Délégation à 1,9.

³⁶³ L'aspect procédural et stratégique des éléments cités dans cette partie – la création de missions d'information, de commissions spéciales etc – et le rôle joué par ceux-ci dans le procédé législatif, feront l'objet d'un très long développement au cours du chapitre 4, et est donc volontairement ignoré ici. Il n'est alors question que de relever les opportunités qu'ont les membres de la Délégation de se démarquer et d'acquérir des clés sur les questions liées à l'égalité des sexes.

pour rappel, ne compte que trente-six membres. C'est également le cas pour la création de la mission d'information sur la prostitution en France, créée au sein de la commission des Lois, là aussi à l'initiative de membres de la Délégation, et qui regroupe les quelques députés qui sont à la fois membres de cette commission et de la Délégation. Ces deux missions débouchent sur des rapports avec des préconisations, qui sont ensuite reprises, par les mêmes députés, sous la forme de propositions de loi. En tant qu'auteurs, ils sont désignés rapporteurs de ces propositions, lesquelles sont traitées au sein de commissions spéciales créées pour l'occasion. De nouveau, celles-ci bénéficient largement aux membres de la Délégation : vingt-huit membres de la Délégation sur trente-six siègent dans la commission spéciale sur les violences sous la XIII^{ème} législature, et trente sur trente-six siègent dans la commission spéciale sur la prostitution sous la XIV^{ème}.

En moyenne, les membres de la Délégation participent à une de ces missions ou commissions liées aux initiatives des membres de la Délégation, mais plusieurs cumulent jusqu'à quatre ou cinq expériences de ce type pendant leur temps à la Délégation, ce qui leur offre une activité importante à mettre en avant et un accès important à des sources d'informations qui leur permettent de développer une forme d'expertise, ensuite largement reconnue.

Encadré 13 : Sur les violences faites aux femmes, l'exemple de la spécialisation de Guy Geoffroy

De l'avis général des enquêtés, Guy Geoffroy, député UMP puis LR de 2002 à 2017, est le spécialiste des questions de violences sexuelles et sexistes à l'Assemblée.

« Oui, les violences, ça a toujours été Guy Geoffroy qui s'en est occupé. Pourquoi, je n'en sais rien, mais il s'était attribué cette question-là, c'est son truc. »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la Délégation de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

Pourtant, lorsqu'il entre à l'Assemblée nationale, Guy Geoffroy n'a, de son propre aveu, pas d'ambitions particulières sur le sujet. Ce qui lui importe, c'est de renouer avec sa formation initiale de juriste, lui qui a été proviseur de lycée après des études en droit, et de pouvoir siéger à la commission des Lois afin de pouvoir traiter des questions institutionnelles, qui le passionnent. C'est d'ailleurs à ces questions qu'il consacre ses tous premiers rapports, qui portent sur la création d'une nouvelle institution européenne et la modification institutionnelle de l'Assemblée de Corse en 2003, sur une loi organique précisant l'article 72-2 de la Constitution et un projet d'habilitation d'ordonnances en 2004.

En 2005, la majorité UMP cherche un député de la commission des Lois pour préparer une loi qui reprendra les enseignements de l'Enquête Nationale sur les Violences Envers les Femmes en France (ENVEFF) réalisée au début des années 2000. Guy Geoffroy se porte volontaire – lui aussi rattache son engagement à des situations dont il a été témoin dans le cadre professionnel.

« Parce que c'est une préoccupation que j'ai depuis très longtemps ! J'ai été proviseur de lycée, j'ai vécu beaucoup de situations d'enfants vivant dans des familles qui traversaient des crises très profondes liées, pour beaucoup d'entre elles, à ces violences conjugales, donc il y a longtemps que j'ai cette sensibilité – et sur l'agglomération de Sénart dont je suis un élu depuis très longtemps, puisque j'étais conseiller général en 92, maire ici en 95, nous avons [...] mis en place ce qui est maintenant une des plus grandes institutions associative reconnue en France, le Relais de Sénart à l'époque, qui a été à l'origine un service de l'agglomération, avant d'être lancé sur orbite associative pour pouvoir justement s'ouvrir, encore plus, avec d'autres soutiens. »

[Entretien avec Guy Geoffroy, député UMP-LR de 2002 à 2007, 29 janvier 2020, Combs-La Ville]

Auteur et rapporteur de la proposition de loi sur le sujet adoptée en 2006, Guy Geoffroy travaille alors avec la Délégation, saisie pour avis sur la proposition de loi et devant laquelle il est notamment auditionné. Il est nommé à l'Observatoire de la Parité, dirigé par Marie-Jo Zimmermann, la même année. Il est alors approché par la présidente de la Délégation de l'époque, afin de l'appuyer dans sa tâche. Lorsqu'il est réélu en 2007, il intègre alors la Délégation. En entretien, il évoque plusieurs aspects de lutte contre les violences – ordonnance de protection, délit de violences psychologiques... – qu'il n'avait pas alors pu intégrer à la proposition de loi et qui le laissait avec un sentiment d'inachevé, pour lequel le soutien de la Délégation pouvait être utile.

« Tout ceci n'était pas mûr encore en 2005 ! Au moment où on a préparé la loi de 2006. Donc je savais que j'avais encore ce travail à effectuer, et puis il y a eu ensuite, dans le continuum, puisque nous parlons de toutes les violences subies pour l'essentiel malheureusement par les femmes, le travail sur la prostitution [...]. C'est ça, mon point d'entrée. Donc c'est vrai que c'était assez naturel de ma part de dire « Il serait assez logique que j'aie à la Délégation » – en plus les hommes ne se battaient pas franchement pour y aller ! [...] Et il était aussi évident que la Délégation elle-même dise « Il faut que tu nous rejoignes ».

[Entretien avec Guy Geoffroy, député UMP-LR de 2002 à 2007, 29 janvier 2020, Combs-La Ville]

C'est de la Délégation que vient la demande de création de la mission d'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes, créée en

2008, évoquée plus haut, et dont Guy Geoffroy est alors le rapporteur. Il est ensuite le co-auteur, avec Danielle Bousquet, présidente socialiste de la mission d'évaluation, d'une nouvelle proposition de loi sur les violences conjugales. Celle-ci, contrairement à la première, sera travaillée dans le cadre, non plus d'une commission permanente, mais d'une commission spéciale, composée par beaucoup de membres de la Délégation. Guy Geoffroy en est de nouveau le rapporteur, sous la présidence de Danielle Bousquet. Après l'adoption de cette proposition de loi en 2011, ce qui est alors devenu le tandem Geoffroy-Bousquet décide d'essayer de réitérer l'exploit : voulant tirer parti de la mission d'information sur la prostitution – « *une des violences les plus anciennes et les plus inacceptables qui puisse être commise à l'encontre des femmes par la société toute entière* »³⁶⁴ – dont ils ont conjointement demandé la constitution au sein de la commission des Lois l'année précédente et dont ils ont été tous les deux membres en tant que rapporteur et présidente, ils sont de nouveau les co-auteurs d'une proposition de loi sur le sujet, qui ne sera pas travaillée par l'Assemblée faute de temps à la fin de la législature, et d'une proposition de résolution « réaffirmant la position abolitionniste de la France en matière de prostitution », qui sera adoptée le 6 décembre 2011.

Après la réélection de Guy Geoffroy en 2012, siégeant cette fois dans l'opposition après la victoire du Parti socialiste aux élections législatives, ce dernier continue d'apparaître comme le spécialiste des questions de violences faites aux femmes. Lorsque la Délégation, dès les premiers mois de la XIV^{ème} législature, reprend les travaux sur la prostitution et qu'une proposition de loi est portée par certaines de ses membres, le texte sera de nouveau travaillé dans le cadre d'une commission spéciale, présidée cette fois par Guy Geoffroy. Il est alors l'un des seuls députés d'opposition à présider une commission au cours de la XIV^{ème} législature, preuve que la reconnaissance symbolique qu'il a acquis sur le sujet continue de lui profiter, y compris lorsque la position politique de son groupe est beaucoup plus fragile.

« C'était une évidence ! De la même manière que [Claude] Bartolone [Président de l'Assemblée nationale de 2012 à 2017] [...] avait trouvé évident, d'abord d'accéder à notre demande de commission spéciale pour la loi prostitution, et avait trouvé évident, comme le groupe PS que dirigeait Olivier Faure à l'époque l'avait également jugé, que j'en sois le Président ! Parce que c'était... C'était une évidence pour tout le monde ! »

[Entretien avec Guy Geoffroy, député UMP président de la commission spéciale chargée de l'examen de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel entre 2013 et 2016, 29 janvier 2020, Combs-La Ville]

Sans intention préalable sur le sujet, mais parce que justement la compétition pour s'imposer dans le domaine est assez faible et les bonnes volontés largement encouragées par la structure de la Délégation aux droits des femmes, Guy Geoffroy devient donc un spécialiste des questions de violences faites aux femmes, et en tire des gratifications conséquentes, à la

³⁶⁴ Entretien avec Guy Geoffroy, député UMP, membre de la Délégation de 2007 à 2017, 20 janvier 2020, Combs-la-Ville

fois symboliques mais aussi institutionnelles. Il faut également noter qu'il n'est pas anodin dans cet exemple que Guy Geoffroy soit un homme, ce qui concourt probablement à maximiser pour lui les rétributions qu'il tire de son engagement, conformément à ce qu'on observe de l'engagement des hommes dans des secteurs professionnels principalement féminins³⁶⁵.

Toutes les occasions de s'illustrer dans l'Assemblée ne sont toutefois pas liées à l'initiative de la Délégation aux droits des femmes. Des initiatives gouvernementales ou partisanes viennent également signaler et récompenser l'expertise, *via* par exemple l'attribution de positions de rapporteur sur des projets de loi. Poste plus intéressant que celui de rapporteur au nom de la Délégation aux droits des femmes, le rapporteur d'un projet de loi est généralement choisi – ou *a minima* validé – par les équipes ministérielles, et travaille en étroite collaboration avec elles à l'aboutissement du projet de loi. Or, sur les questions liées aux droits des femmes, l'appartenance à la Délégation semble être un avantage. C'est ainsi le cas par exemple pour le projet de loi dit « pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes », entre 2013 et 2014. Sur ce texte, il semble que le ministère ait souhaité que le rapporteur soit un homme, engagé sur les questions d'égalité des sexes – afin de ne pas recréer de nouveau un « débat de femmes » – ce qui contraint largement son choix.

« En fait, j'avais envie, là encore, d'être un peu à contre-courant. Donc ça me paraissait important que ce soit un homme. [...] Honnêtement, c'était vachement bien d'avoir un garçon sur le sujet. C'était vraiment super. »

[Entretien avec Najat Vallaud-Belkacem, Ministre des droits des femmes de 2012 à 2014, 1^{er} février 2019, Paris]

Devant le très faible nombre de candidat, c'est alors Sébastien Denaja, l'un des rares hommes socialistes à peu près assidu à la Délégation, qui est choisi. Si ce ne sont pas les seules caractéristiques qui semblent avoir présidé à ce choix – sa loyauté vis-à-vis du gouvernement ayant déjà été testée et attestée sur un texte préalable notamment – c'est donc un critère qui compte dans cette nomination. D'autres exemples viennent également soutenir ce constat. Sur le projet « Egalité réelle » toujours, plusieurs rapporteuses pour avis sont nommées, toutes membres de la Délégation. Le rapport sur le projet de loi « Harcèlement sexuel », dès l'été 2012 et au tout début de la législature, échoie à Pascale

³⁶⁵ A la suite des travaux de Christine L. Williams sur l'escalator de verre, comme « The Glass Escalator : Hidden Advantages for Men in the "Female" Professions », *Social Problems*, 39 (3), 1992, p. 253-267. Pour un rapide tour d'horizon de ces travaux, voir par exemple Marie Buscatto et Bernard Fusulier, « Présentation. Les "masculinités" à l'épreuve des métiers "féminins" », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 44-2, 2013, 1-19.

Crozon, membre assidue de la Délégation depuis 2007 qui avait éventuellement été pressentie pour en prendre la présidence en 2012 et en avait été écartée suite à un accord avec Catherine Coutelle. Elle est également l'auteure du rapport d'évaluation de cette loi en 2012.

Plus important encore, mais également plus rare, les gouvernements successifs ont pu « déléguer » des lois à des parlementaires, choisissant pour une raison ou une autre d'en faire une proposition de loi plutôt qu'un projet. Ces propositions « déléguées » jouissent alors d'une chance particulière : parce qu'elles auraient pu être des projets, elles sont soutenues dès l'origine par le gouvernement, et se trouvent assurées ou presque d'arriver en bout de course, au contraire de la grande majorité des propositions, qui ne sont jamais examinées. Par ailleurs, les députés qui en sont les auteurs en sont également le plus souvent les rapporteurs, ce qui augmente d'autant la visibilité de leur action. C'est ainsi, par exemple, le cas de la proposition de loi visant à lutter contre le système prostitutionnel sous la XIV^{ème} législature, et qui sera étudiée de nouveau longuement plus tard. La ministre des droits des femmes charge quelques parlementaires de rédiger une proposition de loi, dont l'auteure, nommée ensuite rapporteure de la commission spéciale, sera Maud Olivier, membre de la Délégation. La même chose s'observe également sur des amendements délégués³⁶⁶, sans cette fois le poste de rapporteur.

Qu'il s'agisse de postes de rapporteurs sur des projets ou des propositions soutenues par le gouvernement, et au-delà de la visibilité et de la reconnaissance qui y sont attachées, ce sont des positions particulièrement prisées en ce qu'elles placent les parlementaires dans une situation de négociation bilatérale avec les cabinets ministériels, leur permettant par-là d'apporter des modifications substantielles aux textes dont ils sont chargés, et d'exercer une réelle influence sur le texte tel qu'il existera en définitive³⁶⁷. Il s'agit également d'un véritable cours particulier d'écriture juridique, pour des députés qui le plus souvent sont peu rompus au droit, et qui leur permet de mieux saisir certaines des subtilités de leur activité. L'occasion est rare, pour un parlementaire français.

« Pendant ce temps-là, je travaillais avec trois jeunes administrateurs qu'on nous avait confiés pour travailler sur la loi... Et ça c'était vraiment passionnant, c'était des moments extraordinaires. [...] Là je tombe sur des gens qui ne font... Qu'obéir. Mais qui me changent mes neuf codes ! [...] On jouait sur les mots, sur les virgules, mais c'était passionnant de

³⁶⁶ Le procédé est par exemple décrit de manière détaillée dans Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais, « Écrire la loi. Un travail de bureau pour hauts fonctionnaires du ministère de l'Écologie », *Sociologie du travail*, Vol 55 - n° 4, 2013, 475-494.

³⁶⁷ C'est notamment ce qui ressort des propos de Marc Milet, « Pour une sociologie législative », *art. cit.*, ou de Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais, « Écrire la loi », *art. cit.*

participer à la création de cette loi. Moi, je n’y connaissais rien du tout en droit, ce n’est pas du tout ma formation, et donc ils étaient là, ils me disaient : « Ah mais il vaut mieux écrire ça comme ça, parce que si on veut que... », et eux ils étaient à chaque fois du point de vue du droit. »

[Entretien avec Maud Olivier, députée socialiste membre de la Délégation de 2012 à 2017, 28 février 2021, Les Ulis]

Le fait d’avoir été rapporteur sur un texte au potentiel particulièrement porteur permet également d’obtenir ponctuellement d’autres avantages sur le long terme. Maud Olivier par exemple raconte que son engagement en tant que rapporteure sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel lui a permis d’obtenir davantage de questions au gouvernement que la plupart de ses collègues, puisqu’il lui a été permis de réagir sur le sujet à plusieurs reprises suite à des évènements de l’actualité. Avec onze questions posées en cinq ans – neuf d’entre elles portant sur les droits des femmes et fréquemment sur la prostitution – Maud Olivier apparaît en effet dans le premier quart des députés socialistes en termes de nombre de questions orales au cours du mandat.

« Vous savez, on a le droit à une question du gouvernement par an généralement, moi j’en ai eu plusieurs parce que j’ai eu des menaces de mort [suite à son travail de rapporteure sur la PPL] et tout... [...] J’avais eu plus de questions que les autres, parce que quand j’avais eu ça, ils m’avaient donné la parole, et puis il y avait eu autre chose aussi, ils m’avaient redonné la parole etc... »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

Les missions, enfin, sont également des moyens de récompenser des parlementaires en leur donnant une occasion de consolider et valoriser leur expertise. La nomination d’un député comme parlementaire en mission, sur décret du Président de la République ou d’un membre du gouvernement, permet en effet à ce député de travailler, pour une durée de six mois, sur un sujet précis. Bénéficiant généralement du soutien d’un ou plusieurs membres de la haute fonction publique, une aide technique personnalisée bien supérieure à ce à quoi il pourrait prétendre au sein de l’Assemblée nationale, le député doit alors rédiger un rapport qui sera remis à la personne lui ayant confié la mission, rapport qui comportera éventuellement des préconisations pour de futurs développements législatifs. Il s’agit généralement d’une possibilité enviée, et plusieurs membres de la Délégation en obtiennent. L’envoi en mission constitue également, dans certains cas, une sorte de « test » pour les députés de leur capacité à potentiellement devenir ministre : l’enjeu, alors, peut difficilement devenir plus grand.

C'est ainsi le cas notamment de Françoise Guégot, membre parmi les plus actifs de la Délégation sous la XIII^{ème} législature, nommée par le Président de la République sur une mission portant sur l'égalité salariale dans la fonction publique. Ainsi qu'elle le raconte elle-même, c'est suite à un débat dans l'hémicycle qui aborde la question des retraites et des inégalités salariales, qu'elle connaît bien suite aux réunions de la Délégation et dont elle discute avec un conseiller du gouvernement qu'elle connaît, qu'elle est repérée par les services de l'Élysée, et se voit confier une mission sur un sujet proche, mais malgré tout légèrement auxiliaire au problème qu'elle avait alors soulevé, dans une volonté, semble-t-il, de récompenser son engagement.

« En ce qui concerne cette mission, en fait on a eu la réforme des retraites, et dans l'hémicycle, je me suis retrouvée face à tous ces messieurs qui hurlaient et qui prenaient la défense des femmes, en disant : « Vous vous rendez compte, la réforme des retraites, scandaleux ! Celles qui vont être le plus pénalisées, ce sont les femmes ». Alors qu'en général, on s'occupe rarement des femmes dans l'hémicycle. Alors je me suis dit : « Quand même... Un : ils sont gonflés ! Deux : c'est vrai que c'est un sujet majeur, mais avant ça, s'il y a un problème au niveau des retraites, c'est qu'il y a un problème en amont, au niveau de l'équité professionnelle ». Donc j'en ai parlé à l'époque au conseiller de l'Élysée, et un jour j'ai eu un rendez-vous avec le Président de la République, qui m'a dit : « Oui, tu as raison, c'est un bon sujet, mais bon voilà, vu le calendrier... », parce que c'est toujours pareil, sur la partie calendrier législatif, on arrivait un peu à la fin, parce que c'était 2010, et le calendrier législatif était tel que [le Président de la République] me dit : « Ecoute, le seul texte vraiment important sur lequel on va avoir à lancer un travail, c'est la fonction publique, et donc on a pensé que ce serait bien que tu travailles sur l'égalité professionnelle dans la fonction publique ». Alors au début... Evidemment, ne connaissant pas le sujet de la fonction publique spécifiquement, j'ai fait un peu la tête... J'ai dit : « Dans la fonction publique, il n'y a pas de problème ! C'est des concours, il ne doit pas y avoir de problèmes ». Et là, les services... Parce que ce n'était déjà plus le Président, c'était les services, notamment Bercy, qui me disent : « Eh bien, détrompez-vous : sur la fonction publique, on a quand même de vraies différences ». Donc j'ai dit : « Eh bien ok, on y va ». Donc j'ai accepté cette mission « Egalité professionnelle... dans la fonction publique ». [...] Et j'ai rencontré beaucoup de gens pendant ma mission, qui a quand même été un peu aussi... Formatrice, et enfin qui a été complètement la suite logique de mon implication à la Délégation aux droits des femmes, et si je n'avais pas été à la Délégation aux droits des femmes, je pense que jamais je ne me serai battue et impliquée sur ces sujets-là. Donc pour moi, c'est quand même vraiment une délégation qui a eu une vraie importance dans mon parcours politique. Vraiment. Vraiment. »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, le 17 janvier 2020, Rouen]

Au cours de la réalisation de sa mission, elle se dit épaulée par la Délégation, et notamment par sa présidente, qu'elle qualifie de « *très présente* ». Françoise Guégot vient d'ailleurs présenter les avancées de son rapport dans une des séances de la Délégation, début 2011, sur son invitation. En parallèle, lorsque la loi commence à être travaillée au niveau ministériel, c'est Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation, qui entre en contact avec le ministre responsable du texte afin d'influer sur la rédaction définitive, évoquant en entretien sa « *chance* » d'avoir eu l'occasion d'anticiper le sujet grâce au rapport de mission de Françoise Guégot. Présentant ensuite des amendements communs, défendus par Françoise Guégot pour intégrer au projet les revendications de son rapport de mission, leurs propositions reçoivent un accueil très tiède au niveau des équipes ministérielles, qui comptent dans un premier temps les refuser. C'est alors ensemble que les deux femmes se rendent auprès du gouvernement pour plaider leur cause, et que l'arbitrage est fait par le Président de la République lui-même : les amendements seront déposés, et acceptés par la majorité.

« Marie-Jo [Zimmermann] a été très présente pour m'accompagner sur ce sujet-là, ce qui nous a quand même permis... Bon parce qu'en fait, au moment où j'ai porté les amendements, [les cabinets de] Matignon et l'Elysée ne voulaient pas de ces amendements-là. Et en fait ça a été tranché dans le bureau du Président de la République, c'est [lui] qui a dit : « Bon voilà, maintenant c'est bon ». [...] En gros, il m'avait nommée parlementaire en mission sur le sujet, on avait quand même bien avancé, bon... Mais ça gênait tout le monde ! [...] En fait il a dit OK une demi-heure avant qu'on passe dans l'hémicycle quoi, donc on a pu passer les amendements avec l'accord du gouvernement. »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, 17 janvier 2020, Rouen]

Par la suite, c'est Françoise Guégot qui défend les amendements devant l'hémicycle, alors adoptés par la majorité, et son nom, ainsi que celui de Marie-Jo Zimmermann, sont invoqués par de nombreux orateurs au cours du débat, afin de rendre hommage au travail fait. L'aventure n'ouvre pas à Françoise Guégot les portes d'un ministère pour autant, ce que Marie-Jo Zimmermann semble imputer à la relative conflictualité du processus sans que l'on sache vraiment bien ce qu'il en est.

*« Françoise Guégot, avait fait un rapport que Sarko[zy, président de la République] lui avait demandé. Sarko[zy] lui avait dit : « Ecoute, une fois le rapport passé, je te nommerai ministre ». *silence* Bon... Je lui ai dit ! Je lui ai dit : « Tu vois, Françoise ? Tu n'es pas ministre. » »*

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP-LR de la Délégation de 2002 à 2012, Paris, 26 novembre 2019]

A la suite de cet épisode cependant, Françoise Guégot a établi définitivement son image de spécialiste de la question de l'égalité des sexes. Sous la législature suivante, elle est ainsi nommée porte-parole par le groupe UMP sur le projet de loi sur l'égalité réelle entre les hommes et les femmes, loi-cadre venant palier à de multiples inégalités du quotidien, ce qui lui assure une visibilité importante sur l'ensemble du débat. Au début de celui-ci, la ministre socialiste des droits des femmes rend hommage aux élus qui ont fait progresser la cause des femmes, et mentionne notamment Françoise Guégot, pour son rôle dans la progression de l'égalité salariale dans la fonction publique.

« Je consacrerai quelques minutes à adresser mes remerciements les plus sincères et les plus chaleureux à plusieurs personnalités. [...] Je remercie donc tout d'abord celles que l'on retrouve dans cette assemblée, Mme Zimmermann, Mme Ameline, vous-même, madame Guégot, votre action et votre implication ayant beaucoup apporté dans le combat en faveur de l'égalité. (Applaudissements sur les bancs des groupes SRC-GDR.) »

[Najat Vallaud-Belkacem, ministre des Droits des femmes. Extrait du compte-rendu de la première séance du 20 janvier 2014 à l'Assemblée nationale]

On peut noter également que l'attribution de missions ne s'arrête pas lorsque les députés quittent la Délégation. Plusieurs anciennes membres de la Délégation sont ainsi chargées d'une mission temporaire de ce type y compris après la fin de leur passage à la Délégation. Ainsi par exemple, Brigitte Barèges est-elle chargée d'une mission sur l'accouchement dans l'anonymat, Chantal Bourragué d'une mission sur la mise en œuvre de la politique d'aide au développement au service de la lutte contre les inégalités entre les hommes et les femmes dans la francophonie, ou Michèle Tabarot sur l'offre d'accueil de la petite enfance, alors que toutes trois ne sont alors plus membres de la Délégation après y avoir siégé pendant au moins une législature.

La participation à la Délégation aux droits des femmes présente donc des opportunités, pour ses membres, de participer à des travaux perçus comme présentant un intérêt particulier pour les parlementaires – membres de commissions spéciales, rapports, auteurs de propositions de loi ou parlementaire en mission – à l'initiative de la Délégation elle-même, ou du gouvernement en signe de reconnaissance, et parfois de récompense, d'une forme de loyauté doublée d'expertise, et permet donc aux membres de la Délégation de se construire progressivement une image d'expert, de spécialiste d'un sujet donné. Image qui n'est pas sans attirer, pour certains, l'intérêt de certains individus qui, en rejoignant l'entourage de ces spécialistes, contribuent à influencer encore davantage leur parcours.

C – Quand la spécialisation nourrit la spécialisation : le cas particulier de l’entourage des aspirants-spécialistes

Les députés, à l’Assemblée nationale, ne travaillent pas seuls. Au-delà des administrateurs de la chambre, sur lesquels ils peuvent s’appuyer, et des salariés de leur éventuel groupe parlementaire qui sont là-aussi susceptibles de les aider, les parlementaires disposent d’une somme pour engager personnellement une petite équipe de collaborateurs, qui leur sont directement attachés et dont ils sont responsables³⁶⁸. Si les stratégies de dépenses de cette enveloppe dépendent, on le sait³⁶⁹, des stratégies de carrière des parlementaires, la plupart des députés tendent malgré tout à avoir au moins un collaborateur à Paris pour les aider dans leurs tâches législatives. Pour les recruter, les députés avec une forme de spécialisation tendent parfois à rechercher chez leurs collaborateurs les mêmes appétences, afin de pouvoir approfondir les questions sur lesquelles ils sont déjà engagés. C’est ainsi, par exemple, que Caroline explique son recrutement auprès d’une députée socialiste très investie dans la Délégation aux droits des femmes qui, en cours de mandat, a voulu s’entourer d’une collaboratrice supplémentaire maîtrisant à la fois les questions de droits des femmes et les questions d’immigration, ses deux spécialités :

« Elle cherchait quelqu’un sur Paris, qui connaisse le territoire et qui soit capable de travailler sur ses sujets à elles, et ses sujets à elles, c’était en partie droits des femmes – elle, elle avait été responsable du groupe socialiste sur les sujets droits des femmes – mais elle a été beaucoup impliquée aussi sur la question de l’immigration [...].

Qu° : Et toi, ça t’intéressait un peu ?

Réponse : Oui ça m’intéressait, parce que je crois que je suis féministe depuis... Depuis toujours en fait ! »

[Entretien avec Caroline, collaboratrice de 2010 à 2013 d’une députée socialiste membre de la Délégation, 3 avril 2019, Paris]

C’est parce que Caroline a des compétences sur ces deux sujets qu’elle est engagée, et leur collaboration est notamment faites de nombreuses et riches conversations, pratiques comme théoriques, sur le sujet des droits des femmes, Caroline se rendant fréquemment aux

³⁶⁸ Pour une analyse rapide du profil de ces équipes, voir par exemple Julien Boelaert, Sébastien Michon et Etienne Ollion, *Métier : député*, op. cit., p.59 à 63 ou Julien Fretel et Julien Meimon, « Chapitre 18 / Les collaborateurs parlementaires. Un vivier pour les cabinets ministériels ? », in Jean-Michel Eymeri-Douzans (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l’exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2015, p. 527-552, ou encore Willy Beauvallet, « Pour une sociologie des auxiliaires politiques et parlementaires », art. cit.

³⁶⁹ Voir par exemple Patrick Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs », art. cit., ou Olivier Costa et Éric Kerrouche, *Qui sont les députés français ?*, op.cit., spécifiquement le chapitre 3, « Entre Palais Bourbon et circonscription », p. 99-135.

réunions de la Délégation à la place de ou en accompagnement de son employeuse. Le cas est encore plus frappant pour Nicole : en charge de la parité au sein du Parti communiste, elle quitte cette fonction pour devenir la collaboratrice de son employeuse, très investie à la Délégation également. Se définissant elle-même comme féministe, elle travaille de longue date sur ces questions avec son employeuse, et se rend notamment aux manifestations etc. D'autres parlementaires expriment également le besoin de trouver, dans le recrutement de leurs collaborateurs – et ici de leurs collaboratrices – une dynamique qui va venir nourrir la spécialisation qui est la leur :

« Qu° : Le fait que vous fassiez partie de la délégation, c'est quelque chose que vous avez pris en compte pour recruter vos collaborateurs, au Sénat ?

Réponse : Absolument. J'avais toujours une collaboratrice – puisqu'il se trouvait que c'était des femmes – qui était sensibilisée à ces sujets, et avec laquelle je pouvais travailler... Et j'ai eu en particulier une jeune collaboratrice qui était sortie major de l'EHESS en ayant fait je ne sais plus, son mémoire de fin d'année, sa thèse, enfin je ne sais plus quel nom ça porte, sur ces problématiques d'égalité. »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, sénatrice socialiste membre de la Délégation de 1999 à 2004, 5 novembre 2018, Paris]

« Qu° : Vous avez eu beaucoup de collaboratrices et beaucoup de collaboratrices féministes en fait : c'est exprès ?

Réponse : Ah oui, oui ! [...] J'avais besoin [de me faire aider]... par des jeunes, parce que moi je suis quand même d'une génération beaucoup plus ancienne... J'avais besoin des jeunes, qu'elles aient un ressenti plus, comment dire, plus au goût du jour par rapport à ces questions-là. »

[Entretien avec Maud Olivier, députée socialiste membre de la Délégation de 2012 à 2017, 28 février 2020, Les Ulis]

« Toutes les collaboratrices que j'ai eu sur Paris ont toujours été féministes. »

[Entretien avec Martine Lignières-Cassou, députée socialiste membre de la Délégation de 1999 à 2004 puis de 2012 à 2014, 20 octobre 2018, Paris]

Mais si ce sont souvent les députés qui cherchent et choisissent leurs collaborateurs, en fonction de leurs caractéristiques et dans une relation d'avantages mutuels, ce n'est pas toujours le cas. Pour les députés les plus visibles sur les questions de droits des femmes, et particulièrement ceux qui occupent des positions de pouvoir, ce sont parfois les collaborateurs qui les recherchent, particulièrement en raison de leur profil.

C'est ainsi le cas de Lucie, qui collabore avec Catherine Coutelle, présidente socialiste de la Délégation, à partir de son élection à ce poste en 2012. Personnellement engagée sur la question de la prostitution, suite à des travaux antérieurs notamment au sein du Parti socialiste et du monde associatif, Lucie contacte directement Catherine Coutelle afin de lui

proposer ses services. Son objectif est alors de peser sur l'agenda de la Délégation aux droits des femmes *via* sa présidente, et de faire advenir un texte ambitieux sur la prostitution. Si elle en parle avec retenue et en présentant ses initiatives comme co-construites avec son employeuse d'alors, Catherine Coutelle évoque plus crûment, mais sans amertume, ce qu'elle perçoit comme une infiltration calculée de la Délégation par une certaine fraction du monde associatif, afin d'y faire prospérer ses intérêts :

« Qu° : Donc vous quand vous entrez à l'Assemblée en 2012, [la lutte contre la prostitution] est déjà un sujet qui vous intéresse.

Réponse : Oui, j'ai très tôt pointé avec Catherine Coutelle que c'était un des enjeux très clairement identifiés disons. On avait beaucoup de grands objectifs en termes de lutte contre les violences, égalité professionnelle etc, celui-ci était tout à fait identifié comme faisant partie des objectifs de la législature. »

[Entretien avec Lucie, collaboratrice de la présidente socialiste de la Délégation de 2012 à 2014, 12 juin 2017, Paris]

« Lucie, c'est elle qui m'a démarchée, elle vous l'a dit ?

Qu° : Oui, elle m'a raconté !

Réponse : Mais alors elle m'est tombée dessus ! [...] Je l'avais rencontrée une ou deux fois avant, et alors Lucie... elle a un sacré caractère aussi ! [...] Elle était abolitionniste³⁷⁰ et elle voulait faire passer la loi [sur la prostitution]. Et donc c'est vrai que c'est elle qui m'a démarché. [...] Bon après j'ai compris que c'était un vrai cheval de Troie du Mouvement du Nid ! [...] Mais j'ai eu une équipe... Je les appelle la dream team. »

[Entretien avec Catherine Coutelle, présidente socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, 18 novembre 2019, Paris]

Parce qu'elle est perçue comme ayant une position particulière pour faire avancer la question de la prostitution, la présidente de la Délégation est donc elle-même sollicitée par des collaborateurs potentiels intéressés par ces questions et qui, s'ils sont certainement à même de l'aider, tendent également à sculpter les contours de son action en tant que députée, et donc à avoir un impact sur le type de spécialisation acquise ou non.

Preuve que l'engagement de Lucie est principalement conditionné à sa possibilité de faire avancer le sujet qui l'intéresse, plus que par le poste de collaboration avec la présidente de la Délégation : lorsqu'au milieu de la législature, il apparaît que le texte sur la prostitution

³⁷⁰ Sauf mention contraire, le terme d' « abolitionnisme » désigne dans ce travail la volonté « d'abolir » la prostitution, et de faire disparaître l'activité en elle-même. La proximité du terme utilisé avec le mouvement favorable à l'abolition de l'esclavage n'est pas anodine : les tenants des positions abolitionnistes considèrent le plus souvent la prostitution comme intrinsèquement violente, une activité à laquelle il est impossible de consentir et qui attenterait à la dignité même de l'humain, comparable en nature à l'esclavage.

peine à avancer et que le blocage ne se situe pas au niveau de l'Assemblée nationale, elle quitte son poste de collaboratrice pour un poste au sein du Secrétariat d'Etat aux droits des femmes, là aussi à la condition de pouvoir faire avancer le texte qui lui tient à cœur.

« Il y a eu un renouvellement, un remaniement, et [...] on m'a proposé de rejoindre le cabinet. [...] Et moi donc, mon contrat c'était vraiment de faire en sorte que... En tout cas moi, je venais pour faire en sorte que la PPL prostitution avance, parce qu'elle était bloquée depuis un peu plus de six mois, et du coup je m'étais un peu fixé, tant à moi que dans ma relation avec la ministre que [...] c'était un de mes gros points, de désenliser ce texte. [...]

Qu° : Quand vous dites que c'était dans votre contrat, c'est vous qui vouliez faire ça, ou c'était ce qu'on vous a demandé de faire ?

Réponse : Non, c'était plutôt moi. Plus dans le sens "Je viens travailler là, mais moi, en tout cas, j'ai comme objectif de faire avancer ça". »

[Entretien avec Lucie, membre du cabinet du Secrétariat d'Etat aux droits des femmes de 2014 à 2017, 30 juin 2017, Paris]

Encadré 14 : Quand la spécialisation des députés profite également à leurs entourages – L'exemple de Sandrine

Les collaborateurs ne viennent pas seulement influencer et transformer les implications du parlementaire pour lequel ils travaillent : ils sont également, et bien évidemment, aussi transformés par le travail de collaboration dans le cadre duquel la spécialisation de leur employeur tend parfois à leur ouvrir des opportunités.

C'est par exemple le cas de Sandrine. Féministe de longue date, Sandrine est pendant plusieurs années chargée de mission dans un conseil général, au sein duquel elle est en charge des politiques publiques liées aux discriminations, de toutes natures. Lorsqu'en 2012, la conseillère générale en charge des discriminations, Maud Olivier, est élue députée, c'est assez logiquement qu'elle la suit à l'Assemblée nationale, où son employeuse va siéger au sein de la Délégation, et devenir auteure, puis rapporteure, de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel. Ce sujet devient la question majeure qui va occuper l'équipe de la députée de 2012 à 2016, le temps nécessaire à l'adoption du texte.

Au cours de cette période, et bien que déjà largement intéressée par ses questions avant d'être chargée de ce texte, Sandrine est chargée notamment du contact avec les associations abolitionnistes, mais aussi d'organiser les auditions – et donc de sélectionner les acteurs pertinents à entendre sur ces questions. Elle y crée des réseaux importants, et se constitue une expertise très conséquente sur le sujet spécifique de la prostitution, qui lui vaut notamment d'être personnellement démarchée pour un poste pour un cabinet ministériel, qu'elle refuse. Une fois le texte définitivement adopté, au printemps 2016, une des principales associations abolitionnistes impliquées dans le suivi de cette proposition de loi et principale interlocutrice des députés – le Mouvement du Nid – lui propose de prendre

directement le poste de directrice nationale du Mouvement, ce qu'elle fait à partir de l'automne 2016. C'est à ce titre également qu'elle est nommée par le Premier ministre, en 2019, parmi les membres du Haut Conseil à l'Égalité entre les hommes et les femmes pour un premier mandat de deux ans. Elle fait ainsi partie des quarante-huit personnalités symboliquement chargées d'évaluer les politiques publiques en termes d'égalité des sexes, et de faire des préconisations au gouvernement sur la meilleure manière des améliorer : une trajectoire professionnelle ascendante que l'on peut donc qualifier de particulièrement rapide, et gratifiante, trois ans seulement après avoir quitté l'Assemblée nationale.

Sandrine n'est par ailleurs pas la seule collaboratrice de Maud Olivier à connaître un destin de ce type : Marine, son autre collaboratrice, est ensuite embauchée au Haut Conseil à l'Égalité, puis crée son activité indépendante de conseil, proposant des formations sur l'égalité des sexes aux collectivités territoriales.

Dans certains cas donc, la spécialisation des députés se double d'un entourage lui-aussi spécialisé, et parfois aussi intéressé par les enjeux dont traite la Délégation aux droits des femmes, ce qui tend alors à renforcer la spécialisation progressive des parlementaires. Spécialisation qui, sur le long terme, n'est pas sans les avantager dans la suite de leur carrière, y compris sur le temps long.

Paragraphe 2 : Un investissement payant sur le long terme – Les bénéficiaires de la spécialisation

La spécialisation progressive des députés sur le sujet de l'égalité des sexes ouvre à certains des perspectives y compris en dehors de leur activité de parlementaire : des possibilités de venir défendre leurs idées à l'extérieur, dans des cadres semi-ouverts ou des médias plus traditionnels par exemple (A), voire par la suite des opportunités de réinvestir cette spécialisation dans d'autres mandats ou institutions (B).

A – Des possibilités de visibilité médiatique

Les députés sont, de manière générale, peu nombreux à être sollicités par les médias, notamment les médias nationaux. Si certains sont fréquemment invités et se font spécialistes des tournées de plateaux, pour la plupart des parlementaires, les occasions de se mettre en avant et de se faire connaître sont rares. Julien Boelart, Sébastien Michon et Etienne Ollion établissent ainsi que, pour la XIV^{ème} législature et concernant aussi bien les émissions télévisées que les émissions de radio nationales, « 30 députés reçoivent à eux seuls la moitié des invitations faites aux plus de 600 élus passés par l'Assemblée entre juin 2012 et décembre 2016. 75 reçoivent les trois-quarts. 46% des députés n'ont au contraire jamais été invités par

un média national au cours de cette législature »³⁷¹. Les occasions sont donc rares, et le fait d’être vu comme un spécialiste d’une question permet, là aussi, de s’assurer une place dans le carnet d’adresses de certains journalistes.

C’est notamment le cas, évidemment, des présidentes de la Délégation aux droits des femmes. Dans les archives de l’INA, on retrouve ainsi la trace de quatorze passages à la télévision nationale pour Marie-Jo Zimmermann entre 2007 et 2017. Si deux de ces passages sont en réalité des retransmissions de séances de questions au gouvernement lors de laquelle elle a posé une question à un ministre, et deux autres sont liés à sa ville de Metz et sont des reportages sur elle sans sa présence en plateau, tous les autres passages sont directement liés à son activité de présidente de la Délégation : passage dans un documentaire sur les femmes en 2009, et sur le sexisme en politique en 2015, trois ans après la fin de sa mission en tant que présidente de la Délégation, mais aussi interviews sur des propositions de loi en cours, ou pour commenter un scandale sexuel à l’Assemblée, là aussi plusieurs années après qu’elle ait cessé d’être présidente... Son exposition aux médias nationaux concerne donc exclusivement les femmes. Il en est de même pour la radio – quarante résultats pour les radios nationales entre 2007 et 2017, dont onze pour lesquelles on peut attester d’une interview – qui sont là aussi toutes liées à des commentaires liés aux droits des femmes : débat sur la parité, l’éducation à l’égalité, ou simple commentaire sur la nomination d’un homme à une position de prestige en remplacement d’une femme...

Encadré 15 : Manipuler les données de l’INA – Une évaluation approximative des passages médiatiques

Pour les données qui sont incluses dans ce paragraphe, on a choisi d’avoir recours à la base de données de l’audiovisuel public, *via* le site de l’inathèque. Pour les députés testés, on a cherché l’apparition de leurs noms dans des émissions télévisées ou radio, de 2007 à fin 2019 car c’était la période sur laquelle la plupart de nos cas ont siégé à la Délégation – parfois plus longtemps, pour Marie-Jo Zimmermann par exemple, ou moins pour Maud Olivier – tout en permettant d’obtenir un nombre de résultats faciles à traiter. On a poursuivi après 2017, pour se laisser l’opportunité de voir les passages médiatiques qui continuent d’advenir après la fin de leur mandat parlementaire.

On a ensuite procédé à la lecture des notices obtenues par le biais de cette recherche, et on a décidé d’exclure les émissions pour lesquelles il était impossible de déterminer le type de participation que le député avait fourni à l’émission : reportage ou présence plateau par exemple ? Ou simplement nom mentionné dans un sujet, sans qu’il n’apparaisse à l’écran ? Cette exclusion tend à ne pas prendre en compte des émissions importantes, mais dont les notices de l’inathèque sont peu détaillées, mais exclut surtout les passages pour lesquels le

³⁷¹ Voir Julien Boelaert, Sébastien Michon et Etienne Ollion, *Métier : député, op. cit.*, p. 58.

parlementaire n'est pas l'invité vedette ou le sujet d'un segment déterminé de l'émission. Ce qui implique que seuls les passages médiatiques dans lesquels le député concerné est véritablement mis en avant sont ainsi comptés. Pour les autres, les vidéos auraient pu être visionnées directement auprès des services de l'INA, vidéo par vidéo, afin de vérifier la présence ou non du parlementaire mentionné. Parce que la recherche aurait été chronophage, et qu'il nous semble que le nombre d'émissions pour lesquelles nous avons obtenu les informations nous semble suffisant pour tirer des conclusions, cela n'a pas été fait.

Parmi ceux-ci, certains cas ne mentionnent pas malgré tout le sujet exact, se contentant de mentionner une interview sans thématique par exemple. Dans ce cas, et y compris lorsque la date de l'émission peut nous laisser à penser qu'il s'agit d'une intervention liée à la question des femmes – une interview entre le 7 et le 9 mars, autour de la journée internationale des droits des femmes par exemple – nous avons classé le thème de l'intervention comme inconnu.

En conséquence, les résultats présentés ici sous-évaluent le nombre d'interventions médiatiques faites par les députés concernés. Néanmoins, toutes les interventions mentionnées sont de réelles présences en plateau, pour lesquelles la raison est vérifiée.

Le constat est similaire pour l'exposition médiatique de Catherine Coutelle. On dénombre moins de passages sur la télé nationale – quatre seulement, tous liés à la question des femmes – mais plus de passages sur les chaînes d'information en continu, telles qu'I-Télé (quatre passages) ou BFMTV (trois passages), qui se sont développées bien davantage au moment où elle devient présidente de la Délégation en 2012. Là encore, et c'est également le cas pour ses passages sur des radios nationales, tous les passages dont on a pu retrouver le thème sont liés à la question des femmes.

Mais au-delà des présidentes, pour lesquelles l'invitation peut paraître couler de source, le constat vaut également pour certains des membres les plus investis dans l'activité de la Délégation. C'est ainsi le cas de Pascale Crozon, députée socialiste particulièrement engagée dans l'activité de la Délégation et dont on a déjà eu l'occasion de parler plus haut : bien qu'elle ne dispose pas de position institutionnelle qui justifie nécessairement son invitation, elle est ainsi invitée sur Arte en 2016 pour un long débat sur l'intersexuation et fait plusieurs radios en 2012 sur le harcèlement sexuel, la trans-identité en 2015 ou l'égalité professionnelle en 2010. Si son nombre d'apparitions dans les médias nationaux est très inférieur à celui des présidentes, il est néanmoins supérieur à la moyenne des députés, et toutes ces invitations sont liées à des questions touchant l'égalité des sexes.

La spécialisation médiatique peut également être plus étroite que la question des droits des femmes. C'est par exemple le cas pour Maud Olivier, députée socialiste auteure et

rapporteuse de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel adopté en 2016. Cette néo-députée de la majorité, sans beaucoup de responsabilités par ailleurs, va se retrouver projetée sur les plateaux en raison de cette proposition de loi prostitution, et ses interventions se feront toujours dans ce cadre. Elle est ainsi l'une des très rares membres de la Délégation à être invitée, à plusieurs reprises, à faire des interviews en direct pour le journal de 20H de TF1, ou à intervenir à plusieurs reprises dans des débats en première partie de soirée sur une chaîne nationale, deux créneaux de grande écoute. Ces interventions nationales, importantes, ne représentent par ailleurs qu'une fraction des interventions qu'elle aurait pu réaliser : elle raconte en effet en avoir refusé plusieurs, intimidée justement par la grande répercussion des émissions qui lui avaient été proposées, face à des journalistes aguerris.

*« Bon, et puis la presse télévision ou radio, bon... *sourir* Bon alors, Bourdin [Intervieweur vedette de la matinale de RMC, connu pour son style d'interview agressif et sa capacité à mettre en difficulté ses interlocuteurs], j'avais refusé d'y aller. C'était... Enfin je me disais : « Oh non... Il va me tuer ! ». [...] Alors j'étais juste allée enregistrer... C'était d'ailleurs sur RMC, je ne sais plus comment il s'appelle ? [...] [Le journaliste] n'était pas trop méchant, enfin, il laissait plus ou moins parler. Mais bon. Voilà. C'était un peu dur d'être... *inachevé* »*

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

Dans son cas également, et à l'exception d'un reportage lors d'un journal télévisé en 2017 portant sur la campagne de Cédric Villani – mathématicien excentrique reconverti à la politique à la faveur de la création du mouvement « En Marche » – dans sa circonscription, toutes les fois où l'on a pu déterminer le contenu de ses interventions, elles sont liées à la question des femmes et, dans la quasi-intégralité des cas, à la prostitution.

Le fait, donc, de se voir attribuer des rapports pouvant déboucher sur des propositions de loi par la Délégation n'est pas anodin. Au contraire, cette position est susceptible, sur certains sujets qui piquent l'intérêt de « l'opinion publique », d'offrir à celui qui en bénéficie une exposition médiatique rare, laquelle constitue une ressource importante pour les parlementaires, et les place également dans une position rare de pouvoir co-construire le discours médiatique sur un sujet politique. Les profils plus généralistes, engagés depuis longtemps sur des questions plus diverses, et *a fortiori* les présidentes qui sont les émanations les plus visibles de la Délégation à l'Assemblée, reçoivent en revanche des

invitations plus généralistes, et portant sur des thématiques plus diversifiées, mais toujours dans le champ de ce qui est perçu comme leur expertise³⁷².

Il est à noter que, bien évidemment, la médiatisation des parlementaires n'est pas que le fait d'invitations de journalistes. Parce qu'elles doivent être acceptées par les députés, et qu'elles sont parfois en réalité demandées par les députés eux-mêmes dans le but de donner de l'écho à leur activité et qu'il faut alors convaincre les journalistes de l'intérêt de leur donner une tribune, ces occasions de médiatisation sont toujours co-construites entre journalistes et députés. Si l'on s'intéresse à la stratégie de médiatisation de Marie-Jo Zimmermann par exemple, on peut dire qu'il s'agit d'une stratégie dominée, mais spécialisée. Elle cible en effet directement des journaux féminins, qui sont peu sollicités par le monde politique, et jouissent à ce titre de peu de légitimité dans ce domaine. Le journal, à ce titre, a un intérêt de prestige à accepter la proposition d'article. En échange, la députée touche une population plus large, et enrichie son image de spécialisation sur la question des femmes³⁷³.

« Alors le journal, à l'époque, jusqu'en 2012, qui était le plus acheté et qui continue, c'est le Femme Actuelle. J'avais regardé où était le Femme Actuelle : dans les cabinets médicaux, dentaires etc. Ensuite, vous avez Elle, vous avez Marie-Claire [...]... Donc j'avais à l'époque réussi à rencontrer les rédactrices en chef, alors que j'étais toute jeune députée ! Et je leur avais expliqué, je leur avais dit : « Voilà, je démarre à la Délégation, et j'ai l'intention, régulièrement, de communiquer sur les lois, et je voudrais que les femmes qui sont dans les cabinets médicaux, qui sont dans les salles d'attente et tout ça, soient en capacité de recevoir l'information : est-ce que vous acceptez de travailler avec moi ? ». Et j'ai beaucoup, beaucoup travaillé avec Femme Actuelle. Et par exemple, avec Femme Actuelle, j'avais réussi à organiser sur le temps partiel, une table ronde à Matignon où j'avais fait découvrir à [Dominique de] Villepin [Premier Ministre de l'époque] – ce qui n'était pas une mince affaire ! – ce qu'était le temps partiel des femmes. Et il y avait eu un reportage dans Femme Actuelle ! »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la Délégation de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

L'échelle nationale n'est pas la seule où il est intéressant de se mettre en avant. La médiatisation locale, plus accessible pour les parlementaires, joue également un rôle important, notamment pour la réélection potentielle des députés. Et sur ce plan aussi, la

³⁷² Toutes les invitations médiatiques ne sont pas bienvenues cependant : Françoise Guégot évoque ainsi avec amertume une occasion où, après avoir rendu un rapport, elle a été « *interpellée pendant une semaine non-stop pendant les vacances de Noël* », à cause d'une proposition polémique.

³⁷³ La relation bilatérale des parlementaires avec les médias sera abordée plus extensivement en chapitre 3.

plupart des interventions sont liées à ces spécialisations. Sur les quarante-neuf interventions de Catherine Coutelle sur le plateau de France 3 Poitou-Charente entre 2007 et 2017, vingt-six sont liées aux droits des femmes, et neuf à d'autres sujets divers, comme la création d'une ligne de train dans la région, les attentats de 2015 ou l'organisation de réunions locales avant une loi sur la transition énergétique – les autres interventions portant sur un thème non précisé. De la même manière, en dehors des périodes électorales où elle est très présente pour parler de la campagne, Marie-Jo Zimmermann n'intervient sur le plateau de France 3 Lorraine que pour des questions liées aux droits des femmes, à une exception près qui concerne un évènement local. Les deux passages de Maud Olivier sur France 3 Ile de France concernent également la prostitution.

Or, ces passages à la télévision régionale mais également, et bien plus fréquemment, les interviews dans la presse locale sont des espaces plus appropriés à la mise en avant de certaines activités qui se situent en dehors des activités législatives, telle que la présence à des remises de prix par exemple, ou à des évènements d'information et autres colloques. Ces activités, souvent peu reprises à l'échelle nationale mais qui ont une forme de médiatisation à l'échelle locale, contribuent donc à la mise en valeur de l'activité du député. Et à ce titre encore, la spécialisation est importante. Les députés spécialisés sont de fait invités à des évènements qui touchent leur domaine de compétences, et qui leur offrent à la fois l'occasion de montrer leur engagement mais aussi de rencontrer et de préserver des relations avec les acteurs locaux qui partagent leurs intérêts : ainsi Catherine Coutelle se rend-t-elle à une journée contre l'excision, ou à la remise du prix Brindacier – prix du meilleur album jeunesse luttant contre les stéréotypes sexistes, avec la couverture de la télévision locale par exemple.

Au total, donc, cette spécialisation parlementaire, permise à ces élus notamment par le peu de compétition qu'il y a au sein de l'Assemblée sur ces questions, leur offre donc des opportunités de médiatisation de leur activité. Or, ces occasions de médiatisation leur servent également à consolider leur position de spécialiste sur ces questions, et ainsi d'alimenter de nouveau leur activité, en les positionnant comme les meilleurs candidats pour s'occuper d'une rencontre, d'un rapport, d'une proposition de loi ou d'une interview. C'est un cercle vertueux. A terme et pour certains d'entre eux, cette spécialisation va permettre également l'accès à de nouvelles opportunités de carrière, en dehors du milieu parlementaire *stricto sensu*.

B – L'ouverture d'opportunités de carrière aux députés spécialistes

Parmi les membres de la Délégation, on en trouve trente-trois pour lesquels on constate qu'ils ont, après leur entrée et parfois après leur départ de la Délégation, connu une – et le plus souvent plusieurs – autres opportunités de carrière liées à la question de l'égalité des sexes, témoignant ainsi des rétributions liées à leur spécialisation. Parmi ces trente-trois députés, on retrouve quatorze des vingt-quatre députés pour lesquels on avait déjà trouvé les traces d'engagements antérieurs sur le sujet, et qui sont des élus pour lesquels le passage par la Délégation s'est inscrit dans la suite d'un processus de carrière. Pour les dix-neuf autres en revanche, il semble que la Délégation ait servi de ressource primaire à la construction d'une spécialisation postérieure. Dans tous les cas cependant, on constate là aussi que les députés pour lesquels on retrouve ces opportunités de carrière par la suite sont, en moyenne, restés plus longtemps que les autres à la Délégation : 7,2 ans en moyenne, contre 4,5 ans pour les députés pour lesquels on ne retrouve pas de traces d'une spécialisation postérieure. Ils sont aussi beaucoup plus impliqués, rendant plus de rapports pour le compte de la Délégation (2,5 en moyenne au cours de leur passage à la Délégation contre 0,3 pour les autres en moyenne) et participant à plus de missions ou de commissions spéciales liées à l'activité de la Délégation (1,8 en moyenne au cours de leur passage à la Délégation, contre 0,8 pour les membres qui ne se spécialisent pas par la suite).

Le poste que l'on retrouve le plus parmi ces députés qui poursuivent leur carrière dans le domaine de l'égalité des sexes est celui de membre de l'Observatoire de la Parité entre les Femmes et les Hommes, qui devient par la suite Haut Conseil à l'Égalité entre les Femmes et les Hommes, puisque quinze membres et anciens membres de la Délégation siègent dans l'un ou l'autre, et parfois dans les deux instances successivement. Les rapporteuses générales de l'Observatoire de la Parité – Roselyne Bachelot, Marie-Jo Zimmermann, Chantal Brunel – puis Danièle Bousquet à la présidence du Haut Conseil³⁷⁴, sont ainsi toutes passées par la Délégation aux droits des femmes. Ces positions, sur nomination par décret du Premier ministre, sont bénévoles et n'apportent pas de bénéfices financiers à ceux qui les obtiennent, mais constituent néanmoins une reconnaissance d'une certaine expertise dans le domaine, et permettent de disposer d'un lieu de réunion et de travail sur la question, ainsi que l'accès à un réseau d'experts et à des études approfondies sur certains sujets. Il s'agit aussi de positions auxquelles sont attachées un certain prestige, et une légitimité à s'exprimer sur ces questions, y compris dans les médias ou pour faire des

³⁷⁴ Brigitte Grésy, devenue présidente du Haut Conseil en 2019, est la première personne à diriger une de ces instances sans avoir au préalable détenu un mandat de député.

préconisations au gouvernement. D'autres instances nationales du même type s'ouvrent également aux anciens membres de la Délégation : c'est ainsi le cas de la commission nationale contre les violences faites aux femmes, où ont siégé cinq des anciens membres de la Délégation, ou, de manière plus spécifique, du comité de préfiguration des modalités d'instauration du profil biologique des sportifs par exemple.

Mais ce ne sont pas les seules opportunités à s'ouvrir pour les anciens membres de la Délégation. Plusieurs d'entre eux – on a pu en trouver dix-neuf – voient leur expertise reconnue au sein de leur parti politique, et se voient ainsi confier des responsabilités en leur sein sur ces questions. Quel que soit le titre qu'ils prennent au sein d'un parti spécifique (délégué général, secrétaire national ou autre) et la délimitation exacte de cette responsabilité (égalité entre les hommes et les femmes, conciliation de la vie familiale et professionnelle, parité, femmes et famille, droits des femmes, place des femmes...), il s'agit de nominations qui ont pour effet de reconnaître celles et ceux qui en bénéficient comme des personnalités importantes de leur parti, siégeant le plus souvent au bureau politique, voire au bureau national, au motif de cette nomination, et ainsi inclus dans au moins une partie des décisions partisans. Plusieurs d'entre eux, à gauche comme à droite, sont également responsables du volet « Femmes » des programmes présentés par le candidat de leur parti aux élections présidentielles – c'est le cas par exemple de Danièle Bousquet pour François Hollande en 2012, ou de Marie-Jo Zimmermann et Guy Geoffroy pour François Fillon en 2017 – ce qui leur permet là aussi d'être pleinement inclus au cœur de la vie du parti.

Encadré 16 : Marie-Jo Zimmermann, quand la Délégation sert de point de départ à l'accumulation de capital

On a eu l'occasion de le dire plus haut dans ce chapitre : lorsque Marie-Jo Zimmermann intègre la Délégation aux droits des femmes en 1999, rien ou presque dans son parcours ne laisse présager une spécialisation à venir sur la question des droits des femmes. Nommée présidente de la Délégation en 2002, et rapporteure générale de l'Observatoire de la parité la même année, Marie-Jo Zimmermann est alors dans le meilleur contexte pour endosser progressivement la cause des droits des femmes, et se construire une expertise.

Après son départ de l'Observatoire en 2010, elle devient secrétaire nationale chargée des droits des femmes au sein de son parti. Après 2012, son parti perd la majorité qu'il détenait jusqu'à présent à l'Assemblée nationale, et l'influence collective du groupe décroît alors singulièrement, n'ayant plus le contrôle des lieux de pouvoir.

Cependant, et dans ce contexte très différent, la spécialisation de Marie-Jo Zimmermann, et la reconnaissance qu'elle a acquis notamment sur la question de l'égalité professionnelle, lui permettent de maintenir une forme d'influence sur les décisions gouvernementales, en étant reçue par différents ministres à qui elle peut exposer ses

arguments, et à l'occasion utiliser son nom, et sa médiatisation encore régulière comme experte du sujet, comme une menace d'une publicité négative pour le gouvernement. Ainsi, à propos des modifications apportées par les séries d'ordonnances « travail » en 2017, elle déclare :

« Je lui ai dit : « Eh bien écoutez, moi je vais passer par le Premier Ministre, parce que là, j'en ai marre ». Et j'ai téléphoné à Gilles Boyer [conseiller politique du Premier Ministre, ancien député UMP] [...] et je lui ai dit : « Ecoutez, Gilles, voilà : moi, [...] je ne vais pas faire de barouf sur vos ordonnances, par contre il faut quand même que vous veilliez à l'égalité professionnelle. Parce que les ordonnances s'assoient dessus ». Alors il me dit : « Comment ça ? », alors je lui ai fait une petite note, et c'est comme ça qu'on a eu la loi Pénicaud. [...] Ce n'était juste pas possible. Parce que je leur ai foutu un peu les pétoches ! Je leur ai dit : « Non mais attendez... Moi, je vais dire [dans la presse] que vous êtes peut être le nouveau monde, mais que l'égalité professionnelle, vous vous asseyez dessus ! » »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

Elle affirme par ailleurs, à d'autres occasions, avoir eu des contacts avec d'autres ministres en dehors de son bord politique :

« Parce qu'avec Najat [Vallaud-Belkacem, Ministre des droits des femmes socialiste de 2012 à 2014], ça se passait très bien.

Qu° : Vous avez été en contact ?

Réponse : Ah oui ! Parce qu'à un moment elle a été tentée de passer à 50% [de femmes dans les conseils d'administration, contre 40% déjà prévus], et on en avait discuté, et je lui avais [dit] que à part le fait de vouloir mettre son nom dans l'histoire, bon moi je veux bien hein, mais bon... Et elle avait compris. »

« Parce que Pénicaud [Ministre du Travail LREM 2017-2020] veut me voir à ce propos, et moi là-dessus je ne dérogerai jamais. [...] Moi je vais lui expliquer que si on observe sa loi, normalement ça devrait se faire ! »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

S'il faut sans doute considérer avec précaution les auto-déclarations d'influence, en ce qu'elles sont susceptibles d'être exagérées par les enquêtés, il semble néanmoins que ces contacts – influents ou pas – avec les gouvernements successifs soient avérés : les discussions avec Najat Vallaud-Belkacem sont ainsi corroborées par le témoignage de Françoise Guégot, et les liens de proximité avec les collaborateurs des différents ministres plausibles de par leurs parcours au sein des mêmes organisations partisans. Par ailleurs, Catherine Coutelle,

ancienne présidente elle aussi, raconte des anecdotes assez similaires, de contact et de demandes de notes et/ou de conseils par d'anciens proches socialistes travaillant désormais pour la majorité LREM.

Il semble donc bien que la trajectoire de Marie-Jo Zimmermann, alors qu'elle n'y était pas particulièrement prédisposée, prenne un virage considérable au moment de sa nomination à la tête de la Délégation aux droits des femmes, qui lui ouvre par la suite les portes d'une carrière intéressante de spécialiste.

Pour quelques rares élues enfin – trois en réalité³⁷⁵ – les opportunités s'ouvrent directement au sein du gouvernement : Ministre déléguée à la parité, Secrétaire d'Etat à la famille ou Secrétaire d'Etat placée auprès de la Ministre des droits des femmes, c'est là l'aboutissement, à l'échelle nationale, d'une spécialisation sur la question de l'égalité des sexes.

Conclusion : Trouver sa place, apprendre à apprécier le travail parlementaire

Observer les modes d'investissement des députés au sein de la Délégation aux droits des femmes constitue un bon indicateur des ressorts de l'investissement institutionnel en général. Dans le cas de la Délégation, l'entrée dans cet espace n'est pas toujours le fruit d'une décision personnelle : si la nomination n'est pas faite entièrement au hasard, elle n'est pas non plus entièrement liée à une motivation intrinsèque. Et de fait, tous les membres de la Délégation n'y trouvent pas forcément leur place, beaucoup se contentant d'un investissement ponctuel, en essayant d'en maximiser l'utilité, en venant aux réunions quand ils anticipent pouvoir en retirer des éléments réutilisables dans d'autres contextes.

Pour certains acteurs cependant, l'organisation spécifique de la Délégation entre en convergence avec leurs dispositions : elle les conforte alors dans leurs valeurs politiques, ou est plus compatible avec leur socialisation – genrée notamment – que d'autres espaces parlementaires, ou elle donne des outils pour repenser et transformer sa vision de soi-même... Ce sont ces acteurs qui vont réellement s'investir dans l'institution. De fait, la Délégation ressort comme un espace parlementaire investi, non pas tellement par rationalité ou par nécessité, mais avant tout par plaisir : on y reste parce que l'ambiance de travail y est plaisante, l'organisation plus horizontale, plus collaborative, ce qui est un plus pour certains acteurs qui sont marginalisés par ailleurs. La Délégation est un espace où les normes parlementaires, et notamment la socialibilité fondée sur des critères partisans, se relâchent partiellement, un aspect plaisant pour ceux qui, pour une raison ou une autre, sont disposés

³⁷⁵ Il s'agit de Nicole Ameline (UMP-LR), Claude Greff (UMP-LR), et Ségolène Neuville (PS).

à trouver ces contraintes pesantes dans d'autres espaces. Par ailleurs, dans un contexte où les principaux obstacles à l'investissement parlementaire sont l'ennui, la forte compétition, et le peu d'efficacité perçue de son travail, la Délégation offre un espace où l'on a toute la place, pour peu qu'on le veuille, de s'intéresser à un sujet et de le prendre en charge, un espace qui donne des occasions de produire des réflexions qui favorisent l'impression d'efficacité et l'estime de soi, y compris pour les parlementaires de l'opposition qui sont dans une position encore plus marginale encore que les *backbenchers* de la majorité. Elle constitue donc une occasion, pour des acteurs fréquemment tenus à l'écart des espaces les plus centraux, de s'intéresser au travail parlementaire, d'en apprendre les codes, et en définitive de s'y attacher.

La question de savoir si, en bout de course, les travaux de la Délégation ont ou non un impact important sur les décisions prises et sur la construction des politiques publiques n'est finalement pas la plus importante : ce qui compte, ici, c'est que la participation à la Délégation donne pour certains de ses membres du sens à un mandat dont il est parfois difficile de savoir quoi faire, et les pousse à s'investir dans le travail parlementaire. En cela, la Délégation offre un espace d'apprentissage du métier, et de « répétition » de ce qui peut se faire par ailleurs : on s'y entraîne à faire un rapport, à prendre la parole, à proposer des amendements, et au final on se socialise aux attentes parlementaires en général. Pour les femmes parlementaires en particulier, il s'agit d'un espace où l'on peut prendre en main des outils auxquels on n'aurait pas forcément directement accès au sein de son groupe politique, et qui conditionnent la suite d'une carrière. Les acteurs eux-mêmes perçoivent que l'un des intérêts majeurs de cet espace réside dans le fait de constituer un espace de socialisation institutionnelle pour les femmes députées : lorsqu'en 2017, le fort renouvellement des élus conduit toute une partie des membres de la Délégation à ne plus siéger à l'Assemblée, certaines se constituent en association, dans le but de maintenir, au sein de la Délégation, cette cellule de formation parlementaire des femmes députées, que l'on veut aider à trouver leur « rôle » dans l'institution.

« Mais il s'est trouvé qu'à la fin de la législature, [...] on ne savait pas où on allait politiquement, on s'est dit [...] : « Ce n'est pas possible ! Ce n'est pas possible que tout le travail qu'on a mené comme ça, pendant des années, se perdent ». Donc d'où l'idée de créer une association des anciennes députées, avec une volonté de transmettre, voilà. De transmettre. Et on a créé cette association dans ce but-là, et notamment en accueillant des nouvelles députées en 2017 et en essayant, en tâtonnant, d'animer un peu le débat. C'est délicat, parce qu'on ne va pas faire le boulot à la place de la Délégation, mais en même temps on a senti chez les nouvelles un peu de questionnements sur leur rôle... Donc quand

elles le demandent, on apporte notre soutien. En sachant, et se confrontant au fait, que l'expérience, ça ne se transmet pas. Donc c'est un équilibre délicat. »

[Entretien avec Martine Lignières-Cassou, députée socialiste membre de la Délégation de 1999 à 2004 et de 2012 à 2014, 20 octobre 2018, Paris]

C'est cet apprentissage et cet investissement qui permettent ensuite à ces députés d'apparaître comme des spécialistes de la question de l'égalité des sexes, étiquette qui, pour marginale qu'elle est, leur ouvre des opportunités de carrière non négligeables, mais surtout d'autres occasions de s'impliquer de manière gratifiante dans le travail législatif – en obtenant par exemple des rapports ou des propositions de loi. A ce titre, la Délégation apparaît non seulement comme une instance d'intéressement au mandat parlementaire, mais aussi comme un espace professionnalisant, pour cette poignée de députés néophytes.

Le développement qui précède informe partiellement sur les raisons pour lesquelles les femmes restent largement sur-représentées parmi les spécialistes des questions de droits des femmes : ce n'est pas forcément qu'elles s'y intéressent davantage, ou en tout cas pas spontanément, mais bien parce que la manière dont est structurée la compétition politique favorise et récompense leur investissement sur ces questions. Par ailleurs dans la réflexion que l'on mène, l'envie et la rationalité de l'engagement se révèlent être les deux faces d'une même pièce : à la manière de ce que Daniel Gaxie a pu montrer au sein des partis politiques notamment³⁷⁶, c'est parce que l'activité suscite des sentiments positifs que l'on y consacre du temps, même si ce n'est pas au premier abord un investissement intéressant en termes de carrières. Et c'est parce qu'on y consacre du temps que l'engagement devient, finalement, intéressant en termes de carrière, parce qu'il permet de profiter du fait que l'organisation du travail parlementaire favorise la spécialisation et la division du travail entre les députés. C'est aussi probablement parce que l'engagement devient payant qu'il nourrit les sentiments positifs qui sont attachés à l'activité – qu'il nourrit l'*illusio* des membres de l'institution – et donc de nouveau l'envie de s'y consacrer. De fait, l'intérêt de l'institution et l'intérêt de ses membres sont liés : en offrant des possibilités à l'engagement d'avoir du sens, l'institution assure qu'elle continue d'exister, et continue, du même coup, de produire des résultats. On verra dans le chapitre suivant comment ces résultats sont produits, et la manière dont cet investissement qu'on voit ici tente de se transformer en influence.

³⁷⁶ Voir notamment Daniel Gaxie, « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, 1997, 27^e année, n°1, p. 123-154, mis à jour et développé par Daniel Gaxie, « Rétributions du militantisme et paradoxe de l'action collective », *Swiss Political Science Review*, 2005 ,11(1), 157-188.

Chapitre 3 : Espace savant, espace militant – La Délégation en représentation

Les membres de la Délégation, comme on a pu le voir, se trouvent dans une situation qui, de prime abord, ne semble pas idéale en termes d'influence politique : la Délégation a peu de pouvoirs mais aussi peu de moyens, ses membres ont généralement peu d'expérience parlementaire et peu de capitaux politiques... La Délégation, de manière générale, est loin d'apparaître comme centrale au Parlement. Ce chapitre s'intéresse aux ressources que ses membres tentent d'exploiter pour se ménager malgré tout une place dans le jeu politique. Et si ces ressources ne se trouvent pas au sein de l'Assemblée, ils les chercheront à l'extérieur. On argumentera ici que les membres de la Délégation s'appuient notamment sur l'ouverture relative du Parlement dans le cadre de sa fonction de représentation pour trouver de nouvelles ressources utilisables au cours du jeu législatif.

La question des rapports du Parlement et des parlementaires avec le reste de la société est une question centrale s'agissant d'une institution constituée d'élus du peuple, appelés notamment à agir en tant que représentants de l'intérêt général de la Nation. Dans sa conception normative classique en effet, l'activité de représentation est une conséquence de la délégation du pouvoir politique : un corps de représentés délègue son autonomie politique à des représentants qu'il a choisis, et à partir de là ces représentants sont tenus de prendre des décisions à la place et au nom du groupe représenté. C'est dans l'existence de ce groupe que se fonde la légitimité des représentants à agir³⁷⁷.

C'est dans le cadre de cette conception de la représentation que s'inscrivent les travaux qui suivent l'ouvrage devenu classique d'Hannah Pitkin³⁷⁸ : la représentation y est vue comme une activité, qui consiste à agir pour – « *act for* » – un groupe absent. L'action de

³⁷⁷ On ne couvrira pas ici la question de la représentation descriptive, aussi appelée représentation « miroir » – celle qui pose la question de savoir si le corps des représentants est représentatif de celui des représentés, selon les critères alors considérés comme pertinents. Pourtant, cette littérature, abondante et riche, est tout particulièrement développée de manière générale, et tout particulièrement en ce qui concerne l'effet sur les droits des femmes de la présence des femmes au Parlement : par exemple Lena Wängnerud, « Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation », *Annual Review of Political Science*, Vol.12, 2009, p. 51-69 ; Anne Phillips, *Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race*, Oxford, Oxford Scholarship, 1998, 224 pages ; Lena Wängnerud, « Testing the Politics of Presence: Women's Representation in the Swedish Riksdag », *Scandinavian Political Studies*, Vol. 23, 2002, p. 67-91 ; ou Debra L. Dodson, *The Impact of Women In Congress*, Oxford, Oxford Scholarship, 2006, 308 pages. Cette importance de la représentation « miroir » pour obtenir, supposément, plus d'avancées en termes de droits des femmes peut aussi être utilisée comme un argument rhétorique dans le cadre d'une lutte symbolique, voir par exemple sur la parité Catherine Achin, « « Représentation miroir » vs parité. Les débats parlementaires relatifs à la parité revus à la lumière des théories politiques de la représentation », *Droit et société*, 2001/1 (n°47), p. 237-256.

³⁷⁸ Hannah Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, 323 pages, et particulièrement pour ce qui nous occupe ici son chapitre 6, « Representing as « Acting for ». The Analogies », p. 112-143.

représenter consiste ainsi à effectuer une série d'actions à la place, et au bénéfice, de quelqu'un d'autre. Cette conception ouvre cependant la voie à des questions principalement normatives : le représentant est-il un « bon » représentant ? L'action du représentant est-elle véritablement de nature à engendrer un bénéfice pour les représentés ? Et ces bénéfices sont-ils ceux que les représentés auraient demandés et choisis pour eux-mêmes si la question leur avait été posée ? Si une partie des travaux sur l'activité de représentation s'est attachée à mesurer la plus ou moins grande cohérence entre les actions des représentants et la volonté des représentés, la tâche est d'emblée malaisée³⁷⁹.

On veut ici délibérément s'éloigner de cette approche, pour se poser la question, non pas de ce que la représentation fait pour les représentés, mais de ce que les représentants en font, la manière dont ils s'en servent. Sur ce plan, les travaux de Pierre Bourdieu apportent des hypothèses fondamentales : selon lui en effet, et à l'inverse de ce que présuppose le mécanisme de délégation politique, le groupe représenté ne pré-existe pas aux représentants. Au contraire, ce sont les représentants qui, en s'affirmant représenter, construisent et délimitent le groupe qu'ils font exister, le font passer de somme d'individus agrégés à groupe constitué, et le font fictivement parler par leur propre voix – ce que Bourdieu qualifie de « *ventriloquie usurpatrice* »³⁸⁰.

« Cette sorte d'acte originaire de constitution, au double sens philosophique et politique, que représente la délégation, est un acte de magie qui permet de faire exister ce qui n'était qu'une collection de personnes plurielles, une série d'individus juxtaposés, sous la forme d'une personne fictive, une corporatio, un corps, un corps mystique incarné dans un corps social, lui-même transcendant aux corps biologiques qui le composent ».

[Pierre Bourdieu, art. cit, p. 51]

L'idée est intéressante, d'abord parce qu'elle inverse la logique de la délégation de pouvoir, pour faire de l'activité de représentation l'activité qui institue le groupe, mais aussi parce qu'elle cadre l'activité de représentation comme un travail avant tout symbolique, effectué par les représentants qui servent alors avant tout leur propre logique, en essayant de se positionner dans leur propre champ. Cette conception se détache également de la

³⁷⁹ Cela a été fréquemment noté, par exemple par Ronald D. Hedlund et Paul H. Friesema, « Representatives' Perceptions of Constituency Opinion », *Journal of Politics*, 34(3), 1972, p. 730–52 ou Heinz Eulau et Paul D. Karps, « The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness », *Legislative Studies Quarterly*, 2(3), 1977, p. 233-254. Plus récemment, c'est le fondement de l'ouvrage de Michael Saward, *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 206 pages.

³⁸⁰ Pierre Bourdieu, « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 52-53, 1984, p. 52.

conception normative du « bon » ou du « mauvais » représentant, puisque la question de l'adéquation du représentant aux aspirations du groupe représenté n'a lieu de se poser que si l'on présuppose le groupe représenté comme existant antérieurement et séparément de son représentant.

Néanmoins, cette approche, pour heuristique qu'elle soit, comporte ses limites. On va adopter ici la conception de la représentation mise en avant par Michael Saward, dans son ouvrage *The Representative Claim*³⁸¹. Ce dernier adopte, comme Pierre Bourdieu, une approche constructiviste de la représentation, dans laquelle il considère l'activité de représentation comme une série d'affirmations selon lesquelles on représente un segment ou un autre de la population, affirmations qui contribuent à faire exister socialement ce groupe. L'hypothèse sous-jacente est également celle que la représentation est avant tout une activité symbolique, et un outil qui sert les intérêts de la personne qui prend en charge cette activité.

Mais l'approche de Saward se différencie de celle de Bourdieu en ce qu'elle élargit la relation de représentation au-delà de la seule relation représentés-représentants. Il y inclue ainsi la relation des représentants à un public, auprès duquel les affirmations de représentation sont plus ou moins crédibles. Il y ajoute la relation des représentants entre eux, quand plusieurs sont en concurrence pour la représentation d'un même groupe représenté, mais aussi quand l'acteur qui proclame un autre acteur comme représentatif n'est pas celui qui entreprend pratiquement l'action de représentation. Il donne enfin davantage d'agentivité aux représentés, qui gardent malgré tout la possibilité de contribuer à définir la manière dont ils sont parlés – Virginie Dutoya et Samuel Hayat résument ces différences en évoquant une représentation présentée comme une *proposition*, au contraire de la vision bourdieusienne de la représentation comme *imposition*³⁸².

« Chez M. Saward, et de façon plus générale dans les approches qui considèrent la représentation comme une proposition, une importance particulière est accordée au caractère dialogique de la construction des groupes sociaux, qui fait intervenir de nombreux acteurs (pas nécessairement à égalité), et ne peut être réduite à la relation du représentant à ses représentés. [...] Il convient de souligner que toutes les propositions n'ont pas les mêmes chances d'être acceptées et qu'il n'est pas possible d'établir des équivalences entre elles. En effet, les representative claims s'inscrivent dans un champ de pouvoir et

³⁸¹ Michael Saward, *op. cit.*

³⁸² Virginie Dutoya, Samuel Hayat, « Prétendre représenter. La construction sociale de la représentation politique », *Revue française de science politique*, 2016/1, Vol. 66, p. 9. Leur article, passionnant, développe les subtiles ressemblances et différences entre les travaux de Bourdieu et Saward bien plus que ce n'est le cas ici.

participent de ce fait à la constitution, la transformation et la contestation des rapports de force. Cela est particulièrement important dans les situations où différents acteurs se disent, ou sont dits, représentatifs du même groupe social. [...] La notion de representative claims est alors particulièrement heuristique afin de penser la compétition entre les acteurs sociaux pour l'accès au système de représentation. [...] Cette situation amène à se saisir de nouveau de la distinction opérée par M. Saward entre les auteurs et les sujets des representative claims. En effet, cette distinction est cruciale, alors que dans une perspective bourdieusienne, on s'intéresse le plus souvent au « représentant » (le sujet de la représentation selon M. Saward), sans voir qu'il n'est pas toujours celui, ou celle, qui se dit représentatif. »

[Virginie Dutoya et Samuel Hayat, *art. cit.*, p. 20-23]

En définitive, c'est une vision plus dynamique de la représentation qui est donnée par Michael Saward, la vision d'un marché compétitif d'allégations symboliques contradictoires auquel contribuent représentants, représentés, publics et commentateurs.

« Of course, representation is an institutional fact in the contemporary political world. But prior to that it is a multisided process of claim-making and the reception and judgment of claims. [...] I am interested less in locating a correct theory of representation, or in building a theory by close engagement with the work of great theorists from the past. My focus instead is on understanding what representation does, rather than what it is; to explore the effects of its invocation rather than its institutional embodiment; to stress its dynamic character rather than its correctly understood forms or types. »³⁸³

[Michael Saward, *op. cit.*, p. 2-4]

Dans cette perspective constructiviste d'une représentation perçue avant tout comme une suite d'affirmations symboliques de représenter, il n'y a pas de raisons de distinguer les représentants élus – comme les députés – des représentants « non-élus »³⁸⁴ – associations, syndicats professionnels, représentants d'entreprises privées... Analyser les députés en représentation nécessite donc de décloisonner l'activité parlementaire, et de la considérer comme à la rencontre d'une multitude d'acteurs de différents statuts, en compétition pour faire parler (et faire entendre) « leurs » représentés.

³⁸³ « Evidemment, la représentation est un élément institutionnalisé du monde politique contemporain. Mais avant cela, il s'agit d'une opération pluridimensionnelle d'allégations faites, reçues et jugées. [...] Je m'intéresse moins à l'idée de découvrir une théorie correcte de la représentation, ou à construire une théorie qui discute étroitement avec les grands théoriciens du passé. Ma priorité est en réalité de comprendre ce que la représentation fait, plutôt que ce qu'elle est ; d'explorer les effets de son invocation plutôt que son incarnation institutionnelle ; de souligner son aspect dynamique plutôt que l'enfermer dans ce qui serait la meilleure typologie. » Traduction personnelle.

³⁸⁴ Selon la définition du chapitre 4, « The elected and the unelected » dans Michael Saward, *op. cit.*, p. 82-110.

Cette absence de distinction s'inscrit, là aussi, à l'encontre d'une conception classique et normative, qui tend à concevoir ces groupes d'intérêts³⁸⁵ comme des acteurs fondamentalement extérieurs au monde politique, qui tentent par divers moyens d'y entrer et d'y exercer une influence, que celle-ci soit présentée comme positive parce qu'elle rapproche les préoccupations diverses de la « société civile » des élus³⁸⁶, ou comme négative et comme une tentative de pervertir la démocratie pour en tirer des bénéfices personnels³⁸⁷. On reconnaît dans cette idée des groupes d'intérêts comme des « influences extérieures », et donc nécessairement pas à leur place dans les centres de décisions politiques, la conception probablement la plus généralement partagée dans le « sens commun », et qui est au fondement de l'image le plus souvent très négative et anti-démocratique qui s'attache au concept de lobbying.

Il s'agit ici au contraire, et beaucoup plus en alignement de travaux plus récents sur la question du lobbying, de considérer les élus et les groupes d'intérêts comme des acteurs faisant partie ensemble d'un même secteur des politiques publiques, disposant de ressources et de possibilités différentes, dont ils ont mutuellement besoin. Pour le dire autrement, cette relation constitue « *une forme de gestion des interdépendances entre acteurs (fédérations industrielles, entreprises, parlementaires, fonctionnaires [...], organisations non gouvernementales) faisant partie d'un réseau de politique publique* »³⁸⁸. Selon cette optique, les groupes d'intérêts ne sont plus perçus comme des acteurs extérieurs qui tentent de pénétrer un espace qui ne leur est pas destiné. Placés à égalité avec les élus, ce sont les interactions entre les deux qui sont analysées, sous le prisme de l'échange, du don et du contre-don³⁸⁹ : échanges de ressources matérielles, d'expertise, d'accès à la décision

³⁸⁵ On reprend ici la définition, volontairement large, présentée par David Demortain, du groupe d'intérêt comme étant toute « *entité qui a comme objectif de représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public* », ce qui inclut une gamme variée d'acteurs, associatifs comme syndicats ou groupements plus informels, plus ou moins professionnalisés, plus ou moins tournés vers le monde politique etc. David Demortain, « Le lobbying à Bruxelles, ou la politisation comme métier (observation) », *Terrains & travaux*, vol. 8, no. 1, 2005, p. 35.

³⁸⁶ C'est par exemple le cas, à l'échelle de la ville de New Haven, de Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961, 355 pages.

³⁸⁷ C'est par exemple ce qui ressort assez clairement de l'ouvrage de Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1984, 276 pages, et particulièrement de son chapitre 4, « The Developed Democracies Since World War II ».

³⁸⁸ C'est la définition mise en avant

³⁸⁹ Reprenant les travaux classiques de l'anthropologie, principalement de Marcel Mauss et Bronislaw Malinowski, la théorie du don / contre-don est notamment transposée à la question des groupes d'intérêts et du lobbying par Pieter Bouwen, « Corporate lobbying in the European Union : The logic of access », *Journal of European Public Policy*, 9 (3), 2002, p. 365-390, puis Pieter Bouwen, « Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions », *European Journal of Political Research*, 43, 2004, p.337-369. Pour un développement sur cette

publique³⁹⁰, mais aussi – et c’est ce qui nous intéresse ici – de crédit politique et de légitimité. Dans cette perspective, les relations entre les élus et les groupes d’intérêts sont – ou en tout cas sont susceptibles d’être – aussi bien mutuellement bénéfiques que fondées sur la compétition.

Dans ce chapitre, on verra les députés de la Délégation pleinement engagés dans cette compétition symbolique pour faire triompher leur position de représentants. En s’appuyant sur le concours de nombreux autres acteurs, associatifs notamment, avec lesquels ils échangent des validations en tant que représentants, les députés de la Délégation co-construisent en effet leur représentativité – et celles de leurs alliés. Ils agrègent et utilisent également une expertise militante, composante essentielle de la crédibilisation de leur action législative (**Section 1**). On montrera cependant que cette double crédibilité, en tant qu’experts et que représentants, n’est pas le seul avantage qu’ils obtiennent en interagissant avec les groupes d’intérêts : en se structurant un réseau stable d’alliés en dehors ou à la marge du champ politique, ils gagnent en effet accès à des répertoires d’actions extra-parlementaires très utiles, usuellement réservés à d’autres types de représentants (**Section 2**).

Section 1 : Compenser le défaut de moyens – L’appui sur l’expertise empruntée

La littérature sur les relations des parlementaires aux groupes d’intérêts relève assez fréquemment l’avantage en termes d’accès à l’expertise et à l’information que représentent les relations aux lobbys pour les députés³⁹¹. Le fait de détenir une forme d’expertise sur un sujet est en effet « *une ressource centrale* » dans l’arène politique, en ce qu’elle permet d’apporter « *des réponses rationnelles à des problèmes précis* », mais aussi en ce qu’elle peut être utilisée « *à des fins d’augmentation de pouvoir* »³⁹². Au sein du Parlement, plus spécifiquement, le fait de pouvoir apparaître comme un spécialiste d’un sujet est très lié, pour les parlementaires, à la possibilité d’avoir une influence sur le travail législatif³⁹³. Si l’on reprend les mots de Marc Milet, « *la capacité des élus à proposer une expertise ad hoc sert de moyen à s’insérer dans le policy making de la V^{ème} République* »³⁹⁴. Cette nécessité est

question, voir les chapitres 3 et 6 d’Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *op. cit.*.

³⁹⁰ Pour un développement sur ces questions, voir Anne Skorkjær Binderkrantz, « Legislatures, Lobbying, and Interest Groups », in Shane Martin, Thomas Saafeld and Kaare W. Strøm (dir.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 532-533.

³⁹¹ Par exemple dans Pieter Bouwen, « Exchanging access goods for access », *art. cit.*

³⁹² Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, « Une société de groupes d’intérêt ? », *art. cit.*, p. 15.

³⁹³ Voir ainsi Olivier Costa et Éric Kerrouche, « Chapitre 4. Influence(s) », in Olivier Costa et Éric Kerrouche, *Qui sont les députés français ?*, *op. cit.*, p. 137-182.

³⁹⁴ Marc Milet, « Le Parlement et la loi... », *art. cit.*

d'autant plus importante pour les institutions chargées des questions de droits des femmes, qui sont généralement en position de faiblesse³⁹⁵ - comme c'est le cas pour la Délégation. Ainsi que l'explique Anne Révillard dans le cadre des administrations, « *l'action des institutions chargées de la politique à l'égard des femmes implique de façon centrale une mobilisation d'expertise. Celle-ci permet en effet l'accomplissement simultané de deux objectifs apparemment contradictoires : l'établissement d'une crédibilité du locuteur en tant qu'acteur gouvernemental, de surcroît dans une situation de faiblesse institutionnelle, et la formulation d'une critique vis-à-vis de certaines politiques de ce même gouvernement* »³⁹⁶.

Pour les membres de la Délégation, la production d'expertise est cependant une chose qui ne va pas de soi. Bien qu'il s'agisse de la mission première – et presque exclusive – de la Délégation, ses moyens limités et le peu de proximité d'une partie de ses membres d'avec la question avant leur entrée à la Délégation ne les prédisposent pas à la plus grande efficacité, d'autant plus que les relations avec les services administratifs sont parfois compliquées (§1). Les membres de la Délégation vont cependant réussir à compenser ce handicap initial en réalisant de très nombreuses auditions et en s'appuyant très fortement sur les représentants de la société civile pour reprendre l'expertise qu'ils viennent lui proposer (§2).

Paragraphe 1 : Avec les services administratifs centraux, entre aide et compétition

L'expertise, sur de nombreux sujets, existe au sein du monde politique : les services administratifs centraux de l'Etat en produisent notamment, qui est sous certaines conditions communicables aux parlementaires. Néanmoins, les relations avec l'administration sont complexes : si les membres de la Délégation peuvent parfois compter sur des alliés bien placés qui aident à naviguer le labyrinthe administratif (A), les informations récupérées sont souvent considérées comme lacunaires, et de nature à justifier de la part de la Délégation de développer sa propre expertise, afin de pouvoir proposer sa propre définition des problèmes (B).

A – Les relations avec les administrations, une question de personnes avant tout

L'administration d'Etat n'a pas toujours été sensibilisée aux questions liées aux droits des femmes. Au contraire, l'histoire du service des droits des femmes – telle qu'elle est

³⁹⁵ Anne Révillard, « L'expertise critique, force d'une institution faible ? », *art. cit.*

³⁹⁶ Anne Révillard, « Chapitre 5. Des institutions militantes », in Anne Révillard, *La cause des femmes dans l'État*, *op. cit.*, p. 169-194.

notamment racontée par Anne Révillard³⁹⁷ – est une histoire lente de normalisation administrative, des militantes marginalisées et avec peu de moyens des premières heures, à une structure administrative plus pérenne et plus classique, dont le caractère interministériel et transversal est progressivement réaffirmé, notamment sous l’influence du *gender mainstreaming*, qui pousse à faire du genre une préoccupation de tous les instants plutôt qu’une interrogation spécifique, séparée des autres questions. Le fait que la haute fonction publique demeure un espace très masculin³⁹⁸, a probablement constitué un obstacle supplémentaire à la normalisation de cette administration des droits des femmes très féminisée.

Lorsque les Délégations sont créées en 1999, l’administration a encore des progrès à faire, mais certaines habitudes sont déjà prises, et des alliés sont déjà en poste. L’administration des droits des femmes notamment, bien que légère en termes de moyens humains et financiers, est développée de manière transversale dans les services de l’Etat, ce qui donne à la Délégation des interlocuteurs multiples et prêts à aider. Pour les parlementaires membres de la Délégation, qui peuvent solliciter les services – des droits des femmes ou d’ailleurs – pour obtenir des informations et des données³⁹⁹, c’est aussi une ressource, certes relative, car leurs courriers restent parfois sans réponse, mais ressource malgré tout. Au hasard des archives de la Délégation aux Droits des Femmes, on retrouve ainsi des courriers ou des fax venus de différentes directions administratives et joignant des documents et des statistiques. Certains sonnent particulièrement amicaux : un courrier daté du 1^{er} juillet 2004 et envoyé par la Direction des Relations du Travail [DRT] accompagne une liasse imposante de documents envoyés par l’administration sur la question du travail partiel. Le courrier, dactylographié, est complété d’une annotation à la main du directeur, qui remercie la Présidente de la Délégation de l’avoir sollicité. Il ajoute assurer la Présidente « *de l’aide de la DRT dans cette difficile mission* »⁴⁰⁰. D’autres échanges parcellaires, notamment des échanges de fax, se retrouvent avec la DRT – devenue avec le temps la DGT – et ce même

³⁹⁷ Voir Anne Révillard, « Chapitre 1. Faire des Françaises des « citoyennes à part entière », *La cause des femmes dans l’État*, op. cit., p. 39-73.

³⁹⁸ Par sa gestion des carrières et des parcours professionnels notamment : voir par exemple Catherine Marry, Laure Bereni, Alban Jacquemart *et al.*, *Le plafond de verre et l’État. La construction des inégalités de genre dans la fonction publique*, Paris, Armand Colin, « Individu et Société », 2017, p. 65-107. Mais aussi son rapport au temps peu compatible avec une vie de famille : Elsa Favier, « « Pourquoi une présence au bureau de quinze heures par jour ? » Rapports au temps et genre dans la haute fonction publique », *Revue française d’administration publique*, vol. 153, no. 1, 2015, p.84-89 notamment.

³⁹⁹ Cette possibilité est prévue là aussi par l’article 6 septies de l’Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires : « *Le Gouvernement leur communique les informations utiles et les documents nécessaires à l’accomplissement de leur mission* ».

⁴⁰⁰ Courrier du 1^{er} juillet 2004, carton 2011-094/9, pochette intitulée « Temps partiel ».

directeur est également auditionné par la Délégation aux Droits des Femmes, le 22 juin 2004, mais aussi le 10 novembre 2010, et son nom est plusieurs fois évoqué lors des travaux effectués en 2016.

Mais au-delà de ces administrations qui restent dans leur rôle en répondant aux sollicitations parlementaires, on trouve également de véritables alliés au sein des administrations, et qui agissent comme tels. Le nom de Brigitte Grésy, par exemple, revient de manière régulière dans les entretiens, généralement pour louer son engagement et sa disponibilité auprès de la Délégation aux droits des femmes. Haute-fonctionnaire issue de l'Ecole Nationale d'Administration en 1989, elle rejoint l'Inspection générale des affaires sociales en 1995, où elle prend rapidement la direction du service des droits des femmes et de l'égalité. A partir de ce moment, et en dehors d'une brève parenthèse comme directrice de cabinet de la Ministre de la Parité en 2004-2005, elle se consacre à l'écriture de rapports, au nom de l'IGAS, portant sur des sujets liés aux droits des femmes. Au-delà de sa simple tâche, elle apparaît également régulièrement comme un soutien de la Délégation aux droits des femmes et comme une facilitatrice des relations avec l'administration de manière générale.

« J'ai travaillé aussi avec quelqu'un dont vous avez nécessairement du croiser le nom, Brigitte Grésy, qui à l'époque a été je pense à un moment à la tête des services soit du ministère de la Santé, soit qui travaillait sur ces sujets, et donc on avait vraiment eu les statistiques qu'il nous fallait, les témoignages etc. »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, membre socialiste de la Délégation au Sénat de 1999 à 2004, Paris, 5 novembre 2018]

Marie-Jo Zimmermann comme Catherine Coutelle la mentionnent toutes deux parmi leurs interlocuteurs privilégiés, une donnée facilement confirmée par le nombre de ses auditions : elle est auditionnée à deux reprises, et intervient au cours d'un colloque sous la XIV^{ème} législature, après avoir été auditionnée à trois reprises sous la XIII^{ème} législature. Ses rapports nourrissent également directement les travaux de la Délégation – sur lesquels ils s'appuient aussi. Dans son « Rapport préparatoire à la concertation avec les partenaires sociaux sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes », rendu le 8 juillet 2009 par exemple, Brigitte Grésy utilise les nouvelles possibilités ouvertes par la modification constitutionnelle de 2008 et par l'amendement défendu par Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation, pour préconiser « pour les conseils d'administration et de surveillance : 40% du sexe sous représenté dans un délai de 6 ans, avec un objectif intermédiaire de 20% dans un délai de 2 ans, pour les entreprises publiques et les sociétés

dont les titres financiers sont admis aux négociations sur un marché réglementé, avec un critère de taille à 1000 salariés »⁴⁰¹. Lorsqu'elle est auditionnée par la Délégation aux droits des femmes le 23 novembre 2010, cette idée de quotas a déjà été rejetée par le gouvernement⁴⁰². Brigitte Grésy intervient alors avant tout pour expliquer les raisons de ce blocage, et l'état d'avancée des négociations sur ce point avec les partenaires sociaux. L'audition ressemble, sous certains aspects, à une réunion stratégique visant à anticiper les obstacles auxquels pourrait se heurter Marie-Jo Zimmermann, qui s'apprête à reprendre la proposition. Une proposition de loi comprenant un mécanisme très proche est déposée par cette dernière quelques semaines plus tard, et deviendra la loi dite Copé-Zimmermann – dont on aura l'occasion de raconter les conditions d'adoption au prochain chapitre.

Les alliés peuvent aussi également être des ministres, qui se chargent de demander à leur administration de coopérer avec les parlementaires. Le nom de Christine Lagarde notamment, ministre de l'Economie de 2007 à 2011, est évoqué par moments pour louer la plus grande ouverture de « Bercy » à la transmission de documents aux parlementaires :

« A Bercy, moi j'ai pu avoir tous ces chiffres parce qu'on a eu, quand même, au départ, une femme qui a quand même ouvert les portes de Bercy et qui s'appelait [...] Christine Lagarde ! Qui a quand même été quelqu'un vraiment qui... Sincèrement hein, c'est vraiment une femme qui portait vraiment les sujets. [...] Il faut savoir qu'à l'Assemblée, derrière chaque ministre et derrière chaque texte de loi, vous avez un petit gars de Bercy pour lui dire « Ca, on est d'accord, ça on n'est pas d'accord », donc bon Bercy, c'est le nerf de la guerre. Donc quand vous pouvez rentrer sur Bercy sur ces sujets là, ça change tout quand même. Enfin moi, je l'ai perçu comme ça. »

[Entretien avec Françoise Guégot, députée UMP-LR membre de la Délégation de 2007 à 2017, 17 janvier 2020, Rouen]

Néanmoins, et malgré ces quelques exemples ponctuels d'acteurs partiellement militants, c'est plutôt le manque de soutien administratif de la Délégation qui ressort le plus, et au-delà de celui-ci la nécessité absolue de se constituer une expertise en dehors de ce qui n'est que mal fourni par l'administration.

⁴⁰¹ Voir la « Synthèse du rapport préparatoire à la concertation avec les partenaires sociaux sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes », rédigé par Brigitte Grésy, 8 juillet 2009, p. 7. Pour la version longue, voir le rapport original, p.113.

⁴⁰² Pour le récit détaillé de cet enchaînement, voir Johanna Edelbloude, « Quand le parlement fait la loi. L'exemple des quotas pour une représentation équilibrée dans les conseils d'administration », communication présentée lors du Congrès de l'AFSP de juillet 2019, ST78, p. 8-9 notamment.

B – L’insuffisance du soutien administratif, une occasion de faire valoir sa contre-expertise

Le déficit d’information des députés est un problème plus large que celui de la seule Délégation : le décalage important de ressources – administratives, humaines, budgétaires, temporelles... – entre les ministères et le Parlement est l’une des multiples manifestations de la domination de l’exécutif sur les parlementaires de manière générale. Au-delà même de la seule question de la transmission d’informations, les relations avec l’administration – responsable de l’application des lois quand les parlementaires sont en charge de leur adoption – ne sont pas exemptes de compétition, et de témoignages de ce qui est perçu comme de la « mauvaise volonté » de certains services administratifs.

« Enfin, si on va trop contre l’administration, on sait qu’elle ne l’appliquera pas. Et ce discours, je pense, a beaucoup convaincu les députés, celui de dire : « On fait voter [la PPL prostitution], on la fait voter en fin de mandat du coup on ne sera pas à un moment où on pourra vraiment suivre son application... », ce qui se révèle par ailleurs complètement vrai aujourd’hui, mais on avait vraiment cette anticipation-là, de se dire : « Ce ne sera peut-être pas nous qui seront là pour l’appliquer », du coup autant créer un consensus, avec le ministère de l’intérieur, avec le ministère de la justice, où là il y aura des équipes, pas dans les cabinets mais en tout cas dans les administrations, et si eux partent de la réunion en se disant : « Ah, on est tombés sur un bon consensus, on est vraiment d’accord, on est vraiment contents », etc, ils auront plus la volonté de continuer à travailler ensemble, à appliquer cette loi ensemble... Si on leur tord le bras, bon ben très bien, on aura un super texte, on pourra bloquer les sites internet mais personne n’aura envie de le faire, et personne ne le fera. »

[Entretien avec Lucie, ancienne conseillère au cabinet de la Secrétaire d’Etat aux droits des femmes de 2014 à 2016, Paris, 30 juin 2020]

La question se pose néanmoins avec une acuité particulière à la Délégation aux droits des femmes : il arrive en effet assez fréquemment, notamment au début de la période, que les chiffres dont les membres de la Délégation auraient besoin pour mesurer tel ou tel phénomène n’existent tout simplement pas, les services de la statistique publique étant notoirement peu efficaces quand il s’agit de mesurer des différences genrées⁴⁰³. De fait, les

⁴⁰³ Ainsi que l’expliquent par exemple Sébastien Grobon et Lisa Mourlot, « Le genre dans la statistique publique en France », *Regards croisés sur l’économie*, 2014/2 (n° 15), p. 73-79, ou le rapport de Sophie Ponthieux au nom de l’INSEE, « L’information statistique sexuée dans la statistique publique : état des lieux et pistes de réflexion », remis en octobre 2013 à la ministre des droits des femmes, 50 pages. Une partie du travail de la Délégation consiste ainsi à faire produire ces statistiques : Catherine Coutelle fait partie des personnes interrogées pour le rapport de l’INSEE par exemple, et le combat très long de Marie-Jo Zimmermann en faveur de l’établissement du rapport de situation comparée dans les entreprises privées a également pour objectif de permettre une meilleure mesure des inégalités.

députés membres de la Délégation semblent être tout à fait demandeurs de ce genre de données : plusieurs des enquêtés expriment ainsi spontanément leur sentiment d'en manquer, ou d'en avoir manqué à leur arrivée à la Délégation, et disent leur gratitude à l'égard des acteurs qui ont contribué à combler leurs lacunes. On pense par exemple à Françoise Guégot, dont on a pu raconter plus haut la progressive conversion à la nécessité de lutter pour les droits des femmes suite à des auditions de la Délégation qui lui font découvrir certains problèmes⁴⁰⁴. Un déficit de compétence – ou de volonté – administrative que les membres de la Délégation tentent alors de compenser par d'autres moyens, construisant au passage une légitimité concurrente à celle de l'administration.

C'est que les chiffres, notamment, sont particulièrement importants dans la lutte symbolique que mènent les membres de la Délégation : la possibilité ou non de produire des données chiffrées conditionne la possibilité d'objectiver la réalité, de faire apparaître des problèmes, de les accréditer, et donc d'établir un rapport de force avec le gouvernement en le plaçant face à ses responsabilités et exigeant qu'une solution, d'une nature ou d'une autre, soit apportée. L'information, difficile à obtenir mais aussi à contredire, devient une arme, qui permet de légitimer les revendications⁴⁰⁵. Il s'agit ici de « rendre discutable [...] ce qui, sans ces données, resterait indiscutable »⁴⁰⁶.

Marie-Jo Zimmermann donne ainsi l'exemple de la loi du 18 janvier 2007 permettant l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Ce projet de loi, bien que présenté par le gouvernement, est le résultat d'un long lobbying de sa part auprès de l'exécutif, pour voir la question prise en compte. Depuis l'Observatoire pour la Parité dont elle est Rapporteuse, elle publie en effet plusieurs rapports sur les limites des lois de 1999 et 2000 sur la parité, et notamment un rapport en 2005, intitulé « Effets directs et indirects de la loi du 6 juin 2000 : un bilan contrasté »⁴⁰⁷. Ce rapport, fait à partir du recensement des résultats des élections préfecture par préfecture compilés par des

⁴⁰⁴ Voir chapitre 2, section 1.

⁴⁰⁵ Jacques Floch note ainsi en entretien que c'est sur ce type de mécanisme que repose la force de la Délégation, en affirmant que les membres de la Délégation « vont avoir des heures ou des jours devant eux pour [pour travailler un texte] [...] ce qui fait que les arguments présentés par la délégation seront difficilement combattus même par ceux qui seraient violemment contre ! Ils n'auront pas ni le temps ni les moyens de refaire l'analyse et de présenter une contre-analyse ». Entretien avec Jacques Floch, député socialiste membre de la Délégation de 1999 à 2002, 2 octobre 2018, Rezé.

⁴⁰⁶ Jean-Philippe Genet, « Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique* », *Histoire & Mesure*, Vol.11, n°1-2, 1996, p. 173. On ne le développera pas plus avant ici, mais la question des enjeux politiques de la production de données chiffrées est tout l'objet de l'ouvrage d'Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2010, 462 pages.

⁴⁰⁷ Marie-Jo Zimmermann pour l'Observatoire de la Parité, *Effets directs et indirects de la loi du 6 juin 2000 : un bilan contrasté*, Paris, La documentation française, 2005, 85 pages.

associations avec le concours de chercheuses bénévoles à l'Observatoire, donne les statistiques sexuées des élus à toutes les échelles, locales, nationales et supra-nationales, et en tire des recommandations pour faire tendre la représentation vers une représentation paritaire. Il suggère notamment « *le respect du principe de parité lors de la désignation des vice-président(e)s de région et lors de la désignation des adjoints au maire* », qui sera le sujet du projet de loi adopté en 2007, tout en notant au passage la grande difficulté de réunir les chiffres qui soutiennent ces recommandations : le peu de coopération des services du gouvernement est souligné, quand à l'inverse la contribution des chercheurs et acteurs associatifs est célébrée et encouragée. Le rapport inclut d'ailleurs également des recommandations pour favoriser le financement des associations et de la recherche, meilleurs partenaires de l'Observatoire que les instances officielles :

« Les zones d'ombre et les approximations statistiques sont encore trop nombreuses concernant la place des femmes dans notre société. Nous nous sommes heurtés lors de la rédaction de ce rapport à d'importants manques statistiques. [...] D'après ses services, le Ministère de l'Intérieur dispose désormais le soir des scrutins de résultats électoraux sexués. Leur publication devrait être rendue obligatoire et systématique. [...] Le développement de la recherche sur les femmes et la politique, sur les femmes en politique doit être encouragé et favorisé. [...] Il faut ensuite susciter la production de la recherche. [...] Les doctorants potentiels existent. Il faut leur assurer les moyens matériels pour mener à terme leur thèse. Il pourrait être envisagé que certaines des allocations de recherches soient réservées aux doctorants travaillant sur le thème de l'égalité entre hommes et femmes. Une aide à la publication de tels travaux de recherche peut également être instituée. [...] Enfin, il faut renforcer le soutien aux associations œuvrant sur les thèmes de l'égalité entre les femmes et les hommes en politique comme dans tous les secteurs de la société. Les expériences qu'elles nous ont relatées nous confortent dans cette idée. [...] Il convient de donner les moyens à celles et ceux qui sont en première ligne sur le terrain des inégalités, de pouvoir agir quotidiennement dans la sérénité financière, dès lors que leur réel bilan d'activité s'avère d'utilité publique. »

[Extraits du rapport de Marie-Jo Zimmermann pour l'Observatoire de la Parité, *Effets directs et indirects de la loi du 6 juin 2000 : un bilan contrasté*, Paris, La documentation française, 2005, p. 35-36. Mise en exergue faite par nous.]

C'est à ce recueil de données que Marie-Jo Zimmermann attribue ensuite la naissance du projet de loi un an et demi plus tard, pour lequel elle affirme – à l'époque déjà, en entretien depuis – avoir dû batailler à partir de ce rapport pour le voir aboutir.

« Lors d'une conférence de presse conjointe des présidentes des délégations aux droits des femmes du Sénat, Gisèle Gautier, du Conseil économique et social, Françoise Vilain, et de l'Assemblée nationale, Marie-Jo Zimmermann (UMP) a déclaré avoir fait « le forcing » pour que

ce texte soit annoncé. « On sait bien que ce n'est pas au gouvernement qu'on a le plus de soutien au niveau de la parité », a-t-elle poursuivi. « Il y a urgence pour les élections municipales et, pour les législatives, il faut donner une leçon à ceux qui ne respectent pas la parité ». »

[Extrait de l'article d'Elsa Freyssenet, « La parité dans les exécutifs locaux bientôt en Conseil des ministres », Les Echos, 26 octobre 2006]

« Parce qu'en plus, souvent quand on légifère, on manque d'études d'impact. Mais moi j'avais mon étude d'impact avec l'Observatoire ! Quand je demandais par exemple [la parité pour] les exécutifs [locaux], c'était pourquoi ? Parce qu'avec les élections de 2001, les élections de 2003, les élections de 2004 aux régionales, j'avais la preuve que quand on avait une assemblée qui était paritaire, sur les exécutifs on était à 30%. Alors à ce moment-là, ça m'a permis de légiférer en 2007 ! »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP-LR de la Délégation de 2002 à 2012, Paris, 26 novembre 2019]

Le ministre en charge du projet semble par ailleurs donner du crédit à ce récit, en déclarant en séance que *« parfois, il faut faire quelques efforts, parce que Mme Zimmermann est très persuasive et a de grandes ambitions, pour le sujet qui est le sien. [...] J'ai bien entendu son message, forgé à la tête de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances. Son excellent rapport est le fruit, je le sais, d'un véritable travail de réflexion, d'écoute et de proposition »*⁴⁰⁸.

Les chiffres donnés par le rapport de l'Observatoire sont ensuite utilisés à de très nombreuses reprises par les parlementaires – notamment mais pas exclusivement membres de la Délégation – au cours du débat, certains citant explicitement le rapport pour en reprendre les conclusions, d'autres en reprennent les chiffres. Lorsque le ministre avance, dans son propre discours, un chiffre de l'administration différent de celui abordé dans le rapport, il est immédiatement repris par plusieurs députées membres de la Délégation qui le corrigent en donnant le chiffre du rapport : ce sont ces chiffres alors qui font autorité, plus que ceux issus du ministère même.

« M. le ministre délégué aux collectivités territoriales : Elle n'a enfin produit que des effets limités s'agissant de la place des femmes au Parlement puisque, avec 13,9 % de femmes à l'Assemblée nationale,...

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente de la délégation aux droits des femmes et Mme Catherine Génisson : Non, 12,7 % !

M. le ministre délégué aux collectivités territoriales : ...disons, avec un pourcentage insuffisant – je mettrai ainsi tout le monde d'accord (Sourires.) »

⁴⁰⁸ Compte-rendu de la première séance publique du jeudi 18 janvier 2007 à l'Assemblée nationale.

[Extrait du compte rendu de la première séance publique du jeudi 18 janvier 2007 à l'Assemblée nationale]

Cet appui sur une expertise produite en dehors de l'administration relève partiellement d'une logique de faire « contre mauvaise fortune bon cœur », puisque comme on a déjà pu le noter⁴⁰⁹, le peu de prestige de la Délégation, et son absence de pouvoir juridique de contrainte sur les membres de l'exécutif, tendent à éloigner les ministres et agents importants de l'Etat des auditions de la Délégation, qui se rendent bien plus souvent en commission. De fait, sur ce plan aussi, l'information échappe à la Délégation. La possibilité de produire son information propre permet donc également de venir s'opposer et contredire des chiffres qui ne sont pas arrivés jusqu'à eux.

L'importante énergie dépensée par les parlementaires pour organiser et participer à des événements aussi peu médiatisés que des colloques et des journées d'études se comprend également dans la continuité de cette nécessité d'avoir accès à sa propre expertise, pour ne pas avoir à dépendre de l'administration. La Délégation organise en effet, au cours des législatures successives, d'assez nombreux événements réunissant scientifiques et acteurs associatifs autour d'un thème spécifique mais non lié ni à un rapport, ni à une loi actuellement en travail. D'environ une fois par an pour la Délégation sous la présidence de Martine Lignières-Cassou et de Marie-Jo Zimmermann, on passe sous la XIV^{ème} législature à plusieurs colloques par an – jusqu'à quatre pour la seule année 2016. Ces colloques, s'ils sont l'occasion d'attirer l'attention de quelques journalistes et ont, pour certains des plus récents, leur compte-rendu publié sur le site de l'Assemblée nationale, restent des événements plutôt confidentiels. Si ces colloques ne sont pas directement liés à des travaux législatifs, certains en sont le point de départ : on pense par exemple au colloque « Contraception, IVG : mieux respecter les droits des femmes », organisé le 30 mai 2000, un peu plus d'un an avant l'adoption du projet de loi sur l'IVG et la contraception de 2001, ou le colloque « Cinq ans après la loi : parité... mais presque » du 6 juin 2005, qui se tient en parallèle de la préparation par Marie-Jo Zimmermann de son rapport sur la parité évoqué ci-dessus, qui sert de préparatif à la loi sur la parité de 2007. Leur organisation semble ainsi servir à se constituer une première expertise, avant d'engager un travail de fond sur le sujet. Pour le colloque du 30 mai 2000 par exemple, portant sur l'accès à l'IVG et la contraception – préalable à une loi pour laquelle on aura l'occasion d'expliquer l'adoption difficile et issue de négociations intenses avec le gouvernement – on trouve dans les archives de la Délégation toute une liasse

⁴⁰⁹ Voir chapitre 1, section 2.

de courriers, personnellement signés par la présidente de la Délégation et adressés à chaque intervenant du colloque. Ces courriers servent de remerciements, mais pas seulement. Ils reprennent également, pour chaque intervenant, les points précis qui ont été amenés à la discussion, pour mettre en lumière l'apport spécifique de chacun et ce qui a été retenu de son intervention. La présidente a notamment « *noté vos réflexions [...] sur l'utilité de maintenir les centres autonomes ou C.I.V.G. [...] et la nécessité de leur accorder un statut* »⁴¹⁰, ou retenu « *vos questions concernant l'accompagnement adulte de la jeune fille enceinte* »⁴¹¹, ou encore « *votre question sur la responsabilité des infirmières scolaires* »⁴¹²... Pour certaines questions, la garantie que ces problèmes seront soumis à la Délégation, ou au ministre compétent, est affirmée. Le souci d'établir des relations positives avec les personnes intervenant au colloque est donc très présent. Par ailleurs, chaque courrier est agrafé aux documents amenés et questions posées par l'intervenant correspondant lors du colloque, dans une volonté très claire de pouvoir retrouver facilement les éléments factuels pertinents, à utiliser ensuite – on l'imagine – pour faire progresser l'entreprise de conviction auprès des ministres concernés.

Ces colloques dont ils sont à l'initiative ne sont pas les seuls événements de la sorte auxquels se rendent les députés membres de la Délégation. Au contraire, sur les sujets qui leur semblent importants, les parlementaires les plus impliqués se rendent apparemment très facilement aux invitations à participer à d'autres colloques sur des sujets similaires. Pendant la période de discussion sur le texte prostitution par exemple, Guy Geoffroy, président de la commission spéciale chargée du texte, participe à plusieurs événements : il introduit et conclut le colloque « *Violences faites aux femmes : les conséquences sur les enfants* », organisé par l'Ordre des avocats le 21 novembre 2013 à la Maison du Barreau à Paris, puis est de nouveau invité au même endroit pour un colloque organisé cette fois par le Mouvement du Nid, « *La prostitution en France : Problématiques juridiques et humaines - Bilan et perspectives* », le 14 février 2014. Le 13 mars 2014, il participe cette fois au colloque de la fondation Scelles, « *Société numérique, du meilleur au pire : l'exploitation sexuelle via internet* » au Palais Bourbon. Il intervient également aux Assises annuelles de « *Stop aux violences sexuelles* » en 2015, 2016 et 2017 à différents titres. Pour Maud Olivier, rapporteure du même texte, on retrouve encore plus d'événements, avec notamment la participation à plusieurs colloques organisés par le Mouvement du Nid, un colloque de

⁴¹⁰ Carton 2007-052/1 des archives de l'Assemblée nationale, pochette du 23 mai 2000. Courrier adressé au Dr Philippe Lefebvre pour l'Association nationale des centres d'IVG et de contraception.

⁴¹¹ Idem, courrier adressé à Chantal Lebatard pour l'Union nationale des associations familiales.

⁴¹² Idem, courrier adressé à Danielle Gaudry pour le Planning Familial.

l'association « Femmes pour le dire, femmes pour agir », un autre de l'association « Elu.e.s contre les violences faites aux femmes »... Elle participe également à des colloques scientifiques, comme par exemple celui organisé par l'Université d'Evry le 30 mars 2017, « Femmes et hommes en sciences pour une culture de la paix », dans lequel elle intervient dans une session sur l'apport des sciences à la compréhension des inégalités.

Là encore, si leur participation à ces évènements n'est pas totalement secrète, elle est aussi loin d'avoir un réel retentissement médiatique et ne peut pas être totalement comprise comme un moment de publicité pour le député. Surtout, elle prend du temps, dans un agenda souvent très contraint. Par ailleurs, la quasi-totalité de ces évènements se déroulant en dehors de leur circonscription, il est improbable que leur implication touche directement leurs électeurs. Pourtant, les députés semblent personnellement tenir à ces évènements, et parfois les préférer à des interventions médiatiques perçues comme plus angoissantes : conscients que leur personne vient donner de l'importance aux évènements scientifiques et associatifs où ils se rendent, ils y vont aussi dans le but d'obtenir en retour de nouvelles données, ou en tout cas les contacts avec des personnes susceptibles de fournir de nouvelles données, qui seront utiles par la suite. En entretien, Maud Olivier par exemple évoque spontanément des anecdotes, intervenues lors de colloques ou d'évènements de même calibre, pour étayer son engagement anti-prostitution et expliquer pourquoi elle a notamment tenu à intégrer dans la loi des volets d'éducation des professionnels :

*« J'étais allée à une réunion avec l'ACJE, une association qui lutte contre la prostitution des enfants, des mineurs, et elle avait fait un colloque cette dame, j'y allais régulièrement, et il y avait un commissaire de police qui était venu et qui avait dit « Non mais la prostitution des mineurs, non il n'y en a pas en France, enfin non, on n'a pas ça ! ». « Non mais attendez, vous êtes bien sur Paris vous ? Vous n'avez pas un peu la Gare du Nord, par là ? », « Ah oui, mais c'est des étrangers ! C'est des mineurs étrangers ! » [...] C'était des expériences comme ça qui nous ont... *inachevé* [...] Je représente quelque chose, à l'époque c'était moi qui incarnait la loi donc c'était important que j'y aille, je devais le faire. J'ai même intégré une formation d'éducateurs et je m'apercevais qu'ils n'avaient aucune connaissance de la prostitution des jeunes, ils ne savaient pas ce que c'était alors qu'ils sont confrontés à ça tout le temps s'ils veulent bien ouvrir les yeux ! »*

[Entretien avec Maud Olivier, députée socialiste membre de la Délégation de 2012 à 2017 et rapporteure de la PPL prostitution, 28 février 2020, Les Ulis]

De fait, la participation aux colloques est évoquée par les équipes comme faisant partie intégrante de la stratégie pour faire avancer un texte législatif.

« Donc du coup il y avait des temps de mobilisation, qui parfois incluaient effectivement des rendez-vous [avec des acteurs extérieurs] etc, et après on pouvait aussi imaginer des lancements de tribunes autour d'évènements, c'est vrai qu'il y a eu un nombre de colloques, que ce soit à l'Assemblée ou hors les murs, auxquels ont participé les députées qui est assez important aussi... »

[Entretien avec Lucie, collaboratrice de 2012 à 2014 d'une députée socialiste membre de la Délégation, Paris, 12 juin 2017]

Ces colloques, enfin, achèvent de donner du crédit à la position d'experts des membres de la Délégation aux droits des femmes, de légitimer leurs connaissances, et donc leur approche, comme étant validées par une caution scientifique. Ils les rapprochent également du format utilisé par les associations elles-mêmes, qui organisent ce type d'évènements – l'espace de la cause des femmes pouvant être vu comme un espace au croisement du savant et du militant⁴¹³. A ce titre, la participation à des évènements scientifiques ou semi-scientifiques est donc au moins aussi utile – si ce n'est plus – au travail législatif que ne le sont les interviews avec des journalistes, d'autant plus que l'un n'exclut pas l'autre.

« Donc tous les ans, tous les ans, on faisait un colloque. Pas le 8 mars, comme ça on était sûres d'être couvertes [par les médias] parce que si c'était le 8 mars pft, voilà ! Donc on le faisait soit un petit peu avant, soit un petit peu après, mais on faisait un colloque sur un thème, et généralement c'était le thème que je prenais, c'était soit au Conseil Economique et Social, soit au Sénat, soit à l'Assemblée. Ces thèmes, je les mettais en scène dans un colloque, et je faisais venir des journalistes. Et donc comme ça, on se passait les informations... »

[Entretien avec Marie Jo Zimmermann, présidente UMP-LR de la Délégation de 2002 à 2012, Paris, 26 novembre 2019]

De manière générale, la collecte d'informations est une activité prise très au sérieux au sein de la Délégation. Les archives des administratrices successives en attestent notamment, un tiers des archives⁴¹⁴ sont ainsi constituées exclusivement d'informations, prises de part et d'autres, sur différents sujets et récoltées par les administratrices de la Délégation : articles de presse, ouvrages universitaires, documentation interne de syndicats, rapports de l'INSEE ou de l'INED... Dans un contexte de pauvreté d'information, tout document en rapport avec des thématiques traitées par la Délégation semble conservé,

⁴¹³ Ainsi que le montre notamment Laure Bereni – à qui le concept d'espace de la cause des femmes est emprunté – dans sa thèse *De la cause à la loi, op. cit.*, p. 106-123.

⁴¹⁴ Dix cartons, sur les trente présents au service des Archives de l'Assemblée nationale, qui couvrent une période de 1999 à 2012. Il s'agit des cartons 2011-094/4-5 et 7-10, 2011-95/4-7.

précisément classé et archivé. Trois autres cartons sont également constitués de documentation obtenue pendant des colloques scientifiques ou réunions internationales sur la question des droits des femmes⁴¹⁵.

Les groupes d'intérêts semblent constituer une source non négligeable de documentation et d'expertise. En effet, une partie de ces documents semble être récoltée de manière périphérique aux auditions : de nombreux échanges, par fax ou emails, avec les acteurs auditionnés font mention de documents, envoyés parfois avant, le plus souvent après les auditions, dans le but d'informer la Délégation et de sourcer les interventions faites en audition. Ces documents n'étant pas présents dans les mêmes pochettes que les comptes-rendus d'audition, on suppose qu'ils ont trouvé leur place dans les cartons thématiques correspondants, dans lesquels beaucoup d'informations sont produites par des acteurs associatifs ou syndicaux. On comprend alors que l'organisation de la Délégation, très centrée autour de l'organisation d'auditions, sert d'abord un objectif d'accumulation d'expertise.

Paragraphe 2: En conséquence, la construction et l'utilisation d'un lien privilégié aux représentés-experts

L'activité de la Délégation aux droits des femmes, d'un strict point de vue quantitatif, est principalement constituée d'auditions d'acteurs et actrices « de terrain » de l'égalité : associations, syndicats, entreprises, professionnels, chercheurs... Ces auditions lui donnent une place particulière dans l'organisation parlementaire, et posent les fondements d'une image de la Délégation comme structure qui produit certes de l'expertise, mais aussi de la représentation (A). Si les groupes auditionnés gagnent certainement à l'être, les parlementaires retirent directement de ces auditions à la fois des informations utiles, mais aussi des occasions d'agir en représentants, consolidant ainsi à la fois leur image et l'attention des groupes d'intérêts pour eux (B).

A – Les auditions comme marqueur de l'intention de représenter

Au sein de l'Assemblée nationale, les différentes composantes de la chambre – qu'il s'agisse des commissions ou des délégations – ont la possibilité de procéder à des auditions. Il s'agit alors pour elles de réclamer la présence d'un ou de plusieurs individus lors d'une réunion, afin de s'entretenir avec lui sur un sujet et ainsi de profiter de son point de vue et/ou expertise sur une question dont les parlementaires doivent ou souhaitent traiter. L'objectif est ainsi pour eux d'obtenir une vision plus complète des enjeux et différents points de vue

⁴¹⁵ Cartons 2011-094/1-3.

sur une question, et de pouvoir poser leurs interrogations à des acteurs le plus souvent directement confrontés aux problèmes soulevés. Le fait, pour la Délégation aux droits des femmes, de procéder à des auditions, n'est ainsi ni une nouveauté ni une surprise au sein du Parlement. C'est au contraire une routine tout à fait habituelle et commune à la majorité des organes qui composent le Parlement. Olivier Rozenberg affirme ainsi qu'entre 1993 et 2017, les commissions permanentes de l'Assemblée organisent en moyenne 43 auditions par an, 27 auditions par an pour ce qui est de la Délégation puis Commission aux affaires européennes⁴¹⁶. La moyenne est de 20 par an pour la Délégation aux droits des femmes entre 1999 et 2017⁴¹⁷ – un chiffre assez cohérent avec le fait que les commissions permanentes se réunissent plus de deux fois plus fréquemment que les Délégations⁴¹⁸.

Encadré 17 : Les auditions comme seul indicateur des liens des membres de la Délégation au monde extérieur ?

La section qui nous occupe traite des relations entre les membres de la Délégation et les divers représentants souvent auto-appointés de leur électorat, et à ce titre évoque tout particulièrement la question des auditions organisées par la Délégation, de manière officielle, avec ces représentants. Cependant, il s'agit là d'une fraction seulement de la question : des contacts bien plus nombreux entre les députés et les groupes d'intérêts ont lieu dans bien d'autres contextes – en réunions en face à face, par mail, lors de rencontres dans des événements extérieurs etc – et ne considérer que les auditions revient un peu ici à ne prendre la question que par le petit bout de la lorgnette. C'est pourtant le choix que l'on a fait ici.

La raison en est avant tout pratique, et dictée par la possibilité d'accéder aux données. La liste de toutes les auditions menées par la Délégation est disponible, très aisément pour les XIV^{ème} et XII^{ème} législatures, relativement aisément pour les deux précédentes : on a donc un accès complet à l'ensemble des acteurs reçus par la Délégation. A l'inverse, les contacts que les députés entretiennent avec les groupes d'intérêt de manière personnelle sont des données privées : il n'en existe le plus souvent aucune trace – l'accès aux cartons contenant les courriers échangés par les deux premières présidentes de la Délégation avec les associations nous ayant été refusé par les services de l'Assemblée – et la prise en compte des déclarations des acteurs, dont ni la mémoire ni la volonté de partager ces informations ne sont infaillibles, ne peut nous donner que des informations partielles.

Ce n'est pas sans intérêt par ailleurs. En effet, si les auditions ne représentent pas, loin de là, l'ensemble des interactions que les membres de la Délégation ont avec des groupes d'intérêt, elles représentent néanmoins la forme institutionnalisée de ces interactions. Elles

⁴¹⁶ Olivier Rozenberg, *Les députés français et l'Europe*, op. cit., p. 40-41.

⁴¹⁷ On a ainsi retrouvé la trace de 349 réunions de la Délégation consacrées à des auditions entre 1999 et 2017. Si celles-ci ont été consacrées à plusieurs auditions successives cependant, elles ne sont comptabilisées qu'une seule fois – le chiffre pourrait donc être un peu plus élevé si on réintérait ces auditions multiples.

⁴¹⁸ Voir chapitre 1.

mettent en avant les relations que l'on souhaite attacher à l'image de la Délégation. Les auditions sont en effet une activité collective plutôt qu'individuelle, préalable nécessaire à la rédaction des rapports de la Délégation dans lesquels cette dernière apporte ses recommandations : les auditions, parce qu'elles font partie du bilan annuel d'activité de la Délégation et permettent de soutenir les rapports, font partie intégrante de la « vitrine » de la Délégation, de ce qui est mis en avant par elle, et est donc un indice de ce que l'on veut projeter comme image dans l'espace parlementaire. Elles sont aussi un indice de la manière dont les députés membres de la Délégation envisagent et considèrent les intérêts de leurs représentés – puisque l'idée est généralement de recevoir « tous » les points de vue – ainsi qu'une possible approche de leurs ancrages personnels dans le monde associatif et professionnel. A ce titre, elles sont susceptibles d'informer, partiellement, sur les ressources que les parlementaires sont capables de mobiliser personnellement dans d'autres contextes, puisqu'on le verra, de nombreuses auditions sont en réalité réalisées, non pas pour rencontrer des acteurs, mais pour présenter des acteurs déjà connus par certains aux autres membres de la Délégation.

Mais si l'audition ne leur est pas spécifique, en revanche le public qui est reçu dans ces auditions est particulier⁴¹⁹. Quand les autres espaces reçoivent principalement des acteurs gouvernementaux ou administratifs, la Délégation aux droits des femmes se concentre massivement sur les responsables associatifs ou syndicaux, et les universitaires, s'éloignant bien plus franchement des sources « dominantes » et les plus instituées de l'expertise. Anne Révillard le note également dans ses travaux, affirmant que « *les deux délégations parlementaires [à l'Assemblée et au Sénat] ont maintenu une activité soutenue depuis leur création. Si leur fonctionnement est formellement similaire à celui des commissions permanentes des deux assemblées (auditions, rédaction d'avis ou de rapports d'information), elles ont rapidement fait un usage extensif des auditions, tant en termes quantitatifs que du point de vue des personnes auditionnées, en faisant notamment appel à des responsables d'associations féminines et féministes* »⁴²⁰. Manda Green fait également un constat similaire⁴²¹.

⁴¹⁹ D'après Eudes, collaborateur d'un député UDI, ces auditions fréquentes seraient en effet spécifiques à la Délégation dans le sens où, sur les autres textes, ces acteurs extérieurs seraient davantage reçus personnellement par les députés. Les autres enquêtés ne confirmant pas, on ne peut pas l'affirmer : « c'était toujours dans le cadre d'auditions. Ce qui est assez spécifique [...], parce que tu prends un PLF [projet de loi de finance], tu vois tout le monde en face à face. [...] Pour le PLF 2015, on a du rencontrer environ 70 entreprises différentes ? ». Entretien avec Eudes, collaborateur d'un député UDI, 2 mars 2017, Paris.

⁴²⁰ Anne Révillard, *La Cause des femmes dans l'État*, op. cit., p.70.

⁴²¹ Manda Green, « The Parliamentary Women's Delegation in France: Making Women's Voices Heard? », *Parliamentary Affairs*, Volume 69, Issue 4, 2016, p. 860–875.

Dès l'origine en effet, l'objectif de la Délégation est ainsi de s'appuyer fortement sur la « société civile », et principalement sur les associations. La stratégie n'est pas une évidence dans le Parlement français des années 1990. Au contraire, les études sur les rapports entre le Parlement et les groupes d'intérêts à cette époque montrent un désintérêt assez important de ces derniers pour l'arène parlementaire, qui est même classée dans les Parlements qui n'organisent « aucune audition, ou des auditions peu fréquentes »⁴²² avec des groupes d'intérêts. Ce sont les contacts avec l'administration et le gouvernement qui sont les plus fréquents.

« In the case of France, interest groups appear to give relatively little or even lessening attention to parliamentary legislation as compared to extra-parliamentary concertation with government agencies. Although legislation in France is strictly centralised, 60% of 96 interest-group representatives reported the frequency of practising lobbying towards MPs as only being "from time to time"⁴²³. »

[Ulrike Liebert, *ibid*, p.430]

La première présidente de la Délégation à l'Assemblée, Martine Lignières-Cassou, n'est pas elle-même issue du milieu associatif, son militantisme ayant toujours été exprimé au sein d'un parti politique, mais elle affirme dès avant la création de la Délégation son souhait de travailler main dans la main avec les associations. Il semble qu'il s'agisse pour elle d'un impératif fortement lié à sa conception du métier politique comme fonction de transmission et de réalisation des revendications du monde social. En entretien vingt ans plus tard, elle exprime ainsi sa frustration de voir la majorité nouvellement élue ne pas donner suffisamment d'importance aux associations, qui, pour elle, doivent être la source des innovations politiques, sans quoi ces innovations sont vides de sens. C'est elle qui la première met en place une organisation des travaux fondée sur des auditions, conformément à une optique dans laquelle la Délégation doit être un outil de transmission des requêtes de la « société civile » au pouvoir politique. A son départ de la présidence de la Délégation en 2002, elle est nommée secrétaire nationale du Parti socialiste responsable de la vie associative, deux activités qu'elle semble percevoir comme ayant une forme de continuité de l'une à l'autre en entretien.

⁴²² En anglais, « *Systems with no hearings at all or a low frequency of hearings* ». Tiré de Ulrike Liebert, « *Parliamentary Lobby Regimes* », in Herbert Döring (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1995, p. 425.

⁴²³ En français, « Dans le cas français, les groupes d'intérêts semblent donner une attention faible voire même déclinante à la législation parlementaire en comparaison des concertations extra-parlementaires avec les acteurs gouvernementaux. Alors qu'en France la législation est strictement décidée au niveau national, 60% des 96 représentants de groupes d'intérêts déclarent ne pratiquer le lobbying vis-à-vis des parlementaires que « de temps en temps ». » Traduction personnelle.

« Et donc à chaque fois que [la Délégation] travaillait un texte, j'avais vraiment le souci, à la fois d'entendre les chercheurs, pour essayer de décrypter un peu les mutations qui sont en cours, et les praticiens de terrain, les associations. [...] Mais moi je tenais à ce qu'il y ait ces deux jambes. [...] Il y avait deux pieds quoi, à la fois le monde universitaire, les chercheurs, et puis les praticiens de terrain, essentiellement les associations. [...] Fondamentalement, la loi elle ne change pas la vraie vie des gens. [...] Moi ce qui me frappe aujourd'hui et en même temps me fait mal au cœur, qui me frappe parce que je trouve ça bien ! C'est la multiplication des initiatives collectives locales, micro, qui pullulent, et ça c'est invisible, ça n'est pas repris, ça n'est pas porté par... Il y a quelques mois je vous aurais dit « par les grands partis politiques », là il n'y en a plus donc c'est simple. Alors que les ferments de changement, ils sont là ! Ils sont là. Mais personne ne les voit, personne ne les reprend... Non pas pour les récupérer, mais pour les rendre visibles, leur donner de la crédibilité, les nourrir... Et ça, vraiment... Ça me désole. »

[Entretien avec Martine Lignières-Cassou, présidente socialiste de la Délégation de 1999 à 2002, Paris, 20 octobre 2018]

Et en effet, les associations, et les représentants « non élus » de manière générale, sont beaucoup reçues par la Délégation. Lors des deux ans et demi d'activité de la Délégation sous la XI^{ème} législature, de 1999 à 2002, on peut compter dix-sept auditions d'associations, seize auditions de chercheurs et chercheuses, et quatre d'acteurs syndicaux⁴²⁴. Après l'alternance avec la droite en 2002, la tendance qui a été tracée dès l'origine se poursuit d'une manière relativement comparable : entre 2002 et 2007, la Délégation reçoit ainsi trente-six acteurs associatifs. Ils seront vingt-sept entre 2007 et 2012 – une légère baisse largement compensée par les auditions beaucoup plus fréquentes de représentants syndicaux, notamment autour de la préparation de la réforme des retraites de 2010 – avant de monter à soixante-quinze associations reçues entre 2012 et 2017 (Tableau ci-dessous).

Tableau 5 : Nombre d'associations, chercheurs et représentants syndicaux reçus par législature

	1999-2002	2002-2007	2007-2012	2012-2017
Associations	17	36	27	75
Chercheurs	16	10	28	23
Syndicats	4	27	52	38

⁴²⁴ Tous les chiffres donnés ici correspondent au nombre de fois où un groupement particulier est auditionné : celui-ci n'est compté qu'une fois par audition menée, qu'il soit représenté par un ou plusieurs représentants à cette occasion, mais plusieurs fois s'il est auditionné à plusieurs reprises au cours des années. De même, lorsqu'une audition commune est organisée pour plusieurs groupes, chaque groupe est compté une fois.

Ce bond sous la XIV^{ème} législature peut s'expliquer assez simplement, là aussi, par des questions de recrutement. Alors que la majorité revient au Parti socialiste en 2012, c'est Catherine Coutelle qui prend la présidence de la Délégation. Celle-ci a déjà personnellement un pied dans le monde associatif, pour avoir été à l'origine de la création de deux associations, et elle embauche à son arrivée Lucie comme collaboratrice parlementaire – comme on a déjà pu le raconter au chapitre précédent. Lucie est une militante féministe et anti-raciste, alors salariée du Parti socialiste chargée du contact entre les associations – notamment les associations féministes – et la secrétaire nationale à la vie associative. C'est pour cette proximité associative, perçue comme précieuse, qu'elle l'embauche.

« [Lucie] avait l'énorme avantage [...] qu'elle avait tous les réseaux par le PS : elle avait tous les réseaux d'associations, de militantes, de féministes etc. Et puis, elle était abolitionniste et elle voulait faire passer la loi [sur la prostitution]. Et donc c'est vrai que c'est elle qui m'a démarchée. Et j'ai dit « Non mais attendez... Moi, si je peux, je vous prends ! ». »

[Entretien avec Catherine Coutelle, Présidente socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Paris, 18 novembre 2019]

Mais même en écartant les chiffres de la XIV^{ème} législature, la Délégation reçoit des représentants de la « société civile » à un rythme beaucoup, beaucoup plus élevé que les autres composantes de l'Assemblée. A titre de comparaison, la commission des Lois se réunit un peu plus de deux fois plus fréquemment que la Délégation aux droits des femmes au cours de la XIV^{ème} législature. Sur cette période de 5 ans cependant, elle reçoit une seule association – la Ligue des Droits de l'Homme, association historique non dépourvue de liens aux partis politiques de gauche alors majoritaires – et le même syndicat, à deux reprises. Elle auditionne également quatre chercheurs. Des chiffres qui sont loin de ceux de la Délégation aux droits des femmes à n'importe quelle période de son existence.

On pourrait penser qu'il s'agit d'une question de thématique, les questions traitées par la commission des Lois étant peut-être moins susceptibles d'intéresser les associations que ne le seraient les questions liées aux droits des femmes. Mais des résultats assez similaires se retrouvent dans d'autres domaines. Sur la même période par exemple, la commission au Développement durable, que l'on pourrait supposer en prise avec à la fois la communauté scientifique mais aussi les associations de défense de l'environnement par exemple, reçoit sept associations et dix chercheurs. C'est plus que la commission des Lois, mais reste très inférieur à ce qui se fait à la Délégation aux droits des femmes.

On peut également faire l'hypothèse qu'il s'agirait alors d'une particularité liée au statut de Délégation. Puisque les commissions ont pour principale mission de préparer les textes de loi, elles pourraient ne pas avoir le temps d'organiser des auditions en plus de celles qu'elles organisent déjà avec les services de l'Etat afin de maîtriser les tenants et les aboutissants juridiques des projets de loi qui leur sont confiés. Les Délégations, parce qu'elles se concentrent sur l'expertise, seraient le lieu idéal pour ce genre d'évènement. L'hypothèse est probablement partiellement fondée : les résultats présentés par Hélène Helboe Pedersen et ses collègues dans les cas danois, britannique et néerlandais tendent à montrer qu'un agenda plus contraint par les impératifs législatifs du gouvernement, comme celui des commissions permanentes, inviterait la participation d'un nombre moins divers d'acteurs qu'un agenda plus ouvert à des influences extérieures, comme le serait celui de la Délégation⁴²⁵. Danièle Pourtaud, pour la Délégation du Sénat, avance également l'argument du temps comme principale raison :

« Alors [les associations] pouvaient être reçues par la commission des affaires sociales, mais il n'y en avait pas quinze qui allaient être reçues sur un même sujet, alors que nous on avait plus de temps, donc voilà. »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, sénatrice socialiste membre de la Délégation de 1999 à 2004, Paris, 5 novembre 2018]

Néanmoins, il est improbable qu'il s'agisse là de la seule explication. En effet, sous la XIV^{ème} législature, la Délégation à l'Outre-Mer – alors seule autre Délégation en activité et malgré il est vrai un nombre de réunions moindre que celui de la Délégation aux droits des femmes – reçoit en tout et pour tout une seule association, bien qu'elle soit reçue à plusieurs reprises, et trois syndicats⁴²⁶, ce qui tend à montrer que l'ancrage de la Délégation dans le monde associatif est assez rare au sein de l'Assemblée nationale. Les membres de la Délégation eux-mêmes le soulèvent, et l'invoquent comme un motif de fierté vis-à-vis du travail effectué :

« C'est pour ça que je vous disais que la Délégation reçoit beaucoup, écoute beaucoup, se déplace beaucoup... C'est vraiment un des outils, une des courroies extrêmement importantes, du Parlement, c'est-à-dire de la représentation nationale, avec le monde associatif. Vraiment. Je ne vois pas d'équivalent dans les instances de l'Assemblée, qui soit à ce point

⁴²⁵ Helene Helboe Pedersen, Darren Halpin et Anne Rasmussen, « Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and their Constituencies », *The Journal of Legislative Studies*, 21(3), 2015, p. 408–427.

⁴²⁶ La contrainte spatiale, ici, ne doit pas être négligée : organiser des auditions au Palais Bourbon d'organisations dont les activités se déroulent souvent exclusivement dans des territoires ultra-marins n'est pas exactement une sinécure.

greffé sur la vie sociale et sur les représentations autres qu'institutionnelles de la vie sociale. Ça, c'est clair. Ça, c'est très clair. »

[Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Combs-la-Ville, 29 janvier 2020]

L'occasion est d'autant plus intéressante pour les représentants de groupes d'intérêts que le risque pris est très modéré. Après l'audition en effet, le compte-rendu leur est envoyé afin qu'ils puissent, s'ils le souhaitent, modifier les propos qu'ils y ont tenu avant publication du compte-rendu sur le site de l'Assemblée nationale, possibilité dont ils ne se privent pas, y compris pour couper des morceaux de discussion ou rajouter des pans d'explication⁴²⁷, utilisant ainsi le compte-rendu de l'audition comme une sorte de plateforme pour le collectif qu'ils représentent. Les dernières lignes d'un courrier envoyé par le Mouvement du Nid en date du 12 novembre 2002 résumant ce sentiment en ces termes : « *il vous remercie grandement pour cet important travail de retranscription et la précision que vous attachez aux dires des personnes auditionnées* »⁴²⁸.

Au-delà de la croyance dans l'intérêt de ce que les associations ont à apporter, on ne peut s'empêcher également de noter que cette expertise – non-officielle, dominée – est aussi celle à laquelle la Délégation peut accéder le plus simplement et le plus directement, dans un contexte où l'expertise officielle lui est peu accessible, pour plusieurs raisons. On a ici une homologie de position, entre la Délégation, marginale dans l'échelle parlementaire, et les auditionnés, « experts » de second rang.

La Délégation consacre donc une proportion unique de son temps au recueil des revendications et avis des acteurs associatifs et syndicaux. C'est là que vont la grande majorité de ses ressources, et il s'agit d'une volonté affichée et perpétuellement renouvelée d'apparaître comme disposant d'un lien privilégié et particulier avec les fractions de la population que les membres de la Délégation veulent prendre sur eux de représenter. Or, cette proximité particulière s'avère rapidement payante, à la fois pour les parlementaires et pour les groupes auditionnés, et pose alors les bases d'une collaboration de long terme où chacun est gagnant.

⁴²⁷ Les cartons 2007-52/1 à 3 des archives de la Délégation à l'Assemblée nationale sont ainsi remplis d'exemples de ce type. Si l'on souhaite en repérer certains précisément, on peut penser à la réunion du 18 novembre 2003, où l'intervenante coupe une demi-page d'échanges entre elles et les députées, ou celle du 19 juin 2001 où à l'inverse l'intervenante ajoute près d'une page d'explications.

⁴²⁸ Carton 2007-52/1 des archives de l'Assemblée nationale.

B – Des auditions, pour quoi faire ? La construction d'une relation durable, l'influence législative en ligne de mire

Le fait d'être auditionné par la Délégation, pour les associations et les syndicats au moins, n'est pas neutre. C'est une occasion importante, et de fait assez rare comme on a pu le dire, de faire entendre ses revendications au sein de l'arène parlementaire de manière officielle, et d'obtenir l'attention des députés.

« Les associations, surtout sur les sujets dont nous venons de parler, ont très bien compris depuis longtemps que la Délégation aux droits des femmes est pour elles un outil prioritaire et privilégié, d'entrer en contact avec le monde de la décision, qui est celui du Parlement, et elles ne se sont jamais privées pour utiliser cette porte d'entrée – d'autant plus que cette porte, elle était très clairement ouverte ! A toutes les demandes, à toutes les initiatives. Et beaucoup d'éclairages dont nous avons besoin nous ont été apportés par les associations dans des thématiques dont on a parlé, et nous avons été très très satisfaits de pouvoir bénéficier dans le travail législatif de cette porte d'entrée idéale, qu'est la Délégation aux droits des femmes. »

[Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Combs-la-Ville, 29 janvier 2020]

Ces occasions ne sont pas sans conséquences sur le travail législatif : la littérature, dans d'autres contextes, l'affirme. Rainer Eising et Florian Spohr le constatent ainsi en Allemagne par exemple : les lois sur lesquelles les groupes d'intérêt s'impliquent le plus sont également celles qui sont le plus modifiées en définitive⁴²⁹. De manière générale, si l'accès aux parlementaires n'implique pas nécessairement, pour les groupes d'intérêts, qu'ils soient écoutés par les élus et obtiennent nécessairement gain de cause en bout de course, il s'agit malgré tout d'une condition nécessaire à ce qu'ils puissent l'être. Ainsi que le résume Anne Skorkjær Binderkrantz :

« Access signifies political importance and eventually a higher likelihood of political influence (Eising 2007a, 387) and as argued by Hansen: “the policy views of advocates with access receive consistent, serious consideration” (Hansen 1991, 11). In comparison, groups that are not part of the policy process are less likely to defend their interests as captured in the Washington, DC adage: “If you're not at the table, you're on the menu” (Schlozman, Verba, and Brady 2012, 309). While access does not necessarily imply influence it constitutes a necessary step toward achieving it (Bouwen 2004a; Eising 2007a). »⁴³⁰

⁴²⁹ Rainer Eising et Florian Spohr, « The More, the Merrier? Interest Groups and Legislative Change in the Public Hearings of the German Parliamentary Committees », *German Politics*, 26(2), 2017, p.314-333.

⁴³⁰ En français, « Obtenir l'accès signale une importance politique, et en définitive une probabilité plus

[Anne Skorkjær Binderkrantz, *art. cit.*, p. 532]

La Délégation offre plusieurs confirmations de l'influence des groupes d'intérêts sur le processus législatif. On note ainsi des cas dans lesquels des propositions de loi ou des amendements sont soumis aux parlementaires par le biais des auditions. Maud Olivier évoque par exemple la question de la taxe sur les produits d'hygiène menstruelle, apportée par les associations, et notamment l'association Georgette Sand, alors que les élus n'avaient pas pris conscience de la question. Un amendement est ainsi déposé au projet de loi de finances pour l'année 2016 par Catherine Coutelle et co-signé par quelques députés socialistes, la plupart siégeant à la Délégation – dont Maud Olivier, citée ci-dessous – et dont l'exposé des motifs reprend nommément l'association Georgette Sand, ainsi que ses arguments⁴³¹. Rejeté dans un premier temps, il est finalement adopté en seconde lecture et figure en définitive dans le texte de la loi⁴³².

« [A propos du travail sur la loi « égalité réelle » en 2014 :] Les associations bien sûr ont toujours été présentes, bien sûr, pour qu'on n'oublie rien, c'était nos aiguillons en permanence ! Mais on est passés à côté de pas mal de choses [qui auraient pu être intégrées dans cette loi en 2014], parce que l'histoire des [...] prix des protections hygiéniques, c'est plus tard et grâce à [...] une association, qui râlait sur le prix de la TVA sur ça. Mais c'est pareil, c'était incroyable ! [Michel Sapin] qui était ministre à l'époque... « Tu ne te rends pas compte, il faut absolument que la TVA baisse sur ces produits, ce ne sont pas des produits de luxe enfin ! ». Il tombait de l'armoire quoi, ça ne lui avait même pas traversé l'idée que c'était scandaleux ! C'était drôle et il y avait eu un travail de fond à faire pour creuser, leur faire prendre conscience quoi. Mais là, ça a marché. »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

importante d'influence politique (Eising, 2007a, 387), et ainsi que l'affirme Hansen : « les opinions sur les politiques publiques des représentants avec accès reçoivent une considération sérieuse et continue » (Hansen, 1991, 11). En comparaison, les groupes qui ne sont pas conviés au processus de construction des politiques publiques sont moins amenés à défendre leurs intérêts, ainsi que l'explique l'adage bien connu à Washington : « Si vous n'êtes pas à la table, c'est que vous êtes au menu » (Schlozman, Verba, and Brady 2012, 309). Si l'accès n'implique pas nécessairement une influence, il s'agit d'une étape nécessaire pour obtenir cette influence (Bouwen 2004a; Eising 2007a). ». Traduction personnelle.

⁴³¹ Amendement n°I-746 au projet de loi de finances pour 2016 n°3096. L'exposé des motifs précise ainsi que : « Selon le collectif Georgette Sand, les dépenses liées à l'achat de produits de protection hygiénique féminine représenteraient entre 1500 et 2000 euros dans une vie pour chaque femme. Ce collectif a estimé que l'application d'un taux réduit de 5,5 % pour ces produits entraînerait une baisse significative de leur coût, à hauteur, par exemple, de 60 centimes d'euros pour une boîte de tampons hygiéniques. »

⁴³² Article 10 de la loi de finances pour 2016.

Catherine Coutelle évoque pour sa part le cas d'un autre texte devant réformer la garde alternée chez les couples divorcés. Initialement prévu dans le cadre d'un projet de loi sur la famille abandonné par le gouvernement à la suite de mobilisations par la Manif pour Tous, il est dans un premier temps envisagé par les députés socialistes, et notamment de la Délégation, de reprendre cette mesure dans le cadre d'une proposition de loi spécifique. Elle ne sera finalement jamais déposée, ce dont Catherine Coutelle se félicite en définitive. D'après elle, cette initiative s'explique par l'influence d'associations qui les auraient convaincus de soutenir ce qu'elle perçoit avec le recul comme une mauvaise réforme, susceptible d'exposer des femmes à la présence continue d'un ex-conjoint violent par décision de justice. Dans ce cas précis, l'influence du groupe d'intérêt est telle qu'elle est de nature à faire – temporairement – soutenir à des parlementaires des mesures qui ne sont pas en adéquation avec leurs objectifs politiques.

« On nous a apporté, aussi, beaucoup de textes ! Il y a eu un texte « famille », qui d'ailleurs a disparu étant donné... Mais heureusement ! C'est les associations. [...] On s'était fait avoir par les masculinistes. Très clairement. [...] On a... On n'a pas vu le sujet. »

[Entretien avec Catherine Coutelle, présidente socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Paris, 18 novembre 2019]

Les argumentaires des parlementaires reprennent fréquemment les informations et chiffres apportés en audition par les chercheurs ou les acteurs associatifs. Sur la loi prostitution par exemple, le fait d'introduire une éducation spécifique aux réalités de la prostitution dans le Code de l'Éducation est justifié par de nombreux chiffres, issus d'un sondage effectué par le Mouvement du Nid auprès de jeunes. Les résultats, présentés comme laissant à penser que les jeunes ont une image idéalisée de la prostitution, servent alors d'arguments pour illustrer la nécessité de ces modifications législatives. De la même manière, l'âge moyen d'entrée dans la prostitution – quatorze ans – est déterminé en fonction d'une étude de l'Amicale du Nid à partir des personnes suivies par l'association. Autre exemple d'une autre époque : un courrier de l'Union Professionnelle Artisanale (UPA) envoyé à la Délégation après leur audition du 20 mai 2003 réclame notamment la revalorisation des pensions de réversion, de 54 à 60% du salaire du conjoint décédé, chiffres à l'appui⁴³³. Ces chiffres se retrouvent dans le rapport de la Délégation, pour soutenir cette revalorisation des pensions de réversion comme première des recommandations de la Délégation pour la réforme des retraites de 2003⁴³⁴. Les exemples sont en réalité très fréquents de ce type de

⁴³³ Carton 2007-052/1, pochette du 20 mai 2003.

⁴³⁴ Rapport d'information n°892 rédigé par Claude Greff au nom de la Délégation aux droits des

comportements et la production de données, particulièrement de données chiffrées, au cours des auditions est fréquemment mise en avant pour donner du poids aux arguments des parlementaires. Anne Révillard constate un mécanisme équivalent à propos des institutions relevant du féminisme d'Etat en général⁴³⁵.

Pour les acteurs associatifs, le contact direct avec la Délégation est donc intéressant, parce qu'il est susceptible de mener à la traduction directe de leurs revendications en politiques publiques, ou *a minima* à la prise en compte de leur perception située des problèmes comme des données objectives. Pour reprendre les mots d'Emiliano Grossman et de Sabine Saurugger, « *les acteurs défendent leurs intérêts par le biais de l'expertise, qui devient ainsi un répertoire d'action. Il s'agit pour le groupe d'intérêt de présenter ses revendications comme de l'expertise* »⁴³⁶. Mais il est également intéressant pour les membres de la Délégation. En effet, les associations et autres « représentants non-élus » de la société civile apportent aux députés des sujets dont se saisir pour exister au sein de l'Assemblée nationale sans qu'ils aient besoin de faire d'efforts particuliers pour les repérer. Dans un contexte dans lequel il existe un très fort différentiel d'accès à l'information et aux données entre le gouvernement et le Parlement, que l'on a déjà souligné, le fait de pouvoir compter sur un afflux constant d'informations venues de l'extérieur du Parlement vient ici compenser une carence parlementaire⁴³⁷. En un sens, les associations auditionnées remplissent une sorte de fonction de pré-sélection des revendications spécifiques à porter et problèmes à régler pour les parlementaires de la Délégation, ce qui leur économise une partie du travail et permet à la Délégation d'avoir une activité perpétuellement soutenue par cet apport constant de nouvelles idées. Les colloques évoqués plus haut sont aussi des manières, non seulement d'obtenir de l'expertise, mais aussi de rencontrer de nouveaux acteurs, de manière à élargir ces réseaux, qui viennent ensuite nourrir les auditions de la Délégation, et à terme son activité législative. A ce titre, les propos déjà évoqués plus haut d'un ancien administrateur qui voyait dans la mise en place de la Délégation le fait de « *faire entrer le lobbying au cœur de l'Assemblée* »⁴³⁸, trouvent une certaine forme de fondement : parce que la Délégation n'est que marginalement intégrée dans le travail en amont sur les projets de loi du gouvernement portant sur l'égalité des sexes, elle construit son agenda et l'expertise

femmes sur le projet de loi n°885 portant réforme des retraites, 3 juin 2003.

⁴³⁵ Anne Révillard, « Chapitre 5. Des institutions militantes », *ibid*, p. 169-194.

⁴³⁶ Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, « Une société de groupes d'intérêt ? », *art. cit.*, p. 15.

⁴³⁷ On retrouve cette même idée dans l'article de David Demortain, déjà cité : l'idée que si la Commission européenne est le principal interlocuteur des lobbys parmi les institutions de l'Union Européenne, c'est que c'est une institution qui, « *manquant de ressources* », « *a besoin de ces groupes qui lui apportent informations, idées et soutiens* ». Voir David Demortain, *art cit*, p. 36.

⁴³⁸ Discussion informelle avec un ancien administrateur de la commission des Lois, voir chapitre 1.

qu'elle produit à partir d'autres sources, trouvées à l'extérieur de l'arène parlementaire – à la marge, là aussi.

Le gain pour les groupes auditionnés ne se fait pas cependant uniquement en termes de politiques publiques, ou de possibilités d'imposer leur cadrage d'un problème. Il est aussi beaucoup plus directement pratique. Certains groupes retirent en effet de nets avantages financiers de l'interaction. Jusqu'à 2017, chaque parlementaire bénéficiait de la « réserve parlementaire », une somme d'argent plus ou moins importante dont il pouvait disposer à sa guise pour soutenir soit des investissements locaux, soit le fonctionnement de structures associatives. Son utilisation était entièrement opaque jusqu'en 2013, et elle est supprimée à partir de 2017, les informations dont on dispose sur son utilisation sont donc extrêmement lacunaires. Néanmoins, les tableaux disponibles sur son utilisation en 2014, 2015 et 2016 nous offrent quelques données intéressantes sur la manière dont les parlementaires de la Délégation utilisent la somme qui leur est allouée. Ainsi, en 2016 par exemple, le Mouvement du Nid, association abolitionniste très investie dans l'adoption de la proposition de loi « prostitution » entre 2012 et 2016, reçoit la somme de 8 000 € de la part de Maud Olivier, rapporteure de la proposition de loi. La même somme leur est attribuée par Sandrine Mazetier, députée socialiste qui est alors membre de la commission spéciale prostitution, et 3 000 € par Laurence Dumont, députée socialiste qui en est la vice-présidente. Marie-Jo Zimmermann leur attribue également 1 500 €. Ce type de comportement n'est pas spécifique à l'année 2016 – Maud Olivier et Sandrine Mazetier attribuant par exemple respectivement 7 000 € et 6 000 € au Mouvement du Nid en 2015 – ni au Mouvement du Nid. On constate ainsi que Maud Olivier subventionne également l'association Zéro Macho, également très impliquée dans la loi prostitution et que l'on aura l'occasion d'évoquer, à hauteur de 2 000 € pour 2016, ou que Catherine Coutelle donne 1 700 € au collectif L'abri en 2014, association reçue par la Délégation dans le cadre du travail sur la loi prostitution en juin 2013.

Il ne s'agit évidemment pas de dire que ces utilisations de la réserve parlementaire constitueraient des sortes de « paiement » pour services rendus, ce serait donner une image tout à fait dénaturée du processus qui se joue ici. Simplement, les associations, en se rendant visibles et utiles aux parlementaires, se placent dans une position, quand vient le temps du partage de l'enveloppe de la réserve parlementaire, d'apparaître comme porteuses de projets visibles et utiles, et méritant donc aux yeux des députés d'être subventionnées dans leurs actions, d'où une certaine propension pour ces associations à capter une partie de l'argent disponible.

De manière moins aisément quantifiable et au-delà de l'aspect strictement financier, Françoise Guégot évoque également les « coups de main » logistiques dont peuvent

demander à bénéficier les associations, et que les élus sont parfois en mesure de les aider à obtenir, tout particulièrement quand l'association est connue d'eux et leur semble défendre des causes justes ou importantes : un partenariat avec une collectivité locale par exemple, ou de l'aide pour organiser des évènements favorisant leur visibilité etc.

« Et là par contre, les gens qui sont impliqués dans les associations, ils vous identifient tout de suite, ça va très vite. Et dès qu'il y a des problèmes, elles m'interpellaient, elles m'ont demandé de les aider... J'ai eu des rencontres avec des associations régionales qui sont venues frapper à ma porte en disant : « Bonjour, on sait que vous êtes à la Délégation, on a ce type de sujets, ça nous intéresserait que vous... ». Donc voilà, moi je suis venue faire des petites conférences, les aider sur un certain nombre de sujets, faire les relations avec les collectivités pour voir à organiser des réunions ou des débats... Et puis à la Région, c'était pareil : quand je suis arrivée [comme conseillère régionale], forcément, j'avais des contacts avec pas mal de structures. C'est un peu compliqué mais bon, on essaie de travailler en cohérence au niveau de la Normandie, continuer avec le CIDF [Centre d'Information pour les Droits des Femmes] notamment – parce que bon, budgétairement c'est très compliqué, elles sont dans une situation financière... Voilà. Donc essayer de continuer à les aider. »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Rouen, 17 janvier 2020]

C'est de cette manière également qu'il faut considérer le soutien logistique accordé au mouvement du Nid par le Conseil général de l'Essonne, où siège Maud Olivier. Le 30 novembre 2012 par exemple, le Nid organise à Evry son forum annuel intitulé « « Clients » de la prostitution, responsabilisation et prévention » avec le partenariat du Conseil général de l'Essonne. L'année précédente déjà, le 27 septembre 2011, le forum « Lutte contre le système prostituteur » avait déjà été organisé au même endroit et dans les mêmes conditions. Le 14 novembre 2014, le Mouvement du Nid organise, dans les locaux de l'Assemblée générale de l'Essonne, un colloque portant sur la proposition de loi défendue par Maud Olivier et intitulé « Renforcer la lutte contre le système prostitutionnel : état des lieux et apports de la prostitution de loi ». Si ces mises à disposition de locaux et de matériel ne constituent pas directement des avantages financiers, ils sont de nature à éviter aux associations des dépenses importantes.

Les avantages peuvent être encore plus indirects : dans le cas de la loi prostitution par exemple, le texte prévoit la mise en place d'un « parcours de sortie de la prostitution », qui implique un suivi de plusieurs dimensions de la vie des personnes prostituées pendant deux ans. Le suivi de ce parcours est entièrement délégué à des associations bénéficiaires d'un agrément particulier. Le Mouvement du Nid, qui a participé largement à la rédaction de ce texte, détient désormais un agrément dans un nombre non-négligeable de départements,

et a ainsi vu sa place d'association abolitionniste centrale largement confirmée par ce texte : les intérêts à être auditionnés se récoltent également dans le champ associatif, et pas seulement dans le champ politique.

On touche ici à un autre aspect de ce qui se joue dans les interactions entre députés et groupes d'intérêts : l'échange des marques de crédibilité. En recevant le Mouvement du Nid – ou d'autres associations – à plusieurs reprises, la Délégation les marque et les reconnaît comme des représentants légitimes du groupe qu'ils affirment représentés – ici les personnes prostituées. L'audition est un acte symbolique qui accrédite l'affirmation du Nid à agir comme représentant, ce qui lui permet ensuite de faire valoir ce crédit dans d'autres espaces, par exemple ici auprès des préfetures qui accordent les agréments, sources de revenus et d'activités pour les associations qui les détiennent. De la même manière, le fait que les groupes d'intérêts jouent le jeu, se rendent à l'audition, répondent aux questions, interagissent avec les membres de la Délégation, a la même conséquence : celle de donner du crédit à l'idée que les membres de la Délégation représentent les intérêts de la « société civile », des « femmes », de la « Nation ». C'est autant la possibilité d'être validé dans sa représentation que de valider les autres qui est importante ici.

« Dans des systèmes politiques fondés sur la notion de représentation, être reconnu « représentatif » permet d'accéder à des ressources, matérielles comme symboliques. Cette fonction légitimatrice de la représentation ne s'arrête d'ailleurs pas aux sujets de la représentation, mais s'étend également aux auteurs des representative claims dont la légitimité se trouve renforcée par leur capacité à arbitrer de la représentativité d'individus, d'organisations ou de mouvements. »⁴³⁹

On peut faire l'hypothèse que cette manière de procéder renforce donc la légitimité des recommandations de la Délégation : en s'inscrivant dans la suite de demandes portées par des acteurs du terrain, souvent reconnus, les membres de la Délégation souhaitent donner une légitimité politique et sociale à leurs recommandations, afin de renforcer le poids de leurs revendications au sein du Parlement. Damien Lecomte, analysant une série de propositions devenues des lois, note ainsi également que l'un des points communs de leur réussite est d'avoir été présentées comme des revendications portées par un parlementaire *« courtier, entre la « société civile » et le monde politique, celui qui doit, parce qu'il est au contact des « gens », transmettre leurs attentes et leurs besoins et les faire avancer dans la législation [...] : se faisant le porte-parole, dans l'enceinte parlementaire, de groupes extérieurs, l'initiateur de la proposition de loi peut revendiquer leurs soutiens dans son*

⁴³⁹ Virginie Dutoya et Samuel Hayat, « Prétendre représenter », *art cit*, p. 22.

entreprise législative »⁴⁴⁰. Hardy Mohammed constate également un mécanisme similaire chez les députés peu dotés en capitaux politiques du Parlement du Kurdistan d'Irak, qui tendent à s'appuyer fortement sur les associations : « *Il s'agit pour les députés de s'appuyer sur les demandes de ces acteurs protestataires, le cas échéant de les politiser, pour les convertir en ressources politiques* »⁴⁴¹. L'appui sur les groupes d'intérêts, en plus d'apporter des chiffres et des « idées » aux parlementaires, leur donne également des ressources de légitimité qui sont utiles : pouvoir se montrer agissant en tant que représentant, la raison d'être d'un député, en étant reconnu par d'autres groupes représentatifs, a un poids en soi.

C'est également une manière de s'insérer dans le dialogue parlementaire. La Délégation, par exemple, reçoit régulièrement les principaux syndicats, patronaux comme salariés. Le MEDEF, mais aussi la CGT, CFDT, CFTC, FO, CFE-CGC ou encore la CGPME sont auditionnées à plusieurs reprises sous chaque législature, ce qui donne à la Délégation une légitimité à intervenir directement dans les sujets liés aux relations de travail. Ce n'est pas anodin : les discussions directes avec les partenaires sociaux se tiennent généralement en réalité davantage au niveau de l'exécutif qu'au niveau du Parlement. Pour comparaison, sous la XIV^{ème} législature, la commission aux Affaires économiques, qui est chargée de l'étude des questions liées au travail, ne reçoit en tout et pour tout de syndicats qu'à quinze reprises, et quasi-exclusivement dans le contexte de conflits spécifiques à une entreprise pour lequel les représentants de cette entreprise particulière sont reçus – c'est plus de deux fois moins que la Délégation sur la même période. La littérature étrangère tend à montrer là aussi l'importance de l'influence des partenaires sociaux : pour le cas allemand, il s'agit probablement des acteurs extérieurs au Parlement qui ont la plus grande capacité à modifier concrètement des pans entiers d'une législation⁴⁴² – on peut penser qu'il en est de même dans le cas français. En établissant avec les syndicats une relation plus directe que la commission chargée des affaires économiques, les membres de la Délégation tentent de se donner une place incontournable dans une discussion qui par ailleurs les exclut largement, et donc de compenser par les relations qu'ils nouent leur déficit de centralité politique.

La Délégation offre donc une image de forte proximité avec les représentants de la « société civile », qui se fonde sur des échanges « gagnant-gagnant » entre les

⁴⁴⁰ Damien Lecomte, « Les députés entrepreneurs de politiques publiques : les propositions de loi comme modalités d'action », Communication faite à l'occasion du Congrès de l'ASFP, ST 78 – « Passer au Parlement, regards croisés legislative studies et politiques publiques : approches qualitatives », 2019, Bordeaux.

⁴⁴¹ Hardy Mohammed, *L'Invention d'un Parlement. Genèse et autonomisation de l'institution parlementaire du Kurdistan irakien 1992 – 2009. Contribution à une sociologie des institutions politiques*, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Thèse de science politique soutenue en juin 2016, p. 220.

⁴⁴² Rainer Eising et Florian Spohr, « The More, the Merrier? », *art. cit.*

parlementaires et les groupes d'intérêts. En se positionnant comme proches des représentés, les membres de la Délégation gagnent en légitimité, et ils gagnent également la possibilité de s'appuyer sur une image d'expertise soutenue par des données qu'ils n'ont pas besoin de produire directement eux-mêmes, ni de réclamer à une administration qui est peu armée – ou peu volontaire – pour répondre à la demande. Mais surtout, ils acquièrent des relations pour peser dans un jeu parlementaire qui les marginalisent. C'est ce dernier aspect qui va retenir notre attention à présent : au-delà de l'outil de légitimation institutionnelle, les auditions remplissent donc avant tout une fonction de création et d'entretiens de liens sociaux, liens qui peuvent à leur tour se transformer en ressources si besoin.

Section 2 : Construire ses réseaux, un marchepied vers d'autres répertoires d'action

Le fonctionnement particulier de la Délégation, avec ce fort appui sur les représentants de la société civile, est donc à la fois une conséquence logique du peu de données fournies par l'administration centrale, une manière d'obtenir de l'expertise qui permet de peser dans le débat parlementaire, et une manière de se poser comme un représentant des électeurs, et ainsi d'apporter du crédit symbolique à ses revendications. Mais ce n'est pas le seul intérêt des auditions. On veut argumenter que les auditions sont avant tout un moment de sociabilité, au cours duquel on constitue et entretient un réseau d'alliés, choisis notamment en fonction de leurs proximités avec les membres de la Délégation (§1). Ces relations sont ensuite mobilisables, dans le cadre du travail législatif, pour permettre aux membres de la Délégation d'obtenir davantage d'influence, via l'accès indirect à des répertoires d'action traditionnellement éloignés de la position de parlementaire (§2).

Paragraphe 1 : Le processus d'auditions : entretenir ses réseaux, choisir ses représentés

La possibilité, pour les commissions et les commissions d'enquête, d'organiser des auditions est prévue par le règlement de l'Assemblée nationale⁴⁴³ et par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires⁴⁴⁴, sans que ces textes ne définissent réellement les objectifs de ces auditions, ni la manière dont ces dernières doivent être tenues. Il est cependant généralement admis qu'il s'agit pour

⁴⁴³ Aux articles 45 et 46 pour les commissions, à l'article 144-1 pour les commissions d'enquête, à l'article 155-1 pour la commission à l'Union européenne. L'article 97 prévoit également une forme particulière pour les auditions des membres élus du Conseil Economique, Social et Environnemental.

⁴⁴⁴ A l'article 5 bis pour les commissions, à l'article 6 pour les commissions d'enquête. C'est cette ordonnance également qui ouvre la possibilité des auditions pour la Délégation, en précisant à l'article 6 septies III que les Délégations « demandent à entendre les ministres ».

les parlementaires d'entendre différents acteurs, détenteurs d'informations qu'ils jugent importantes à différents titres, afin de contribuer à former leur opinion sur des textes législatifs, ou plus généralement des secteurs de politiques publiques. A ce titre, on pourrait penser que tous les acteurs qui ont des informations à fournir sont auditionnés, voire que les parlementaires réclament précisément la présence d'acteurs très éloignés de leurs positions, afin d'élargir leurs perspectives.

On verra dans le développement qui suit qu'il n'en est rien. Tous les groupes qui revendiquent des intérêts n'ont en effet pas les mêmes chances d'être auditionnés par la Délégation, ni ne sont auditionnés de la même manière lorsqu'ils le sont. Les groupes avec lesquels les membres de la Délégation ont des proximités personnelles, qu'elles soient politiques, symboliques ou purement individuelles, reçoivent un traitement plus favorable par la Délégation que les autres, ainsi que le montre notamment la grande différence des groupes auditionnés sous une majorité de droite ou de gauche. A cet égard, les auditions remplissent aussi une fonction d'entretien du capital social des membres de la Délégation **(A)**. Par ailleurs, il s'agit également moins de construire les positions des membres de la Délégation que de légitimer et de justifier une position déjà adoptée en faisant apparaître une « société civile » au diapason : l'accueil fait aux groupes opposés aux initiatives de la Délégation, et leur encore plus fréquente absence, témoignent de l'entreprise de légitimation qui se joue également dans le processus d'audition **(B)**.

A – Les auditions, le miroir citoyen de la Délégation

Les auditions de l'Assemblée nationale ne sont pas organisées sur la base du volontariat. Elles sont organisées sur invitations. Le personnel de la chambre est chargé d'organiser ces auditions, avec une plus ou moins grande latitude selon l'implication du bureau de la Délégation ou de la commission pour laquelle il travaille. Les consignes sont parfois celles d'inviter tel ou tel acteur spécifique – avec lequel le député s'est parfois déjà entendu en amont – mais il peut également s'agir d'une demande beaucoup plus vague, d'organiser une ou plusieurs auditions sur un thème ou un autre, auquel cas les administrateurs disposent d'une marge de manœuvre beaucoup plus grande⁴⁴⁵.

⁴⁴⁵ Si l'on a envisagé, à l'origine, que les administrateurs puissent être, de fait, à l'origine de routines institutionnelles, en ayant un carnet d'adresses par exemple où seraient piochés les noms des groupes à inviter sur telle ou telle problématique, le *turn-over* important des administrateurs à la Délégation – voir chapitre 1, section 2 – notamment autour des élections législatives semble limiter cette possibilité. C'est d'autant plus improbable que des liens directs peuvent être trouvés entre notamment les associations reçues et des députés précisément identifiés.

Les acteurs auditionnés à la Délégation aux droits des femmes sont particulièrement divers : non seulement les auditions sont nombreuses, mais en plus la grande majorité des groupes d'intérêts ou chercheurs ne sont reçus qu'une seule fois, ce qui permet de recevoir une grande diversité d'acteurs au cours de la période⁴⁴⁶. Mais cela ne veut pas dire que ces acteurs ne sont pas déjà connus, ou pas déjà des alliés – parfois de longue date – des parlementaires membres de la Délégation. Au contraire, les auditions semblent parfois être une façon pour ces parlementaires de mettre en avant des groupes qui leur sont personnellement proches, d'une manière ou d'une autre, dont ils connaissent déjà les idées, les actions, et auxquels ils sont également parfois redevables.

C'est par exemple le cas de l'audition de l'association Georgette Sand, déjà évoquée plus haut sur la question de la taxe sur les produits hygiéniques. L'association a déjà des contacts avec les membres de la Délégation en 2015 au plus tard, puisqu'elle est directement citée comme étant à l'origine de l'amendement à la loi de finances de 2016 évoqué plus haut, mais elle n'est reçue en audition pour la première fois lors de la toute dernière réunion de la Délégation sous la XIV^{ème} législature, en mars 2017, à l'occasion d'une table ronde intitulée « Qui sont les nouvelles féministes ? », où elles reviennent sur l'amendement de la « taxe tampon » et sur son adoption. Leur audition, dans ce cas, n'a pas seulement vocation à informer la Délégation – surtout si tard dans la législature – mais également à mettre en valeur un partenaire de confiance, avec lequel on a apprécié travailler par le passé et dont on souhaite promouvoir l'action.

Certaines invitations d'universitaires suivent également cette logique de faire connaître aux autres membres de la Délégation un point de vue que certains connaissent – et valorisent – déjà. On pense par exemple à l'invitation de Sophie Avargues et Aude Harlé, à l'époque toutes deux maîtresses de conférence en sociologie. Elles sont auditionnées à deux reprises sous la XIV^{ème} législature afin de présenter les travaux qu'elles ont menés sur la prostitution transfrontalière avec l'Espagne, et principalement dans la zone de la Jonquera. Ces travaux présentent un intérêt indéniable pour la Délégation alors qu'elle travaille à son rapport d'information sur la prostitution en 2012-2013, mais les résultats ne sont pas alors nouveaux pour tous : cette recherche a en effet été réalisée à la demande de Ségolène Neuville, membre socialiste de la Délégation, alors qu'elle était vice-présidente du Conseil général des Pyrénées-Orientales chargée notamment des questions d'exclusion.

⁴⁴⁶ Cette donnée tend par ailleurs à confirmer l'analyse – pourtant contre-intuitive au premier abord – de Helene Helboe Pedersen, Darren Halpin et Anne Rasmussen, *art. cit.*, selon laquelle un système d'invitations à être auditionné tend à diversifier les acteurs qui sont auditionnés, contrairement à un processus ouvert où sont auditionnés les acteurs qui le demandent.

C'est par la suite que Ségolène Neuville devient députée, et membre de la Délégation aux droits des femmes, et c'est en raison de cette connaissance personnelle des travaux de ces chercheuses qu'elle propose qu'elles soient auditionnées à la Délégation.

D'une manière assez similaire, Marie-Jo Zimmermann évoque en entretien ses relations avec Margaret Maruani, directrice de recherche au CNRS, et avec Françoise Milewski, économiste à l'OFCE, comme ayant constitué une influence très importante pour elle au moment de leur passage à l'Observatoire de la parité au début des années 2000, et évoque des discussions répétées qui ont contribué à forger son approche des questions de travail partiel et d'inégalités salariales. Alors qu'elles sont membres de l'Observatoire pour la parité au tout début des années 2000, elles participent toutes deux au premier colloque de la Délégation sous la présidence de Marie-Jo Zimmermann, organisé le 27 novembre 2003 et intitulé « L'égalité professionnelle : un combat permanent ». Margaret Maruani est de nouveau auditionnée par la Délégation à la fin de la XIII^{ème} législature, en juin 2011, et Françoise Milewski est auditionnée à trois reprises, en 2005, 2009 et 2011, là aussi bien après sa rencontre avec Marie-Jo Zimmermann. La logique semble ici aussi de faire connaître au reste de la Délégation des positions qui sont celles de proches⁴⁴⁷. Il ne s'agit pas d'être convaincu, ou d'accéder à de nouvelles informations, mais bien de fonder les travaux de la Délégation sur une source dont on sait qu'elle convient aux objectifs poursuivis.

« Si vous regardez dans le travail que j'ai fait, j'ai toujours été celle qui a demandé des augmentations pour la dotation du Planning Familial, j'ai toujours eu beaucoup de respect, [parce qu'] il y avait à l'époque Françoise [Laurent], une des présidentes du Planning [...] à l'Observatoire de la parité. [...] Parce que vous savez, quand vous êtes complètement néophyte de ces questions, parce que moi je l'étais sur les questions des femmes hein ! La chance que j'ai eu c'est, à l'Observatoire, d'avoir des femmes extraordinaires... [...] J'ai eu des femmes qui étaient des chercheuses. [...] Il y avait également Margaret Maruani. Super ! [...] Et l'autre c'était Milewski. [...] Sublime aussi ! Et tout ça c'était des gens de gauche. Et c'était des gens... Je dirais qu'elles m'ont énormément apporté

⁴⁴⁷ Ce n'est bien évidemment pas le cas de toutes les auditions menées, une partie importante mais difficile à quantifier des auditions étant organisées par les administratrices successives de la Délégation en fonction de leurs sensibilités et connaissances du sujet, ou de ce qui leur semble être susceptible de ramener des informations nouvelles, y compris lorsqu'ils sont découverts partiellement par hasard. Ainsi, dans les archives documentaires de l'administratrice de la Délégation, on trouve par exemple un article du *Monde* du 24 février 2007, intitulé « L'inégalité hommes-femmes touche aussi les diplômés de grandes écoles » qui reprend les résultats d'une étude publiée par l'association Grandes Ecoles au Féminin. Le nom de l'association est surligné au stabilo, et il semble que l'article soit conservé précisément pour garder le nom du groupe – le reste de l'article étant par ailleurs très parcellaire sur les résultats eux-mêmes. L'association est reçue par la suite au début de la législature suivante, pour parler de cette étude, et on peut alors penser qu'il s'agit d'une initiative de l'administratrice suite à la publication de cet article, aucun autre contact n'ayant pu être retrouvé en amont de l'article. Voir carton 2011-94/9, pochette « Egalité professionnelle ».

[...] Mais pour moi c'était extraordinaire, c'était des livres vivants ! Et par exemple le temps partiel, celle qui m'a vraiment mais... Extrêmement aidé, et extrêmement bien aidé, c'était Margaret Maruani, qui avait une expertise sur le temps partiel qui m'a servi jusqu'au bout. Qui me sert encore aujourd'hui quand j'interviens. »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP-LR de la Délégation de 2002 à 2012, Paris, 26 novembre 2019]

La proposition de loi prostitution est un encore meilleur exemple de ce procédé, puisque les principales associations impliquées et les grandes lignes du texte sont déjà décidées avant le début des auditions sur la question – les orientations que prendra le texte sont déjà présentes dans le rapport Geoffroy-Bousquet de 2011 ou dans les consignes de la ministre des Droits des Femmes à la Délégation en 2012. Pourtant, les associations « alliées » que sont le Nid et Osez le Féminisme vont être largement mises en avant lors des auditions : des représentants du Mouvement du Nid et de l'Amicale du Nid – deux associations abolitionnistes jumelles issues d'un même mouvement qui s'est séparé dans les années 1970 afin de cloisonner ses différentes activités dans des structures différentes – sont ainsi reçus par les députés lors des auditions au sein de la Délégation, et seront de nouveau reçus par la suite aux différentes étapes du travail de la commission spéciale, et également lors d'une visite en province. En définitive, ces deux associations sont les deux associations les plus systématiquement auditionnées au Parlement au cours du processus, et de loin⁴⁴⁸. Or, pour Maud Olivier qui est chargée du texte en tant que rapporteure, le Nid n'est pas un nouvel allié. Elle les connaît déjà pour avoir travaillé avec eux, en tant que conseillère générale de l'Essonne. Elle intervient par exemple lors du colloque du Nid « Lutte contre le système prostituteur » organisé à Evry en septembre 2011, avec le soutien du Conseil Général de l'Essonne. Lorsqu'elle décrit le moment où, en juin 2012 juste après les élections législatives et alors qu'elle est toute nouvelle députée, la ministre des droits des femmes confie à la Délégation la mission de travailler sur une proposition de loi sur la prostitution, Maud Olivier évoque ainsi le repère qu'a constitué pour elle le fait d'avoir déjà des relations avec le secrétaire général du Mouvement du Nid, qui a pu lui fournir des conseils sur la stratégie à poursuivre, dès les premiers jours, la convainquant de poursuivre une voie plus conflictuelle mais plus radicale que celle initialement prévue.

« [La Ministre] nous a demandé si on était d'accord pour porter cette loi. Mais on parlait de « conférence de consensus ». Je ne savais pas trop ce que c'était, au début ! On voulait essayer de rassembler, faire une conférence de consensus sur la prostitution, et tout. Et heureusement, on

⁴⁴⁸ L'association est également reçue personnellement par au moins certains des députés : Eudes raconte ainsi que c'est la seule association reçue par son employeur sur ce texte.

avait déjà des appuis très très forts avec quelqu'un qui s'appelle Grégoire Théry [Secrétaire Général du Mouvement du Nid de 2007 à 2016] [...] qui était très très engagé là-dessus, avec le Mouvement du Nid depuis très longtemps, qui connaissait très bien les arcanes, et lui nous a totalement déconseillé de faire une conférence de consensus. A mon avis, c'est quelque chose qui aurait sûrement noyé le poisson, et à force de trop vouloir que tout le monde tombe d'accord on n'y arrive pas quoi. Et donc voilà, on m'a proposé, et j'ai accepté. »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2012, Les Ulis, 28 février 2020]

Si tout le travail sur ce texte s'appuie beaucoup sur l'expertise fournie par le Nid, elle s'appuie également – comme on le verra de nouveau par la suite – sur les capacités de mobilisation de l'association Osez le Féminisme (OLF), qui est la seule association féministe généraliste – c'est-à-dire non spécialisée dans la prostitution ou les violences sexuelles – à être reçue à l'Assemblée. Or, avec OLF aussi les relations sont déjà établies depuis longtemps. Cette association est créée par des militantes de gauche, et notamment issues du Parti socialiste avec lequel l'association garde une forme de proximité, avec à leur tête Caroline de Haas, qui est alors membre du cabinet de la Ministre des Droits des femmes. La collaboratrice de Maud Olivier, alors qu'elle est au Conseil général de l'Essonne puis ensuite à l'Assemblée, fait partie également des membres fondatrices, puisqu'elle est responsable de l'antenne essonnienne d'OLF dès sa création en 2009, et ce jusqu'à 2015.

*« Osez le féminisme et d'autres associations féministes [...] nous ont été d'un secours incroyable. Osez le Féminisme, ça a été, moi je le dis toujours... Sans elles... *sourir* Je sais même pas comment... *inachevé* »*

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2012, Les Ulis, 28 février 2020]

Sur ce texte comme sur la plupart des autres, les alliés ne sont pas, ou peu, rencontrés au cours du chemin : ils se trouvent parmi les réseaux déjà constitués en amont.

L'identité des groupes « alliés » mis en avant varie également – et assez logiquement – en fonction de la majorité politique. Les députés de gauche et de droite n'ayant pas fréquenté les mêmes milieux militants, ayant une socialisation politique différente, des priorités politiques différentes également, la liste des invités qu'ils pensent à auditionner s'en ressent. Pour aller vite, on pourrait dire que la Délégation sous majorité socialiste s'appuie beaucoup plus sur les milieux associatifs, quand la Délégation sous majorité UMP-LR est plus ancrée dans les milieux de l'entreprise⁴⁴⁹. Ainsi, les auditions avec des acteurs syndicaux

⁴⁴⁹ Ce résultat confirme par ailleurs un résultat de Cécile Vigour, selon lequel les députés français de

représentent plus de 45% des auditions réalisées (hors représentants officiels de l'exécutif ou d'administrations) sous la XII^{ème} législature, contre 27% sous la XIV^{ème}. A l'inverse, les auditions d'acteurs associatifs représentent environ la moitié des auditions réalisées sous la XIV^{ème}, contre à peine plus de 20% sous la XIII^{ème} (Tableau ci-dessous).

Tableau 6 : Différents types d'acteurs auditionnés par la Délégation sous les XIII^{ème} et XIV^{ème} législatures, en pourcentage ⁴⁵⁰

	XIII ^{ème} législature – UMP	XIV ^{ème} législature – PS
Association féminine / féministe ⁴⁵¹	10,4% (N=12)	34,8% (N=49)
Association non-spécifique	11,3% (N=13)	18,4% (N=26)
Syndicat professionnel	45,2% (N=52)	27% (N=38)
Entreprise privée	8,7% (N=10)	3,5% (N=5)
Universitaire	24,4% (N=28)	16,3% (N=23)
Total	100% (N=115)	100% (N=141)

Marie-Jo Zimmermann par exemple évoque régulièrement en entretien ses relations avec des représentants syndicaux, ou avec des chefs d'entreprise de sa circonscription à Metz, avec qui elle a des rapports cordiaux et réguliers. Elle n'évoque cependant

droite sont plus enclins à reprendre les argumentaires issus d'entreprises privées que les députés de gauche : voir Cécile Vigour, « French MPs and Law-making », *art. cit.*

⁴⁵⁰ Les chiffres donnés ici sont fondés sur l'intégralité des auditions réalisées au cours de ces deux législatures par la Délégation aux droits des femmes, en dehors des auditions menées avec des représentants de l'exécutif, hauts fonctionnaires ou issus d'autorités administratives indépendantes. Pour ces catégories d'acteurs en effet, les différences entre les législatures semblent peu pertinentes.

⁴⁵¹ On a inclus dans cette catégorie toute association dont l'objet principal touche à la défense spécifique des femmes ou de l'égalité de genre, qu'elle se réclame ou non du féminisme, comme Duchess France-Women in Tech, SOS les Mamans, les Chiennes de Garde ou l'Association française des femmes diplômées d'université. On a inclus dans association « non-spécifique » toute association avec un objet plus large que l'égalité de genre ou la défense des femmes comme catégorie, comme par exemple le Secours Catholique, France Terre d'Asile, l'Association des maires de France ou l'Association française des aidants, même si ces dernières peuvent avoir des volets spécifiques dédiées à l'égalité de genre ou concerner par ricochet plus de femmes que d'hommes, comme c'est le cas pour les aidants par exemple.

spontanément aucune association en entretien. Quand la question lui est posée, elle explique son peu de lien – et, de manière plus profonde, son peu de compréhension – pour ce type d’acteurs et leurs motivations : l’engagement pour une cause qui ne soit pas un engagement directement vécu comme politique est interprété comme une défiance du politique, qui l’éloigne de leurs modes d’action.

« Et puis j'ai beaucoup travaillé sur l'usine PSA dans ma circonscription, qui était une des plus grandes usines de France, où on a quand même fait l'application de la loi... Alors eux, il n'y a pas eu de questions ! Tout le monde a fait le rapport de situation comparée à PSA ! [...] Je prends un exemple, c'était M. Folz qui était directeur général de l'usine de PSA de ma circonscription, [...] qui quand il était à Peugeot tout ça, d'une gentillesse vraiment ! Il fait un travail, comme d'ailleurs PSA, sur l'égalité professionnelle enfin extraordinaire, et il m'a vraiment beaucoup aidée. Mais parce que si vous voulez, moi j'ai fait un travail en commun avec eux et c'était extraordinaire. [...]

Qu° : Un autre aspect, qui est l'un des derniers dont on a pas encore vraiment parlé, c'est les associations. Parce que j'imagine que...

Réponse : Je n'en ai jamais parlé effectivement ! Parce que ça, c'est mon grand défaut. Alors... oui, j'en ai tenu compte. [...] Mais alors les associations ce sont des gens... Alors la plupart du temps, bénévoles ! Et ce qui m'horripilait chez elles, c'est que je n'ai jamais réussi à leur faire franchir le pas de la politique. [...] Parce que je leur disais toujours : « Mais nom d'une pipe ! Arrêtez, mais franchement, vous vous rendez compte des combats que vous menez ? Mais vous nous donnez, à nous, le mandat ? Mais bon sang : allez-y ! Et jamais elles avaient... Je n'ai jamais réussi à ce qu'elles franchissent le pas. [...] Non, j'ai vraiment beaucoup, beaucoup de respect pour elles. Et le seul reproche que je leur ai toujours fait c'est de ne pas avoir matérialisé leur combat dans un mandat électif. Parce que... J'ai toujours essayé, et ça, ça a été un des échecs, [...] parce que j'essaie de leur faire comprendre que quand on se bat comme elles se sont battues, il faut que quelque part, elles arrivent à le transformer pour être dans un lieu de pouvoir où elles arriveront à aider les autres ! Parce que c'est un relai aussi, quelque part. Et si vous voulez, moi j'ai toujours considéré que certes j'étais un relai, mais qui n'avait pas réussi à fond parce que je n'avais pas réussi à les faire rentrer. Et alors la politique, pour elles... Elles ne voulaient pas y toucher. Et ça, ça a toujours été pour moi... Ça m'embêtait. »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP-LR de la Délégation de 2002 à 2012, Paris, 26 novembre 2019]

A l'inverse, on a pu déjà expliquer plus haut les proximités entre de nombreuses députées socialistes et le milieu associatif, dont certaines sont issues plus ou moins directement, ce qui leur permet d'intervenir directement pour mettre en avant des acteurs associatifs de confiance.

« Je n'ai pas de souvenirs que dans ce domaine ça ait été difficile [de trouver des interlocuteurs à auditionner à la Délégation] [...] On était toutes en même temps des militantes, donc impliquées, donc on suggérait [des noms à inviter]. »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, sénatrice socialiste membre de la Délégation de 1999 à 2004, Paris, 5 novembre 2018]

Ces différences d'ancrages se retrouvent également quand on regarde les associations reçues plus en détail. En effet, si l'on regarde les associations dédiées spécifiquement à la défense des femmes ou de l'égalité de genre reçues sous la XIII^{ème} législature, à majorité UMP, la plupart ont pour objet la défense d'un groupe spécifique de femmes, généralement fondé sur des bases professionnelles et plutôt socialement privilégié : Association des femmes ingénieures, Association pour la promotion des femmes avocats et juristes, Grandes écoles au féminin, Association française des femmes diplômées de l'université, Association des déléguées régionales aux droits des femmes, Association femmes et mathématiques, Action de femmes qui représente les femmes dans les comités de direction... Nombre d'autres, à l'objet légèrement moins corporatiste, restent tout à fait liées au monde de l'entreprise. C'est par exemple le cas d'Arborus, association liée au groupe Orange, ou de Women Equity for Growth, qui s'occupe de l'aide au financement pour les PME, mais aucune des associations reçues ne peut vraiment être considérée comme relevant directement du militantisme féministe au sens le plus strict⁴⁵². Ces spécificités vont dans le sens de ce que Christine Bard décrit comme étant typique du « féminisme de droite » des dernières années, qui recourt beaucoup à la mise en avant de carrières de femmes brillantes comme symbole : « *Les féministes de droite procèdent à une célébration appuyée des réussites féminines dans tous les domaines, qui dessine en creux une vision méritocratique du social. On a là un salto par rapport au passé. La droite et l'extrême droite récupèrent « l'indifférence au sexe » – au nom de l'égalité – tandis que la gauche estime qu'il faut prendre en compte la variable genre et entreprendre des politiques d'actions positives (affirmative action) pour pousser la promotion des femmes à mérite égal avec les hommes* », l'idée étant que « *si le pouvoir économique était mieux partagé, le monde irait mieux* »⁴⁵³.

⁴⁵² Il faut noter toutefois que quelques associations plus traditionnellement féministes sont reçues sous la XII^{ème} législature, également à majorité UMP et sous la présidence de Marie-Jo Zimmermann : la réunion du 5 octobre 2004 par exemple se fait en présence de l'association des Chiennes de Garde et du Planning Familial. Ces occurrences demeurent rares, et ne peuvent être trouvées qu'au début de la présidence de Marie-Jo Zimmermann : on peut ainsi supposer qu'au fur et à mesure que sa vision et son « style » présidentiel s'affirme, ces associations disparaissent.

⁴⁵³ Christine Bard, « « Le féminisme est de gauche » », dans Christine Bard, *Féminismes. 150 ans d'idées reçues*, Paris, Le Cavalier Bleu, « Idées reçues », 2020, p. 181-188.

A l'inverse, les associations de défense des femmes reçues sous la XIV^{ème} législature, à majorité socialiste, sont très différentes. La plupart s'intéressent ainsi directement aux violences faites aux femmes, aux questions reproductives et aux stéréotypes de genre. Les associations les plus fréquemment reçues lors des auditions classiques sont ainsi l'Association européenne contre les violences faites aux femmes, les Féministes contre le cyberharcèlement, l'Association nationale des études féministes ou la Fédération nationale Solidarité femmes qui lutte contre les violences conjugales – seul le comité ONU Femmes France est reçu à plusieurs reprises avec un objet un peu plus englobant. Là encore, il s'agit d'une position relativement classiquement portée par les actuels partis de gauche – au moins dans une période récente marquée par un certain renouvellement du cadre militant⁴⁵⁴, les féministes de droite ayant tendance au « *refus de la « victimisation » des femmes, au point de prétendre que le sexisme n'existe pas* »⁴⁵⁵ selon Christine Bard.

Ces différences confirment ainsi un tropisme vers les mondes de l'entreprise à droite, et vers le militantisme féministe, centré sur les questions reproductives et les violences sexistes, à gauche. Ces différences se reflètent dans l'orientation politique des Délégations, qui affichent des priorités différentes et traitent de thèmes relativement distincts sous la XIII^{ème} et la XIV^{ème} législature. Ainsi, la Délégation sous la présidence de Marie-Jo Zimmermann est largement orientée sur les questions d'égalité professionnelle : historiquement une préoccupation des partis de gauche, le tournant des années 2000 transforme ce sujet en une question traitée aussi bien par les majorités de gauche que de droite⁴⁵⁶. De son propre aveu, les questions traitées sous la XIV^{ème}, et plus tournées vers les questions de violence et de sexisme, la mettent « *mal à l'aise* » :

« Je vais vous dire : c'est ça la différence entre Martine [Lignières-Cassou], Catherine [Coutelle, présidentes socialistes de la Délégation sous les XI^{ème} et XIV^{ème} législature] et moi. Elles sont beaucoup plus dans... C'est de l'empathie sans être de l'empathie : beaucoup plus dans les violences, dans la question de l'avortement, de... Et moi j'étais beaucoup plus dans, je dirais, le combat sur l'égalité professionnelle, l'égalité salariale. Parce que c'est ce qui me revenait en permanence dans la tête, c'est ce que mes parents m'avaient enseigné. Cette indépendance par rapport à... Je dirais à la vie qu'on doit gérer ! Et c'est vrai que... J'assistais – parce que j'assistais, j'ai toujours été à la Délégation – j'assistais aux réunions, mais je me sentais moins à l'aise. »

⁴⁵⁴ Voir par exemple Christine Bard, « « Il n'y a pas de troisième vague » », dans Christine Bard, *Féminismes. 150 ans d'idées reçues*, op. cit., p. 151-162.

⁴⁵⁵ Christine Bard, « Le féminisme est de gauche », art. cit.

⁴⁵⁶ Anne Revillard, « Chapitre 4. Égalité par l'emploi, autonomie par tous les moyens : quelles priorités pour quelles femmes ? », dans Anne Revillard, *La cause des femmes dans l'État*, op. cit., p. 141-168.

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP-LR de la Délégation de 2002 à 2012 et membre de 1999 à 2017, Paris, 26 novembre 2019]

Ainsi, le choix des personnalités à auditionner n'est pas le reflet de la « société civile », de « l'espace de la cause des femmes »⁴⁵⁷ ou des préoccupations sur un sujet donné. Il est bien davantage le miroir des membres de la Délégation, de leurs trajectoires sociales et politiques, de leurs aspirations politiques au sein de la Délégation, de leurs priorités. En les invitant en audition, ces membres n'organisent pas des rencontres : ils s'assurent d'avoir des « représentés » qui partagent leur point de vue déjà constitué pour soutenir leurs initiatives, et ils offrent une plateforme et des ressources de légitimation à des alliés, renforçant ainsi leurs liens avec eux. Le fait que les parlementaires soient très conscients du fait qu'être auditionné est une chance et une opportunité pour les groupes représentés – chance qu'ils offrent en échange d'une attitude qui va dans le sens de la Délégation – n'est cependant jamais aussi visible qu'en observant les auditions « ratées ».

B – Les auditions, un filtre des acteurs « dignes » de bénéficier de la légitimité parlementaire

Lorsque la Délégation organise des auditions, ces dernières ont un impact sur l'image de la Délégation au sein du Parlement – ou en tout cas sont perçues par les membres de la Délégation comme susceptible d'avoir un tel impact. L'un des objectifs est donc que ces auditions puissent crédibiliser son action. A ce titre, les personnalités et groupes invités et traités en alliés évoqués dans le développement qui précède partagent des caractéristiques qui les rendent audibles au sein du Parlement : on pourrait dire qu'ils sont « parlementaro-compatibles ». Les associations reçues sont souvent, soit indubitablement reconnues comme des associations d'utilité publique – comme la Croix Rouge ou le Planning Familial – soit sont proches des milieux politiques et/ou proches des classes supérieures. Dans les deux cas, les codes de la situation semblent être plutôt maîtrisés par les auditionnés, et les faux-pas marqués – dans l'expression, la tenue vestimentaire, le positionnement – semblent peu nombreux. Les associations féministes reçues sont souvent des associations mixtes, accueillant les hommes, et adoptant un discours, et des stratégies militantes, relativement pacifiés et tournés vers une forme d'universalisme, autant de caractéristiques qui ne sont pas nécessairement partagées par tous les groupes dans l'espace féministe militant plus globalement considéré.

⁴⁵⁷ Tel que défini par Laure Bereni, *La Bataille de la Parité*, op. cit.

A ce titre, et même si les groupes reçus sous les majorités de droite et de gauche diffèrent, les associations reçues ne regroupent qu'une fraction des types d'interlocuteurs possibles. Les acteurs associatifs qui s'occupent spécifiquement des femmes racisées et de leurs problématiques particulières, pourtant nombreux, ne sont jamais reçus, en dehors d'une table ronde de 2005 sur l'immigration. De fait, les représentants reçus sont quasi-exclusivement blancs. Les questions religieuses sont également mises de côté : alors que le nom complet de la Délégation intègre l'idée d' « égalité des chances », les discriminations liées par exemple au port du voile, qui affecte spécifiquement les jeunes filles et les femmes musulmanes, ne sont pas évoquées⁴⁵⁸, y compris alors que les débats sur la loi de mars 2004 sur le port de signes religieux à l'école aurait pu être saisi par la Délégation par exemple.

De la même manière, aucune association LGBT+ n'est jamais reçue à la Délégation⁴⁵⁹, où les questions concernant les femmes queers ne sont jamais spécifiquement abordées, y compris alors que se tiennent dans l'hémicycle des débats sur l'adoption ou la procréation médicalement assistée par les couples de même sexe, qui auraient pu les concerner. Les problématiques spécifiques des femmes transgenres ne sont pas non plus spécifiquement adressées. Si elles sont abordées au cours du texte sur la prostitution, c'est à l'initiative d'un député extérieur à la Délégation, opposé à la proposition de loi, et contre l'avis de la Délégation. Aucune de ses propositions ne seront reprises par les membres de la Délégation ni dans le texte définitif. D'autres tendances relativement récentes du féminisme, comme l'éco-féminisme par exemple⁴⁶⁰, sont également absentes des débats.

Il faut sans doute y voir ici une preuve supplémentaire du fait que les acteurs auditionnés le sont partiellement sur le fondement de caractéristiques partagées avec les membres de la Délégation, de cette homologation de position qu'on a déjà rapidement évoqué. On voit ici à l'œuvre probablement à la fois un effet générationnel, mais aussi un effet d'appartenance partisane et un effet d'appartenance de classe. Effet générationnel d'abord car si ces questions n'ont jamais été totalement absentes du féminisme, leur organisation et

⁴⁵⁸ L'incident, anecdotique mais révélateur, des parlementaires de droite et du centre ayant quitté bruyamment l'audition d'une représentante syndicale voilée en commission d'enquête le 17 septembre 2020 montre à quel point la question n'est pas apaisée au sein du Parlement.

⁴⁵⁹ Act-Up Paris, cité plus tard, est reçu à deux reprises par la commission spéciale à la prostitution, en tant non pas qu'association LGBT+ mais en tant qu'association agissant dans le domaine de la lutte contre le VIH, et jamais par la Délégation elle-même. On note par ailleurs que la défiance des membres de la Délégation à l'égard des associations LGBT+ s'étend également, au moins ponctuellement, aux associations partisans : plusieurs enquêtés critiquent ainsi lourdement la position de « Homosexualités et Socialisme », association proche du Parti socialiste, dont l'ancien président est membre du cabinet de Najat Vallaud-Belkacem, qui s'oppose à la proposition de loi prostitution.

⁴⁶⁰ Voir par exemple le dossier « Pratiques écoféministes : corps, savoirs et mobilisations », coordonné par Marlène Benquet et Geneviève Pruvost, dans *Travail, genre et sociétés*, 2019/2, n°42.

leur prise en compte plus systématique sont, elles, plus récentes⁴⁶¹ : trop, sans doute, pour avoir été largement connues lorsque les membres de la Délégation ont fait leur apprentissage militant et féministe – pour la plupart de la fin des années 1970 au début des années 1990. De fait, leurs positions reflètent celles d'un féminisme *mainstream* de cette période, critiqué par la suite pour avoir principalement bénéficié aux femmes cisgenres blanches, hétérosexuelles, de classe moyenne ou supérieure⁴⁶². Effet d'appartenance partisane par ailleurs, car si certaines associations proches du monde de l'entreprise partagent des proximités avec l'UMP-LR, et certaines associations féministes avec le PS, les associations qui se réclament du féminisme intersectionnel ont moins directement de proximités avec un ou des partis politiques d'ampleur. Effet d'appartenance de classe enfin, car les membres de la Délégation, comme la majorité des parlementaires, sont souvent issus de classe supérieure, et partagent à ce titre un éthos qui répugne davantage à la violence – physique ou symbolique – qui est un mode d'action fréquent de ces associations, notamment LGBT+⁴⁶³.

Ces groupes moins conformes au jeu politique ne sont cependant pas totalement exclus de tout contact avec la Délégation. Mais leurs interactions révèlent alors la manière dont ces auditions mettent en danger la crédibilité des travaux de la Délégation. L'enjeu n'est pas de les rencontrer, mais de les tenir à distance. L'exemple de l'audition du STRASS – le Syndicat du Travail Sexuel – au cours du débat sur la proposition de loi « prostitution » en est un exemple. Jamais reçu à la Délégation alors que le Syndicat est le seul acteur identifiable qui prétend représenter des travailleurs et travailleuses du sexe à l'échelle nationale, il l'est finalement devant la commission spéciale au cours d'une table ronde en compagnie de cinq autres associations qui se tient le 31 octobre 2013. C'est, de loin, l'échange le plus tendu que connaîtra la commission spéciale sur la prostitution, plusieurs altercations ayant lieu entre la représentante du Syndicat et le président de la commission, Guy Geoffroy.

On pourrait penser que cette tension permanente au cours de cette audition est le fait de l'opposition de fond qui se trouve entre les parlementaires – qui souhaitent pénaliser

⁴⁶¹ Christine Bard, « « Les féministes “racisées” desservent leur cause » », in Christine Bard, *Féminismes. 150 ans d'idées reçues*, Paris, op. cit., p. 253-265.

⁴⁶² La littérature, principalement militante, sur ce plan ne manque pas, mais on peut la retrouver organisée et commentée dans quelques ouvrages, notamment celui d'Elsa Dorlin (dir.), *Black Feminism. Anthologie du féminisme africain-américain, 1975-2000*, Paris, L'Harmattan, 2008, 260 pages, ou celui de Natacha Chetcutti et Claire Michard (dir.), *Lesbianisme et féminisme, histoires politiques*, Paris, L'Harmattan, 2003, 314 pages.

⁴⁶³ Cette violence, principalement symbolique, a été étudiée principalement dans le contexte des mobilisations d'Act-Up Paris autour de la question de l'épidémie de VIH : voir par exemple Christophe Broqua, « Chapitre 6. Logiques de l'action publique », in *Agir pour ne pas mourir ! Act Up, les homosexuels et le sida*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 203-241 ou Victoire Patouillard, « Une colère politique. L'usage du corps dans une situation exceptionnelle : le ZAP d'Act-up Paris », *Sociétés contemporaines*, vol. 31, no. 3, 1998, p. 15-36.

les clients – et les représentants du STRASS – qui y voient une atteinte à leur source de revenus : c'est évidemment partiellement le cas⁴⁶⁴. Mais les altercations n'ont pas lieu, pour la plupart, sur le fond du discours. Elles sont au contraire totalement symboliques, et visent à reprendre la représentante du STRASS sur la forme de ses propos. Par exemple, lorsque la représentante fait référence à la volonté du STRASS de voir la prostitution relever du « *droit commun* » du travail, le président lui rétorque que tout ce qui est voté par les parlementaires relève du droit commun, opposant à ce qui est une remarque technique – l'application d'un texte juridique plutôt qu'un autre à une situation donnée – l'argument d'autorité du Parlement comme incarnation de la volonté du peuple, qui semble tout à fait disproportionné face à la remarque⁴⁶⁵.

Maîtresse Gilda : *Je renvoie la Commission spéciale à l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme sur la traite et l'exploitation, notamment à ses recommandations sur les dispositions légales répressives concernant le travail sexuel. Nous sommes sur les mêmes positions et souhaitons que le travail sexuel ou la prostitution – appelez cela comme vous voudrez – ne soient pas encadrés par des dispositions spécifiques, mais qu'elles soient soumises au droit commun.*

M. le président Guy Geoffroy : *Voilà plusieurs fois que vous utilisez cette expression de « droit commun », comme si le droit voté par les parlementaires n'était pas le droit et comme si, dès lors que les mesures que nous adoptons ne vous plaisent pas, elles ne faisaient pas partie du droit commun.*

Maîtresse Gilda : *C'est un malentendu.*

M. le président Guy Geoffroy : *Merci de l'admettre.*

Après que la représentante ait admis qu'il s'agit d' « *un malentendu* », le président, apparemment satisfait, change de sujet et d'interlocuteur, sans répondre à la remarque sur le fond. A un autre moment, lorsque la représentante du STRASS commence sa réponse à une question qui lui a été posée en affirmant qu'il lui semble que cette question est « non pertinente », le président s'offusque d'avoir été qualifié « d'impertinent », opérant un

⁴⁶⁴ De manière générale, ce que l'on observe de façon non-systématiquement quantifiée sur ce texte apparaît très similaire à ce qu'observent Genevieve Fuji Johnson et ses collègues lors des auditions portant sur une loi similaire au Canada : si la plupart des questions sont neutres et respectueuses, les quelques questions malhonnêtes, ou agressives, sont dirigées par les députés les plus impliqués aux opposants du texte, quand les questions les plus amicales sont dirigés aux alliés de longue date par les mêmes parlementaires : voir Genevieve Fuji Johnson, Mary Burns et Kerry Porth, « A Question of Respect: A Qualitative Text Analysis of the Canadian Parliamentary Committee Hearings on *The Protection of Communities and Exploited Persons Act* », *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 50(4), 2017, p. 921–953.

⁴⁶⁵ Les échanges qui suivent peuvent être retrouvés dans le compte-rendu de la réunion de la commission spéciale du 31 octobre 2013.

glissement sémantique d'une critique de ses propos à une critique de sa personne, qui force la représentante à se justifier. Il se déclare ensuite « *déçu* » par les réponses de la représentante, et affirme que l'exercice n'a pas pour objet d'« *avoir une réponse découlant de ce que vous pensez de la proposition de loi* », sous-entendant que ses réponses, qui critiquent la proposition de loi, sont mauvaises, et déplacées dans l'interaction en cours, dont le sens même aurait alors été mal compris par la représentante. Il s'agit concrètement de policer le langage et d'établir par-là la position symbolique de domination qu'occupe le président de la commission dans cette interaction.

Maîtresse Gilda : *Je voudrais compléter les propos de France Arnould sur la façon de déterminer qui est contrainte et qui est libre dans ce métier. Selon moi, la question n'est absolument pas pertinente quand on évoque la pénalisation des clients des prostituées. Ce n'est pas en précarisant et en pénalisant les clients, donc en diminuant les ressources des personnes, qu'elles soient contraintes ou qu'elles soient libres, qu'on les aidera. C'est en leur donnant accès au droit pour qu'elles aient les moyens de se défendre. [...]*

M. le président Guy Geoffroy : *Avant de passer la parole à la rapporteure, permettez-moi de vous faire remarquer que je n'ai pas le sentiment que ma question ait été impertinente.*

Maîtresse Gilda : *Ce n'était pas mon propos...*

M. le président Guy Geoffroy : *Mais c'est ce que vous avez dit ! [...]*

Maîtresse Gilda : *Quand il s'agit de légiférer dans un sens ou dans un autre, je pense en effet que ce n'est pas pertinent.*

M. le président Guy Geoffroy : *J'ai posé cette question pour avoir la réponse, et non pas pour avoir une réponse découlant de ce que vous pensez de la proposition de loi. Je suis un peu déçu...*

Maîtresse Gilda : *Je suppose que nous sommes justement là pour examiner cette proposition de loi. Je pensais que votre question était destinée à éclairer la Commission spéciale sur ce texte...*

M. le président Guy Geoffroy : *Ma question était : comment distinguer, d'après les éléments tirés de votre expérience et de votre analyse, la prostitution choisie, dont on nous dit qu'elle serait l'expression d'une liberté, de la prostitution non choisie ? Et je souhaitais obtenir des informations qui ne soient pas connotées par le jugement que les uns et les autres peuvent porter sur la proposition de loi que nous étudions. Très sincèrement, je ne pense pas que ce soit impertinent.*

Pourquoi un tel comportement, quand les autres associations qui s'opposent à la loi reçues le même jour bénéficient d'un traitement que l'on peut qualifier de plus neutre, ou en tout cas de moins directement hostile⁴⁶⁶ ? C'est déjà que le STRASS ne joue pas le jeu du

⁴⁶⁶ Et pour commencer, lorsque le représentant de Médecins du Monde explique, quelques minutes

monde parlementaire⁴⁶⁷. Association qui défend des populations marginalisées, le STRASS reprend les codes du militantisme des associations LGBT+ et des associations de lutte contre le VIH-sida, type Act Up, avec un style volontairement outrancier, des slogans qui n'hésitent pas à verser dans la grossièreté, et une mise en scène assumée de la déviance par rapport à la norme politique et sociale. Ils sont à l'origine de mobilisations volontairement visibles et visuelles, s'enchaînant par exemple recouverts de faux sang aux grilles d'entrée d'un évènement organisé par les soutiens – notamment socialistes – de la future proposition de loi prostitution⁴⁶⁸ qu'ils accusent d'être responsables de la mort de travailleuses et travailleurs du sexe, ou organisant le « zapping » de la nouvelle ministre des Droits des femmes en appelant à sa démission le 28 juin 2012⁴⁶⁹. Lors de l'audition à la Délégation, l'identité de la porte-parole du syndicat se pose également en décalage de ce qui est l'univers habituel du Parlement : travestie dominatrice ainsi qu'elle se définit elle-même, elle intervient sous son nom de travail, Maîtresse Gilda, utilisé par les parlementaires pour s'adresser à elle. Malgré une apparente volonté de celle-ci de se conformer aux attentes institutionnelles – c'est ainsi la seule auditionnée de la table ronde à porter chemise blanche et veste de costume noire⁴⁷⁰ quand les autres auditionnés sont en pull⁴⁷¹ – ces différents éléments qui marginalisent le STRASS en lui donnant une image très étrangère du monde parlementaire justifient dans de nombreux entretiens la mise à l'écart des positions du

plus tard, qu'une question, là aussi, ne lui paraît « *pas pertinente* », personne ne réagit.

⁴⁶⁷ Exemple accessoire mais néanmoins significatif de ce décalage du STRASS d'avec les normes parlementaires : Mariana raconte que le STRASS a sollicité son député, non membre de la Délégation, pour un entretien à propos de la loi prostitution. L'entretien a été accordé et le rendez-vous fixé, pour être finalement annulé au dernier moment par le représentant du STRASS qui devait être reçu, une manifestation de travailleurs et travailleuses du sexe ayant finalement lieu au même moment devant l'Assemblée nationale qu'il privilégie à l'entretien avec le député. L'entretien n'est ensuite pas reprogrammé : dans le monde parlementaire où le temps des députés est précieux et les entretiens difficiles à obtenir, le choix étonne. Cf entretien avec Mariana, collaboratrice d'un député UMP-LR, Paris, 3 octobre 2016.

⁴⁶⁸ Évènement « Abolition citoyenne du système prostituteur – Ensemble construisons un monde sans prostitution » organisé par le collectif Abolition 2012 le 13 avril 2013 à la Machine du Moulin Rouge à Paris. Ces évènements sont notamment relatés dans deux posts de blog sur le site d'Act Up Paris publiés le même jour et intitulés « Ne nous libérez pas : on s'en charge ! » et « Pour Abolition 2012, la prévention VIH-sida est bonne à jeter ».

⁴⁶⁹ Les conflits entre les députés et l'association se transfèrent également dans d'autres espaces : Eudes, collaborateur d'un député UDI très impliqué sur ce débat, raconte ainsi que son employeur a débattu sur un plateau de télévision avec une représentante du STRASS : « *Oh bah on s'est fait traiter de tous les noms, de réacs, d'entraves à la liberté...* ». Entretien avec Eudes, collaborateur d'un député UDI, 2 mars 2017, Paris.

⁴⁷⁰ Le choix du costume témoigne à la fois d'une volonté de se conformer à un attendu de classe, mais aussi à un attendu de genre, pour cette travailleuse du sexe qui utilise des pronoms féminins mais a été assignée homme à la naissance.

⁴⁷¹ La vidéo de cette audition est disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale, et permet d'obtenir ce type d'informations.

STRASS par les enquêtés, le syndicat agissant véritablement comme une figure repoussoir pour les acteurs parlementaires impliqués : Eudes les qualifie de « *violents* »⁴⁷², Olivier de « *lobby [...] qui avance déguisé, sous couvert de liberté* »⁴⁷³, Lucie préfère simplement dire qu'ils ne sont pas des acteurs « *sérieux* » qui sont, par extension, favorables « *à la traite des êtres humains* »⁴⁷⁴ – et ce malgré le fait que la position officielle du STRASS est de s'y opposer... Le fait qu'ils soient reçus par la commission répond à une nécessité de représentativité des travaux : le STRASS constituant un acteur mobilisé visible, qui a sollicité beaucoup de rendez-vous avec des députés individuels à cette période et qui détient une certaine légitimité dans l'espace associatif, il est difficile de faire autrement sans être critiqué – et on voit bien ici que les représentants ne sont pas entièrement libres de choisir leurs représentés, puisqu'ignorer l'association n'est pas une option. Mais les parlementaires réagissent comme s'il fallait à tout prix écarter l'idée que l'image du STRASS puisse leur être associée. Personnellement d'abord : c'est l'identité sociale du président de la commission qui est attaquée par cette discussion avec une dominatrice qu'il appelle « *Maîtresse* », une trop grande prise au sérieux de cette situation l'exposerait à l'humiliation, et le mépris social est alors utilisé par lui comme un mode de défense de son identité. Dans le même temps, ce sont les travaux de la commission et leur sérieux qui sont défendus. Dans un contexte parlementaire où la question de la prostitution est déjà très dévaluée et ouvre la porte à de nombreuses moqueries, la présence de la représentante du STRASS est un risque supplémentaire.

Mais il ne s'agit pas seulement de protéger la Délégation : dans une logique d'échange telle que décrite plus haut, il s'agit aussi d'éviter de donner trop de légitimité à un acteur associatif qui est perçu comme un « mauvais » acteur associatif : puisque l'association ne va pas remplir sa part du contre-don en s'abstenant *a minima* de critiquer ouvertement la proposition de loi, on limite les avantages que celle-ci peut retirer de l'audition. Le STRASS questionne la capacité de la Délégation à agir en faveur des personnes prostituées, donc la Délégation doit questionner la représentativité et la légitimité du STRASS. Car certains indices montrent que les parlementaires sont conscients, et attentifs, aux bénéfices symboliques que les auditionnés reçoivent de leur audition. Là aussi, c'est un « rendez-vous raté » à

⁴⁷² Entretien avec Eudes, ancien collaborateur d'un député UDI, Paris, 2 mars 2017. Dans le même entretien, il qualifie les représentants du Nid de « *sympas, eux* ».

⁴⁷³ Entretien avec Olivier, ancien membre du cabinet de la Ministre des Droits des femmes de 2012 à 2014, Paris, 23 mars 2019.

⁴⁷⁴ Entretien avec Lucie, ancienne collaboratrice de 2012 à 2014 d'une députée socialiste membre de la Délégation, Paris, 30 juin 2017.

propos de la loi prostitution qui le montre le mieux, cette fois avec l'association Médecins du Monde.

ONG médicale de grande ampleur, initialement fondée par une figure relativement médiatique du Parti socialiste et internationalement reconnue notamment pour ses actions en faveur de la santé sexuelle et reproductive et la prévention du VIH, l'association ne semble pas spontanément pouvoir être considérée comme un avis que l'on peut ignorer. De fait, elle est reçue à plusieurs étapes du processus de la loi, ce qui en fait la quatrième association la plus reçue, et la première si l'on ne considère que les associations qui peuvent être vues comme s'opposant à la proposition de loi. Malgré la difficulté de contester le sérieux de l'association, son avis est souvent mentionné en entretien pour être écarté, soit avec une forme d'incompréhension, soit avec une sorte de rancune, liée au fait que l'association n'a pas joué le rôle qui était attendu d'elle, alors qu'elle a été intégrée au processus législatif.

Médecins du Monde mène en effet une campagne très visible contre la proposition de loi prostitution, participant à des tribunes alertant sur les conséquences de la proposition de loi sur la santé des personnes prostituées et allant notamment jusqu'à envoyer à tous les parlementaires un DVD sur lequel sont regroupées des témoignages de personnes prostituées relatant leur expérience de la prostitution. Cette opposition « trop » importante au texte est perçue par les députés comme une forme de trahison. Le fait qu'à la même période, le Mouvement du Nid sorte 30 vidéos de témoignages de personnes prostituées, envoyées par mail à tous les députés, n'est en revanche pas source d'agacement, ni même de commentaires. En entretien, une parlementaire socialiste s'exaspère ainsi de cette opposition de la part d'une association « amie », et donc non anticipée. L'extrait est symptomatique du ressenti des élus sur la question : la stratégie employée par Médecins du Monde leur apparaît exclusivement comme un manquement à leur égard, une attaque quasi-personnelle. Le fait que l'association soit un acteur autonome, évoluant dans d'autres champs que le champ politique, poursuivant ses propres objectifs et buts, est occulté au profit de l'agacement de voir la relation bilatérale Délégation-association ne pas se jouer selon le schéma prévu.

« Et puis il y a le lobbying, il faut bien le dire, de Médecins du Monde, qui a déstabilisé beaucoup. Parce qu'ils ont dépensé un fric fou ! Moi, je suis mais folle de rage de voir qu'ils ont dépensé un fric fou, [de l']argent public... [...] A Médecins du Monde, ils ont été vraiment militants contre la loi, donc ils ont utilisé l'argent public pour ça, et ils ont utilisé leur image aussi de soi-disant scientifiques... C'est-à-dire ils s'appellent Médecins du Monde, mais les gens qui sont venus s'exprimer, ce n'était pas des médecins, c'était des gens qui y travaillent, des sociologues... [...] Mais c'est vrai que ça a déstabilisé beaucoup de députés, parce que Médecins

du Monde, c'est censé être une association amie, plutôt de gauche, donc pourquoi est-ce qu'ils viendraient nous raconter des bêtises etc. »

[Entretien avec Ségolène Neuville, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2014, Paris, 26 février 2014]

A partir de ce moment, il devient urgent pour les parlementaires d'écarter l'association, de la mettre à distance et de la montrer comme une association qui ne respecte pas les codes et les standards parlementaires : il faut discréditer suffisamment pour compenser le crédit accordé par le processus d'audition, et éviter ainsi que Médecins du Monde n'apparaisse comme « plus » légitime à émettre un avis que la Délégation. La critique, présente dans l'extrait ci-dessus, que l'association utilise son nom de « Médecins » pour susciter une image de scientificité et d'expertise qui serait usurpée – les intervenants étant « *des sociologues* » – fait partie de cette stratégie, mais pas seulement. L'idée qu'il ne s'agit pas d'une « véritable » association est également particulièrement mise en avant au travers de la critique de ses choix de lobbying. Perçu par plusieurs enquêtés comme trop outrancier, inadapté – une enquêtée dira notamment que l'Assemblée nationale n'est « *pas le Parlement Européen* », avec ses lobbyistes qui ont pignon sur rue – l'envoi du DVD est stigmatisé, présenté comme un faux-pas institutionnel, offensant et suspect. Le fait que l'action ait coûté de l'argent vient contredire l'image de l'ONG comme acteur désintéressé du processus législatif, et lui donne une image de joueur influent qui est facilement perçu comme une menace vis-à-vis du jeu démocratique, comme une tentative d'intrusion. Le spectre du lobby corrupteur venu de l'extérieur est alors opposé à l'image de la « vraie » association, « de terrain », dont le peu de moyens financiers est la preuve de la nécessaire sincérité, et qui ne saurait souffrir d'utiliser un centime pour une activité autre que celle d'aider directement les plus démunis. L'idée que l'opposition de fond est une remise en cause infondée de la légitimité démocratique et de la légitimité parlementaire, comme lors de l'audition du STRASS, est également amenée dans l'idée qu'on ne critique pas « *une décision d'Etat* ».

Le fait que Médecins du Monde défende, sur ce texte, une position similaire sur le fond à celle du STRASS, achève de les décrédibiliser, l'illégitimité de l'un s'étendant de fait à l'autre, presque par contamination. Hannah porte même la défiance jusqu'à supposer que l'association, pourtant habituée du Parlement, aurait pu pousser son comportement inadapté jusqu'à prendre la parole depuis le public pendant le débat dans l'hémicycle – un comportement totalement prohibé à l'Assemblée – et se réjouit de voir ses membres physiquement entourés d'« alliés » plus naturels, supposant que la présence dans les mêmes tribunes de militantes favorables au texte va les inciter à ne « *rien dire* », parce qu'ils seraient physiquement intimidés d'être mis en minorité.

« La plus grosse association identifiée, c'était Médecins du Monde, qui a du coup fait l'erreur je pense de faire un lobbying trop flamboyant, qui a un peu crispé les [députés], qui se sont demandé pourquoi ils mettaient autant d'argent, d'énergie etc dans ce genre de choses, et aussi sur le fait qu'ils s'allient au STRASS, qui ne sont pas forcément... Enfin autant MdM [Médecins du Monde], c'est quand même un acteur sérieux, autant le STRASS, c'est quand même... Il l'est quand même beaucoup moins. On peut avoir des personnes qui revendiquent la légalisation du proxénétisme etc etc, et qui sont pour le coup pas sur la ligne de la plupart des gens [...]. Donc du coup, qu'ils puissent trouver préférable de s'allier avec des personnes favorables au proxénétisme, et donc à la traite des êtres humains, plutôt qu'à des associations de terrain qui accompagnent les personnes prostituées à quand même pas mal fait tiquer. »

[Entretien avec Lucie, ancienne collaboratrice de 2012 à 2014 d'une députée socialiste membre de la Délégation, Paris, 30 juin 2017]

« Enfin, ils sont financés par fonds publics quand même ! Aide aux associations etc. Et ils utilisent les financements publics pour faire ça, DVD, maquette faite par un maquettiste, ce n'est pas un tract qu'on envoie comme ça, il est beau quand même ! Moi, j'avais envie de leur dire : « Mais... Vous n'avez pas mieux à faire de cet argent ? Non parce que si vous n'en voulez pas, ce n'est pas grave ! ». Parce que l'utiliser pour ça... C'est une décision de l'Etat ! [...] Ils étaient là d'ailleurs, au débat [sur la proposition de loi], ils étaient dans l'hémicycle, et ils étaient entourés de militantes d'OLF [Osez-le-Féminisme]. Et nous, on était là, en bas, on les regardait et on se disait : « Au moins, c'est bien, ils ne vont rien dire ! ». Enfin ils n'auraient rien dit de toute façon, mais bon... »

[Entretien avec Hannah, collaboratrice d'une députée socialiste, Paris, 3 mars 2014]

Ce jugement dépréciatif largement partagé ne peut pas être seulement lié au fait que la position de Médecins du Monde complique, pour les parlementaires impliqués, leur entreprise de conviction au sein du Parti socialiste et donne des arguments à leurs opposants : si l'association s'était contentée d'exprimer son désaccord à l'extérieur de la sphère parlementaire, la réaction aurait probablement été beaucoup moins virulente. Ce qui pose problème, c'est qu'en auditionnant – et ré-auditionnant – l'association, les députés ont fait bénéficier Médecins du Monde d'une plateforme, d'une légitimité et d'un accès aux centres de décisions qui ont donné une portée plus importante à leurs propos et les a positionnés comme un acteur avec lequel on doit compter : on a donné du poids à leur *representative claim*. Un tel avantage, dans la conception parlementaire, n'est pas gratuit, et dans ce cas précis, les députés n'ont pas obtenu en retour ni le comportement policé et conforme qu'ils attendaient *a minima*, ni l'accréditation symbolique de leur propre posture représentative.

Ce mécanisme, qui tend à mettre en avant les groupes qui soutiennent le texte et à en décrédibiliser les opposants, se retrouve en séance publique. Lorsqu'au début du débat en première lecture, un député prend la parole pour demander à ce que le texte soit renvoyé en commission, son principal argument est en effet que les auditions n'auraient pas été conduites d'une manière suffisamment représentative :

***M. Sergio Coronado** : Je tiens également à saluer la qualité des débats de la commission spéciale. Cette commission a mené de nombreuses auditions dans le souci de rendre incontournable la pénalisation des clients. Malheureusement, les personnes prostituées n'ont pas vraiment eu voix au chapitre, et les transsexuels ou les transgenres n'ont pas été conviés aux auditions. Les écouter, les auditionner aurait pourtant permis d'éviter le sentiment qu'un certain nombre d'entre nous ressentent aujourd'hui, en séance : le sentiment que ce texte prétend parler au nom des victimes sans jamais considérer que leur parole soit légitime. On nie leur légitimité à intervenir dans le débat !*

[Compte-rendu de la deuxième séance du vendredi 29 novembre 2013]

En réponse à son intervention, le porte-parole du groupe socialiste renvoie l'opposition au texte à une posture individuelle et individualiste de ceux « *qui pensent tout bas « touche pas à mon calbute* ». », déniaient ainsi au député écologiste la possibilité de se positionner comme un représentant plus légitime, parce que plus en prise avec les concernés. Il pose par ailleurs l'opposition à la traite des êtres humains comme un indiscutable – « *cela, chers collègues, personne ne peut l'accepter* ». Le discrédit moral, loin de ne s'appliquer qu'aux groupes d'intérêt, est aussi réservé aux parlementaires qui remettent en question la représentativité des membres de la Délégation.

Parce que les auditions effectuent un nécessaire tri dans la diversité des acteurs potentiellement pertinents, le processus tend à faire principalement entrer les députés en contact avec des acteurs qui leur ressemblent, politiquement et socialement, et donc à construire pour les parlementaires une image de « leurs » représentés qui est conforme aux intérêts qu'ils sont disposés à prendre en charge. En invitant régulièrement en audition des acteurs qu'ils connaissent déjà, les parlementaires entretiennent le réseaux de leurs alliés, conscients qu'ils sont que le simple fait d'être auditionné est déjà source de capitaux symboliques pour les auditionnés. Lorsqu'ils doivent néanmoins recevoir des auditionnés qui ne sont pas perçus comme conformes aux codes parlementaires – ou qui devraient l'être mais ne « jouent » finalement pas le jeu – il faut alors s'assurer que cet échange raté de ressources ne deviendra pas coûteux pour la Délégation et ses membres, en décrédibilisant au maximum l'acteur auditionné pour éviter d'être le perdant de l'interaction. Le fait d'avoir recours à des auditions nombreuses avec des acteurs extérieurs au monde politique permet

donc aux membres de la Délégation, dans un mécanisme de don et de contre-don, de se constituer un réseau stable d'alliés choisis partageant à la fois des objectifs de politiques publiques et des dispositions sociologiques similaires, réseau dont l'existence permet de légitimer l'action de la Délégation en mettant en avant le caractère conforme aux attentes de la société civile – telle qu'elle a été dessinée par leurs soins – de leurs revendications.

Cette proximité avec la société civile n'est pas une stratégie pertinente qu'au moment des auditions. Elle l'est pendant tout le reste du travail législatif, où la mobilisation plus ou moins discrète de ce réseaux d'alliés permet aux membres de la Délégation de mobiliser un répertoire d'action plus large que ce qui est classiquement permis au sein de l'Assemblée.

Paragraphe 2 : Une façon de mobiliser un répertoire d'action élargi

Une part importante du travail législatif – particulièrement quand on ne traite pas d'initiatives soutenues par le gouvernement – consiste en un travail d' enrôlement et de conviction⁴⁷⁵ : il s'agit pour les parlementaires de convaincre leurs collègues comme les membres du gouvernement du bien-fondé de leur démarche, afin d'obtenir un vote favorable. Pour cela, les parlementaires, de par leur position, ont certains outils à leur disposition. On peut parler, pour les désigner, de répertoires d'action, au sens classiquement décrit en sociologie des mouvements sociaux par Charles Tilly⁴⁷⁶ d'« *une série limitée de routines qui sont apprises, partagées et exécutées à travers un processus de choix relativement délibéré* » dans un but de contestation. Le concept, transposé à l'analyse de l'action publique⁴⁷⁷ pour étudier les différentes manières par lesquels certains acteurs tentent d'influencer l'action de l'Etat, a été principalement mis en avant sous l'angle de son caractère contraint et limité : pour des acteurs de l'action publique, le nombre de cartes à jouer est restreint, et tous les comportements ne sont pas acceptables.

S'agissant des parlementaires, on pourrait reprendre les mots d'Anne Révillard : « *ce concept [de répertoire d'action] permet de préciser comment le statut étatique, constituant tout autant une contrainte qu'une ressource, induit l'usage de moyens d'action spécifiques.*

⁴⁷⁵ Ainsi qu'on aura l'occasion d'en parler bien davantage au chapitre suivant.

⁴⁷⁶ Charles Tilly, « Contentious Repertoires in Great Britain, 1758-1834 », in Mark Traugott (dir.), *Repertoires and Cycles of Collective Action*, Durham (N. C.), Duke University Press, 1995, p. 15-42. Pour une discussion du concept tel qu'il est utilisé dans la sociologie des mouvements sociaux, voir Cécile Péchu, « Répertoire d'action », in Olivier Fillieule (dir), *Dictionnaire des mouvements sociaux. 2^e édition mise à jour et augmentée*, Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2020, p. 495-502.

⁴⁷⁷ Voir notamment Pascale Laborier, « Historicité et sociologie de l'action publique », in Pascale Laborier et Dany Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 419-462.

Certes, ce statut empêche a priori le recours à la manifestation de rue ou le lancement d'une pétition. Il oblige inversement à restreindre l'étendue des réformes demandées en fonction d'une perception de l'acceptable ou du crédible, ainsi qu'à formuler les requêtes dans un langage gouvernemental. Mais il ouvre aussi des possibilités inaccessibles aux acteurs non gouvernementaux (la participation au Conseil des ministres), ou difficilement mobilisables par ces derniers, selon les contextes (la participation à des comités interministériels par exemple) »⁴⁷⁸. Les parlementaires, parce qu'ils sont parlementaires, doivent en effet utiliser les outils qui leur sont classiquement attribués pour faire avancer leur cause au sein du Parlement et auprès du gouvernement.

On arguera dans ce paragraphe que la proximité personnelle des membres de la Délégation avec une partie des représentants de la société civile, construite à la section précédente, trouve ici son utilité principale, en leur permettant de mobiliser indirectement des répertoires qui ne leur sont pas « normalement » accessibles et sont ceux des mouvements sociaux⁴⁷⁹ : c'est le cas par exemple des campagnes de lobbying ciblant personnellement des personnalités politiques (A), ou de l'utilisation de techniques de mobilisation fondées sur le nombre, comme la manifestation ou la pétition (B). Enfin, l'existence d'alliés au sein du paysage médiatique peut aussi être utilisée pour contribuer à créer une image de « l'opinion publique » qui exprime ses critiques à l'encontre de son propre parti (C)⁴⁸⁰.

A – En interne, la pression des campagnes de lobbying des associations

On aura l'occasion de revenir, dans le chapitre suivant, sur les techniques utilisées par les membres de la Délégation aux droits des femmes afin d'obtenir le ralliement de leurs collègues à leurs initiatives, lorsqu'elles ne sont pas directement soutenues par l'exécutif. Il

⁴⁷⁸ Anne Révillard, « Chapitre 5. Des institutions militantes », in Anne Révillard, *op. cit.*, p. 174-175.

⁴⁷⁹ Cette hypothèse n'est pas uniquement soulevée par Anne Révillard : Marian Sawer et Alicia Turner résument ainsi les éléments qui permettent de penser que les espaces parlementaires dédiés aux droits des femmes permettent, dans différents parlements, l'accès des parlementaires à des répertoires d'action élargis : voir Marian Sawer et Alicia Turner, « Specialised Parliamentary Bodies: Their Role and Relevance to Women's Movement Repertoire », *Parliamentary Affairs*, Vol 69, N°4, 2016, p. 763-777.

⁴⁸⁰ Le paragraphe qui suit laisse une place toute particulière à la proposition de loi prostitution que l'on a déjà pu évoquer par ailleurs : pour des raisons liées à la fois à sa proximité dans le temps qui rend les sources plus accessibles et la mémoire des enquêtées plus fraîche, à l'importance émotionnelle que revêt cette expérience pour elles, mais aussi à notre propre parcours de recherche qui a fait de ce texte notre point d'entrée dans le travail de la Délégation, c'est le texte qu'il nous a semblé le plus pertinent à détailler. Néanmoins, d'autres exemples seront utilisés dans la mesure du possible en parallèle, car les mécanismes qui sont décrits ne sont pas spécifiques à ce texte.

s'agit alors principalement de discussions privées, en face à face, qui visent soit à convaincre du bien-fondé de l'initiative, soit de la nécessité de voter en sa faveur pour des raisons de loyauté au groupe, au parti, ou à l'idéologie politique soutenue par le député : des comportements classiques dans le cadre d'un même groupe politique.

Mais ce ne sont pas les seules techniques utilisables pour convaincre les parlementaires. Les groupes d'intérêts utilisent en effet des moyens très différents pour atteindre leurs objectifs : campagnes massives d'emails ou d'appels téléphoniques, demandes de rendez-vous, demandes de comptes... Or, l'appui très important de la Délégation aux droits des femmes sur les réseaux associatifs permet à ses membres de canaliser partiellement ces moyens d'action, et de les réutiliser à leur compte. Il s'agit, encore une fois, d'une organisation qui avantage aussi bien les parlementaires que les associations : en prenant partiellement le contrôle des actions associatives, les parlementaires gagnent en influence et peuvent utiliser indirectement des modes de mobilisation qui ne leur sont pas réservés, mais en échange, les associations concernées sont informées des moments qui sont perçus comme les plus efficaces pour mener leurs actions, ainsi que de l'identité des interlocuteurs auprès de qui il est important d'agir. En définitive, l'objectif est de faire progresser à la fois les demandes communes des associations et des députés.

Martine Lignières-Cassou, première présidente de la Délégation à l'Assemblée, rappelle une de ces anecdotes dès l'un des tous premiers textes soutenus par la Délégation : la loi du 4 juillet 2001 sur l'interruption volontaire de grossesse et la contraception, qui prolonge notamment de deux semaines le délai légal pour recourir à une IVG, permet l'avortement de mineures sans autorisation parentale et légalise la stérilisation à visée contraceptive. Texte important pour Martine Lignières-Cassou, c'est celui qu'elle cite spontanément en entretien comme la plus grande réussite de la Délégation sous sa présidence. Elle raconte alors l'opposition de la ministre de l'époque comme particulièrement intense, arguant que « *ce n'était pas du tout sa philosophie, pour elle [l'IVG] n'est pas un droit* ». C'est alors en mobilisant les ressources associatives – celles de la Délégation mais aussi celle du Parti socialiste, avec lequel la Délégation travaille alors en forte coopération – et en leur demandant d'agir à la place des parlementaires qui se heurtent à un mur, que la ministre finit par leur accorder, de mauvaise grâce semble-t-il, les mesures qu'elles demandent.

« C'est la pression alliée des associations, de Michèle Saban qui était secrétaire nationale [aux droits des femmes pour le Parti socialiste] elle-même, et des parlementaires qui ont fait que par exemple on a révisé la loi sur l'IVG. [...] Je me souviens d'un coup de téléphone, quand elle a

accepté de réviser la loi sur l'IVG, j'avais [la ministre] en ligne qui disait : « Oui bon ben ça va, ça va, tu vas l'avoir ta loi sur l'IVG ! ». [...] Donc c'est vraiment sous la pression qu'elle a lâché, pour le rallongement des délais, le non-accord parental pour les mineurs...

Qu° : Et comment on fait du coup pour faire pression sur [une ministre] ?

Réponse : C'est ce travail qu'on voit entre les délégations, les associations et le PS. [...]

Qu° : Donc vous pouviez dire aux associations : « Là, il faut pousser, parce que nous on va faire telle chose de notre côté »...

Réponse : Oui, oui, « Il faut monter », etc... »⁴⁸¹.

[Entretien avec Martine Lignières-Cassou, présidente socialiste de la Délégation de 1999 à 2002, Paris, 20 octobre 2018]

Un mécanisme similaire, cette fois principalement centré sur la Délégation et les associations sans sembler impliquer l'appareil partisan, est décrit par plusieurs enquêtés sur la loi prostitution de 2016. On a déjà pu dire, sur cette loi particulière, l'implication importante des acteurs associatifs, notamment du Mouvement du Nid ou d'Osez le Féminisme. Au-delà de leur simple présence et discours en audition qui servent de légitimation à l'action des parlementaires, ces acteurs agissent également en concertation avec les députées et leurs équipes, afin de solliciter personnellement les députés eux-mêmes aux moments opportuns, et faire jouer l'influence dont ils sont capables en tant qu'associations, pour la cumuler à celle des membres de la Délégation. Un collaborateur décrit même la situation en des termes assez explicites, évoquant les « codes » à suivre, et les possibilités d'action qui diffèrent selon que l'on est parlementaire ou associatif, mettant ainsi en lumière une véritable division du travail de conviction politique entre les parlementaires et les associations.

« Après on a beaucoup travaillé à travers le collectif Abolition 2012⁴⁸², qui était notre point de contact avec... Je manipule ce concept avec

⁴⁸¹ Lorsque j'ai rencontré Martine Lignières-Cassou, au cours d'un automne brumeux, elle était malade, chaque réponse à l'entretien la rapprochant un peu plus d'une tout à fait certaine extinction de voix. C'est ce contexte particulier qui tend à donner à certains moments de l'entretien, comme celui-ci par exemple, un ton assez proche de l'interrogatoire de police. Je la remercie tout particulièrement d'avoir répondu à mes questions aussi longtemps, dans une situation aussi physiquement douloureuse pour elle, et j'espère ne pas avoir dénaturé ses propos par mes suggestions.

⁴⁸² Abolition 2012 est un collectif associatif créé suite à la parution du rapport Geoffroy-Bousquet sur la prostitution de 2011, pour promouvoir une loi de pénalisation des clients de la prostitution. Si le collectif regroupe une soixantaine d'associations, plus ou moins majeures, il est fondé et largement dirigé par trois groupements bien identifiés, que sont le Mouvement du Nid, l'Amicale du Nid son association jumelle, et la Fondation Scelles. De fait, les contacts avec Abolition 2012 peuvent être plus ou moins assimilés avec des contacts avec le Mouvement du Nid. Après 2015 alors que l'adoption de la loi approche, le blog du collectif Abolition 2012 n'est plus mis à jour. Le compte Twitter garde une activité ponctuelle, mais sans production de contenu, qui sert principalement à re-tweeter les

précautions surtout depuis 2017, mais avec la société civile. [...] Le collectif Abolition 2012, et le mouvement du Nid en particulier, ce sont des gens que l'on a vu beaucoup, parce que c'était la tête de pont de notre contact avec la société civile. Et a contrario, nous étions leur point d'entrée dans l'institution et dans le pouvoir législatif en la matière. [...] Chacun étant à sa place, personne n'a fait le boulot de l'autre si vous voulez, chacun sait très bien où il peut être, où il a intérêt à être. Il y a même des endroits où on n'a pas intérêt à être quand on est député par rapport à la société civile, et a contrario, il y a des manières de prendre des contacts avec les députés, d'entrer dans la sphère parlementaire... Voilà. Il vaut mieux respecter un certain nombre de chemins, voire de codes. »

[Entretien avec Sébastien, collaborateur d'une députée socialiste membre de la Délégation de 2012 à 2017, Paris, 12 juin 2017]

« Là en fait, on a fait un gros travail de lobbying, on a vraiment travaillé main dans la main [...] J'avais cette relation de confiance avec les parlementaires, également avec les associations avec lesquelles je travaillais déjà depuis les 5 années précédentes, donc du coup c'est réfléchi à identifier quelles sont les personnes à toucher à chaque fois, et comment on mobilise des leviers médiatiques, des pressions etc pour les faire avancer. [...] Il y a vraiment des moments [...], soit [où il s'agit] vraiment de convaincre, soit d'autres moments de passages à vide, de bourrinage des associations qui font qu'à un moment les gens se disent : "J'en ai marre de recevoir 392 mails des associations féministes me disant qu'il faut vraiment faire voter cette loi, alors faites-le parce que je n'en peux plus". »

[Entretien avec Lucie, collaboratrice d'une députée socialiste membre de la Délégation de 2012 à 2014, Paris, 30 juin 2017]

Si les associations apportent aux parlementaires des possibilités d'agir en dehors de leurs codes habituels, ce n'est pas tout ce qu'elles apportent : elles sont aussi des acteurs de la mise en place de la stratégie de lobbying. Leur savoir-faire, sur ce plan aussi, est précieux pour des parlementaires du rang, parfois nouveaux, ou peu rompus aux négociations avec des exécutifs. Dans le cas du Nid par exemple, Grégoire Théry, qui en est alors le secrétaire général du Mouvement depuis plusieurs années et l'interlocuteur direct privilégié des députées impliquées sur la loi prostitution, a commencé sa carrière en travaillant plusieurs années comme lobbyiste au Parlement européen. Il fonde en 2013 le collectif « CAP International », regroupement d'associations abolitionnistes dont le but est d'obtenir l'adoption de législation allant dans le sens de l'abolition de la prostitution, et dont l'essentiel des activités s'effectue à Bruxelles. Il s'agit d'une reproduction, au niveau européen, d'Abolition 2012, structure similaire créée en 2011 au niveau national. Lorsque Maud Olivier

publications du Mouvement du Nid, d'Osez le Féminisme, de la Fondation Scelles et les informations liées à la loi prostitution de 2016. De fait, on peut arguer qu'il s'agit d'une coquille associative qui n'a que et exclusivement un but de lobbying des instances politiques pour mettre en place la pénalisation des clients de la prostitution.

et Catherine Coutelle décrivent son influence sur la stratégie qui a abouti à l'adoption du texte, c'est donc au moins autant à son expertise technique du lobbying qu'elles se réfèrent⁴⁸³ qu'à son expertise de fond sur la question prostitutionnelle, qui n'intervient finalement que dans un second temps. Partenaire des députés qui défendent ce texte dès avant même que le texte soit rédigé, on le retrouve célébrant avec eux l'adoption du texte quatre ans plus tard (Annexe 4).

Les parlementaires peuvent donc utiliser le réseau d'alliés qu'ils se créent au fil des auditions pour prendre en charge une partie du travail de mobilisation et de conviction en interne, sur lequel ils ne peuvent pas insister aussi lourdement eux-mêmes. Par ailleurs, les associations constituent également des ressources humaines et militantes importantes, qui peuvent être coordonnées à l'extérieur de la sphère politique pour intervenir et faire peser leur nombre.

B – A l'extérieur, l'utilisation des techniques des mouvements sociaux

Les associations, en effet, ne disposent pas uniquement de ces moyens d'action en coulisses pour faire pression sur le gouvernement. Les plus visibles de leurs actions se passent généralement dans l'espace public, qu'il s'agisse de manifestations ou d'actions symboliques – couvertes si possibles par les médias – ou de mobilisations sur les réseaux sociaux, parfois sous la forme de pétitions... Dans tous les cas, il s'agit pour ces groupes de montrer la puissance de leur nombre. Si ces actions associatives sont le plus souvent décidées par les associations elles-mêmes en fonction de leurs propres objectifs, elles peuvent aussi dans une certaine mesure être canalisées et réutilisées par les parlementaires pour faire progresser la cause qu'ils servent.

La principale difficulté à laquelle se heurtent les membres de la Délégation, on a déjà eu l'occasion de le souligner, est le fait que le sujet des droits des femmes n'est que très rarement considéré comme prioritaire, par rapport à d'autres secteurs de l'action publique. Au-delà de cette absence de priorité, il s'agit également d'un sujet parfois perçu comme dangereux, susceptible de cliver les électeurs pour peu de bénéfices réels. La mobilisation des associations et autres alliés à l'extérieur de la sphère politique doit permettre – c'est en tout cas l'objectif poursuivi – de réfuter ces arguments, en mettant en scène une « société civile » mobilisée, qui affirme que le sujet est prioritaire et réclame une solution d'une voix si possible à peu près unitaire.

⁴⁸³ Voir plus haut l'extrait d'entretien dans lequel Maud Olivier explique qu'il est à l'origine de l'abandon de l'idée d'une conférence de consensus voulue par le ministère, au privilège d'une proposition de loi, plus engageante pour l'exécutif, par exemple.

Cette coordination entre parlementaires et associatifs que l'on a pu décrire ci-dessus pour les actions ciblées auprès des politiques se retrouve également dans ce domaine. Si l'on prend l'exemple de la loi prostitution, sur laquelle le mécanisme est mis en place de manière la plus systématique, plusieurs manifestations ou campagnes destinées à donner de la visibilité à la question prostitutionnelle sont organisées au fil du parcours du texte, mais tout particulièrement aux moments les plus stratégiques. Ainsi, lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, deux manifestations sont organisées pour l'abolition de la prostitution, à l'appel du collectif Abolition 2012, les 23 et 29 novembre 2013 pour encadrer le débat en séance publique, qui a lieu le jour de la seconde manifestation. Début décembre, au moment du vote de la loi en première lecture, Osez le Féminisme fait publier un ouvrage, *Prostitution : 10 bonnes raisons d'être abolitionniste*⁴⁸⁴. Ces événements sont l'aboutissement de plusieurs mois d'actions diverses menées tout au long de l'automne. Osez le Féminisme, notamment, fonde le collectif « Les jeunes pour l'abolition », qui organise de septembre à décembre 2013 une vingtaine de conférences et événements à travers le pays, et monte en parallèle un film mis en ligne en novembre 2013. Dans le même temps, le Mouvement du Nid lance en novembre une campagne « 30 jours, 30 témoignages », qui met en ligne chaque jour des témoignages de personnes sorties de la prostitution, dont les liens sont pour certains envoyés par mail à l'ensemble des députés. Des militantes d'Osez le Féminisme organisent simultanément leur activité sur les réseaux sociaux, et notamment sur Twitter, pour relayer les actions et les messages. Toute cette offensive coordonnée par les associations se tient en même temps qu'une campagne menée par les députées au sein du groupe socialiste, pour obtenir l'accord du groupe sur la proposition de loi en première lecture, et vient nourrir et conforter les argumentaires qui sont déployés par les membres de la Délégation auprès de leurs collègues. C'est à ce titre que ces actions constituent des appuis importants pour les membres de la Délégation. Maud Olivier décrit ainsi le soutien militant d'Osez le Féminisme :

*« [Le Nid] avait fait un gros travail de fond, eux. Mais en tant que lobbying, et se faire entendre, et gueuler dans la rue, et gueuler sur les réseaux sociaux, ce n'était pas le mouvement du Nid, c'était Osez le féminisme, et d'autres associations féministes, qui nous ont été d'un secours incroyable. Osez le Féminisme, ça a été, moi je le dis toujours... Sans elles... *sourir* Je ne sais même pas comment... Le temps que ça aurait mis, déjà que ça a été long, mais [l'effet de leur action] a été énorme. Enorme. »*

⁴⁸⁴ Osez le Féminisme, *Prostitution : 10 bonnes raisons d'être abolitionniste*, Paris, IXE, 2013, 128 pages.

Qu° : Donc ça marche, ça, en fait ? De faire pression sur Twitter et les réseaux sociaux ?

Réponse : Ça marche ! Ça marche absolument ! Ça marche très fort, et je vais vous dire, ce qui se passe ce soir-là [Note : une mobilisation féministe était alors prévue le soir même pour protester contre la nomination du film d'un réalisateur accusé de viol à la cérémonie des Césars], ils sont morts de trouille à l'idée qu'elles soient là, dans la rue... Bon, je ne sais pas combien elles vont être, parce que pas tout le monde ne va en être, mais ça marche ! Du feu de Dieu ! »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, 28 février 2020, Les Ulis]

Les actions cessent ensuite une fois le texte adopté à l'Assemblée nationale, mais reprennent à la fin du printemps de l'année suivante, lorsqu'il commence à apparaître que le Sénat ne votera pas le texte, qui a été profondément amendé par la commission spéciale et n'est pas mis à l'ordre du jour. De nouvelles manifestations sont organisées, notamment le 28 mai 2014. La dernière manifestations en soutien au texte dont on a retrouvé la trace a eu lieu le 10 février 2015 à l'appel du Mouvement du Nid et se tient devant le Sénat, pour demander de nouveau la mise à l'ordre du jour du texte alors que s'ouvre en même temps le procès de l'affaire dite du Carlton de Lille, dans laquelle un ancien leader du Parti socialiste est accusé de proxénétisme. La proposition de loi est mise à l'ordre du jour dès le lendemain, 11 février, et les lectures s'enchaînent par la suite : on ne trouve alors plus trace de mobilisation dans la rue ou sur les réseaux sociaux.

Encadré 18 : La mise à l'agenda de la loi prostitution, un exemple d'instrumentalisation d'un scandale venu de l'extérieur par les acteurs de l'intérieur

La proposition de loi prostitution est votée en première lecture à l'Assemblée nationale en décembre 2013 et transmise au Sénat. Examinée par la commission spéciale au Sénat au début de l'été 2014, les sénateurs vident alors la proposition de ses principales mesures. La proposition, par la suite, n'est pas mise à l'ordre du jour du Sénat pendant de longs mois. Pour plusieurs enquêtés d'alors et malgré leur mobilisation continue – notamment à travers les évènements organisés via leurs partenaires associatifs, la proposition semble définitivement enterrée, le gouvernement refusant de s'impliquer sur la question.

« Pour que ça revienne au Sénat, que ça revienne... On a mis trois ans quand même ! Donc bon, si vous voulez, il n'y a pas de marque ostensible du gouvernement pour dire :

*« Calmons le jeu, on arrête » et tout ça, mais quand même ! C'est du trainage de pieds +++
là ! »*

[Entretien avec Nicole, collaboratrice d'une députée GDR membre de la Délégation de 2010 à 2017, 30 mars 2017, Paris]

Elle est cependant enfin mise à l'ordre du jour du Sénat le 11 février 2015, jour de l'ouverture du procès dit du Carlton de Lille, qui doit juger de l'implication de diverses personnes, dont l'un des anciens leaders du Parti Socialiste, dans l'organisation de soirées « libertines » dans un hôtel de luxe impliquant des prostituées. Ce n'est pas un hasard : c'est aussi que le 11 février, pour la première fois, le gouvernement demande solennellement à la Conférence des Présidents du Sénat de mettre cette proposition de loi à l'agenda, après avoir refusé d'intervenir avant ce point. La décision a été prise quelques jours plus tôt, en Conseil des Ministres, où le Premier Ministre décide de passer outre les tensions internes qui existent encore sur la question de la prostitution, et d'apporter son soutien à la proposition. Cette mise à l'ordre du jour est rapidement suivie de la démission du sénateur socialiste à la tête de la commission spéciale, qui s'opposait depuis le départ à la pénalisation des clients, pour éviter d'avoir à s'opposer au gouvernement qui jusqu'à présent ne s'était pas impliqué dans le débat au Sénat. Après cette date, les lectures s'enchaînent jusqu'à l'aboutissement du texte, après l'échec de la commission mixte paritaire, en avril 2016.

*« Pour l'inscription à l'ordre du jour – parce que c'est toujours pareil, parce que quand on veut l'enterrer, on repousse on repousse ! Et puis une fois, c'était en Conseil des Ministres, où là on avait nos trois copines qui étaient là : on avait Najat [Vallaud-Belkacem, ministre de l'Education nationale], Marisol [Tourraine, Ministre des Affaires sociales] et Ségolène [Neuville, Secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapée] qui étaient là, elles nous ont raconté, elles étaient mortes de rire ! Je crois que j'ai gardé les SMS ! Il y avait [...] [le Ministre] chargé des relations avec le Parlement [...], il avait commencé à dire : « Attendez, on a d'autres choses à faire plus urgentes » etc. Et Valls [Premier Ministre] a dit *tape du poing sur la table* : « Tu fais ce qu'on te dit : on passe la loi à la prochaine fois [Note : on suppose qu'elle veut alors dire à la prochaine conférence des présidents] » ou je ne sais pas quoi. Et là, les trois nous ont envoyé des SMS : « YOUPIII, c'est le moment ! » et tout, et elles nous ont vraiment retranscrit les paroles de Valls qui lui a dit en gros : « Tu fermes ta gueule, on le fait ». Tout ça pour dire que à quoi ça tient des fois... »*

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

Le contexte, à ce titre, est décisif : le procès du Carlton de Lille remet en première page le sujet de la prostitution, qui en avait largement disparu depuis un an, et y implique une personnalité socialiste de premier plan. En créant un scandale dont les parlementaires et membres du gouvernement pensent qu'il est susceptible de ternir l'image des hommes politiques, et plus spécifiquement des hommes politiques socialistes, l'irruption du procès

change les enjeux de positionnement sur cette question pour eux. Il ne s'agit plus de passer pour un « moraliste », ou pour quelqu'un cherchant à s'immiscer dans la vie privée et la liberté de ses concitoyens comme lors de toute la première moitié du débat : il s'agit d'afficher que l'on n'est pas un de ces hommes politiques « pervers », aux pratiques sexuelles « hors-normes ».

Dans cette situation, le fait que la proposition de loi existe, et ait été portée par des députées socialistes, offre une porte de sortie « par le haut » pour le Parti socialiste avec des coûts assez faibles. La mobilisation permanente, sur plusieurs plans, des députés et des acteurs associatifs, trouve alors son exutoire, et les principaux stratèges de la mobilisation se souviennent de ce moment charnière comme de celui où leur travail de conviction paie enfin, et achève de renverser la situation.

« Les circonstances extérieures nous ont parfois été favorables, Catherine Coutelle [Présidente socialiste de la Délégation aux droits des femmes] comme Maud Olivier [Rapporteuse socialiste de la PPL] citent l'affaire Carlton, qui nous a été très utile dans cette période en vérité... »

[Entretien avec Sébastien, ancien collaborateur parlementaire d'une députée socialiste, Assemblée nationale, 12 juin 2017]

« C'est vrai que le Carlton, j'y réfléchissais encore là parce qu'en rangeant mon bureau je suis retombée sur la Une de Libé [Libération] notamment, qui était... Un talon planté dans un dos ? Enfin je me rappelle plus, mais en tout cas ils avaient fait un article vraiment à charge, qui était vraiment hallucinant dans le sens où j'ai l'impression que toutes les deux semaines ils publiaient des tribunes de mecs complètement lambda pro-prostitution, enfin ils donnaient vraiment la tribune à qui en voulait sur le sujet, y'en avait vraiment très souvent de ce genre de tribunes, et là pour le Carlton, on découvrait [...] qu'en fait, venant même des personnes qui ont consenti, à défaut de vraiment choisir, qui ont consenti à ça, avec d'autres contraintes par ailleurs, dans un cadre hyper luxueux etc, ils décrivaient simplement des scènes d'horreur. Et c'est vrai que c'était assez étonnant ce retournement-là. »

[Entretien avec Lucie, ancienne collaboratrice d'une députée socialiste, Assemblée nationale, 12 juin 2017]

Si le scandale venu de l'extérieur semble dans ce cas précis avoir été nécessaire ou peu s'en faut à la réussite de la proposition de loi prostitution, il n'est pas suffisant : s'il a directement un impact sur la trajectoire d'une loi qui n'est pas directement liée à lui, c'est grâce à la présence d'acteurs mobilisés, en interne et à l'extérieur du Parti socialiste, déterminés à utiliser le scandale et à l'instrumentaliser pour à la fois augmenter les coûts symboliques du scandale pour le gouvernement – en maintenant une pression médiatique, organisant des manifestations etc – tout en proposant une « solution » clés en main pour calmer le scandale.

Cette forte sensibilité des hommes et femmes politiques à l'image qui leur est renvoyée de la « société civile » mobilisée se retrouve dans l'intérêt tout particulièrement porté aux initiatives relayées par les médias, et notamment par la presse écrite nationale. Là aussi, les soutiens du texte organisent les interventions avec leurs divers soutiens en fonction des moments où celui-ci est le plus nécessaire. Dès juillet 2012, lors de l'interview de la ministre aux droits des femmes dans laquelle elle mentionne sa volonté d'abolir la prostitution paraît, c'est une tribune qui est produite à son soutien, co-signée par seize personnalités différentes⁴⁸⁵, parmi lesquelles on retrouve déjà le Mouvement du Nid et Osez le Féminisme, mais aussi un fondateur de Zéro Macho, une association masculine contre la prostitution fondée en 2011, au moment de l'adoption du rapport Bousquet-Geoffroy sur la prostitution, et qui rejoint très rapidement le collectif Abolition 2012. Ils seront reçus à la Délégation aux droits des femmes, et sont ponctuellement évoqués en entretien comme des partenaires sérieux sur ce texte. Les principaux acteurs de cette histoire qui n'a pas encore officiellement commencée sont donc déjà tous liés.

Dans cette tribune déjà, on trouve une technique qui sera celle des partisans du texte tout au long de leurs campagnes de presse : faire jouer les différentes étiquettes attribuables à chaque signataire afin d'orienter la perception de la tribune, et faire apparaître un soutien plus large qu'il ne l'est réellement. Ainsi par exemple, l'association Zéro Macho est-elle représentée par son fondateur, Frédéric Robert, et par Patrick Jean. Bien qu'il soit également co-fondateur de l'association, celui-ci n'apparaît que sous son titre de réalisateur, sans mention de son lien avec Zéro Macho. De la même manière, l'ancienne députée Danièle Bousquet est signataire de cette tribune, ainsi que Romain Sabathier qui apparaît comme un « militant féministe », et pas collaborateur de longue date Danièle Bousquet. Le Mouvement du Nid est également présent deux fois, par sa porte-parole, Claire Quidet, et Claudine Legardinier, désignée comme journaliste mais qui est également aussi militante et ancienne porte-parole du groupement. Maurice Ronai choisit de signer en tant que chercheur, mais ni en tant que journaliste ni en tant qu'homme politique membre du Parti socialiste, ce qu'il est tout autant. Ces signatures permettent ainsi de montrer des soutiens issus non seulement du monde associatif, mais aussi du « monde de la culture », du « monde de la recherche » etc, et ainsi d'élargir symboliquement l'espace de la représentation dans cette tribune.

C'est cette même stratégie, celle consistant à jouer sur les identités multipositionnées de chaque soutien au texte, qui est ensuite utilisée de manière plus

⁴⁸⁵ « Eradiquer la prostitution ? Non, l'abolir », *Médiapart*, 7 juillet 2012.

systématique une fois que le travail sur le texte a commencé. Cette fois-ci, ce ne sont pas tant les associations que les collaborateurs parlementaires, notamment de la présidente de la Délégation, spécialistes de communication, et les experts individuels qui sont à la manœuvre : l'automne 2013, de nouveau, est un moment de mobilisation intense au cours de laquelle plusieurs tribunes paraissent alors que les députés tentent de convaincre leurs collègues de soutenir le texte.

« Pour rebondir sur les tribunes déjà, [...] il y en avait certaines qui étaient de notre initiative, d'autres des associations mais en tout cas à chaque fois on échangeait quand même largement sur le sujet, [...] il y avait un aspect assez important, déjà pour mobiliser les gens pour faire en sorte qu'ils se positionnent et qu'ils soutiennent la démarche, mais il y avait aussi un autre intérêt : souvent une tribune était signée selon les qualités des personnes, je pense notamment à la tribune de médecins ou à la tribune d'élus locaux, et ça permettait de mettre en avant des arguments totalement différents. C'est-à-dire que l' élu local va pouvoir dire pourquoi est-ce que ce n'est pas un danger, bien au contraire, pour l'espace public etc, et les médecins vont pouvoir expliquer pourquoi ce n'est pas un danger pour la santé et au contraire comment on peut mieux protéger les personnes prostituées plutôt que ceux qui imaginent soit la régularisation, soit les maisons closes etc. Et du coup ça permettait d'avoir, au-delà de la mobilisation et des acteurs, un panel d'arguments assez différents. »

[Entretien avec Lucie, collaboratrice d'une députée socialiste membre de la Délégation de 2012 à 2014, Paris, 12 juin 2017]

Ainsi, on a la publication d'une tribune le 6 novembre 2013 signée par des personnalités politiques favorables au texte : toutes ou presque sont des parlementaires soutiens actifs du texte en question⁴⁸⁶. Quatre jours plus tard, le 10 novembre 2013, on voit paraître une tribune de juristes : celle-ci est signée avant tout par le premier avocat général à la Cour de Cassation, Yves Charpenel, qui utilise alors uniquement son titre professionnel. Il est pourtant également le président de la Fondation Scelles – association fondatrice du mouvement Abolition 2012, avec lequel les parlementaires travaillent très étroitement⁴⁸⁷. Quelques jours encore, et une nouvelle tribune paraît dans *Le Monde*, cette-fois rédigée par des médecins⁴⁸⁸ : celle-ci est notamment signée par Ségolène Neuville, députée socialiste membre de la Délégation aux droits des femmes qui signe en utilisant exclusivement son titre d'infectiologue. La lecture des noms des signataires de cette tribune est intéressante : elle est la représentation exacte d'une mobilisation des réseaux personnels de Ségolène Neuville

⁴⁸⁶ « Prostitution : il faut interdire l'achat d'actes sexuels », *Le Monde*, 6 novembre 2013.

⁴⁸⁷ « Système prostitutionnel : il est temps d'agir avec efficacité », *Journal du Dimanche*, 10 novembre 2013.

⁴⁸⁸ « Ce sont les acheteurs de sexe qu'il faut pénaliser », *Le Monde*, 12 novembre 2013.

à ce moment de son parcours. On y trouve en effet, parmi les 22 autres signataires, six médecins exerçant à Perpignan, la ville d'origine de Ségolène Neuville. Parmi les autres signataires, plusieurs sont militants dans des associations fortement impliquées au sein d'Abolition 2012 : on trouve ainsi la présidente et un membre éminent du Collectif Féministe contre le Viol, la fondatrice de l'association Mémoire traumatique et victimologie, son conjoint et un autre psychiatre proche de l'association, ainsi qu'une médecin légiste proche de l'association Elu.e.s contre les violences faites aux femmes, et un généticien proche du Parti socialiste.

Au cours de l'année 2014, là encore, les tribunes sont publiées à un rythme qui souligne la coordination avec les associations pour aboutir à la mise à l'ordre du jour du texte au Sénat. La tribune des élus locaux par exemple, mentionnée par Lucie, est publiée le 12 octobre 2014 et signée avant tout par Anne Hidalgo, maire socialiste de Paris⁴⁸⁹. Elle est publiée le jour même de l'arrivée à Paris de Rosen Hicher, ancienne prostituée proche du Mouvement du Nid ayant parcouru une partie du pays à pieds pour dénoncer les ravages de la prostitution. Son arrivée à Paris le 12 octobre constitue la fin de son parcours, et une manifestation à l'initiative du Nid et d'Osez le Féminisme est organisée pour l'occasion. Dans la semaine, Rosen Hicher lance une pétition pour la mise à l'ordre du jour du texte, qui récoltera quelques 30 000 signatures⁴⁹⁰.

Si les députés déploient donc des trésors d'efforts au sein du Parlement pour faire avancer leurs positions, la possibilité pour les membres de la Délégation de s'appuyer sur un tel réseau d'alliés constitue autant de chances supplémentaires de démultiplier les angles d'attaque et de saturer l'espace politique de leur présence, malgré leur petit nombre. La proximité personnelle avec certains journalistes peut aider à servir un rôle similaire d'élargissement des possibles.

C – Faire parler « l'opinion publique » : la mobilisation d'alliés dans la sphère médiatique

Si la médiatisation de certaines actions et coups d'éclats est une stratégie largement imputable aux associations, les députés ont aussi des contacts personnels avec le monde médiatique, dont ils peuvent user à bon escient. Cela n'est pas spécifique des membres de la Délégation. Théoriquement, tous les parlementaires peuvent avoir des contacts avec des journalistes, et le fait de réaliser des interviews personnelles est un classique dans la défense

⁴⁸⁹ « Pour l'adoption rapide de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel », *Journal du Dimanche*, 12 octobre 2014.

⁴⁹⁰ « Votez la proposition de loi visant à abolir le système prostitutionnel », sur le site change.org.

de positions politiques. Dans la pratique cependant, l'accès à la parole médiatique est très contraint, et globalement hiérarchiquement réparti. Dans un contexte où la couverture médiatique des activités parlementaires est en décline permanente, notamment dans les grands titres⁴⁹¹, seuls une poignée de parlementaires y ont accès⁴⁹². De manière générale cependant, le fait de détenir des positions particulières au sein de l'institution, et notamment de présider un organe, tend notablement à faire bénéficier d'un accès privilégié aux journalistes⁴⁹³. C'est également le cas pour les présidentes de la Délégation, qui tendent à se tisser, avec le temps, des relations personnelles avec certains journalistes, qui leur permettent d'utiliser d'autres outils d'influence.

Une stratégie pour rendre audibles des positions vis-à-vis de son groupe consiste notamment à faire paraître des articles – contenant si possible le maximum d'éléments favorables à son point de vue – sur une question qui occupe alors actuellement le Parlement. Ces derniers, surtout s'ils sont publiés dans les principaux quotidiens nationaux, ont alors de bonnes chances de se retrouver dans la revue de presse que produisent quasi-quotidiennement les collaborateurs des groupes parlementaires afin de tenir les parlementaires informés de « ce qui se dit » de leur action à l'extérieur du Parlement. Cette revue de presse est un outil important pour le positionnement des parlementaires⁴⁹⁴, en ce qu'elle est censée leur permettre de « prendre le pouls » de l'opinion très rapidement sur les différentes questions qu'ils travaillent.

Ainsi, Marie-Jo Zimmermann raconte ses échanges avec plusieurs journalistes précis, présentés comme des alliés de longue date, auxquels elle peut demander des publications sur les sujets qui l'occupent. Pour une partie de ces articles, il s'agit de prises de positions publiques, qu'elle invite des journalistes à relayer, en tant que prises de positions de la présidente de la Délégation :

« Et quand je voulais faire passer un texte de loi, je visais Le Monde. Pourquoi le Monde, et quel jour ? Alors, en général je faisais ma conférence de presse soit le lundi, pour que ça sorte le lundi soir, pour que mes collègues le voient le mardi, ou le mardi, ça arrive le mercredi. Et alors

⁴⁹¹ Voir notamment Pierre Lefebure, « Les relations complexes et instables entre parlement et médias », in Olivier Rozenberg et Éric Thiers, *Traité d'études parlementaires*, Paris, Bruylant, coll. Etudes Parlementaires, p.715-717.

⁴⁹² On a déjà pu citer ce chiffre : « 30 députés reçoivent à eux seuls la moitié des invitations faites aux plus de 600 élus passés par l'Assemblée entre juin 2012 et décembre 2016. 75 reçoivent les trois-quarts. 46% des députés n'ont, au contraire, jamais été invités par un média national au cours de cette législature. », voir Julien Boelaert, Sébastien Michon, Etienne Ollion, *op. cit.*, p.58.

⁴⁹³ Comme l'expliquer notamment Pierre Lefebure, *art. cit.*, p.722, et conformément à ce que l'on a pu démontrer en chapitre 2.

⁴⁹⁴ Il semble que ce soit particulièrement le cas dans les groupes de droite, où la discipline partisane suit des règles légèrement différentes.

ils s'en prenaient plein la figure ! Par exemple, sur [la parité dans] les exécutifs [locaux], clairement j'ai pleuré misère. Et ça a marché ! [...] Alors [Jean-Louis] Debré [président du groupe RPR] qui ne lisait pas Le Monde, ça l'énervait ! Il disait : « Mais de toute façon, ça, c'est du parisianisme ! ». Je lui disais : « Ok. C'est du parisianisme gna gna, mais par contre tu as tous tes collègues députés, là, qui le lisent, et ça leur fait du bien que ça rentre dans leur tête ». »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP-LR de la Délégation de 2002 à 2012, Paris, 26 novembre 2019]

L'analyse des archives de la Délégation⁴⁹⁵ confirme assez ce sentiment, puisqu'on y trouve les traces de l'organisation de très nombreuses conférences de presse, généralement en début de semaine et en fin de matinée, suivies d'apéritifs avec possibilité d'interview personnelle pour les journalistes qui le souhaitent. Si des journalistes du *Monde* sont effectivement souvent invités – et généralement présents – il semble que de manière générale entre une dizaine et une vingtaine de titres différents soient représentés.

Pour les textes vraiment compliqués, elle adopte une autre stratégie : celle de demander directement à des journalistes des publications critiques sur la manière dont une question est gérée par le groupe majoritaire, sans prendre position elle-même publiquement. L'idée est alors similaire à celle de la mise en scène des mobilisations par les associations : il s'agit d'accréditer l'existence d'une « opinion publique » qui aurait un avis tranché sur certaines questions, afin de conforter sa propre position – notamment en l'absence de sondages sur la question qui permettent de faire « parler » les électeurs. Il s'agit alors, pour Marie-Jo Zimmermann, d'une manière de critiquer, parfois lourdement, l'inertie de son groupe politique sur les sujets qui l'intéressent sans pour autant déroger à la règle de la loyauté partisane, puisque ce n'est pas son nom qui apparaît directement comme auteur de la critique. Cette technique permet de faire porter ses reproches par des acteurs extérieurs, dont l'avis est perçu par les députés comme étant potentiellement influent, et ainsi de leur donner du poids. Ces articles donnent également des armes, une fois en réunion de groupe, sur lesquelles appuyer sa critique puisqu'il est alors possible de souligner que l'on n'est pas seul à avoir cet avis, et que l'on ne fait que reprendre une interrogation plus largement partagée. Cette observation tend à confirmer un mécanisme déjà observé dans la littérature. Comme le résume Pierre Lefébure, « *il ressort que l'agenda parlementaire ne serait pas tant influencé, voire déterminé, de manière univoque par la saillance de tel enjeu, controversé, événement, fait divers ou acteur dans les récits médiatiques que ne se*

⁴⁹⁵ Le carton 2011-094/6 contient ainsi de nombreuses notes de préparatifs de conférence de presse, avec les invitations et les réservations de salle pour l'apéritif, ainsi que la liste des journalistes présents.

construiraient des interactions par lesquelles les acteurs parlementaires dominants parviennent à tirer profit de la pression exercée par les médias ». Il s'agit en l'occurrence, pour les présidentes, de créer les conditions d'être entendues au sein de leur groupe.

« Et puis il y a eu quelqu'un d'autre qui a été extraordinaire avec moi, c'était [XX], de Marianne. Alors lui... Quand j'avais vraiment envie de faire passer quelque chose, une loi, ça a été la réforme constitutionnelle, ça a été les pénalités sur les députés pour le... Enfin bon. Mais j'en ai fait passer des articles ! Et alors lui, il y allait ! Mais la charge lourde ! [...] Et c'était [YY] au Monde ! Qui a été fabuleux. Quand j'avais des messages à faire passer à mes collègues, je téléphonais à [YY]⁴⁹⁶, je lui disais : « Ecoutez. J'ai quelque chose à vous faire passer, il faudrait que vous me fassiez un article... ». Alors il me disait : « Bon. Qu'est-ce que vous voulez ? ». « Bon. Je vais vous expliquer, mais plus c'est hard, mieux c'est. ». Et le lendemain ou le surlendemain, j'avais mon article, et des fois c'était gratiné ! Et ces articles-là allaient dans la revue de presse, systématiquement, du groupe. Donc tout ça, ça passait. Et c'est comme ça je dirais que j'ai réussi à faire passer certaines idées ! »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP-LR de la Délégation de 2002 à 2012, Paris, 26 novembre 2019]

L'entretien de bonnes relations de collaboration avec les journalistes est alors une ressource importante pour les parlementaires. Autre temps, autre majorité, un mécanisme comparable est décrit par Sébastien, collaborateur parlementaire qui se charge particulièrement des contacts avec les journalistes dans l'équipe de son employeuse, et Lucie, pour les passages des députés en radio et télé. Il explique notamment comment, alors même qu'il ne peut évidemment décider du contenu des questions que va poser un journaliste en interview, le fait de passer du temps à cultiver avec certains des relations personnelles, et de passer du temps à nourrir ces relations et à faciliter le travail des journalistes, permet d'avoir une influence sur la manière dont les problèmes sont perçus et cadrés par ces derniers, et ainsi d'avoir des passages médiatiques plus favorables pour les députés et les positions qu'ils défendent⁴⁹⁷.

⁴⁹⁶ Plusieurs documents, retrouvés dans les archives de la Délégation, confirment effectivement les rapports réguliers avec ce journaliste en particulier, notamment des échanges de mails le remerciant pour la parution d'un article, ou des articles découpés dans *Le Monde* qui reprennent les thématiques des rapports de la Délégation. Voir carton 2011-094/6.

⁴⁹⁷ Les députées expriment d'ailleurs parfois en entretien leur admiration pour l'ampleur de la tâche qui consiste à gérer les relations avec les journalistes : « Alors [son collaborateur chargé des relations presse] nous a sauvé de situations ! [...] Parce qu'il connaît les réseaux, il connaissait les journalistes, il savait où intervenir, il savait quoi leur dire, ne pas leur dire, en dire assez, faire une exclusivité à un etc... ». Entretien avec Catherine Coutelle, membre socialiste de la Délégation de 2007 à 2017, Paris, 18 novembre 2019.

« Et comme [les députées impliquées sur la loi prostitution] n'étaient pas très nombreuses, il fallait au maximum répondre [aux sollicitations des médias]. C'était humainement impossible d'être partout, mais il y a eu deux, trois députées [...] qui étaient très impliquées sur le sujet, donc c'est un travail d'attaché de presse, de conseiller de presse. Ne pas rater des appels. Parce que ne pas répondre, c'est créer la possibilité que le plateau se fasse au détriment des positions que l'on veut défendre. Donc ne pas rater des appels, faire un travail de conviction déjà avec les journalistes pour qu'au minimum les plateaux ne soient pas totalement déséquilibrés... »

Lucie : Qu'ils ne posent pas des questions trop à côté de la plaque...

Sébastien : Que le travail soit déjà expliqué, pour qu'on en arrive directement aux bonnes questions, et pas aux questions qui n'ont pas de sens et qui font perdre du temps... Donc on a eu tout ce travail qui a demandé effectivement un peu de temps de préparation des passages médiatiques.

Lucie : On leur suggérait aussi des personnes à interviewer, pour qu'ils ne restent pas sur des traditionnels qui sont des personnes qui ne sont pas forcément les plus pertinentes, et du coup leur donner des idées pour renouveler un peu les personnes qui peuvent composer un plateau... [...]

Sébastien : Les journalistes s'occupent – sauf dans quelques grandes rédactions où ils ont encore pléthore de gens pour s'occuper d'un sujet à la fois – la réalité d'un journaliste société, c'est de devoir tout traiter sur tout. Donc s'il ne connaît pas le sujet qu'on lui demande de traiter le matin en conférence de rédaction, « tiens, machin, tu vas t'occuper de la PPL prostitution aujourd'hui », qu'est-ce qu'il fait ? Il raisonne avec ce qu'il estime être le bon sens et deux ou trois articles qui sortent très haut [dans les moteurs de recherche], et il pose la question qui est conditionnée par ça. Ils appellent ensuite pour avoir une interview, et là plutôt que de dire « okay », juste « c'est d'accord pour une interview », on prend le temps, on prend un peu de leur temps mais ça les aide à préparer, en leur expliquant d'autres manières de voir, la réalité des chiffres comme le disait [Lucie] etc., et là encore c'est un travail de collaborateur, de faire du off, de faire du préparatif, vous appelez ça comme vous voulez. Et ça permet de... Oui, de faire avancer le travail de conviction in fine. »

[Entretien avec Sébastien et Lucie, collaborateurs parlementaires d'une députée socialiste, Paris, 12 juin 2017]

On retrouve ici encore ce phénomène du don et du contre-don : de la même manière que les associations apportent à la Délégation des chiffres et des informations en échange d'un potentiel soutien dans leurs revendications, les collaborateurs de la Délégation agissent ici pour faire gagner du temps à des journalistes qui sont en condition d'en manquer, en leur apportant eux aussi des chiffres et des éléments de cadrages, dans l'espoir de peser sur l'agenda législatif.

Sur ce point encore, les archives de la Délégation confirment le soin marqué apporté aux relations avec les journalistes. Si l'on prend l'exemple d'une conférence de presse tenue le 23 novembre 2004⁴⁹⁸ sur la question du temps partiel par exemple, la collaboratrice chargée des relations avec la presse prépare en amont de la conférence un petit livret explicatif, sur le format d'une feuille A4, qui donne des informations sur le rôle de la Délégation, ses travaux antérieurs, la biographie de Marie-Jo Zimmermann, et les points à retenir sur la question du temps partiel, qui sera distribué à chaque journaliste afin de faciliter leur travail, et de les voir reprendre les éléments de langage de la Délégation. Une semaine après la conférence, le 1^{er} décembre, elle envoie des mails à apparemment tous les journalistes présents à la conférence, pour les remercier de leur présence, remercier ceux qui ont publié un article sur la question d'avoir évoqué tel ou tel aspect de la question, tel ou tel chiffre etc. Pour ceux des journalistes qui n'ont pas encore publié d'articles, elle leur demande si cela est prévu, et leur propose des informations supplémentaires s'ils en ont besoin pour rédiger leur papier. D'autres échanges de ce type se retrouvent à d'autres dates – on trouve également des mails envoyés par les journalistes en réponse à ces questions, pour annoncer la publication un peu tardive d'un article⁴⁹⁹.

Lorsque la relation faillit à être établie, et que le journaliste refuse de se poser en allié au moins neutre – et si possible favorable – aux députés, alors la meilleure solution devient pour ces derniers le refus de l'interview, afin d'éviter les passages médiatiques négatifs et les risques de « bad buzz » : il s'agit bien, ici aussi, d'alliés qui conditionnent l'utilisation d'un répertoire d'action classique du monde politique.

On voit donc que l'entreprise de créations d'alliés au cours de l'activité de la Délégation ne sert pas seulement à agréger de l'expertise pour alimenter les rapports, et pas seulement non plus à construire un groupe social que l'on peut prétendre représenter avec crédibilité. Les parlementaires se créent aussi personnellement des réseaux et du capital social mobilisable dans d'autres contextes pour faire progresser leurs initiatives. Le fait de disposer d'un large réseau d'alliés – associatifs ou médiatiques – permet aux membres de la Délégation aux droits des femmes de recourir à des techniques qui ne leur sont pas directement accessibles, ou potentiellement plus risquées, dans d'autres contextes : campagnes de lobbying personnelles auprès des personnalités clés, manifestations, pétitions, évènements, passages télé ou radio... Toutes ces actions concourent à la mise sous pression des alliés politiques, afin d'obtenir les avancées législatives désirées, sans passer par

⁴⁹⁸ Les éléments suivants ont été trouvés dans le carton 2011-094/6, dans la pochette du 23 novembre 2004.

⁴⁹⁹ Par exemple, carton 2012-081/1, revue de presse numéro 100.

la mise en danger de l'identité parlementaire des députés, et viennent au contraire renforcer l'image de représentant des membres de la Délégation. La mobilisation de ce réseau d'alliés permet également la création d'une forme d'expertise, mise au service des progrès du texte en ce qu'elle permet d'accentuer la pression mise sur les collègues parlementaires et le gouvernement.

Conclusion : La représentation comme construction contestée d'une chambre d'écho

La Délégation aux droits des femmes est donc un espace qui, plus que probablement tout autre au Parlement, apparaît en contact très étroit avec les acteurs associatifs, universitaires et médiatiques qui partagent ses centres d'intérêts, les recevant fréquemment, et attachant une énergie considérable à maintenir avec ces derniers les meilleures relations possibles. Cet effort important pour s'afficher dans une position de représentation des intérêts de la « société civile mobilisée » est rendu possible par la marginalité de la Délégation, qui lui impose de remplir son agenda elle-même, contrairement aux commissions par exemple, mais il s'agit aussi d'une source très importante d'influence pour la Délégation. En effet, ces relations étroites et ces objectifs partagés avec certains acteurs extérieurs permettent aux membres de la Délégation d'étendre leur influence législative : elles légitiment leurs demandes en les fondant sur la figure du représentant, qui fonde l'identité et l'utilité sociale du député, tout en leur permettant de mobiliser un répertoire d'actions très large via leurs alliés à l'extérieur. Cette capacité d'action est doublée d'un accès facilité à des expertises et données qui achèvent de crédibiliser la parole des membres de la Délégation, en les posant en experts – ou porte-parole d'experts – dans l'hémicycle, et les transformant de fait en acteurs incontournables sur leurs sujets de prédilection.

A travers ces mécanismes, plus ou moins bien exploités par les membres de la Délégation, c'est le travail législatif comme activité sociale classique, marquée par des dynamiques de pouvoir, qui apparaît. Le gros du travail législatif est généralement accaparé par les dominants du jeu politiques – les ministres plutôt que les parlementaires, les parlementaires dotés de capitaux politiques importants plutôt que les seconds couteaux. Dans un tel contexte, l'une des possibilités pour les parlementaires de second rang de peser malgré tout dans l'équation est de s'appuyer sur la représentation, conçue comme une activité de mise en relation avec la « société civile » et qui permet aux parties impliquées de trouver des ressources pour compenser celles dont elles manquent.

Le fait d'apparaître comme un représentant, et d'avoir des éléments de nature à crédibiliser cette affirmation, constitue une ressource en soi : c'est un argument d'autorité, qui invoque le fondement même de la légitimité parlementaire. L'attention que les députés accordent aux médias et à l'image qu'ils pensent être donnée du Parlement à l'extérieur – peu important par ailleurs l'importante distorsion entre cette image perçue et la bien plus probable absence d'avis d'une grande partie des citoyens –, la peur d'apparaître comme en « décalage » des aspirations « des français » est réelle, et si elle ne suffit pas à influencer directement le travail législatif, cette sensibilité peut être utilement exploitée par les parlementaires mobilisés.

En observant les travaux de la Délégation en effet, on voit que ce statut de représentant n'est pas acquis par le simple fait d'être député, il est symboliquement construit, et cette construction s'apparente à celle d'une chambre d'écho, où les positions que l'on soutient déjà viendraient se réverbérer à l'infini. Au-delà des mythes institutionnels d'un travail des députés fait à la poursuite de l'intérêt général, et en fonction des informations disponibles, l'analyse de la conduite des auditions tend à montrer que le travail législatif est au contraire fondé sur un long travail symbolique de justification et de légitimation d'objectifs et de mesures qui sont déjà plus ou moins fermement déterminés en amont, soit explicitement par des projets politiques, soit de manière plus diffuse par le périmètre des revendications que les députés sont socialement disposés à prendre en charge. Le tout se fait à partir d'informations qui sont socialement situées. On constate également que cette activité n'a rien d'aisé pour les députés : loin de se laisser passivement être parlés, les représentés viennent parfois énoncer leurs oppositions à la Délégation, et ses membres, s'ils n'ont pas les moyens de totalement les ignorer, doivent alors déployer beaucoup d'énergie pour essayer de corriger, de discréditer, cette image de la société civile qui diverge de celle qu'ils espéraient renvoyer. L'approche de la représentation de Michael Saward en termes de proposition dialogique, perpétuellement questionnée, prend tout son sens ici. Se positionner comme représentant ne va pas sans luttes, et celles-ci ne cessent jamais.

Mais l'intérêt principal de l'activité de représentation, au-delà du crédit symbolique, repose sur les liens avec les groupes d'intérêts, liens étroits qui favorisent pour les parlementaires l'accès à de nouvelles ressources : expertise, savoir-faire militant ou institutionnel, réseaux de militants ou de journalistes facilement activables... Autant d'outils qu'il est possible de mettre à profit dans la dynamique du travail législatif pour prendre ponctuellement le dessus, y compris en choisissant de sortir du cadre parlementaire pour recourir à des actions empruntées à d'autres acteurs. La grande perméabilité de l'institution

parlementaire aux acteurs venus de l'extérieur est ici particulièrement visible, la différence entre acteurs « de l'intérieur » et acteurs « de l'extérieur » se brouillant ici régulièrement⁵⁰⁰. La confusion entre institution parlementaire et institution militante qui en ressort – fréquemment constatée dans les espaces consacrés aux droits des femmes – ne tient ici pas tant à la personnalité de députés qui seraient des « fémocrates » qu'à l'organisation même de l'institution qui place les parlementaires en position de devoir trouver, à l'extérieur, un soutien à leur influence, soutien qui se manifeste selon ses propres codes.

En définitive, le fait que le travail législatif, parce qu'il est une activité symbolique et sociale, gagne à être assis sur une activité intense de représentation fait coïncider le fonctionnement parlementaire avec l'image fantasmée et valorisée d'un organe qui agit de manière démocratique et au service des citoyens représentés. La conformité – partielle – à cet idéal est une tactique efficace. On va continuer de s'appuyer, dans le chapitre suivant, sur cette vision du travail législatif comme activité symbolique et sociale, en s'intéressant cette fois aux relations au sein des groupes parlementaires.

⁵⁰⁰ On reprend ici une des conclusions de l'ouvrage de Lee Ann Banaszak, *The Women's Movement Inside and Outside the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 247 pages, selon laquelle la différence entre les acteurs « de l'intérieur » et ceux « de l'extérieur » n'est pas une distinction pertinente pour comprendre les manières d'influencer la politique. Elle argumente au contraire que l'on devrait concentrer les recherches sur les différences de techniques utilisées – conventionnelles ou de confrontation – qui permettraient de mettre au jour ces alliances, plutôt que de les camoufler sous des oppositions institutionnelles artificielles.

Chapitre 4 – Légiférer : quand le consensus sur la forme permet la contrainte au fond

Les parlementaires de la Délégation fondent donc leur action législative sur une image à la fois d'experts et de représentants de la société civile, qui implique une conception collective du travail parlementaire, ouvert aux acteurs extérieurs à l'Assemblée. En définitive cependant, le travail parlementaire a ses propres logiques autonomes, et les aléas de ce travail ne peuvent se comprendre que par l'action des parlementaires, qui agissent en interne dans le cadre des règles parlementaires. Ce sont à ces règles et à leurs usages que l'on va s'intéresser dans ce chapitre, afin de montrer la manière dont les actions des députés sont contraintes et prennent sens dans ce contexte particulier, mais aussi la manière dont il est possible de les subvertir.

Parler d'institution, comme on a choisi de le faire dans ce travail, implique en effet avant tout de considérer l'espace parlementaire comme un espace fait de normes, certaines formelles et juridiquement codifiées, d'autres tenant à des usages stabilisés et des croyances partagées par les acteurs qui font vivre cet espace. Parmi ces règles, l'impératif de la discipline partisane fait partie du quotidien des députés. L'Assemblée nationale est un espace connu – comme de nombreuses autres chambres parlementaires européennes par ailleurs – pour sa cohérence partisane relativement forte, du moins au sein des groupes liés aux partis de gouvernement que sont historiquement le groupe socialiste⁵⁰¹, le groupe RPR/UMP/LR⁵⁰², et désormais le groupe LREM. Cette cohérence partisane implique généralement que la position d'un groupe politique est décidée lors des réunions de ce groupe, et ensuite défendue dans l'hémicycle par les membres de ce groupe. Les votes, par la suite, suivent majoritairement ces positions pré-établies, soit parce que les membres du groupe sont en accord avec la position décidée, soit à défaut parce qu'ils témoignent d'une forme de loyauté du groupe, soit à défaut parce que le groupe exerce une forme de discipline à l'égard de celles et ceux qui refuseraient de se plier à la consigne générale⁵⁰³.

⁵⁰¹ Pour un historique de la construction de la discipline partisane au sein du groupe socialiste, voir par exemple Nicolas Roussellier, « Les socialistes face à la forme parlementaire », *art. cit.*, ou, pour une période un peu plus récente, Noëlline Castagnez, « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », *art. cit.*

⁵⁰² Pour un historique de la construction de la discipline partisane au sein des groupes successifs de droite, voir par exemple Annie Collovald, « Une politique de la fidélité. La construction du groupe parlementaire UNR (1958-62) », *Politix*, vol. 3, n°10-11, 1990, p. 53-69, ou, pour une remise en cause de cette discipline, François Audigier, « Le groupe gaulliste : quand les « godillots » doutent », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2008/1 (n° 9), p. 12-30.

⁵⁰³ Pour le développement de cette typologie, voir Cynthia MC Van Vonno, *Achieving Party Unity: A Sequential Approach to Why MPs Act in Concert*, Thèse de doctorat, Leiden, Leiden University, 2016 ou Cynthia MC Van Vonno *et alli*, « Agreement, loyalty and discipline: a sequential approach to party

Cette discipline constitue pour les parlementaires une contrainte impérative – qu'ils échangent contre les avantages logistiques, politiques et humains que leur apporte l'appartenance au collectif – et susceptible, dans les cas les plus extrêmes, de sanctions en cas de non-respect de la ligne partisane⁵⁰⁴. Ces sanctions sont cependant rarement appliquées, et tiennent compte d'une certaine marge de manœuvre pour les parlementaires. Il y a, pourrait-on dire, un entre-deux à respecter : si l'écart à la règle est possible, et même fréquent, il ne l'est que dans une certaine mesure, dans certains contextes, et seulement à partir du moment où les conséquences, politiques et symboliques, sont limitées⁵⁰⁵. Si l'on parle du groupe majoritaire, il est généralement entendu que le comportement des parlementaires ne doit pas être de nature à mettre en difficulté trop directement le gouvernement⁵⁰⁶. De fait, cet impératif, s'il a ses raisons, réduit mathématiquement la capacité d'action individuelle des députés et tend à soumettre l'Assemblée – au moins dans le cas classique où le gouvernement y est soutenu par une majorité absolue des députés – à la volonté de l'exécutif⁵⁰⁷.

« Le président du groupe a un rôle très important. [...] Lui, il prenait ses ordres à Matignon ou à l'Élysée, et donc si on lui disait : « Faut y aller ! », il fallait y aller. [...] Le fait qu'il prenne ses ordres et qu'on lui dise : « Tu fais », et bien il a fait, donc du coup tout le monde suit. Parce que les députés, c'est ça : ils sont aussi le petit doigt sur la couture du pantalon, quand ils n'ont pas une idée... Enfin, ce n'est pas méprisant de ma part, on ne peut pas travailler tous les dossiers, et Dieu sait s'il y en avait, et donc on leur dit : « Ça, c'est bien », et eux : « OK, moi, je fais confiance, c'est bien, donc je vote ».

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020.]

On veut argumenter ici que si ces règles, comme celle de la discipline partisane, agissent comme d'évidentes contraintes pour les députés, elles sont aussi susceptibles de

unity », in Kris Deschouwer and Sam Depauw (dir.), *Representing the People. A Survey Among Members of Statewide and Substate Parliaments*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 110–136.

⁵⁰⁴ Voir par exemple l'anecdote du démantèlement du groupe de frondeurs de la commission des Affaires sociales, relaté par Damien Lecomte, Hugo Bouvard, Déborah Perez *et al.*, « « Le respect de la boutique » », *art. cit.*

⁵⁰⁵ Voir notamment Damien Lecomte, *L'abdication du Parlement*, *op. cit.*

⁵⁰⁶ Gouvernement qui, de son côté, consacre d'importantes ressources à créer les conditions de cette disciplinarisation des parlementaires : voir par exemple Claire Bloquet, Damien Lecomte, « La coordination du travail législatif : pour ouvrir (enfin) la boîte noire parlementaire », *Revue française d'administration publique*, 2019/3 (N° 171), p. 713-726.

⁵⁰⁷ On a eu l'occasion par ailleurs d'exposer les conséquences de cet impératif de discipline partisane sur le fonctionnement institutionnel de l'Assemblée nationale : voir Claire Bloquet, « Twenty Years of Attempts at Reforming Committees », *art. cit.*

devenir des ressources pour eux, pour peu que ces derniers trouvent la manière adéquate de s'en servir, et dans le cadre de l'institutionnellement acceptable.

Le fait de considérer le cadre parlementaire français comme une ressource, qui est calibrée pour permettre aux députés d'exercer une influence directe sur les politiques publiques et les normes adoptées, semble parfois ne pas aller de soi, tant les travaux portant sur le Parlement français sont unanimes pour déplorer sa faiblesse, sa contribution de façade à la création de la norme. On a pu dire, en introduction, les raisons tout à fait avérées de cette faiblesse parlementaire française, ainsi que les auteurs qui s'en sont fait, à raison, les analystes. Cependant, ce constat répété et désormais routinier de la faiblesse parlementaire empêche de prendre au sérieux une autre évidence : le Parlement en général, et l'Assemblée nationale en particulier, ne comptent pas pour rien. Les parlementaires détiennent juridiquement des pouvoirs constitutionnellement protégés dont ils sont en droit et en capacité de se servir, pour peu qu'ils les connaissent et en maîtrisent les subtilités et les conditions. L'Assemblée, en tant qu'institution, a également un poids dans le paysage politique : si le gouvernement et les administrations qui lui sont attachées lui accordent généralement une attention que l'on est en droit de considérer comme faible, l'ignorer totalement n'est pas une option pour autant, et au contraire chaque ministère déploie des ressources non-nulles à l'entretien des relations avec les parlementaires.

Ce qui est valable pour le Parlement dans son entier vaut également, à une autre échelle, pour la Délégation : si la structure de celle-ci est pleine de contraintes, ses particularités se transforment aussi en ressources pour ses membres. Elle constitue ainsi un espace où les règles parlementaires, et notamment les règles liées à la discipline partisane, s'assouplissent, et où il est possible de jouer un autre jeu. Dans la confrontation entre l'espace de la Délégation et l'Assemblée entière, des possibilités de transgression apparaissent. De fait, les membres de la Délégation ne sont donc jamais sans ressources.

Dans ce dernier développement, on veut tenir ensemble, plus peut-être que dans les chapitres qui ont précédé, ces deux « faces » de l'institution : l'institution comme contrainte, et l'institution comme ressource. La Délégation aux droits des femmes nous fournit ici une illustration intéressante de cette réalité : parce que la Délégation est marginale, parce qu'elle a peu de compétences juridiques, ses membres sont disposés et même poussés, par nécessité, à adopter des comportements qui dérogent aux règles parlementaires, et notamment des comportements transpartisans. Pour éviter les critiques et/ou la marginalisation qui pourraient être les conséquences de ces transgressions, les membres de la Délégation entreprennent alors d'enrôler leurs collègues, en se chargeant d'une activité intense de recadrage cognitif des enjeux des textes législatif, et de modification symbolique

des frontières de l'acceptable et de l'inacceptable institutionnel. Ce qui, dans les faits, apparaît comme une indiscipline quasi-systématique sur les questions liées à l'égalité des sexes est ainsi justifié et légitimé par un discours constant qui fait de ces thématiques des sujets politiquement consensuels, sur lesquels non seulement le travail transpartisan est nécessaire, mais aussi moralement juste (**Section 1**).

Cette activité de recadrage symbolique ne permet pas seulement de rendre tolérables les indisciplines des membres de la Délégation : elle leur permet également d'essayer de modifier les liens habituels de la loyauté partisane, de les dénouer pour les renouer ponctuellement autrement – comme une loyauté due non plus au gouvernement, mais au parti, aux collègues, au Parlement (**Section 2**)...

Enfin, l'exemple spécifique du recours aux commissions spéciales sera l'occasion de montrer comment une solution quasi-contrainte par la structure institutionnelle peut se révéler être une ressource considérable pour éviter les obstacles auxquels se heurtent classiquement les initiatives législatives parlementaires (**Section 3**).

Section 1 – Faire consensus : un contre-discours à l'impératif de la loyauté partisane

Comme on a pu le dire plus haut le fait de voter en cohérence avec le reste de son groupe politique fait partie des normes de l'institution parlementaire. Le fait de s'en dispenser, et plus encore lorsqu'il s'agit de s'en dispenser sur le temps long, constitue un écart à la norme, voire un véritable comportement subversif, qui remet en cause certaines bases de l'organisation parlementaire. On va voir que sur la question des droits des femmes cependant, c'est un discours tout différent qui s'impose : porté par certains des membres de la Délégation, ce discours défend l'idée que ces questions seraient, par nature, non concernées par les modes classiques du fonctionnement parlementaire, et impliqueraient non seulement la possibilité mais surtout l'obligation de les traiter comme des sujets transpartisans. Dans un contexte dans lequel les membres de la Délégation se trouvent dans une position de faiblesse où le travail transpartisan est pour eux un quasi-impératif, ce discours est alors une manière de faire pencher la balance symbolique de leur côté⁵⁰⁸. En

⁵⁰⁸ On pense ici à ce qu'écrit notamment Erhard Friedberg : « Toute action collective est d'une certaine façon « organisée ». Quelles que soient les caractéristiques du contexte dans lequel elle se déploie, elle met en scène un ensemble interdépendant d'acteurs individuels et/ou collectifs, naturels et institutionnels qui sont en concurrence les uns avec les autres, tant pour la définition des « problèmes » à la solution desquels il faut (ils peuvent) contribuer que pour l'élaboration des « solutions » qui seront apportées à ces problèmes. [...] Les objets qui circulent dans ce contexte, les techniques et les dispositifs qui y sont utilisés comme les règles qui y prévalent structurent en effet les instruments cognitifs et matériels à l'aide desquels les acteurs peuvent à un moment « t » percevoir et définir tant des « problèmes » que leurs « solutions » possibles. ». Erhard Friedberg, *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques*

affirmant défendre le « véritable » ordre parlementaire, ils contribuent en réalité à le modifier⁵⁰⁹ (§1). Or, ce discours sur le caractère transpartisan et consensuel des questions de genre a des conséquences dans l'hémicycle, où les membres de la Délégation s'en servent pour redéfinir les bornes de la discipline partisane à leur profit (§2).

Paragraphe 1 : Un consensus pour donner du sens au nécessaire

La Délégation aux droits des femmes est décrite par la plupart des enquêtés comme un espace de travail où les étiquettes partisanes perdent de leur pertinence au profit du travail à accomplir (A). Si ces affirmations ont un fond tout à fait réel, conditionné par la structure de la Délégation, elles tiennent au moins autant de la déclaration performative que du constat (B). En affirmant que les questions de droits des femmes sont consensuelles, et que le « bon » consensus est désigné par la position de la Délégation, il s'agit surtout pour ses membres de justifier et de légitimer idéologiquement la manière de travailler qui leur est imposée par le format institutionnel. Ils créent en cela les conditions qui leur permettent de s'affranchir de l'impératif de la discipline partisane (C).

A – A la Délégation, un fonctionnement transpartisan par nécessité

L'idée que le travail effectué par la Délégation est transpartisan est un élément qui revient spontanément dans de très nombreux entretiens. Beaucoup des enquêtés présentent à la fois le sujet des droits des femmes, mais également l'espace que constitue la Délégation, comme des cas particuliers impliquant presque par nécessité une approche transpartisane, allant jusqu'à sous-entendre qu'il n'y aurait pas d'oppositions politiques de fond sur ces questions entre les principaux partis représentés au Parlement.

« L'égalité, c'est transparti ! Et la grande victoire, c'est quand tout le monde vote un texte, voilà. C'est tout.

Qu° : Et c'est vrai que j'ai l'impression que ça fait partie aussi des qualités de la Délégation, c'est assez fréquent ces moments de...

Réponse : Ah mais c'est la co-crédation, absolument ! Absolument, parce que je vais vous dire : moi mon principe quand j'ai pris la Délégation, c'était de dire à tout le monde : « Personne ne s'approprie la défense des femmes, c'est ensemble qu'on arrivera à avancer ». Et je vous dis, moi ma plus grande fierté, c'est d'avoir eu tous mes rapports votés à l'unanimité. »

de l'action organisée, Paris, Seuil, 1997, p. 167.

⁵⁰⁹ Pour une description de la manière dont les subversions de l'institution sont souvent justifiées par la défense même de l'institution, voir par exemple Delphine Dulong, « Au-dedans et en dehors », *art. cit.*, p. 251.

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation aux droits des femmes de 2002 à 2012, Paris 26 novembre 2019]

« C'est encore plus vrai dans le cadre de la DDF qui, comme je le disais plus haut, est historiquement transpartisane. »

[Mail de Marie-Noëlle Battistel, membre socialiste de la Délégation depuis 2011, reçu le 11 décembre 2019]

« Ces sujets dépassaient les critères politiques traditionnels, et [...] notre responsabilité d'élus de la Nation était justement d'avancer ensemble »

[Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Combs-la-Ville, 29 janvier 2020]

« [A la question de savoir si la Délégation produit un travail transpartisan :] Oui, oui... Et ça, on ne le retrouve effectivement pas dans les commissions. Non, je cherche, savoir s'il y a l'équivalent dans la commission développement durable, mais... non. »

[Entretien avec Martine Lignières-Cassou, présidente socialiste de la Délégation de 1999 à 2002, 20 octobre 2018, Paris]

Ces avis semblent en effet assez bien décrire la façon dont les travaux se déroulent au sein de la Délégation, où les oppositions de fond sont peu fréquentes, et où la discussion semble le plus souvent assez calme. L'organisation transpartisane des travaux de la Délégation est une conséquence logique de sa relative marginalité : puisqu'elle ne dispose pas de pouvoirs d'amendements ou d'initiative parlementaire, elle est particulièrement sujette à des mécanismes de sous-politisation⁵¹⁰, qui viennent favoriser le consensus. Cette organisation est également la condition nécessaire des carrières dont on a pu parler au chapitre deux, et de la stabilité de la valeur des capitaux que chacun retire de la Délégation malgré les alternances : pour continuer de bénéficier de ces avantages – positions de rapporteurs, présidence de commissions etc – même lorsque l'on siège dans l'opposition, les travaux doivent contenir une part importante d'organisation transpartisane, qui permettent d'absorber les effets des changements de majorité.

« Entre la XIII^{ème} et la XIV^{ème} législature ? Eh bien... Franchement, non [la Délégation n'a pas changé]. Franchement, non. [...] D'abord on a retrouvé les mêmes. Et pas à fronts renversés ! Pas en règlements de compte a posteriori, non ! Cette Délégation elle a comme caractéristique de ne pas être un lieu d'enjeux politiques, c'est un lieu de réflexion, de travail et d'écoute. »

[Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Combs-la-Ville, 20 janvier 2020]

⁵¹⁰ Au sens de Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *art. cit.*

Le peu de médiatisation des réunions⁵¹¹, leur absence de capacité d'amendement, la faible présence des parlementaires, qui partagent fréquemment par ailleurs des dispositions et objectifs similaires... Tous ces éléments qui font la marginalité de cet espace au sein du Parlement sont également autant de conditions de cette approche transpartisane des questions traitées par la Délégation. On peut également supposer que la fréquentation relativement faible de cet espace⁵¹² impose aux parlementaires de ne pas limiter encore davantage le nombre de leurs alliés en les écartant *a priori* sur la base de leur appartenance partisane, et permet également de plus facilement discuter de manière à trouver un terrain d'entente⁵¹³.

De fait, les travaux de la Délégation, qu'ils aient lieu sous majorité de droite ou de gauche, sont organisés sur une base relativement transpartisane. En ce qui concerne par exemple la production de rapports, qui constitue en réalité l'activité principale de la Délégation, ces derniers sont le plus souvent adoptés sur la base du consensus, et l'idée est très ancrée que l'unanimité doit être le but recherché. Le seul cas que nous ayons relevé d'un rapport présenté et non adopté est d'ailleurs celui d'un rapport sur le concept de genre écrit par la présidente, issue de la majorité, et auquel l'opposition n'adhère pas.

« [Marie-Jo Zimmermann] s'était mise à faire un rapport, déjà, sur le genre. [...] Et elle sort un rapport, qu'on lit... Et moi, je dis : « Non, je ne peux pas, je ne le signe pas ! Alors soit on le modifie... ». Alors je lui envoie un message, en lui disant : « Ecoute Marie-Jo, soit on modifie... ». [...] « Ou alors, on a le droit de mettre à la fin [...] un ajour, on peut écrire ce qu'on veut, en disant « Je ne suis pas d'accord avec ça » ? » On lui en a tellement supprimé qu'il n'est jamais paru ! »

[Entretien avec Catherine Coutelle, membre socialiste de la Délégation de 2007 à 2012, Paris, 18 novembre 2019]

Le rapport ne figure pas parmi ceux adoptés par la Délégation, mais ne semble en réalité pas avoir été rejeté non plus : le vote en est repoussé le jour où il est présenté et que des oppositions s'expriment, et il n'est simplement pas mis aux voix par la suite. Lors de la

⁵¹¹ L'intérêt des médias pour ces réunions est en effet – et de manière assez compréhensible – plutôt faible, mais au-delà de ça, les réunions de la Délégation ne sont pas filmées systématiquement avant 2017, contrairement aux réunions de commissions qui le sont régulièrement à partir de 2007, et systématiquement à partir de 2014.

⁵¹² Voir chapitre 2.

⁵¹³ L'idée que les réunions en petit comité favorisent des dialogues consensuels est ainsi fréquemment mise en avant dans les travaux de *legislative studies* : par exemple, Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven et London, Yale University Press, 1971, p. 37 ; Mats Sjöblin, *Coalition Politics and Parliamentary Power*, Lund, Lund University Press, 1993, p. 132 ; Clément Viktorovitch, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *art. cit.*, p. 102-103.

séance qui tire le bilan de la législature, on peut lire de la part de Marie-Jo Zimmermann que « *la Délégation n'a pas voulu prendre parti pour ou contre cette démarche* », ce qui tend à confirmer l'idée que le conflit ouvert et affiché est évité dans la mesure du possible, même avec l'opposition⁵¹⁴.

Si l'on compare ce fonctionnement à celui d'une commission permanente, la différence est assez frappante. Les commissions sont en effet des espaces dans lesquels la discipline partisane s'exerce quasiment au même titre que dans l'hémicycle, surtout dans les années les plus récentes. Les *whips* de chaque groupe s'assurent que les parlementaires suivent l'avis de leur groupe politique, et si une forme de consensus est parfois atteinte sur des textes particuliers ou des mesures spécifiques, il s'agit de l'exception davantage que de la règle, et rarement d'un objectif activement recherché. Clément Viktorovitch le constate par exemple dans son ethnographie d'une commission permanente en 2009-2010 :

« *[La] commission a fonctionné sur un mode strictement compétitif. Les députés y ont suivi sans restriction la position de leur groupe parlementaire, aboutissant à un débat où les élus de la majorité soutenaient toutes les dispositions principales du projet de loi, tandis que les parlementaires de l'opposition les contestaient vivement. Le rôle de la commission s'est ainsi borné, fondamentalement, à enregistrer les rapports de forces préexistants. Mais au-delà même de cette dynamique compétitive, les échanges dans ces réunions ont parfois relevé d'une véritable violence discursive.* »⁵¹⁵

On trouve par ailleurs à la Délégation quelques exemples, bien que cela reste ponctuel, de rapports confiés à des membres de l'opposition, et ensuite adoptés comme étant les rapports de la Délégation en son entier, comme c'est le cas par exemple en 2010 sur le rapport rédigé par Pascale Crozon, députée socialiste, sur la proposition de loi visant à renforcer l'exigence de parité des candidatures aux élections législatives⁵¹⁶. Par ailleurs, les cas de travaux menés par des binômes issus conjointement de la droite et de la gauche sont fréquents, notamment parmi les initiatives les plus importantes de la Délégation, et sont toujours rappelés par leurs membres avec beaucoup de compliments, de respect et d'enthousiasme⁵¹⁷.

⁵¹⁴ Voir le compte-rendu n°19 de la séance du 6 mars 2012 de la Délégation. De manière similaire, la même question est évoquée au Sénat comme étant problématique, et de nature à remettre en question, de manière inconfortable, le consensus de la Délégation, notamment dans l'entretien avec Patrice Gélard, sénateur UMP-LR membre de la Délégation de 1999 à 2014, 30 novembre 2018, Sainte Adresse.

⁵¹⁵ Clément Viktorovitch, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *art. cit.*, p. 96.

⁵¹⁶ Rapport d'information n°2507 du 11 mai 2010 rédigé au nom de la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale.

⁵¹⁷ On en a déjà évoqué certains en chapitre 2, on se permet ici d'apporter de nouveaux extraits

« Quand on a voté cette loi [sur les violences conjugales] le 29 juin [2010], Danielle [Bousquet, députée socialiste] est venue me voir peu de temps après en me disant... On avait fait une petite fête pour s'auto-congratuler ! Et elle m'avait dit : « Bon... Maintenant on s'attaque à la prostitution ? », et je lui ai dit : « Eh ben on y va ! ». Et dans le même esprit, on s'est attaqués à la prostitution. »

[Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Combs-la-Ville, 29 janvier 2020]

« Sur la loi prostitution, moi j'ai travaillé avec Guy Geoffroy [UMP] qui était un Républicain, et on n'avait pas l'ombre d'une feuille de papier de cigarette entre nous sur la manière d'appréhender cette loi ! Et sur tout le reste, il n'y avait rien quoi. Vraiment on se serait tués, mais là-dessus : rien. »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

« J'avais pris Danielle Bousquet avec moi, parce que dans ces cas-là, quand on allait au combat, on y allait toutes les deux hein ! Quand c'était la gauche, elle me prenait avec, et quand c'était la droite elle venait avec. »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, membre UMP-LR de la Délégation de 1999 à 2017, Paris, 26 novembre 2019]

La Délégation, en tant que structure institutionnelle, favorise donc de multiples manières le travail transpartisan de ses membres. Or, si cette modalité de travail apparaît comme la plus adaptée, en pratique, au format de la Délégation, elle constitue néanmoins une déviation par rapport à la norme du travail à l'Assemblée nationale, qui s'effectue d'abord et avant tout sur des bases partisans. Les membres de la Délégation se trouvent donc face à la nécessité de justifier leur travail, en invoquant l'idée que les questions d'égalité de genre seraient politiquement consensuelles, et situées à part des autres questions politiques.

B – Un consensus performatif

On retrouve fréquemment l'idée – en entretien comme dans les comptes-rendus de débat dans l'hémicycle dans la bouche des membres de la Délégation – que les droits des femmes seraient des questions consensuelles, presque non-politiques, sous prétexte qu'aucun parti politique ne saurait se revendiquer, depuis ces vingt dernières années, comme étant opposé à l'égalité de tous indépendamment de son sexe. Ce discours ne se retrouve pas seulement au Parlement français. Il est largement partagé au contraire, et c'est bien la

d'entretien allant dans le même sens.

raison pour laquelle il peut s'établir. A l'international par exemple, l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment l'égalité salariale, est un principe de l'Union européenne dès l'adoption du Traité de Rome en 1957. L'adoption, à l'unanimité des membres des Nations Unies, du plan d'action issu de la Conférence internationale de Pékin en 1995 est aussi un symbole de cette consensualité de la question de l'égalité. De fait, ce fonctionnement sur une base supposément consensuelle fait partie des caractères que l'on retrouve fréquemment dans les arènes parlementaires dédiées aux droits des femmes⁵¹⁸. Cependant, l'idée communément admise selon laquelle ces questions seraient au-delà des conflits partisans doit être déconstruite.

Les questions liées aux droits des femmes sont-elles, par nature, située en dehors des clivages politiques traditionnels ? L'absence de comparaison dans ce travail nous empêche de trancher avec certitude. Néanmoins, il nous semble pouvoir argumenter que ce n'est pas le cas : les questions d'égalité des sexes apparaissent comme transpartisanes parce qu'elles sont construites comme telles par le discours des acteurs, qui trouvent un intérêt plus grand à tenir un tel discours qu'à mettre en scène la compétition politique sur ce sujet particulier. L'argument rhétorique souvent mis en avant consistant à dire que « personne ne saurait être contre l'égalité » ne tient pas à l'examen, en ce qu'il pourrait être appliqué à toutes les questions : personne ne saurait être « pour » la pauvreté, pourtant les oppositions sur les politiques économiques sont très partisans, de même que personne ne saurait être « pour » la destruction des écosystèmes qui permettent la survie de l'humanité, sans que l'écologie ne soit pour autant devenue une question consensuelle. Dans la plupart des autres cas, les oppositions politiques tiennent, non pas à la remise en cause de grands objectifs d'égalité, de stabilité et de bonheur à peu près partagés, mais à la discussion sur les manières d'atteindre ces objectifs, et à l'ordre de leurs priorités.

Par ailleurs, lorsque l'on observe le reste de l'hémicycle, on trouve peu de preuves pour soutenir l'idée que l'égalité des sexes serait un sujet transpartisan – dans le sens qu'il n'y aurait pas ou peu de différences entre les positions des groupes politiques. On a déjà eu l'occasion de souligner plus haut les critiques, parfois virulentes, auxquelles s'exposent les parlementaires de droite qui s'investissent dans la Délégation aux droits des femmes et sont perçus comme voulant s'investir dans un « sujet de gauche » par exemple⁵¹⁹. Les actions des acteurs révèlent par ailleurs parfois que leurs anticipations du jeu parlementaire, à rebours des discours qu'ils tiennent, se fondent aussi sur la perception de différences partisans

⁵¹⁸ Ainsi que le rappellent Marian Sawyer et Alice Turner, « Specialised Parliamentary Bodies », *art. cit.*, p. 766 par exemple.

⁵¹⁹ Voir chapitre 2.

quant à la sensibilité à divers sujets. On peut par exemple citer l'exemple de Marie-Jo Zimmermann qui, lors du débat sur le projet de loi à l'égalité réelle de 2014, exprime ainsi sa frustration de voir une recommandation historique de la Délégation rejetée lors de la séance, expliquant qu'elle a inclus ces recommandations dans son rapport sous la majorité de droite précédente en espérant qu'elles seraient reprises, non pas par son groupe, mais par un futur gouvernement socialiste, perçu comme plus ouvert à cette idée. La déclaration fait alors réagir une députée socialiste, qui lui propose, non sans ironie, de rejoindre le Parti Socialiste puisqu'elle le pense plus proche des idées qu'elle défend.

« Mme Marie-Jo Zimmermann [UMP] : Au fil des années, la délégation aux droits des femmes a reçu⁵²⁰ de nombreuses recommandations [...] Ma fierté a été d'inclure ces recommandations dans nos rapports, à tout le moins, en me disant que le gouvernement socialiste à venir en tiendrait compte. »

Mme Axelle Lemaire [PS] : Venez donc chez nous ! Il y a une place libre à côté de moi !

[Extrait du compte-rendu de la deuxième séance du 20 janvier 2014]

Par ailleurs, les aveux par les députés des mesures qui ont dû être abandonnées, pour justement préserver le consensus et éviter de créer une opposition franche, sont autant d'indices des limites importantes qui encadrent en réalité les prises de décisions sur ces questions, qui n'apparaissent alors pas moins politiques que les autres.

« Je me souviens de la séance du 29 juin [2010], au cours de laquelle on a voté le texte [de la proposition de loi violences], nous l'avons fait en conscience, en responsabilité, sachant qu'il faudrait abandonner quelques modifications complémentaires à la marge. [...] Il y a eu une vraie conscience que certes, il y avait encore des choses qui pouvaient être améliorées – elles l'ont été d'ailleurs depuis – mais que l'essentiel, nous le tenions, et qu'il fallait le voter dans un bel élan républicain ! Et c'est ce qui a été le cas. Ces deux lois ont été des lois de belle ambition républicaine, vraiment. Vraiment. »

[Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Combs-la-Ville, 29 janvier 2020]

L'anticipation du conflit par les acteurs se voit également dans les sujets qu'ils acceptent ou non de prendre en charge. On a pu l'évoquer au chapitre précédent, les travaux de la Délégation aux droits des femmes ne représentent pas les intérêts de toutes les femmes. Les problématiques de l'homoparentalité, de la transidentité ou de la position

⁵²⁰ Tel quel dans le compte-rendu : cette mention fait écho à ce que l'on a pu développer dans le chapitre précédent, et notamment l'idée que la Délégation agit comme une courroie de transmission entre des acteurs extérieurs au Parlement et les décideurs politiques.

spécifiques des femmes racisées, des femmes musulmanes... ne sont pas prises en compte. C'est lié, et on l'a dit, au profil de ces parlementaires, qui sont finalement rarement directement des militantes féministes, et qui ont tendance à recevoir des associations qui leur ressemblent. Mais certaines de ces questions auraient pu l'être : Pascale Crozon par exemple, très engagée dans la Délégation, est notamment aussi spécialiste des questions d'immigration, mais aussi d'intersexuation, les députées socialistes de la XIV^{ème} législature sont pour la plupart très convaincues de l'ouverture du mariage aux couples de mêmes sexes, auquel la question de la PMA pour les femmes lesbiennes devait initialement être accolée, Marie-Jo Zimmermann voulait traiter de la question des études de genre... Bien que cela ne soit pas invoqué explicitement, on peut faire l'hypothèse ici que ces thématiques auraient plus de mal à bénéficier d'un consensus transpartisan : elles sont donc mises de côté. Jennifer Piscopo constate un phénomène similaire en comparant des organes parlementaires consacrés aux droits des femmes au Mexique et en Argentine : si, en Argentine, la règle de la majorité l'emporte et permet des changements substantiels de politique, au Mexique, où le consensus est officieusement recherché, les recommandations se concentrent « *uniquement sur les aspects des droits des femmes qui jouissent d'un support multi-partisan* »⁵²¹. En ce sens, « *plus une institution consacrée aux droits des femmes est « forte », plus elle est collaborative, et plus elle est collaborative, moins elle est progressiste* »⁵²².

Preuve enfin que le fonctionnement transpartisan de la Délégation tient davantage à l'invisibilité relative de ses travaux qu'à une volonté globale des groupes parlementaires d'investir ces sujets différemment : certains enquêtés évoquent le retour des membres non investis de la Délégation dans les réunions lorsque, sur des textes importants, les groupes parlementaires prennent la mesure de la nécessité de discipliner aussi les réunions de la Délégation. De manière générale, les groupes ne sont pas évoqués comme des soutiens enthousiastes de ces comportements transpartisans :

« Oui, c'était souvent moins clivé... Après quand il y avait des sujets comme les retraites, les groupes faisaient quand même leur boulot !

Qu° : Au sein de la Délégation aussi ?

*Réponse : En gros, si les groupes se rendaient compte d'un sujet chaud, d'un coup les parlementaires qui venaient étaient... *inachevé* »*

⁵²¹ Jennifer M. Piscopo, « Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy », *art. cit.*, p. 23. Traduction personnelle, en anglais : « *One outcome of cooperation and consensus has been female legislators' conscious decision to focus only on those women's interests that enjoy multi-party support* ».

⁵²² *Ibid.*, p. 5. Traduction personnelle, en anglais : « *The "stronger" the women-specific institution, the more collaborative, and the more collaborative, the less progressive* ».

[Entretien avec Danièle Pourtaud, vice-présidente socialiste de la Délégation sénatoriale de 1999 à 2004, 5 novembre 2018, Paris]

« On [les députées socialistes de la Délégation] votait les amendements que [Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la Délégation] proposait. Alors on n'a pas le droit, parce que... Enfin ce n'est pas qu'on n'a pas le droit dans l'Assemblée, c'est les partis qui n'aimaient pas ça, mais on déposait le même amendement et on votait le sien pour le faire passer. »

[Entretien avec Catherine Coutelle, membre socialiste de la Délégation de 2007 à 2017, 18 novembre 2019, Paris]

Dans les exemples qui suivent dans cette section, seuls les membres de la Délégation ou presque semblent agir en fonction de cette idée que ces questions sont transpartisanes, leurs collègues continuant de se plier au contraire pour la plupart à une discipline contre laquelle la Délégation s'inscrit en faux. La description des sujets liés à l'égalité femmes-hommes comme des sujets transpartisans ne semblent donc pas décrire une réalité factuelle, mais davantage constituer une suite de déclarations performatives : parce que certains présentent ces sujets comme transpartisans, ils contribuent à créer une manière transpartisane de les aborder, qui autorise les membres de la Délégation à agir comme ils agissent, et légitime leur action. Autrement dit, le consensus n'est pas une donnée pré-existante, qui permet à la Délégation de travailler de manière transpartisane : au contraire, le discours consensuel est une conséquence de l'action collective des membres de la Délégation, qui construisent cette réalité par leur travail en commun. On assiste là moins à une stratégie qu'à une croyance, forgée par l'expérience particulière de la Délégation, mais qui a des conséquences sur le reste de l'hémicycle.

Car en décrivant les travaux de la Délégation comme consensuels, ses membres ne se contentent pas de s'autoriser à travailler de manière transpartisane : ils construisent également la position de la Délégation comme celle étant susceptible de réunir par nature le consensus, ce qui justifie alors de rompre systématiquement les rangs de la discipline partisane pour la rejoindre.

Encadré 19 : L'effacement des considérations partisanes au profit d'une solidarité de genre

?

La volonté de travailler de manière transpartisane et plus collaborative que ce qui est habituellement visible dans l'arène parlementaire peut-elle être liée au pourcentage

particulièrement élevé de femmes députées parmi les membres de la Délégation ? Dans certains entretiens, cette hypothèse est parfois avancée directement comme un facteur explicatif de l'ambiance de travail particulière de la Délégation : les femmes parlementaires joueraient simplement plus collectif. Dans d'autres, si la spécificité des femmes n'est pas avancée, c'est l'incompréhension « des hommes » présentés comme un groupe monolithique qui tend à faire penser en creux que les femmes, elles, sont des partenaires de travail plus efficaces.

« Quitte à être des cinglées hystériques, autant être plusieurs. Autant le faire collectivement. [...] Prendre en charge les amendements, c'est aussi une manière de soutenir et de faire un truc collectif, c'était important. [...] Je l'ai ressenti, c'était vraiment un travail qui était collaboratif... Sans rentrer dans les clichés des femmes en politique : les femmes font des débats collectifs. C'est pas chacun pour sa pomme, « Je veux me montrer, je veux montrer à mes électeurs que je suis là, coucou », c'est vraiment on fait un truc, on partage, on discute, on se répartit les tâches etc. C'est vraiment hyper important, et malheureusement, on ne le retrouve qu'avec des femmes, des femmes qui sont en plus engagées etc. »

[Entretien avec Hannah, collaboratrice d'une députée socialiste, Paris, 3 mars 2014]

« J'ai mis du temps à le croire mais je pense vraiment qu'une femme a un autre rapport au pouvoir, un autre rapport à l'exercice du mandat politique. Les hommes ont peur qu'à un moment donné, si les femmes intègrent trop le cercle politique, il y ait une autre façon de faire de la politique. Je crois que les femmes ont également une volonté de persuasion qui est peut-être plus forte et une volonté de persuasion avec simplement des paroles, des armes infatigables de combat »

[Extrait de l'entretien entre Maire-Jo Zimmermann et Janine Mossuz-Lavau, *ibid*, 2012]

S'il n'est évidemment pas question d'imputer cette organisation du travail directement à une appartenance de genre, ce qui serait extrêmement simplificateur⁵²³, il n'est pas impossible que ce facteur puisse entrer en compte ici. Le rapport de force institutionnel très défavorable aux femmes au sein du Parlement, qui les maintient tendanciellement dans des positions de prestige moindres⁵²⁴, pousserait ces dernières à davantage collaborer pour compenser ce handicap de départ, et rebattrait ainsi, au moins momentanément, les cartes du jeu parlementaire traditionnel.

Si la plupart des initiatives de la Délégation, on l'a dit, sont le fait d'une coopération féminine, on assiste également ponctuellement à des appels explicites à cette « solidarité féminine » jusque dans l'hémicycle. L'un des exemples marquants est sans doute celui du

⁵²³ La manière dont ces facteurs s'articulent ont largement été discutés par Barbara Romagnan, *Les femmes font-elles de la politique autrement ?*, Université Lumières Lyon 2, Thèse de science politique soutenue en décembre 2003, 410 pages.

⁵²⁴ Voir Catherine Achin et Delphine Gardey, « Genre et Parlements », in Olivier Rozenberg et Éric Thiers, *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 575-606.

discours prononcé par une députée socialiste lors des débats portant sur l'adoption de la loi Ameline de 2006, dans lequel elle explique que certains amendements proposés collectivement et de manière transpartisane par les membres de la Délégation ont été votés par les femmes mais rejetés par les hommes – majoritaires – au niveau de l'examen en commission. Elle en appelle alors directement à la ministre, non pas en tant que ministre mais en tant que femme, pour rétablir ces amendements en leur donnant un avis favorable.

« **Mme Danièle Hoffman-Rispal [SRC]** : Madame la ministre, [...] permettez donc à notre assemblée d'enrichir ce projet de loi adopté par le Conseil des ministres, comme l'a fait la semaine dernière la commission des affaires sociales [...] [grâce à des] amendements présentés par Mme Zimmermann [UMP] avec la contribution de Mme de Panafieu [UMP] et cosignés par toutes les femmes qui étaient présentes. Je précise, madame la ministre, que les femmes les ont votés, mais que les hommes les ont refusés. Est-ce une coïncidence ? [...] C'est peut-être mon interprétation, mais ce vote est une réalité dont nous avons toutes pris acte ! Madame la ministre, tous ces amendements cosignés et votés par l'ensemble des femmes présentes en commission vont enrichir le texte. Il serait souhaitable que vous leur apportiez votre soutien. Nous avons toutes contribué à leur élaboration avec la présidente de la délégation aux droits des femmes, et nous souhaitons qu'ils soient adoptés. »

[Compte-rendu de séance du mardi 10 mai 2005, troisième séance]

Dans un contexte national et institutionnel très différent, Hardy Mohammed fait, et confirme, l'hypothèse d'une spécificité des questions impliquant une majorité de femmes députées. Il observe en effet, au sein du Parlement régional du Kurdistan d'Irak, ce qu'il appelle une « solidarité de genre » : les députés, généralement femmes, participant aux travaux de la commission des femmes travaillent dans un contexte de consensus transpartisan très fort et unique en son genre dans cette institution. Il en conclut que « *l'engagement des femmes s'inscrit dans la dynamique institutionnelle et contribue à renforcer l'ordre parlementaire au détriment de l'ordre partisan* »⁵²⁵.

C – La position de la Délégation comme boussole de la « bonne » position consensuelle

Le fait de présenter les questions liées aux droits des femmes comme des questions consensuelles permet donc aux membres de la Délégation de justifier *a posteriori* le fait que la Délégation fonctionne de manière transpartisane. Mais ce n'est pas le seul effet : en plaçant la position de la Délégation comme consensuelle, et donc comme raisonnable, ils procèdent à un véritable recadrage cognitif, et redéfinissent les frontières de la discipline partisane. De fait, les exemples ne manquent pas de cas dans lesquels les membres de la Délégation affichent, sur ces questions, leur désaccord d'avec le reste de leur groupe, quitte

⁵²⁵ Hardy Mohammed, *L'Invention d'un Parlement*, op. cit. p. 334.

à apparaître isolés face à la majorité de leurs collègues, mais sans recevoir de sanctions pour ces comportements, y compris de sanctions symboliques. Si le comportement est souvent discret, ils vont parfois au contraire jusqu'à argumenter publiquement que ce sont eux qui suivent la règle du jeu parlementaire, et leurs collègues qui, par leur opposition, ruinent une parfaite occasion de consensus.

Encadré 20 : L'analyse des scrutins publics, les limites d'un outil méthodologique classique

Lorsqu'il s'agit de mesurer le degré de cohésion partisane au Parlement, la littérature des *legislative studies* laisse souvent la part belle aux analyses de scrutins publics, appelés « roll-call votes ». L'idée est qu'il suffirait d'analyser les résultats nominatifs des scrutins sur les différentes lois et amendements pour pouvoir connaître les préférences de chaque député en matière de politiques publiques. De nombreux travaux qui utilisent ces données les utilisent en supposant que les votes des parlementaires auraient été les mêmes s'ils n'avaient pas été enregistrés, ce qui leur permet de construire des modèles d'analyse spatiales très généraux des législatures concernées⁵²⁶.

Mais ce présupposé pose de nombreux problèmes méthodologiques, notamment dans un système comme la France où le vote s'effectue le plus souvent à main levée, ainsi que le prévoit l'article 64 du règlement de l'Assemblée nationale⁵²⁷. Le scrutin public – et donc enregistré – n'intervient dans le cadre du vote des lois ordinaires que sur demande du gouvernement, de la commission saisie au fond, ou du président d'un groupe politique⁵²⁸. La première conséquence est donc qu'il y a de nombreux votes, sur des amendements mais également sur des textes entiers, qui se font sans qu'il ne soit possible de connaître la position individuelle d'un parlementaire, rendant alors difficile le repérage de tendances de vote chez tel ou tel individu.

Mais les limites ne s'arrêtent pas là. Cet outil, d'exception, est alors principalement utilisé dans deux situations : soit lorsque la majorité semble incertaine, pour s'assurer du résultat, soit pour donner de la solennité et de la publicité à un vote considéré par certains comme particulièrement symbolique pour une raison ou une autre. Dans les deux cas, il s'agit de configurations dans lesquelles on peut supposer que la défection à la position majoritaire du groupe est plus coûteuse que dans d'autres situations. Par ailleurs, le fait que la position individuelle de chacun soit publicisée rend également la séparation du groupe plus radicale que sur un scrutin simple à main levée. Les scrutins publics, s'ils sont en effet un moyen simple d'avoir accès aux votes de tous les parlementaires à un moment spécifique, sont également probablement les moments où la discipline partisane s'applique avec le plus de

⁵²⁶ Pour un développement sur l'état du champ des *legislative studies* sur ce plan, voir par exemple Royce Carroll et Keith T. Poole, « Roll-Call Analysis and the Study of Legislatures », in Shane Martin, Thomas Saalfeld, et Kaare W. Strøm (dir.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 103-126.

⁵²⁷ Article 64, §1 : « L'Assemblée vote normalement à main levée en toutes matières, sauf pour les nominations personnelles. »

⁵²⁸ Ainsi que le précise l'article 65 du règlement de l'Assemblée.

force. On peut également faire l'hypothèse que certains de ces scrutins sont demandés spécifiquement dans le but de rendre tout vote contraire à la position du groupe plus coûteux, et donc comme outil même de la discipline partisane. C'est en tout cas ce que repère Simon Hug dans le cadre du Parlement européen. D'après lui en effet, si la publicité du scrutin en elle-même n'augmente pas la discipline partisane au sein du Parlement européen, lorsque ces scrutins sont demandés spécifiquement par les groupes politiques, ils ont pour effet – tout à fait voulu – de discipliner les groupes, car ils sont alors utilisés par les groupes comme des outils de pression⁵²⁹.

De fait, trois conclusions sont alors à tirer pour notre analyse. Tout d'abord, les votes différant de la position majoritaire du groupe dans des scrutins publics qui seront analysés ci-dessous doivent être analysés comme des divergences *a fortiori*, exprimées dans un contexte qui ne s'y prête pas à première vue. Par ailleurs, considérant les difficultés, les abstentions – quand l'abstention n'est pas la position majoritaire soutenue par le groupe politique – doivent également être analysées comme des marqueurs d'une différenciation, bien que plus discrète, d'avec son groupe politique. Enfin, les scrutins publics ne peuvent être la seule source de l'analyse : les doutes exprimés dans l'hémicycle et retranscrits dans les comptes-rendus nous informent également sur des oppositions publiques à la position du groupe politique, dans un format plus classique que celui du scrutin public.

C'est ainsi le cas sur des propositions de lois de l'opposition. Par principe mathématiquement rejetées le plus souvent, les propositions de loi émises par des parlementaires de l'opposition servent plus fréquemment à afficher la position d'un groupe sur un sujet, et à éventuellement mettre le parti du gouvernement en difficulté, qu'à réellement modifier les politiques publiques sur une question. Elles constituent, davantage encore que les débats sur des projets de loi, des moments de mise en scène politique pour les différents groupes. Néanmoins, on trouve des exemples, sur les sujets liés à l'égalité des sexes, de votes de députés de la majorité membres de la Délégation en faveur de propositions de l'opposition.

On peut prendre par exemple le cas de la proposition de loi modifiant le délai de prescription de l'action publique des agressions sexuelles, déposée par des parlementaires de l'UDI au Sénat en 2014 – avec comme premières signataires deux membres de la Délégation aux droits des femmes du Sénat – et visant à faire démarrer le délai de prescription en cas d'agression sexuelle sur un mineur, non plus à la majorité, mais au moment où la victime est en capacité de se souvenir de l'agression, et est donc en mesure de porter plainte. C'est le mécanisme controversé de l'amnésie traumatique⁵³⁰ qui est alors

⁵²⁹ Voir Simon Hug, « Party Pressure in the European Parliament », *European Union Politics*, 2016, Vol. 17(2), p. 201–218.

⁵³⁰ La question est particulièrement portée par certains acteurs associatifs, notamment l'association

en jeu. Facilement adoptée au Sénat, la proposition est transmise à l'Assemblée, où c'est Sonia Lagarde, membre de la Délégation aux droits des femmes pour l'UDI qui en est la rapporteure. Guy Geoffroy, membre de la Délégation aux droits des femmes également, en a la charge pour le groupe UMP. Tous deux soutiennent ardemment la proposition. Le débat pendant lequel le groupe socialiste s'oppose aux deux groupes de droite – avec pour principal argument une anti-constitutionalité anticipée – est intense. Le groupe socialiste, pourtant majoritaire à l'Assemblée nationale, est mis en minorité sur l'adoption d'une motion de rejet préalable, puis sur un amendement⁵³¹. Lors du scrutin public portant sur l'adoption de la proposition quelques jours plus tard, la proposition est largement rejetée, en raison du vote massivement négatif des députés socialistes. Parmi les quelques voix socialistes qui s'expriment favorablement, ou s'abstiennent, on retrouve Catherine Coutelle, présidente de la Délégation aux droits des femmes, mais également Maud Olivier ou Pascale Crozon⁵³², dont on a eu l'occasion de parler plus tôt. Sans qu'elles aient pris la parole pour exprimer leur désaccord, leur vote leur permet de témoigner *a minima* une forme de solidarité avec leurs collègues de la Délégation et de soutien à leur initiative.

D'autres exemples peuvent être trouvés à propos de configurations différentes. Lorsqu'en 2011, les députés socialistes déposent une proposition de loi tendant à lutter contre la précarité professionnelle des femmes, en invoquant par ailleurs tirer les leçons des rapports sur la question écrits par Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la délégation, celle-ci est aussi largement rejetée par le groupe UMP. L'analyse du scrutin public montre néanmoins que trois députés UMP votent en faveur de la proposition de loi, ou s'abstiennent. Parmi ces derniers, Marie-Jo Zimmermann et Brigitte Barèges, membres de la Délégation aux droits des femmes⁵³³.

S'il s'agit là de marques de soutien relativement discrètes, on en trouve néanmoins au moins autant, sinon plus, dans le cadre de lois plus médiatisées, et portées par la majorité. Le soutien des députés de l'opposition à la majorité, voire directement au gouvernement dans certains cas, est alors particulièrement visible. On pense ainsi, par exemple, au cas de

Mémoire traumatique et Victimologie, dont les membres apparaissent comme des soutiens ponctuels de la Délégation aux droits des femmes – on les a par exemple évoqués dans le chapitre précédent, comme des signataires de la tribune des médecins sur la prostitution. Pour une évaluation scientifique de ce mécanisme, voir les travaux du psychologue Olivier Dodier, par exemple Olivier Dodier et Frédéric Tomas, « When psychological science fails to be heard: The lack of evidence-based arguments in a ministerial report on child sexual abuse », *Psychiatry, psychology and law*, 26(3), p. 385-395.

⁵³¹ Voir le compte-rendu de la séance du 27 novembre 2014.

⁵³² Scrutin public n°982 sur la proposition de loi modifiant le délai de prescription de l'action publique des agressions sexuelles, le 2 décembre 2014.

⁵³³ Scrutin public n°821 sur l'ensemble de la proposition de loi tendant à lutter contre la précarité professionnelle des femmes, le 22 novembre 2011.

la proposition de loi socialiste renforçant la lutte contre le système prostitutionnel. Lors de son premier passage devant l'Assemblée, à l'hiver 2013, la proposition est massivement votée par le groupe socialiste, et rejetée par le groupe UMP⁵³⁴. Néanmoins, parmi les votes favorables et les abstentions du groupe UMP, on retrouve une partie des membres et anciens membres de la Délégation : Guy Geoffroy, Nicole Ameline, Françoise Guégot, Marie-Jo Zimmermann, Dominique Nachury, Geneviève Lévy, Arlette Grosskost⁵³⁵... Une partie des mêmes noms se retrouvent parmi les votes favorables au projet de loi pour l'égalité entre les hommes et les femmes du gouvernement socialiste en 2014, alors que le groupe UMP avait décidé de tenir une position d'abstention : Guy Geoffroy, Nicole Ameline, Françoise Guégot, Marie-Jo Zimmermann⁵³⁶ apparaissent de nouveau comme des députés qui votent en dehors de la norme du groupe. Ce sont les mêmes, avec Claude Greff – également membre de la Délégation – qui voteront, lors de la même discussion, contre l'amendement d'un de leurs collègues visant au déremboursement par la Sécurité sociale du recours à l'interruption volontaire de grossesse⁵³⁷.

Au-delà des votes, les prises de parole contre la position majoritaire du groupe se retrouvent également fréquemment, au moins dans les rangs de l'UMP – le groupe socialiste à l'Assemblée ayant, historiquement, une culture de la discipline partisane plus forte et permettant moins de latitude à ses membres⁵³⁸. Par ailleurs, le soutien du groupe socialiste dans sa majorité ou son intégralité est plus souvent acquis à la majorité UMP lors de ses initiatives en faveur de l'égalité des sexes que l'inverse, ce qui réduit le nombre d'occasions où les membres socialistes de la Délégation ont besoin de se différencier de leur groupe sur ce point. L'exemple le plus frappant des années récentes, car probablement le plus vocal, se retrouve lors du débat portant sur le projet de loi pour l'égalité entre les hommes et les femmes, débattu en 2014, et plus spécifiquement sur l'article 5 quinquies C du projet, portant sur la suppression de la notion de « détresse » dans le recours à l'interruption volontaire de grossesse.

Lors de la première lecture du texte à l'Assemblée nationale, en commission puis surtout en séance publique, l'adoption de cet article donne lieu à un débat très intense. La plupart des orateurs de l'UMP, et une partie de l'UDI, dans une posture de rejet de l'article,

⁵³⁴ On aura l'occasion d'analyser par la suite plus en détail les ressorts de ce vote particulier.

⁵³⁵ Scrutin public n°738 sur l'ensemble de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, le 4 décembre 2013.

⁵³⁶ Scrutin public n°773 sur l'ensemble du projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, le 28 janvier 2014.

⁵³⁷ Scrutin public n°767 sur l'amendement n° 224 de M. Poisson après l'article 5 quinquies C du projet de loi adopté par le Sénat, pour l'égalité entre les femmes et les hommes, le 21 janvier 2014.

⁵³⁸ Voir Damien Lecomte, *L'abdication du Parlement*, *op. cit.*

arguant que son adoption ouvrirait la porte à une augmentation – perçue comme nécessairement néfaste – du nombre de recours à l’avortement. Une fois de plus, les membres de la Délégation issues de ces groupes vont prendre la parole à tour de rôle, pour se désolidariser publiquement de leurs collègues, et affirmer leur soutien à la version du texte défendue par les socialistes. Ces prises de position sont accompagnées, le plus souvent, de marques de respect pour les membres de leurs groupes et de témoignages de loyauté et d’invitations au calme. L’objectif est à la fois de limiter l’impact perçu de la transgression, mais également de renforcer l’idée qu’il s’agit de sujets de consensus, et que ce sont les autres membres du groupe qui rompent ce consensus virtuel en témoignant ainsi de leur opposition à la mesure socialiste. Elles n’en demeurent pas moins, sans équivoque, opposées à la position majoritaire de leur groupe :

Nicole Ameline [UMP] : « *Le moment est venu de faire confiance aux femmes, de leur donner les moyens d’exercer ce droit élémentaire, cette liberté fondamentale qu’est le recours à l’IVG. Le curseur des droits des femmes, c’est en effet la liberté de décider, de choisir sa vie, d’exercer sa responsabilité. L’héritage de Simone Veil est celui-là, celui du courage, de la volonté et de la responsabilité. [...] Je souhaite donc, avec une certaine gravité, que nous retrouvions un certain apaisement dans un débat qui doit être responsable, car partout dans le monde les femmes observent ce qui se passe dans cet hémicycle. Sur tous ces bancs, nous menons le combat pour l’égalité : ce combat doit, ce soir, être une victoire commune.* » [...]

Françoise Guégot [UMP – Porte-parole] : « *Vous l’aurez compris, mes chers collègues, je m’exprimerai en mon nom personnel, même si je suis le porte-parole de mon groupe [...]. Je dis très amicalement aux collègues de mon groupe que je suis députée depuis 2007 et qu’il me semble que nous avons, à de nombreuses reprises, procédé à des toilettages de textes et que la loi Veil, qui date de 1975, c’est-à-dire bientôt quarante ans, a d’ailleurs elle-même été toilettée, y compris sur les délais. Il n’y a donc rien d’extraordinaire à vouloir faire quelques corrections [...] quand il s’agit de défendre la responsabilité et la conscience des femmes. Vous me trouverez toujours, sur de tels sujets, aux côtés de ceux qui défendent à ce titre l’égalité entre les hommes et les femmes.* »

Sonia Lagarde [UDI – Porte-parole] : *En tant que femme, on peut et on doit comprendre le sens de cet amendement qui, finalement, ne fait qu’offrir aux femmes la liberté la plus fondamentale : celle de disposer librement de leur corps. [...] Je m’opposerai en tant que femme aux amendements de suppression de l’article 5 quinquies C de ce projet de loi.*

[Extraits du compte-rendu de la 2^{ème} séance publique du mardi 21 janvier 2014]

En entretien, Françoise Guégot raconte aussi l’embarras qui a été le sien dans cette situation, de devoir s’opposer à des collègues de son propre groupe avec qui elle partage d’autres positions idéologiques, alors qu’elle était porte-parole désignée sur le texte, et

devait donc défendre la position du groupe majoritaire qui n'était pas la sienne. Elle évoque d'ailleurs par la suite des collègues qui « chahutent » en interne ce genre de points de vue divergents, donnant l'exemple des parlementaires de l'UMP favorables à l'ouverture du mariage aux couples de même sexe, mettant en lumière une forme de pression sociale à se conformer à la vision majoritaire – sans toutefois que cela ne s'accompagne de sanctions disciplinaires formelles au sein du groupe :

« Je pense à un autre texte qui était aussi sur la partie, avec l'IVG là, les modifications... C'était... On s'est retrouvées un jour en commission avec Marie-Jo Zimmermann, on s'est senties un peu... Un grand moment de solitude ! Avec nos collègues des Républicains qui étaient notamment très limites... Parce qu'en dehors de ça c'est quelqu'un de très bien et que j'apprécie énormément, c'est un de mes copains, [X], et mon collègue de Normandie [Y], qui ont été d'une violence mais... Et donc voilà, nous avec Marie-Jo, on a été obligées de vraiment se désolidariser, parce que nous on l'a voté d'ailleurs, on était d'accord, moi j'ai toujours pris position en disant que je les suivais [la majorité socialiste] là-dessus... Ça a été très, très violent. »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Rouen, 17 janvier 2020. La question portait sur les occasions qu'elle avait eu de travailler avec Najat Vallaud-Belkacem, ministre socialiste.]

Ces prises de parole, qui témoignent de dissension au sens des groupes de droite, ne sont pas nécessairement spontanées, et ne sont pas non plus forcément simples à assumer pour les députées qui les réalisent. Sur un autre texte, plus tardif et portant lui aussi sur l'IVG, Catherine Coutelle raconte ainsi être allée explicitement demander le soutien des parlementaires de droite de la Délégation – soutien qu'elle a obtenu – mais soutien coûteux malgré tout :

*« Je l'ai fait aussi [de demander du soutien aux députés de l'opposition] ! Je suis allée parfois chercher Marie-Jo [Zimmermann]. Marie-Jo, Nicole Ameline qui a été un grand soutien, Poletti... Sur l'IVG, la dernière loi qu'on a fait passer sur internet, vous savez l'IVG sur internet⁵³⁹ ? La droite était archi-remontée, comme à chaque fois... Bon. Avec des propos... *yeux au ciel* [...] Alors je suis allée les voir. Dans ces cas-là, on se voit à la buvette, et je leur dis : « Ecoutez... ». Alors, elles étaient là *mime la gêne*, je ne sais pas si elles avaient eu l'interdiction de s'en mêler... Ça peut arriver parfois ! [...] « Mais vous ne pouvez pas laisser dire des choses pareilles ! »... Et là, Nicole Ameline est venue ! Donc on fait comme ça. Parce que quand on vote, on n'a pas besoin d'être 500. Quand des textes passent, on est parfois 20, on est parfois 15, on est parfois 25, donc il suffit*

⁵³⁹ Elle fait référence à la loi n° 2017-347 du 20 mars 2017 relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse, qui pénalise notamment la diffusion de fausses informations relatives à l'IVG sur internet.

qu'on soit 5+10, et puis si l'amendement ne pose pas de problème, on ne revient pas dessus ! »

[Entretien avec Catherine Coutelle, présidente socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Paris, 18 novembre 2019]

Encadré 21 : Un autre type d'outliers⁵⁴⁰ sur les sujets « femmes » - L'entente parlementaire pour la Famille

Les députés membres de la Délégation aux droits des femmes ne sont pas les seuls que l'on retrouve fréquemment parmi les votants « aberrants » sur les sujets concernant l'égalité des sexes : les membres de l'Entente Parlementaire pour la Famille constituent également des cas particuliers. Ce groupe constitué de députés et sénateurs de droite est créé en 2006, et regroupe les parlementaires attachés aux valeurs familiales perçues comme traditionnelles. Toujours actifs à l'heure actuelle, ils se sont particulièrement rendus visibles lors des débats sur l'ouverture du mariage aux couples de même sexe et partagent des proximités avec des mouvements comme Sens Commun ou la Manif pour Tous⁵⁴¹.

Or, on les retrouve également parmi les votes en dehors de la position du groupe sur les sujets liés aux questions d'égalité des sexes. Alors que l'UMP avait choisi de s'abstenir sur le projet de loi égalité entre les hommes et les femmes, 17 des 21 votes contres sont issus de membres de l'Entente Parlementaire pour la Famille. Tous les députés qui prennent la parole contre l'article 5 quinquies C sur l'IVG, évoqué ci-dessus, sont également membres de l'Entente Parlementaire. Parmi les onze votes UMP favorables à la proposition de loi luttant contre le système prostitutionnel, sept viennent du même groupe.

Leur particularité régulièrement répétée tend à montrer qu'il y a bien de multiples fractures idéologiques, tolérées et même formalisées, au sein des partis sur les questions « de société », plus ouvertes de fait à l'indiscipline partisane, ou à l'expression de points de vue différents. Ce constat rejoint les conclusions d'Alejandro Mújica et Ignacio Sánchez-Cuenca. Selon eux en effet, les questions tenant aux libertés fondamentales et touchant au corps sont les moins susceptibles de consensus, et constituent pour les parlementaires les questions les plus faciles à saisir dans le cadre de leur mission de représentation, ce qui implique une forme d'individualité au détriment des politiques de groupe⁵⁴². Néanmoins, il ne faudrait pas opposer drastiquement les membres de la Délégation et ceux de l'Entente parlementaire pour la famille. Parmi les députés, en effet, certains sont membres des deux groupes, à commencer, par exemple, par Marie-Jo Zimmermann et Guy Geoffroy.

⁵⁴⁰ Ce terme, qu'on pourrait traduire littéralement comme désignant une donnée statistique aberrant, est utilisé dans certains travaux de *legislative studies* pour désigner les parlementaires ayant des préférences très différentes du reste de la chambre sur un sujet précis. Faute d'une traduction vraiment efficace, on garde le terme en anglais.

⁵⁴¹ Sans compter les nombreuses références des uns et des autres, les pages Facebook de ces différents mouvements partagent mutuellement leur contenu, et « aiment » mutuellement les autres pages citées.

⁵⁴² Alejandro Mújica et Ignacio Sánchez-Cuenca, « Consensus and Parliamentary Opposition: The Case Of Spain », *Government and Opposition*, vol. 41, n°4, 2006, p. 86 – 108.

Encadré 22 : Quand l'argument du sujet transpartisan sert à limiter les avancées sur le terrain des droits des femmes

L'idée que l'égalité des sexes est un sujet qui ne pose pas de problèmes idéologiques aux principaux acteurs du monde politique, et qu'il existerait un consensus sur les manières de l'atteindre, n'est pas seulement utilisée par les membres de la Délégation quand ils se permettent des entorses à la discipline partisane : elle est également mise en avant par les membres du gouvernement ou de la direction du groupe pour remettre à plus tard des décisions qui, puisqu'elles sont consensuelles, finiront bien par être prises à un moment, limitant ainsi activement dans les faits les avancées parfois obtenues notamment par les membres de la Délégation.

C'est ainsi le cas, sous la majorité UMP, d'amendements présentés par une membre de la Délégation, sous prétexte que le sujet, consensuel, ne relèverait pas du domaine de la loi – ce que Marie-Jo Zimmermann qualifie d' « argument fallacieux ».

« Des amendements avaient été rejetés sur la loi de prévention et de répression des violences – des amendements soutenus par Chantal Brunel députée UMP de Seine-et-Marne – au motif que le garde des Sceaux estimait que cette question était consensuelle et qu'elle relevait plutôt des circulaires. »

[Tiré de l'entretien entre Marie-Jo Zimmermann et Janine Mossuz-Lavau, *ibid*, 2012]

Le même argument est utilisé, sous la majorité socialiste, pour justifier cette fois-ci le fait de ne pas prendre de circulaire demandant l'application de la loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, en avançant là aussi l'idée que le texte ayant été voté et n'étant donc plus sujet à débat, celui-ci sera spontanément appliqué par les services. De sources concordantes⁵⁴³, l'application de la loi reste très inégale et parcellaire en 2020.

« Les préfets n'appliquent pas la loi, et tant qu'il n'y a pas quelqu'un pour dire : « Ecoutez, bon sang de bonsoir ! »... Moi, j'avais dit à Urvoas [Ministre socialiste de la Justice en 2016-2017], je lui avais dit avant qu'on quitte : « Mais tu ne veux pas faire une circulaire pour que

⁵⁴³ Cet élément est notamment apporté en entretien par Maud Olivier mais également par d'autres enquêtés comme Lucie ou Caroline. Elle vient confirmer les résultats de l'étude de Jean-Philippe Guillemet et Hélène Pohnu pour la DGCS/SDFE et la Fondation Scelles, « Rapport d'évaluation locale de la mise en œuvre de la loi 2016-444 « visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées ». Narbonne, Bordeaux, Strasbourg, Paris », juillet 2019, 198 pages. Ce rapport conclut en effet que la loi est « très diversement appliquée selon les villes étudiées, de la faible appropriation narbonnaise à la forte appropriation et application parisienne. [...] L'actualisation montre que ces processus de mise en œuvre se révèlent parfois relativement instables et peuvent évoluer rapidement » (p.178), ce qui tend à aller dans le sens d'une très faible cohérence nationale de l'application.

la loi... », et il me dit : « Mais une loi, quand elle est votée, il n’y a pas besoin de circulaire ! ». Ok. D’accord, très bien. Donc il n’a pas fait de circulaire aux préfets. »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

L’idée de l’égalité comme thème consensuel constitue donc bien l’un des arguments clé dans ce qui apparaît par ailleurs comme une véritable lutte idéologique.

Le fait que ces indisciplines soient tolérables n’est pas totalement surprenant au regard des autres exceptions à la discipline que l’on trouve par ailleurs. Comme on a eu l’occasion de l’expliquer, la discipline partisane dans l’hémicycle s’applique avec plus ou moins de sévérité en fonction des contextes. Elle s’applique également différemment en fonction des individus. La défection est ainsi d’autant plus pardonnable qu’elle se fonde sur des particularités personnelles reconnues – l’appartenance à une circonscription particulière, d’outre-mer par exemple, ou avec une présence militaire, une centrale nucléaire etc, ou un engagement de long terme dans un domaine particulier. Enfin, et souvent dans la droite ligne du respect par les groupes des engagements personnels de long terme, il semble également que la discipline s’applique moins strictement sur les sujets qui engagent fortement les valeurs et les affects des participants, ce qui est le cas de certains sujets de société, et notamment à une partie des sujets liés aux droits des femmes, tels que l’accès à l’IVG, la question du travail sexuel etc.

« Le groupe a beaucoup moins de pouvoir [sur les députés] quand ils sont questionnés dans leur identité, presque ontologiquement un peu. Sur des sujets comme... La prostitution, l’immigration, la bioéthique, la filiation, le système social... La norme sociale est supérieure à l’autorité du groupe, d’une certaine manière ! »

[Entretien téléphonique avec Léon, collaborateur d’une députée socialiste, Paris, 25 septembre 2019]

« C’est un texte dur à travailler quand même, parce que ça touche vraiment à l’intimité de chacun là, c’e n’est pas comme le mariage [pour les couples de même sexe]... Là, on est sur de la sexualité, donc ça renvoie chacun à son intimité, à ses propres pratiques... »

[A propos de la difficulté d’obtenir un vote groupé sur la prostitution - Entretien avec Colette Capdevielle, députée socialiste, Paris, 26 février 2014]

« Bon alors moi évidemment, j’étais dans la majorité, mais [...] on n’a jamais demandé à ce que tout le monde lève la main et ferme sa bouche ! [...] Et sur les sujets, on va dire un peu éthiques, sur les sujets de société... D’autant moins. »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Rouen, 17 janvier 2020]

En entretien, Guy Geoffroy est même plus explicite encore, expliquant avoir directement mis en balance auprès de ses collègues l'impossibilité de questionner sa loyauté au vue de sa discipline sur les autres questions, et la liberté qui lui était due sur celle-ci, en raison de son caractère particulier.

« Parce qu'on sait très bien que sur plein d'autres sujets, qui sont ceux des questions politiques qu'on va qualifier de plus clivantes, je n'ai jamais été pris en défaut, par mon groupe, d'être incertain. Et que par contre, sur ce sujet, j'avais sans difficulté fait comprendre à la fois à mon président de groupe et à tous les collègues que ces sujets dépassaient les critères politiques traditionnels. »

[Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Combs-la-Ville, 29 janvier 2020]

Le fait que les députés se permettent des défections, et que ces dernières ne soient pas sanctionnées par les groupes politiques, n'est pas ce qui doit retenir l'attention ici : c'est bien ce discours de consensus et de ralliement au « neutre » que constitue la Délégation qui doit interroger. Car si ce discours n'est pas nécessaire en lui-même pour autoriser les indisciplines, il poursuit en réalité deux objectifs : il s'agit à la fois de qualifier cet écart à la norme parlementaire comme un écart justifié afin de se protéger de la critique, mais aussi de le circonscrire à une question précise, afin de limiter son potentiel subversif. Car en réalité, le comportement très en dehors des normes de conduite habituelles du Parlement des membres de la Délégation est de nature à réorganiser ce qui est considéré comme un comportement de député de la majorité ou de l'opposition, et ainsi à déplacer les contours du conflit politique.

Paragraphe 2 : Un discours de consensus qui autorise le conflit

En s'imposant sur la durée, ce discours de consensus a deux effets majeurs : il accentue la porosité des frontières entre majorité et opposition sur les questions d'égalité de genre, et ainsi re-conflictualise les relations intra-partisanes **(A)**, mais il piège également le gouvernement lui-même, en le plaçant dans une situation qui rend plus coûteux pour lui le fait de s'opposer aux initiatives favorables aux droits des femmes, sous peine de s'attacher une étiquette rétrograde **(B)**. Dans un contexte où les membres de la Délégation tendent à monopoliser la parole sur ces questions, l'effet du discours se démultiplie **(C)**, et tend à accréditer ce recadrage symbolique de l'indiscipline sur ces questions.

A – L'estompement des frontières entre majorité et opposition

Les termes de majorité et d'opposition sont le plus souvent utilisés – dans ce travail y compris – comme des synonymes de groupe partisan dont est ou non issu le gouvernement, par métonymie avec les comportements de vote qui leur sont généralement associés : un vote majoritaire pour la majorité, et un vote qui s'oppose au gouvernement pour l'opposition. Ces termes comprennent donc l'idée d'une opposition par blocs massifs et cohérents qui, dès que l'on observe les comportements des membres de la Délégation aux droits des femmes, ne survit pas à l'examen.

En effet, si l'on entend par « opposition » la définition proposée par Nathalie Brack et Sharon Weinblum de position de critique ou de réserve publiquement et pacifiquement exprimée par des acteurs mobilisés à l'encontre notamment du gouvernement⁵⁴⁴, alors il faut constater que ce n'est pas le comportement des députés membres de partis d'opposition lorsqu'ils siègent au sein de la Délégation aux droits des femmes. Au contraire, les exemples de soutien actif au gouvernement en place sont relativement fréquents. On peut évidemment penser à la position de Guy Geoffroy qui, en tant que parlementaire de l'opposition, préside la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, alors même que cette proposition de loi a été, comme on aura l'occasion de l'expliquer par la suite, directement commandée par la ministre socialiste aux droits des femmes, avec qui il a travaillé en relative proximité. En entretien, le jeune collaborateur d'un parlementaire de l'UDI relate également, sur cette même proposition de loi prostitution, avoir été directement contacté par le cabinet de la Ministre des droits des femmes afin que le ministère reprenne à son compte des amendements proposés par ce député. Alors même que le fait de faire personnellement adopter des amendements peut avoir un intérêt, en termes de visibilité de son action, d'autant plus pour un député de l'opposition, ce dernier accepte apparemment sans hésiter de collaborer avec le ministère et de s'effacer face à son action.

« Sachant que moi c'est la seule fois où on a bossé avec le cabinet ministériel en étant dans l'opposition. Le cabinet de Najat Belkacem [...] nous avait contactés à propos des amendements que [le député] avait déposés, en demandant de les reprendre au nom du gouvernement, comme ça a plus de chances de passer. Donc ça montre quand même que

⁵⁴⁴ Nathalie Brack et Sharon Weinblum, « Pour une approche renouvelée de l'opposition politique », *Revue internationale de politique comparée*, 2011/2 (Vol. 18), p. 13-27.

sur une proposition de loi, le gouvernement s'est quand même impliqué sur le texte, ce qui n'est pas toujours le cas. [...]

Qu° : Donc ils vous ont contactés pour reprendre les amendements, et ils les ont repris au final ?

Réponse : Ils les ont repris, tout à fait ! Quand on est sur des textes comme ça, tu deviens transpartisan. C'est-à-dire que tu t'en fous de te faire reprendre ton amendement tant que ça passe. [...]

Qu° : C'est fréquent ? Que le gouvernement vienne vous demander à vous...

Réponse : Ah moi c'est la première fois que je vois ça ! »

[Entretien avec Eudes, ancien collaborateur d'un député UDI, Paris, 2 mars 2017]

Sur d'autres textes également et notamment sur le projet de loi à l'égalité réelle entre les hommes et les femmes débattu en 2014, d'autres parlementaires siégeant dans l'opposition racontent le plaisir qu'ils ont eu à travailler avec le ministère, et à être intégrés dans le processus de construction du texte – un récit qui semble constituer une certaine rareté dans le monde parlementaire.

« Quand Najat Vallaud Belkacem [Ministre socialiste des Droits des femmes] était ministre, les choses ont continué d'avancer très sérieusement, elle s'est beaucoup battue. Enfin moi, franchement, j'ai essayé de faire voter les gens de droite sur le texte qu'elle avait... On était dans la continuité de ce qu'on avait fait ! Mais ça a été compliqué... Les filles, les femmes des Républicains m'ont soutenue, les hommes beaucoup moins. [...] Je vous dis, moi, sur la partie du premier texte, avec Najat Vallaud-Belkacem, on a travaillé... [...] A de nombreuses reprises, elle a fait en sorte qu'on puisse intégrer des amendements, des points qu'on considérait être importants, elle a été à l'écoute. [...] Quand on a proposé nos amendements, on a eu des vraies discussions, et on a donc pu, derrière, dans l'hémicycle, passer les amendements. Il y a vraiment eu un échange. »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Rouen, 17 janvier 2020]

« Enfin l'alternance avec [François] Hollande [Président socialiste, 2012-2017], ça s'est passé quand même d'une façon beaucoup plus cool ! Parce qu'avec Najat ça se passait très bien.

Qu° : Vous avez été en contact ?

Réponse : Ah oui ! Parce qu'à un moment elle a été tentée de passer à 50% [de femmes dans certaines instances de direction, au lieu des 40% alors demandés par la loi], et on en avait discuté, et je lui avais dit qu'à part le fait de vouloir mettre son nom dans l'histoire, bon moi je veux bien, mais bon... Et elle avait compris. Et puis sa loi sur l'égalité réelle, c'est la continuité de tout ce qu'on a fait. [...] Elle a été exceptionnelle comme ministre ! »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, membre UMP-LR de la Délégation de 1999 à 2017, Paris, 26 novembre 2019]

Ces anecdotes sont par ailleurs confortées par la ministre elle-même, qui rapporte le caractère détendu des discussions avec les membres de la Délégation issus de l'opposition.

« Aussi bizarre que ça puisse paraître, c'est [au Parlement] que vous trouvez des accords avec l'opposition. [...] Honnêtement, vrai plaisir à travailler avec Chantal Jouanno [UDI] au Sénat, avec [Guy Geoffroy] à l'Assemblée nationale qui était un mec de l'UMP pourtant. Avec Marie-George Buffet [GDR] bien entendu. Avec des gens comme ça. »

[Entretien avec Najat Vallaud-Belkacem, Ministre socialiste des Droits des femmes de 2012 à 2014, réalisé par Catherine Achin et Delphine Dulong à Paris, le 1^{er} février 2019]

Les exemples existent également de députés de gauche membres de la Délégation qui collaborent avec des députés d'une majorité UMP pour amender des textes. On pense ainsi par exemple à la loi de 2006 dite loi Ameline – loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes. Lors des débats sur ce texte, toute une série d'amendements est proposée qui sont co-signés par le rapporteur UMP du texte – Edouard Courtial, alors Vice-président de la Délégation – et Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la Délégation, avec Martine Billard, membre de la Délégation issue du PCF, Catherine Génisson, membre de la Délégation issue du PS, Anne-Marie Comparini, membre de la Délégation pour l'UDI, qui représentent alors tous les groupes présents à l'Assemblée nationale. Ils sont parfois accompagnés d'autres députées de l'UMP membre de la Délégation, et parfois des commissaires socialistes à la Commission des Affaires sociales. La plupart de ces amendements sont adoptés et intégrés à la version définitive du texte avec l'avis favorable de la ministre et ont été négociés en amont avec elle, impliquant donc une coopération transpartisane, en relation avec le gouvernement, dès les débuts des réflexions sur le texte. Ces amendements sont d'ailleurs l'occasion, pour les membres de la Délégation impliqués dans ces amendements, de prendre la parole dans l'hémicycle pour souligner et publiciser le travail qu'ils effectuent, ainsi que son caractère transpartisan. On a donc ici des députés de l'opposition qui agissent et sont traités presque au même titre que les députés de la majorité, dans ce qui semble être une interrelation constructive autour du processus de rédaction des textes.

A l'inverse et de manière certes moins visible – car une partie importante de ces comportements se tiennent de manière non publique – les députés de la majorité se comportent également par moment comme des parlementaires d'opposition, exprimant des

critiques vis-à-vis de la direction prise par leur groupe sur ces sujets, rejoignant généralement alors les avis des autres membres de la Délégation. On peut ainsi prendre l'exemple de Catherine Coutelle, présidente de la Délégation, qui prend publiquement la parole pour demander le retrait de son nom de la liste des signataires d'un amendement co-signé par les membres du groupe socialiste et auquel le rapporteur et la ministre sont favorables, expliquant les raisons de son défaut de soutien. Elle est alors rejointe dans son analyse par Claude Greff et Marie-Jo Zimmermann, députées UMP, et par Marie-Georges Buffet, députée GDR, toutes membres de la Délégation, qui font front pour dénoncer l'amendement. Il est finalement adopté.

M. le rapporteur [PS] : *Favorable. Cet amendement de bon sens devrait faire consensus.*

Mme Catherine Coutelle [PS] : *Je souhaite que mon nom soit retiré des signataires de cet amendement, car je n'y suis pas favorable. Maintenir les femmes aussi longtemps hors du marché du travail, y compris en cas de naissances multiples, n'est pas souhaitable. Il faut trouver d'autres solutions.*

Mme Claude Greff [UMP] : *Je rejoins Mme Coutelle. Permettre au parent de rester à la maison sur une aussi longue période sera préjudiciable au retour à l'emploi. Il faut plutôt accompagner davantage les familles en cas de naissances multiples.*

Mme Marie-George Buffet [GDR] : *Je pense également qu'une personne ayant interrompu son activité professionnelle pendant six ans aura de grandes difficultés à se réinsérer dans le marché du travail. Des mesures d'accompagnement des familles – aide à domicile, accueil des enfants – sont préférables.*

Mme Marie-Jo Zimmermann [UMP] : *Je partage entièrement ce point de vue. J'aimerais que le rapporteur nous explique pourquoi il est favorable à cet amendement qui ne va pas dans le sens de l'égalité entre les hommes et les femmes.*

[Voir compte-rendu n°30 de la séance du mercredi 18 décembre 2013 de la commission des Lois, séance de 9h30.]

La position dans la majorité rendant malgré tout plus difficile l'expression d'une position divergente, la plupart des marques de distance d'avec sa propre majorité s'expriment davantage en privé. Les avantages à gagner en s'opposant publiquement à son gouvernement sont en effet beaucoup moins importants dans ce contexte que pour les membres de l'opposition qui se rapprochent du gouvernement, qui gagnent alors une possibilité d'agir directement sur les politiques publiques.

« Il faut être claire : quand on est dans la majorité... Ce n'est pas agréable. Alors moi, j'étais très contente que Les Républicains s'en prennent plein la

figure dès 2012, parce qu'ils se sont rendus compte que les pénalités, qu'on avait voté d'ailleurs en 2004, sur les augmentations pour les législatives de 2012, ils ont été obligés de les payer. Et quand je me souviens à l'époque [...] quand ils pleuraient là, je leur disais toujours : « Non mais oh, les amis, 1 : vous l'avez voté, donc on va commencer à assumer ses votes, et 2 : ben vous n'avez qu'à trouver des femmes ». »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation de 2002 à 2012, Paris, 26 novembre 2019]

Le discours transpartisan autour des questions de femmes remet donc en cause les frontières de la majorité et de l'opposition, et pousse des opposants « naturels » à agir en alliés, et des alliés « naturels » à agir en opposants. Il a aussi pour conséquence de piéger les opposants en les poussant à s'afficher soit en faveur des initiatives de la Délégation, soit en porte-à-faux d'un consensus supposé, ce qui les place alors en position d'apparaître comme du « mauvais côté de l'histoire ».

B – Une rhétorique potentiellement piège pour le gouvernement

Pour les députés de la majorité tout particulièrement, la loyauté n'est pas seulement due au groupe parlementaire. Elle est également, et presque prioritairement, due au gouvernement. Dans ce cadre, il est notamment habituel, lorsqu'un député de la majorité souhaite déposer un amendement sur un texte, que celui-ci soit transmis en amont au cabinet du ministre responsable du texte, soit directement soit *via* le rapporteur. Le cabinet précisera alors au député si l'amendement est ou non conforme à ce que le gouvernement souhaite⁵⁴⁵. Si l'amendement ne va pas dans le sens de ce qui est prévu par le gouvernement, et de ce qui a été négocié lors des réunions interministérielles notamment, l'amendement a alors peu de chances d'être adopté. S'il est néanmoins présenté lors du débat dans l'hémicycle, celui-ci recevra un avis défavorable du ou de la ministre, généralement doublé par un avis identique de la part du rapporteur de la commission. Ces avis entraînent, le plus souvent, le rejet de l'amendement. Traditionnellement, donc, le député membre de la majorité qui en est l'auteur accepte, après les explications des raisons du refus, de retirer symboliquement son amendement, qui n'est alors pas mis au vote. Il s'agit là d'une marque de loyauté vis-à-vis du gouvernement, en acceptant de ne pas s'opposer directement à la position décidée par ce dernier⁵⁴⁶.

⁵⁴⁵ C'est notamment le rôle des conseillers parlementaires au sein des cabinets, voir Claire Bloquet et Damien Lecomte, « La coordination du travail législatif », *art. cit.*

⁵⁴⁶ Voir à ce sujet par exemple Damien Lecomte, « Amendements parlementaires aux projets gouvernementaux : les exceptions statistiques à la règle », présenté lors du Congrès de l'ASFP, ST35 « Parlement et action publique : approches quantitatives », 2 juillet 2019, ou Claire Bloquet, « La capacité d'amendement des députés en contexte : Monographie pour une proposition

Néanmoins, il est ponctuellement possible de passer outre ces règles implicites, et de maintenir – voire de faire adopter – un amendement ayant reçu l’avis défavorable du ou de la ministre. Il semble, là aussi, que les sujets liés à l’égalité des sexes représentent également des occasions plus favorables à ce genre d’expériences.

Le projet de loi à l’égalité entre les hommes et les femmes de 2014 offre à lui seul de très nombreux exemples d’amendements adoptés contre l’avis du gouvernement, et qui apparaissent dans le texte définitif⁵⁴⁷. C’est le cas en première lecture de l’amendement CL165, adopté par la commission des lois, qui prévoit le renforcement des sanctions financières pour les partis politiques ne remplissant pas les exigences de parité, ou le cas des amendements 21 et 22 rectifié adoptés en seconde lecture, qui prévoient le renforcement des exigences de parité dans les conseils d’administration et la haute fonction publique respectivement. S’il n’est pas rare, en pratique, que des amendements de la majorité soient adoptés contre l’avis du gouvernement, le fait que ceux-ci survivent jusqu’à la version définitive du texte est un peu plus étonnant. En effet, le gouvernement, constitutionnellement et politiquement, dispose de nombreux outils pour revenir sur le résultat d’une délibération parlementaire qui ne lui conviendrait pas, pour en corriger l’issue. Le fait que ces outils ne sont pas utilisés dans ce cas peut être regardé comme la marque que l’opposition – et probablement l’intérêt – du gouvernement ne sont pas assez intenses pour mériter ces efforts, ou que le sujet est considéré comme pouvant être laissé à la détermination des parlementaires. Néanmoins, cette explication ne suffit pas, en réalité, à expliquer ces possibilités d’amendement qui semblent élargies.

Un autre exemple permet ainsi d’illustrer les limites de cette hypothèse unique du désintérêt : celui du débat portant sur la réforme constitutionnelle de 2008. Au cours de cette réforme, Marie-Jo Zimmermann et Claude Greff, toutes deux membres de la Délégation aux droits des femmes pour l’UMP – alors majoritaire à l’Assemblée – déposent et font adopter un amendement introduisant dans le texte constitutionnel l’idée selon laquelle : « *la loi favorise l’égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales* ». Recevant un double avis négatif de la part de la ministre et du rapporteur du texte, l’amendement est pourtant adopté, et figure – bien que déplacé à un autre article – dans le texte définitif.

méthodologique », présenté lors du Congrès de l’ASFP, ST35 « Parlement et action publique : approches quantitatives », 2 juillet 2019.

⁵⁴⁷ D’autres exemples, comme la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel par exemple, sont probablement encore plus convaincants, mais seront évoqués par la suite.

Son adoption, cependant, ne peut pas être mise sur le compte d'un désintéret gouvernemental. Au contraire, Marie-Jo Zimmermann raconte, en entretien, cet épisode comme ayant été particulièrement brutal dans sa relation avec l'exécutif, qui a fortement insisté, en dehors de la séance, pour qu'elle retire son amendement. Plus tard, Pascale Crozon, députée socialiste, dira au sujet de cet amendement que Marie-Jo Zimmermann a « résisté et maintenu [son] amendement contre les pressions amicales qui sollicitaient un report aux calendes grecques »⁵⁴⁸.

« On était dans le salon, vous savez, avant d'arriver dans l'hémicycle ? Emmanuelle Mignon [directrice de cabinet du Président de la République] me dit : « Bon écoutez Marie-Jo, le président de la République n'est pas d'accord [pour cet amendement]. [Rachida] Dati [Garde des Sceaux] va vous contrer... [...] Et donc ce soir-là, Madame Deleuze [administratrice de la DDF] me dit – elle était là, avec Mignon etc ! – et elle me dit : « Ca va un petit peu tanguer ! ». Alors je lui ai dit : « Ah ben oui, ça va tanguer oui, c'est sûr, mais on verra bien ! ». [...] Et mon amendement est appelé, on commence à le défendre... »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation aux droits des femmes de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

Lors de la discussion en séance publique, si la demande de retrait de la ministre est ferme, l'avis défavorable du rapporteur est plus nuancé. Là encore, des membres de la Délégation, comme Danielle Bousquet ou Pascale Crozon, députées socialistes, interviennent en faveur de l'amendement défendu. Lors du scrutin public, la grande majorité des députés UMP présents suivent l'avis du gouvernement, et votent contre l'amendement, mais ce dernier est voté néanmoins grâce à une minorité de députés UMP secondés par le vote des députés socialistes et centristes, qui arrachent la majorité. Quelques minutes plus tard, une suspension de séance est demandée à l'initiative des centristes. Alors que les députés quittent l'hémicycle, les conséquences de ce vote surprise de l'amendement de Marie-Jo Zimmermann et de Claude Greff se ressentent :

*« Pendant la suspension de séance, je dis à la secrétaire générale [du groupe UMP] : « Ecoute Sylvie, là ça tourne mal... [...] Je pense que tu devrais appeler Copé [Président du groupe UMP à l'Assemblée]... Parce que là, ça va taper ». [...] On était dans le petit salon, et je voyais Dati qui avait au téléphone... *inachevé* Et qui se faisait copieusement engueuler par Sarkozy [Président de la République]. [...] Sarko... il hurlait au téléphone ! Il hurlait tellement après Dati qu'on l'entendait hurler. Et puis elle raccroche, et elle dit à Copé⁵⁴⁹ : « Tu as entendu ? ». Il a dit : « Oui,*

⁵⁴⁸ Extrait du compte-rendu de la première séance du 20 janvier 2010.

⁵⁴⁹ Si Marie-Jo Zimmermann semble se souvenir du soutien de Jean-François Copé sur cet amendement, les propos qu'elle lui attribue à d'autres moments de l'entretien en séance sont en

*mais ce n'est pas grave ». « Mais comment on va expliquer ça ? ». « Oh ben on s'en fout hein. Pour moi de toute façon l'amendement il doit passer ». [...] Wah... Ca a dégringolé mais comme... *souponne* Mais y'a eu des échanges ! Mais c'était d'une violence ! Mais l'amendement est passé. »*

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation aux droits des femmes de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

Néanmoins, et malgré la violence de l'altercation, le gouvernement ne revient pas par la suite sur cet amendement, qui intègre la version définitive du texte, alors même qu'il s'agit d'une modification constitutionnelle – texte crucial s'il en est – et que ses propres députés issus de l'UMP ont majoritairement rejeté l'amendement en question.

On pense que l'on voit, ici aussi, les conséquences de cette image consensuelle des droits des femmes au Parlement – et à l'international comme on l'a noté plus haut : il n'est pas possible, pour un parti politique en France dans les années 2000, de s'afficher comme étant opposé à l'égalité des sexes. Tous les partis revendiquent au contraire le fait d'être favorables aux droits des femmes, et la position contraire serait perçue comme rétrograde et infamante. Or, sur un sujet aussi symbolique que l'inscription de cette égalité dans la constitution, tout recul une fois l'amendement voté inscrirait le parti du gouvernement comme un parti opposé à l'égalité, un coût symbolique élevé que les autres groupes politiques n'auraient pas manqué de vouloir lui faire payer. L'impact pratique de la disposition n'est pas suffisamment élevé en face pour justifier de s'exposer à ce coût. C'est donc le double effet du peu d'intérêt du sujet d'une part certes, mais de son haut degré symbolique d'autre part, qui justifie que l'on puisse ainsi s'affranchir de la discipline partisane. Ce sera également le cas, comme on aura l'occasion de le développer par la suite, sur la question de la proposition de loi luttant contre le système prostitutionnel. C'est également le cas de certains amendements de la loi Ameline, dont on a déjà eu l'occasion de parler, présentés par Marie-Jo Zimmermann et adoptés malgré l'avis défavorable du gouvernement par une coalition des membres de la Délégation et le soutien massif des députés de gauche, et sur lesquels le gouvernement ne revient pas par la suite.

réalité tenus par un autre député UMP, Pierre Lellouche. Jean-François Copé semble effectivement absent au début du débat, et y intervient ensuite après la suspension de séance, ce qui semble accréditer la possibilité qu'il soit effectivement arrivé à ce moment-là pour intervenir lors de cette scène qui se situe en coulisses, mais la possibilité qu'il y ait une légère confusion ici n'est pas à exclure. Par ailleurs, la réaction de Jean-François Copé, s'il s'agit bien de la sienne, prend du sens quand on la replace dans le contexte qui est le sien, de président de groupe qui tente de s'affirmer vis-à-vis, et si besoin contre, le gouvernement, comme cela sera développé dans la seconde moitié du chapitre.

Encadré 23 : Les membres socialistes de la Délégation aux droits des femmes, un gang de frondeurs ?

Si les membres de la Délégation tendent à s'opposer ponctuellement à leurs ministres sur les questions liées aux droits des femmes, peut-on vraiment dire qu'il s'agit là d'un comportement lié au sujet précis, ou ces parlementaires sont-ils simplement moins sensibles que les autres aux contraintes de la discipline partisane à cause de dispositions particulières ? Une manière de tester cette hypothèse est d'observer le comportement qu'ont les parlementaires socialistes membres de la Délégation sous la XIV^{ème} législature au cours de l'épisode dit de la « Fronde parlementaire », terme qui qualifie une période marquée par une indiscipline partisane forte au sein du groupe majoritaire lors de votes symboliques et importants – votes de confiance ou votes de budget par exemple.

Or, si l'on compare le comportement de vote des membres de la Délégation à celui de leurs collègues du groupe socialiste sur un échantillon de douze textes généralement considérés comme emblématiques de la Fronde⁵⁵⁰, on constate que celui-ci est très similaire au reste du groupe. Parmi les 24 députés socialistes qui siègent à la Délégation pendant les années 2014-2016, seuls deux peuvent être considérés comme de véritables frondeurs avec un comportement quasi-systématique d'opposition au gouvernement, et une peut éventuellement obtenir le titre de frondeuse occasionnelle. Pour les 21 autres, c'est le soutien au gouvernement qui est de mise dans l'hémicycle. Pour les députés les plus engagés dans la Délégation, comme Catherine Coutelle, Maud Olivier ou Pascale Crozon par exemple, aucun vote contre le gouvernement ne peut être comptabilisé sur ces textes emblématiques, bien qu'elles aient pris une position critique du gouvernement dans les appels des 100 et des 200, textes beaucoup moins engageants en termes de discipline partisane.

Si l'on attribue un point à chaque député socialiste par vote favorable au gouvernement sur ces textes, -1 pour un vote contre, 0 pour une absence, les députés socialistes obtiennent en moyenne le score assez élevé de 8 points sur 12 de soutien actif au gouvernement. Parmi les membres de la Délégation, ce score est de 8,7 points sur 12. L'hypothèse d'un comportement moins discipliné que la moyenne chez les membres de la Délégation ne semble donc pas tenir à l'analyse : c'est bien la spécificité du sujet, et leur expertise, qui les motivent à s'opposer à leurs ministres.

Les sujets liés aux droits des femmes sont donc, sous certains aspects, des sujets *indiscutables*, au sens où il n'est pas possible de se dire républicain tout en discutant le principe de l'égalité des sexes. Cette idée, le discours sur la consensualité et la sous-politisation qui prévaut sur ces questions, en font des sujets sur lesquels les reculs sont

⁵⁵⁰ Le pacte budgétaire européen TSCG de 2012, le vote de confiance au gouvernement Valls en 2014, le programme de stabilité en 2014, les projets de loi de finance et de financement de la sécurité sociale de 2014, le vote de confiance sur le second gouvernement Valls, les projets de loi de finance et de financement de la sécurité sociale pour 2015, et les deux motions de censure sur la loi dite loi travail en 2016, auxquels on ajoute les appels des 100 et des 200 en 2014.

coûteux, en raison de l'aspect symbolique qu'ils recouvrent⁵⁵¹, ce qui en fait un excellent terrain de relative indisciplin. La force de ce discours est d'autant plus importante que la manière dont la chambre organise les débats parlementaires place les membres de la Délégation à toutes les positions stratégiques ou presque, et amplifie largement leurs discours et leurs codes.

C – Au cours de la phase parlementaire, une stratégie de quadrillage du terrain législatif

Si les textes arrivent le plus souvent semi-achevés au Parlement, une partie du travail reste malgré tout à faire, plus ou moins grande selon les cas. Tous les députés n'ont pas la même probabilité de s'en charger, cependant.

Les députés membres de la commission saisie pour travailler ce texte sont en première ligne, et les plus à même d'apporter des modifications. A ce titre, la Délégation aux droits des femmes présente, on a pu le dire, la particularité d'être une structure transversale, qui regroupe des députés venus de différentes commissions, et idéalement de toutes les commissions de manière « équilibrée » comme le prévoit l'article 6 septies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Cette particularité, aux raisons déjà explicitées, n'est pas sans conséquences. Elle assure de fait à la Délégation des yeux et des oreilles dans toutes les commissions⁵⁵². Elle permet également d'y avoir des portes-paroles.

Le fait que les membres de la Délégation remplissent une fonction de messagers, d'intermédiaires et presque de missionnaires de l'égalité des sexes dans leurs commissions d'origine est en effet un élément qui revient fréquemment dans les entretiens. Les députés mettent ainsi souvent en avant le fait que leur rôle est avant tout de veiller à la transmission des inquiétudes de la Délégation dans les commissions dont ils sont membres, avant même le fait de participer aux réunions de la Délégation elle-même en réalité.

« [A propos de la loi violences] C'est vrai que la Délégation a joué à ce moment-là le rôle qui était le sien, qui était le rôle d'accélérateur.

Qu° : C'est-à-dire ? Comment on joue le rôle d'accélérateur concrètement ?

⁵⁵¹ On peut ici faire un rapide rappel au chapitre précédent, et à la manière dont cette importante symbolique est aussi utilisée par les membres de la Délégation pour tirer profits de scandales politico-sexuels.

⁵⁵² Ou presque : toutes les commissions permanentes ne sont pas en pratique représentées à chaque législature parmi les membres de la Délégation, comme déjà évoqué rapidement en chapitre 2.

Réponse : Vous savez, l'intérêt des délégations – celle aux droits des femmes, et celle devenue depuis commission chargée des affaires européennes qui était la Délégation aux affaires européennes avant – c'est d'être transversales à toutes les commissions. [...] Si bien que, à la Délégation aux droits des femmes, on a une multiplicité, une diversité d'élus, qui sont par ailleurs membres de la commission des affaires sociales, de la commission des lois, de la commission des finances, enfin de toutes les autres commissions ! Et qui trouvent justement un grand intérêt à travailler ensemble en croisant leurs compétences sur des sujets qui sont transversaux à l'ensemble des spécialités propres à chacune des commissions. Et à ce titre-là, la Délégation aux droits des femmes, en tant qu'outil transversal et pilote sur un certain nombre de sujets, a eu un rôle d'accélérateur, évidemment.

Qu° : Parce que ça permet de toucher tout le monde, de toucher des gens dans toutes les commissions ?

Réponse : Bien sûr ! Absolument, absolument. »

[Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Combs-la-Ville, 29 janvier 2020]

« L'intérêt, c'est que chacun venant d'une commission déjà très structurée parce qu'on travaille depuis plusieurs mois, chacun va ensuite faire... Enfin moi, je sais que j'ai fait des synthèses à la commission des Lois, en disant à mes collègues de la commission des Lois : « Voilà où on en est [...], voilà comment on avance, on a reçu la procureure de Stockholm, on a vu la police, etc ». Ça, c'est intéressant, ça nous permettait donc également d'aller chercher des soutiens chacun dans... On était tous de commissions différentes. »

[Entretien avec Colette Capdevielle, membre socialiste de la Commission prostitution de 2013 à 2016, Paris, 26 février 2014]

Or, cette présence dans les différentes commissions ne sert pas seulement à s'assurer que les commissions soient informées de l'activité de la Délégation – un aspect important en lui-même cependant, notamment sur les projets de loi qui touchent les femmes sans être directement liés à elles, comme les réformes du système de retraite par exemple. Elle permet également aux membres de la Délégation d'être le plus souvent disponibles pour prendre en charge les textes liés aux droits des femmes qui sont traités au sein des commissions permanentes.

En effet, si l'on regarde par exemple l'identité des rapporteurs sur les grands textes liés aux droits des femmes sous les dernières législatures, nombreux sont ceux à être issus de la Délégation aux droits des femmes. Ainsi, sur les dix-neuf textes consacrés directement aux droits des femmes cités sur le site Direction de l'information légale et administrative

depuis 1999⁵⁵³, seuls six n'ont pas un rapporteur membre de la Délégation et il s'agit pour deux d'entre eux de Guy Geoffroy, qui rejoindra la Délégation peu après.

Tableau 7 : Chronologie des réformes portant sur les droits des femmes entre 1999 et 2017, et leur rapporteur

Année	Thématique	Rapporteur	Membre de la DDF ?
2000	Parité	B. Roman	Oui
2001	Egalité professionnelle	C. Génisson	Oui
2001	IVG	M Lignières-Cassou	Oui
2002	Nom patronymique	G. Gouzes	Non
2003	Parité régionales	J. Bignon	Non
2003	Parité Corse	G. Geoffroy	Non (membre à partir de 2007)
2004	Divorce	P. Delnatte	Oui
2006	Egalité salariale (« Ameline »)	E. Courtial	Oui
2006	Violences au sein du couple	G. Geoffroy	Non (membre à partir de 2007)
2007	Parité	S. Huyghe	Non
2008	Parité conseils généraux	T. Mariani	Non
2010	Violences faites aux femmes	G. Geoffroy	Oui
2011	Parité dans les entreprises (« Copé-Zimmermann »)	M.J. Zimmermann	Oui
2011	Adoption	M. Tabarot	Oui
2012	Harcèlement sexuel	P. Crozon	Oui
2013	Parité élections sénatoriales	B. Roman	Oui
2014	Egalité réelle	S. Denaja	Oui
2016	Prostitution	M. Olivier	Oui
2017	Délit d'entrave à l'IVG	C. Coutelle	Oui

Comme on a eu l'occasion de le dire dans le chapitre 2, l'obtention de ces postes est une conséquence assez logique de leur spécialisation, et de leur intérêt pour les questions traitées. Elle est donc due à des considérations individuelles qui font sens dans le cadre de la division du travail politique entre les élus, mais a également pour conséquence de placer des membres de la Délégation à des positions intéressantes.

⁵⁵³ On a choisi de se référer à la liste « officielle » des réformes en faveur des droits des femmes, à trouver ici : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19590-chronologie-des-droits-des-femmes> [Lien vérifié le 23/06/21]. Parmi cette liste, on n'a considéré que les textes dont le cœur porte sur les droits des femmes, en excluant les textes plus généraux avec une composante droits des femmes – les réformes des retraites par exemple. On l'a fait dans un objectif de lisibilité, mais cela ne veut pas dire qu'on ne retrouve pas les membres de la Délégation à ces postes également : Marie-Françoise Clergeau est par exemple rapporteure sur les volets Famille des lois de financement de la sécurité sociale de 2003 instaurant la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant et de 2002 instaurant le congé de paternité et d'accueil de l'enfant.

Le même mécanisme gouverne à la nomination des responsables de chaque texte pour les groupes politiques, responsabilités plus confidentielles mais importantes cependant. Sur chaque texte en effet – ou section de texte pour les plus longs – les groupes nomment un responsable du suivi du texte parmi les membres du groupe qui sont membres de la commission saisie au fond. C'est ce dernier qui est chargé de suivre de près les travaux sur le texte, d'en faire un résumé à ses collègues, et de prendre la parole en séance pour défendre la position commune. Or, ces responsabilités sont fréquemment tenues par les membres de la Délégation : sur le projet égalité réelle de 2014 par exemple, c'est Françoise Guégot qui tient ce rôle pour l'UMP, Véronique Massonneau pour EELV, Marie-Georges Buffet pour le groupe GDR et Jacques Moignard pour le groupe RRDP. Tous les quatre sont membres de la Délégation. C'est Guy Geoffroy qui sera responsable pour l'UMP du texte sur le harcèlement sexuel de 2012, Muguette Jacquaint sera responsable pour le groupe GDR du projet de loi divorce de 2004 et du projet de loi IVG de 2001, dont seront également responsables Marie-Thérèse Boisseau pour l'UDF et Philippe Nauche pour le Parti Socialiste... Les exemples peuvent être répétés pour chaque texte, le nombre de responsables issus de la Délégation semblant le plus souvent dépendre de la présence ou non de membres de la Délégation d'un groupe politique donné dans la commission permanente qui travaille le texte, ce qui n'est pas une évidence, notamment pour les groupes les plus petits qui n'ont qu'un ou deux représentants à la Délégation.

Or, le fait que ces postes reviennent fréquemment à des membres de la Délégation permet directement à celle-ci d'être impliquée dans ce travail. En effet, le travail de la Délégation sur un texte se tient le plus souvent en amont, ou au début, du travail en commission, mais le plus souvent avant même que le rapport sur le texte ne soit rendu par le rapporteur. L'écriture des rapports par les différents rapporteurs est donc susceptible d'être partiellement influencée par les discussions de la Délégation, et donc de se diriger d'ores et déjà vers un rapport qui prenne en compte les inquiétudes de la Délégation. Par ailleurs, les indices permettant de penser que les rapports sont écrits par les différents membres de la Délégation de manière plus ou moins collective ne manquent pas dans les auditions : des rapporteurs qui utilisent le « on » ou le « nous » pour parler de la rédaction d'un rapport par exemple, ou qui évoquent des discussions, avec la présidente de la Délégation le plus souvent – qu'il s'agisse de Marie-Jo Zimmermann ou de Catherine Coutelle – sur le contenu du rapport... Les rapporteurs, membres de la Délégation, sont enfin le plus souvent auditionnés par cette même Délégation afin de venir présenter à ses membres les préconisations inscrites dans le rapport une fois celui-ci rendu. On a donc ici, comme dans tous les aspects du travail de la Délégation, un travail qui dès l'origine se pose comme un

travail collectif, impliquant les membres qui souhaitent l'être, et qui donnent l'occasion aux rapporteurs et aux potentiels responsables des textes des différents groupes de déjà discuter du texte, déjà en débattre, déjà se convaincre, déjà arriver avec des éléments communs, avant que la question ne soit soumise au reste de leur groupe politique ou peu s'en faut⁵⁵⁴.

Or, les rapporteurs et les responsables du texte ont tout à fait la possibilité d'orienter la manière dont un texte sera traité par leur groupe. S'ils ne sont pas les seules influences, notamment dans le groupe majoritaire où la position du ministre responsable du texte est scrutée avec beaucoup d'attention, ils ont néanmoins un rôle central dans le passage par le Parlement d'un texte de loi. Le rapporteur tout d'abord est l'acteur principal du processus parlementaire. Chargé d'écrire un rapport au nom de la commission permanente afin d'éclairer ses collègues sur les points importants du texte, il est également la voix de la commission dans le débat dans l'hémicycle, où il donne un avis la mise au vote de chaque amendement, avis qui entraîne généralement le vote de la majorité dans un sens ou un autre. Au-delà de ce rôle formel, le rapporteur lorsqu'il est issu de la majorité est aussi en lien direct avec le cabinet du ministre chargé du texte, et négocie en amont du travail parlementaire les amendements possibles ou non, les lignes rouges du ministère, et est alors capable d'entraîner de réelles modifications du texte. Ainsi que le note Marc Milet, « *l'un des moments déterminants du processus de fabrication de la loi réside dans les réunions avant l'examen en commission du texte, lors desquelles la position du rapporteur sur les amendements est définie. La délibération est sous contrainte puisque ces rencontres réunissent les membres du cabinet ministériel, un ou deux hauts fonctionnaires de la direction administrative impliquée, le ou les administrateurs de la chambre qui assistent le rapporteur, et son ou ses collaborateur(s). De l'implication du rapporteur dépend une grande part des espaces d'ouverture parlementaire ; il est libre, dans le cadre étroit des règles du jeu politique, de choisir de s'opposer à la position du gouvernement, de soutenir ou non une proposition extérieure* »⁵⁵⁵.

Les responsables de texte ne bénéficient pas de cet accès direct au ministre, mais leur avis constituent malgré tout un repère dans le débat parlementaires pour tous leurs collègues qui, n'ayant pas eu le temps ou l'envie de s'intéresser au texte en cours, leur font

⁵⁵⁴ Si on ne s'y attardera pas ici, c'est l'occasion de renvoyer aux passionnantes remarques de Vincent Gayon, qui pointe notamment la manière dont l'écriture collective de rapport est créatrice à la fois de consensus et de légitimité bureaucratique, au sein de l'OCDE en l'occurrence : Vincent Gayon, « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme « rapport » », *Sociologie du travail*, Vol. 51, n° 3, 2009, p. 324-342.

⁵⁵⁵ Marc Milet, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *art. cit.*, p. 611.

confiance pour déterminer une position raisonnable, et votent donc dans le sens indiqué par ces figures qui servent de guide. Si ces derniers, en vertu de la discipline partisane, sont plus ou moins supposés suivre l'avis du groupe, on a déjà pu établir que les membres de la Délégation ne sont pas nécessairement les plus disciplinés lorsqu'il s'agit des textes touchant aux prérogatives de la Délégation, et emportent régulièrement des victoires inattendues sur des amendements ou des textes. L'influence des positions de rapporteur, et à moindre égard de responsable, est perçue comme réelle par les acteurs, bien qu'elle soit difficile à mesurer directement.

« Quand vous avez un rapporteur qui n'est pas d'accord avec le ministre, c'est quand même l'assurance qu'en général vous allez vous faire battre hein, parce qu'entre la parole du ministre et la parole du rapporteur, le groupe va privilégier en général la parole du rapporteur parce qu'il est un peu suspicieux vis-à-vis du gouvernement. »

[Entretien avec Nicolas, ancien membre de cabinet d'un ministre chargé des Relations avec le Parlement, Paris, 21 juin 2019. Entretien réalisé avec Damien Lecomte.]

En conséquence, le fait pour la Délégation d'avoir des membres dans toutes les commissions lui permet, sans qu'il soit besoin de parler ici d'un calcul ou d'une stratégie, de placer ses membres à nombre de positions qui déterminent partiellement le vote des autres parlementaires, et ce quelle que soit la commission permanente en charge du texte. De fait, ce sont également les positions qui parlent, et cadrent le débat dans l'hémicycle : les membres de la Délégation sont ainsi la voix du rapporteur, et donc de la majorité, mais aussi par moment la voix des groupes minoritaires, et des groupes d'opposition, ce qui leur donne une tribune supplémentaire où exprimer leur volonté de travailler à l'unisson. La Présidente de la Délégation, pour les textes où la Délégation a été saisie pour avis, a également le droit à la parole à certaines étapes du texte et donne donc également un avis qui se veut d'expertise sur ces débats.

L'effet créé, dans un hémicycle qui ne regroupe régulièrement qu'une poignée de députés, est donc finalement assez fréquemment un débat dans lequel les représentants de tous les partis semblent finalement être d'accord, et partager leurs objectifs. En cela, ils rendent réel le consensus qu'ils évoquent et contribuent à construire, ils font exister une réalité qui, en dehors de leurs actions, se dissout immédiatement. A ce titre donc, la transversalité de la Délégation lui donne donc également un avantage dans la procédure parlementaire. A propos du projet de loi à l'égalité réelle de 2014, la Ministre aux droits des femmes note ainsi cet effet cumulatif des différentes influences de ces acteurs stratégiquement placés.

« Honnêtement, c'était vachement bien d'avoir un garçon [comme rapporteur] sur le sujet. C'était vraiment super. Sachant que, après, vous avez d'autres acteurs qui jouent un rôle important : la présidente de la délégation aux Droits des femmes, Catherine Coutelle, Sébastien Denaja comme rapporteur, vous avez un certain nombre de députés qui sont extrêmement actifs sur ce sujet-là - bon, c'est souvent des femmes ! – et qui deviennent votre... C'est génial. »

[Entretien avec Najat Vallaud-Belkacem, Ministre socialiste des Droits des femmes de 2012 à 2014, réalisé par Catherine Achin et Delphine Dulong à Paris, le 1^{er} février 2019]

La structure de la Délégation produit donc, par contrainte, du travail transpartisan, travail qui est ensuite justifié par un discours qui fait appel au consensus, et modifie, d'abord le cadrage symbolique, et en définitive la réalité, du travail parlementaire sur ces questions. Mais les conséquences ne s'arrêtent pas là : pour certains membres de la Délégation, cette situation constitue une véritable ressource, sur laquelle ils peuvent s'appuyer pour reconstruire à leur profit les relations partisans.

Section 2 : Nouer ou dénouer les loyautés partisans

Si les membres de la Délégation aux droits des femmes se construisent ainsi une position depuis laquelle ils peuvent s'opposer à leur groupe parlementaire, cela ne suffit pas à faire adopter leurs textes : il leur faut obtenir des alliés, pour constituer une majorité. C'est ce qu'ils vont tenter de faire, en modifiant les conditions symboliques de choix des autres parlementaires : en faisant appel aux liens partisans d'une part (§1), et en se positionnant comme des relais ministériels de l'autre (§2).

Paragraphe 1 : Être loyal au gouvernement, à son parti, au Parlement ou à ses amis – Recadrer la question de la loyauté

L'alignement des députés d'un même groupe politique sur une position similaire ne relève que rarement d'un phénomène spontané de partage de positions idéologiques, on a pu le dire. Au contraire, il s'agit d'un processus complexe, dans lequel la position majoritaire est construite, amendée, modifiée, par des actions successives et intentionnelles. S'il s'agit souvent d'un mécanisme venu du haut, qui vient former la position des députés⁵⁵⁶, il peut aussi être la conséquence du mouvement inverse. Ainsi, les membres de la Délégation, pour faire advenir leurs initiatives, ne se privent pas d'utiliser les appels à la loyauté partisane pour

⁵⁵⁶ C'est ainsi principalement ce qui est décrit dans Claire Bloquet, Damien Lecomte, « La coordination du travail législatif », *art. cit.*.

limiter les oppositions qui s'expriment à l'intérieur de leurs propres groupes, et construire une position commune, jusqu'aux ministères. On en prend ici pour exemple deux textes issus de majorités différentes et considérés comme figurant – d'après les enquêtés interrogés eux-mêmes qui en parlent le plus volontiers – parmi les grandes « victoires » de la Délégation : la loi dite Copé-Zimmermann instaurant un quota de représentation genrée dans les conseils d'administrations des grandes entreprises adoptée en 2011 (A) et la loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel adoptée en 2016 (B).

A – L'exemple de la loi Copé-Zimmermann de 2011 : la solidarité parlementaire pour éviter les pièges gouvernementaux

L'histoire de la loi dite Copé-Zimmermann, officiellement appelée loi relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle, adoptée en janvier 2011, commence en réalité bien avant la XIII^{ème} législature et est l'aboutissement d'années de travail pour la Délégation présidée par Marie-Jo Zimmermann.

Sous la XII^{ème} législature déjà (2002-2007), l'idée de promouvoir des quotas de femmes dans les conseils d'administration est portée par la Délégation aux droits des femmes dans ses rapports d'information. C'est la loi Ameline de 2006, qui porte sur l'égalité salariale, qui constitue le premier vaisseau jugé adéquat pour faire advenir cette idée. Les travaux de la Délégation, lorsqu'elle examine le projet de loi Ameline, tendent en effet à conclure à de nombreux manques dans ce qui est alors proposé et à apporter un soutien initialement très tiède au projet. Marie-Jo Zimmermann, alors présidente pour l'UMP, explique à plusieurs reprises lui préférer une loi déjà applicable, dite loi Génisson du nom d'une députée socialiste alors membre de la Délégation aux droits des femmes, pour justifier de refuser de voter la nouvelle loi Ameline. Selon ses propos, l'embarras provoqué au gouvernement par le mauvais symbole qu'enverrait le refus de voter de plusieurs des membres UMP de la Délégation aux droits des femmes, pour un texte soutenu par la Ministre déléguée à la Parité de l'UMP, est suffisant pour leur proposer de négocier leur soutien. Le fait que le rapporteur, Edouard Courtial, soit également vice-président UMP de la Délégation et l'un de ses rares participants semi-réguliers parmi les hommes de la majorité sous cette législature, joue également un rôle probablement crucial dans cette négociation. L'avis favorable de la ministre à la mise en place de quotas par sexes dans les conseils d'administration est ainsi échangé contre le soutien de ces parlementaires au texte, sans que

cela ne semble convaincre les membres du gouvernement pour autant, l'espoir d'une inconstitutionnalité de la mesure étant déjà présent.

*« A l'époque, même Chirac [Président de la République] a téléphoné hein ! Il m'a dit : « Marie-Jo, il faut que tu votes la loi ». Je lui ai dit : « Non, je ne la voterai pas. [...] Je ne la voterai pas parce qu'elle est... ». Je lui avais sorti un mot ! J'ai dit : « Elle est superfétatoire cette loi ». Alors il me répond : « Ça va, pas besoin de mots savants comme ça pour m'expliquer qu'elle sert à rien ! ». [...] Et il me dit « Ben écoute, bon, tu sais quoi, essaie de voir Carrère-Gee [Secrétaire générale adjointe de l'Elysée] [...]. Donc je vais voir Carrère-Gee et elle me dit : « Mais enfin, Marie-Jo, la loi Génisson, elle n'est pas complète ». Je dis : « Quoi ? Elle n'est pas complète ? Il y a tout ! Il y a tout dans la loi Génisson ! ». [...] Donc je leur dis : « Bon écoutez, ce n'est pas compliqué, on va négocier ! Le Président veut que je la vote, mais moi je ne la vote pas en l'état. Je la vote si je peux mettre ma patte dedans ». Et c'est comme ça que j'ai mis les 20% [de femmes minimum] dans les CA, dans les organisations syndicales et sur les listes prud'homales. C'est ça mes amendements, que j'ai négocié [...]. Brigitte Grézy [Directrice de cabinet de la ministre déléguée à la parité] m'a dit : « De toute manière, ça ne passera pas ». [...] Parce qu'ils ne voulaient pas que ça passe. [...] Et alors comme il n'y avait pas la base constitutionnelle... *inachevé* »*

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP de la Délégation de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

Les amendements, déposés par des membres de la Délégation de tous les bancs, sont adoptés dans l'hémicycle avec le soutien de la Ministre déléguée à la parité, mais sont en effet censurés par l'examen du Conseil Constitutionnel⁵⁵⁷, et la XII^{ème} législature se termine sans occasion de revenir sur ces mesures.

Au début de la XIII^{ème} législature, une fenêtre s'ouvre de nouveau, avec la séquence de la réforme constitutionnelle de 2008 que l'on a déjà pu partiellement relater plus haut, et au cours de laquelle Marie-Jo Zimmermann obtient, contre l'avis du gouvernement et le vote d'une partie des députés UMP, la modification constitutionnelle qui donne une base légale aux quotas de femmes dans les milieux professionnels. Malgré tout, l'idée d'une loi sur ce point peine à prendre au sein d'un groupe qui a de multiples autres priorités, et la proposition n'est pas immédiatement déposée, faute de soutiens suffisants.

Au cours de l'année suivante, la Délégation envoie trois de ses membres, dont Marie-Jo Zimmermann, en mission en Norvège, au cours de laquelle plusieurs rencontres sont organisées avec des personnalités politiques norvégiennes, dont Angran Gabrielsen. Ancien ministre du commerce et de l'industrie, il a été l'un des principaux artisans de la loi sur les

⁵⁵⁷ Décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006. Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes. Non-conformité partielle.

quotas de femmes dans les conseils d'administration en Norvège, et le mécanisme du passage progressif à 20 puis 40% de femmes qui sera repris à l'identique dans la loi Copé-Zimmermann. Le rapport fait par Marie-Jo Zimmermann pour la Délégation aux droits des femmes prend la peine de souligner que M. Gabrielsen est un ministre « *conservateur* », « *ancien homme d'affaires* », qui a suivi pour ce projet de loi les intérêts des entreprises⁵⁵⁸ : l'idée est de commencer à cadrer la proposition comme raisonnable et cohérente avec une politique de droite, de désamorcer dès le départ l'idée selon laquelle ce genre d'outils – objectivement contraignants pour les entreprises – seraient des propositions liées à une identité politique de gauche.

Suite à cette rencontre, elle va chercher et obtenir le soutien de Jean-François Copé, alors président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, en lui exposant les intérêts pour lui de soutenir cette initiative d'un point de vue politique. Il s'agit en effet pour lui de positionner le groupe UMP comme progressiste sur les questions d'égalité femmes-hommes en reprenant une solution validée par des gouvernements conservateurs, de prendre de vitesse certains pays voisins pour apparaître en pointe du mouvement, mais aussi et surtout de réaffirmer sa place de chef de groupe parlementaire vis-à-vis du gouvernement. Jean-François Copé accepte de soutenir la proposition de loi, et en deviendra le premier signataire.

En effet, exclu en 2007 du gouvernement où il avait été nommé sans discontinuer de 2002 à 2007, Jean-François Copé retrouve en 2007 une Assemblée nationale et un poste de député pour lequel il a peu de considération à l'origine – comme il l'admet lui-même dans son ouvrage biographique dont le titre doit justement corriger cette erreur d'appréciation initiale et qu'il publie dès 2009, *Un député, ça compte énormément !*. Elu par ses pairs à la présidence du groupe parlementaire, celui qui s'est qualifié de « *pire ministre des Relations avec le Parlement* »⁵⁵⁹ car il était trop occupé à être porte-parole du gouvernement pour vraiment s'y intéresser, s'attache alors à redonner au Parlement – et par là, à lui-même en tant que parlementaire – toute sa place dans la relation avec le gouvernement. Il affirme ainsi dans une tribune parue en 2009 que la France a, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, « *un parlement qui s'affirme comme un véritable pouvoir. Capable de prendre des initiatives. Capable d'évaluer en profondeur l'action du gouvernement. Capable de dire non, s'il le faut. [...] Il s'agit maintenant pour les parlementaires de se saisir de leurs nouveaux pouvoirs, qu'ils soient dans la majorité comme dans l'opposition. Pour ma part, en tant que président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale, je m'y emploie activement. [...] Pour faire simple,*

⁵⁵⁸ Voir le rapport d'activité de la Délégation aux droits des femmes pour 2009, n°2125, « L'accès des femmes aux responsabilités dans l'entreprise ».

⁵⁵⁹ Jean-François Copé, *Un député, ça compte énormément !*, Paris, Albin Michel, 2009, 270 pages.

*il faut qu'à côté de l'hyperprésident s'affirme un hyperparlement ! »*⁵⁶⁰. Dans son ouvrage de 2009, il écrit également que « *deux nouveaux couples sont en train d'émerger dans nos institutions : le couple président de la République-président du groupe majoritaire à l'Assemblée pour faire vivre le dialogue entre l'exécutif et le législatif ; le couple président du groupe majoritaire à l'Assemblée-président du groupe majoritaire au Sénat pour entretenir la discussion entre les deux Chambres »*⁵⁶¹, preuve de la place centrale qu'il souhaite s'attribuer. La rivalité personnelle qu'il entretient déjà avec celui qui est alors Premier Ministre, François Fillon, et qui s'exprimera peu après lors de leur duel pour la présidence du parti en 2012⁵⁶², entre également en compte. Non seulement le soutien à cette proposition de loi lui permet de revaloriser l'initiative parlementaire, mais elle est également une manière de tester le rapport de force entre lui et le Premier Ministre. C'est spontanément qu'il évoque en entretien cette opposition politique quand la question des conseils d'administration est évoquée.

« Et quand je vais en Norvège, le ministre norvégien me dit : « Vous savez, je rencontre Angela Merkel [Chancelière allemande] qui veut légiférer [sur le même sujet] en Allemagne ». Je rentre à Paris, je fonce dans le bureau de Copé, et je lui dis : « Ecoute, toi qui veut toujours être meilleur que Merkel, il faut qu'on légifère en vitesse ! ». »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

« Qu° : J'ai vu qu'il y avait deux PPL dont vous étiez le premier signataire, il y eu celle sur la burka et...

Réponse : Et il y a eu la parité dans les conseils d'administration. Absolument. D'ailleurs François Fillon [Premier Ministre] n'en voulait pas ! « Ouais ... Encore les femmes ... » ... [...]

Qu° : Et c'était en désaccord avec le Gouvernement ?

Réponse : Ah oui, Fillon était totalement contre. Beaucoup de machisme dans le monde politique, vous savez. »

[Entretien réalisé par Damien Lecomte avec Jean-François Copé, président du groupe UMP à l'Assemblée de 2007 à 2012 et co-auteur de la proposition de loi, 12 juillet 2016, Paris]

Une fois obtenu le soutien et la co-signature du Président du groupe, habituellement chargé de l'application de la discipline partisane, la question du soutien de la majorité se pose

⁵⁶⁰ Jean-François Copé, « Hyperprésident et hyperparlement », *Slate.fr*, 13 mars 2009.

⁵⁶¹ Jean-François Copé, *Un député, ça compte énormément !*, *Ibid.*

⁵⁶² Tous deux candidats à la présidence de l'UMP lors du congrès du 18 novembre 2012, les deux hommes revendiquent chacun la victoire. Ce conflit plonge le parti dans plus d'un an de problèmes structurels, qui vont jusqu'à la scission éphémère du groupe parlementaire à l'Assemblée en deux groupes distincts, le vote de nouveaux statuts etc.

très différemment. Impossible, symboliquement, pour le gouvernement d'aller radicalement contre cette proposition qu'ils n'ont pas instiguée, et les parlementaires de l'UMP se trouvent placés dans un conflit de loyauté peu habituel dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale. D'une manière assez similaire à ce qui se passe sur la proposition de loi portant création des Délégations, c'est l'obtention du soutien d'un homme en position de pouvoir qui permet à l'idée, en germes depuis plusieurs années, d'emporter l'adhésion collective.

« Zimmermann, elle a quand même réussi à faire passer la loi Copé-Zimmermann, à imposer une loi sur ces sujets-là à un groupe UMP plus que... Bon. Voilà, elle a convaincu Copé de signer cette loi, ce n'est pas pour rien ! Pour lui donner un peu plus de poids, un peu plus de légitimité... »

[Entretien avec Caroline, collaboratrice de 2020 à 2013 d'une députée socialiste membre de la Délégation, 3 avril 2019, Paris]

Le gouvernement, en effet, continue de tenter de circonscrire les effets de la proposition de loi. Marie-Jo Zimmermann raconte ainsi avoir reçu l'appel d'une ministre lui exposant l'inconfort du gouvernement vis-à-vis de la proposition⁵⁶³.

« Et notamment sur la loi Copé-Zimmermann, où moi bon j'ai vécu des moments vraiment invraisemblables ! Un jour, [le Président de la République] m'envoie Morano [Secrétaire d'Etat à la Famille] pour me dire : « De toute manière, le Président de la République est contre votre proposition de loi ». Mais que veux-tu que ça me fasse ? Je lui dis : « Ecoute Nadine. Je pense que je ne t'apprends rien, tu es ministre : un projet de loi, j'ai une chose à faire, c'est si je suis d'accord je le vote, si vraiment il y a un problème de passage de la loi, je fais un effort même si je ne suis pas d'accord, mais si je n'ai pas envie de la voter, je ne la vote pas. [...] Par contre, là-dessus je ne céderai pas : c'est une proposition de loi, donc vous êtes d'accord, eh bien vous êtes d'accord, et si vous n'êtes pas d'accord, eh bien on verra bien ! On verra bien dans l'hémicycle ! »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

Au-delà de ce témoignage, l'analyse des débats montrent également la position de faiblesse dans laquelle se trouve le gouvernement. Plusieurs de ses amendements, déposés dans le but de limiter l'application de la loi à un cas ou à un autre et ayant reçu un avis défavorable de Marie-Jo Zimmermann en position de rapporteure, sont rejetés par les parlementaires de gauche et une partie des députés UMP qui emportent le vote à plusieurs

⁵⁶³ Les preuves de la réticence du gouvernement, mais également de la réticence des groupes de pression représentant les intérêts entrepreneuriaux, ne nous intéressent pas directement ici : ils ont cependant été décrits en détail dans Johanna Edelbloude, « Quand le parlement fait la loi », *art. cit.*

reprises contre la majorité du groupe de droite, qui suit la position du Ministre. Le porte-parole choisi par le groupe UMP sur ce texte, Guénaël Huet, est membre de la Délégation aux droits des femmes, et n'hésite pas à aller lui-aussi contre le gouvernement, ou contre les amendements déposés par ses collègues à la demande du gouvernement. En effet, plusieurs amendements, notamment visant à exclure les PME cotées en bourse du périmètre de la loi, sont déposés à l'identique mais séparément par plusieurs députées femmes de l'UMP. Le fait qu'ils reprennent l'exact même phrasé tend à montrer que ces amendements n'ont pas été rédigés par les parlementaires qui les déposent, mais soit par les cabinets ministériels, soit par des groupes de pression, et sont simplement repris par les parlementaires à leur compte. Au moins un, déposé par deux députées UMP séparément, n'est défendu ni par l'une ni par l'autre, et est repris par le gouvernement. Il est alors rejeté, le porte-parole du groupe UMP déclarant : « *Je suis désolé de dire à M. le ministre que, si nous acceptons l'amendement du Gouvernement, le texte serait vidé d'une partie de sa substance. Le groupe UMP y est défavorable* »⁵⁶⁴.

Dans ce contexte particulier d'une dissension marquée entre d'un côté le gouvernement, et de l'autre les repères en termes de vote que constituent généralement le Président du groupe, le rapporteur et le porte-parole, la discipline partisane se reconfigure et se réorganise pour une partie des membres du groupe UMP comme une loyauté et une solidarité aux collègues parlementaires avant tout, et une loyauté au gouvernement seulement dans un second temps. Ainsi, Marie-Jo Zimmermann raconte en entretien l'histoire d'un de ces amendements, donné par le gouvernement à une députée UMP et qui ne sera finalement pas débattu : selon elle, ce revirement s'explique par un rappel à la cohésion du groupe parlementaire, et au maintien d'une ambiance agréable de travail pour tous – un chantage à la collégialité et à l'amitié, en fin de compte :

« Bon, on a eu quelques chausse-trappes : par exemple Darcos, qui était Ministre des affaires sociales, sa collaboratrice [...] a donné un amendement à une de mes collègues pour que, quand j'avais... Bon, il faut toujours se remettre dans le contexte : en 2009, quand on commence à défendre cette proposition de loi, c'était il y a dix ans ! Donc ça veut dire que ce n'est pas intégré, on va être clairs ! Et elle donne à une de mes collègues un amendement pour intégrer les codir, les comex, bref toutes les instances de direction⁵⁶⁵. Donc moi, j'avais l'habitude quand je rentrais

⁵⁶⁴ Compte-rendu de la première séance du mercredi 20 janvier 2010

⁵⁶⁵ La ruse, assez technique ici, n'est pas cruciale pour comprendre le mécanisme général qui se joue dans cette interaction, mais on peut l'expliquer brièvement malgré tout. L'intégration des comités de direction et comités exécutifs des entreprises dans l'obligation d'un quota de 40% de femmes pourrait avoir l'air d'un progrès, mais il s'agit en réalité d'une diminution de la contrainte pour les entreprises. Il s'agit en effet d'écrire dans la loi que l'obligation d'un quota de femmes ne se fait pas seulement au niveau des conseils d'administration d'entreprise, mais de l'ensemble de leurs conseils de direction.

dans l'hémicycle, quand on me donnait la liasse d'amendements, de feuilleter la liasse, voilà. Et je vois cet amendement. Mais qu'est-ce que c'est que ça ? Donc je vais voir ma collègue, je lui demande : « Mais attends, qu'est-ce que c'est que ça ? ». Et elle me dit : « Non mais je suis un peu embêtée, c'est Agnès [...] qui me l'a donné, parce que bon tu comprends, ils sont un petit peu embêtés par rapport au Medef, ta ta ta ». Je lui dis : « Attends, tu ne vas pas rentrer dans un système pareil ? Tu ne t'en es jamais occupée ! Je vais te dire... Tu veux qu'on reste copines ? Bon. Avant ton amendement, on va appeler notre amendement : tu vas aller aux toilettes⁵⁶⁶. Et puis quand on appelle ton amendement, tu n'es pas là, il tombe et comme ça c'est terminé. ». C'est ce qu'elle a fait. Et c'est comme ça qu'il n'est pas passé. Donc j'ai eu quelques chausse-trappes, ça c'est clair. »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris]

On peut par ailleurs supposer que ces amendements sont confiés en priorité à des femmes – trop peu nombreuses au sein du groupe UMP pour que ce choix relève du seul hasard – afin d'éviter l'accusation de sexisme qui risque d'accompagner la défense de ces amendements. L'exemple d'un des amendements tenant à imposer des effets de seuil de chiffres d'affaires pour l'application de la loi est à ce titre marquant. Défendu par une députée femme de l'UMP, il est violemment rejeté par Marie-Jo Zimmermann qui lui reproche de « *dégrader les compétences de femmes* », d'être inaudible « *en 2010* », particulièrement venant « *d'une femme qui a mené un combat pour être là où elle est aujourd'hui* ». Elle conclut son avis avec un sous-entendu à peine voilé selon lequel le gouvernement, visiblement à l'origine de l'amendement ou soupçonné de l'être, souhaiterait le renvoi de ces seuils à des décrets d'application afin de ne pas les prendre et ainsi d'empêcher l'application du texte, ajoutant qu'il s'agirait là de réflexions d'« *esprits malintentionnés* ». Se faisant, elle contribue à cadrer le duel qui se joue dans une opposition entre le Parlement et le gouvernement⁵⁶⁷. Cette opposition entre l'un et l'autre, présente en filigrane tout le long des débats, notamment *via* des prises de parole de Jean-François Copé président du groupe ou de Guénaél Huet porte-parole de l'UMP, contre le gouvernement,

Cela aurait éventuellement permis aux entreprises de placer des femmes dans des conseils « moins prestigieux », et de conserver des conseils d'administration largement masculins, tout en remplissant leurs obligations légales à partir du moment où, en tout, on compte 40% de femmes dans ces conseils.

⁵⁶⁶ Il s'agit là d'une expression consacrée dans le jargon parlementaire, pour évoquer le fait de ne pas être présent dans l'hémicycle au moment d'un vote ou d'un point de débat particulier, pour ne pas avoir à prendre position et généralement s'éviter de devoir s'opposer à un allié.

⁵⁶⁷ Le comportement du gouvernement y contribue également : en entretien, Catherine Coutelle évoque ainsi spontanément ces amendements du gouvernement sur la loi Copé-Zimmermann comme symptomatique de l'irrespect de la Délégation qu'elle attribue aux gouvernements UMP, affirmant que sur ce texte « *Bertrand [Ministre du Travail] lui a fait un coup de Trafalgar !* ». Entretien avec Catherine Coutelle, membre socialiste de la Délégation de 2007 à 2017, 18 novembre 2019, Paris.

tend à positionner les députés UMP dans le fait de devoir choisir entre deux camps habituellement fondus en un : celui du gouvernement qu'ils soutiennent, ou le leur. Ainsi que l'explique Johanna Edelbloude, cette question des quotas dans les conseils d'administration « est moins un enjeu de conflit intrapartisan qu'une ligne de démarcation, au sein de la majorité, entre membres du gouvernement et simples parlementaires, qui poussent ces derniers à se replier sur le Parlement pour exister politiquement »⁵⁶⁸. L'intérêt pour les défenseurs du texte est ici que la fracture politique du groupe n'a pas à être totale – un objectif qui, compte tenu du poids habituel de la discipline partisane à l'Assemblée, serait probablement inatteignable. Il suffit qu'un nombre suffisant de parlementaires de la majorité fassent défection pour que, ajoutés au poids des députés de l'opposition, ils l'emportent.

Le texte est finalement adopté en première lecture, puis en seconde après que le Sénat ait retiré, conformément aux souhaits du gouvernement, les établissements publics du domaine d'application de la loi. Cette exclusion sera réparée l'année suivante avec l'adoption de l'article 52 de la loi « relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique », dite loi Sauvadet, et à la barre de laquelle on retrouvera de nouveau l'influent duo de Marie-Jo Zimmermann et Françoise Guégot, qui cette fois ira jusqu'à chercher la bénédiction personnelle du Président de la République, pour dépasser les réserves émises par certains membres du gouvernement.

*« La Délégation m'a bien aidée, Marie-Jo [Zimmermann] a été très présente pour m'accompagner sur ce sujet-là, ce qui nous a quand même permis... Bon parce qu'en fait, au moment où j'ai porté les amendements, Matignon et l'Elysée ne voulaient pas de ces amendements-là. Et en fait ça a été tranché dans le bureau du Président de la République, c'est Sarko[zy, Président de la République] qui a dit : « Bon voilà, maintenant c'est bon ». [...] Mais s'il ne l'avait pas dit... En fait, il a dit OK une demi-heure avant qu'on passe dans l'hémicycle quoi, donc on a pu passer les amendements avec l'accord du gouvernement, sur les contraintes d'objectif [pour les quotas sexués pour les administrateurs] dans la fonction publique. [...] Enfin je veux dire, s'il n'avait pas accepté, sur tous ces sujets-là, qu'on avance, on n'aurait pas... Je veux dire, les énarques et « l'administration », entre guillemets, les conseillers de l'Elysée, et a fortiori de Matignon, parce qu'à Matignon, chez Fillon, c'était... *rires* [Ils disaient] : « Mais hors de question ! ». C'était tous des hommes d'ailleurs ! »*

⁵⁶⁸ Johanna Edelbloude, « Quand le parlement fait la loi », *art. cit.*, p. 6-7.

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Rouen, 17 janvier 2020]

Cette stratégie – consciente ou non – de recomposition de la majorité et de transformation des enjeux du débat en une question qui porte sur la marge de manœuvre laissée ou non au Parlement rappelle les conclusions des travaux de William H. Riker sur l'héréthétique. Riker définit l'héréthétique comme étant « *the art of constructing choice situations so as to be able to manipulate outcome* »⁵⁶⁹, la manipulation du contexte symbolique et politique du débat faisant alors partie des principales techniques utilisées. Or, pour William H. Riker comme pour d'autres auteurs ayant repris ses concepts, si ces techniques consistant à essayer de transformer le contexte symbolique d'une discussion sont susceptibles d'être utilisées par tous les politiciens, elles n'ont pas la même magnitude, ni le même objectif, en fonction de leur position dans le jeu politique. En effet, ceux que Riker qualifie de « *gagnants* » de la politique – les dominants du jeu, leaders reconnus, déjà en poste et détenteurs des leviers de la décision – s'en servent principalement pour maintenir le *statu quo*, et protéger leur position, quand les « *perdants* » – plus à l'écart, aux idées peu porteuses, à la carrière moins intéressante – doivent aller beaucoup plus loin pour essayer de changer plus radicalement le contexte qui leur est défavorable. Kenneth A. Shepsle résume cette idée par la formule : « *If heresthetical maneuvers by incumbent winners are primarily defensive, then those of losers must be much more proactive ; political losers play offense* »⁵⁷⁰, ce qu'Iain McLean confirme également : « *Persistent losers [...] always have an incentive to repackage the issues so that they come together in a way that turns the tables* »⁵⁷¹. Riker décrit même précisément la technique utilisée ici par les soutiens à la proposition de loi – et ailleurs dans les textes soutenus par la Délégation aux droits des femmes – comme une manière de diviser la majorité et d'en rallier un morceau à la minorité, pour enfin l'emporter : « *For a person who expects to lose on some decision, the fundamental heresthetical device is to divide the majority with a new alternative, one that he prefers to the alternative previously expected to win. If successful, this maneuver produces a new*

⁵⁶⁹ En français : « *l'art de construire des situations de choix dans le but d'en manipuler l'issue* ». Traduction personnelle. William H. Riker, *The Art of Political Manipulation*, New Haven, Yale University Press, 1986, 153 pages.

⁵⁷⁰ En français : « *Si les manœuvres relevant de l'héréthétique utilisées par les gagnants en place sont principalement défensives, celles des perdants doivent être plus proactives ; les perdants de la politique jouent en attaque* ». Traduction personnelle. Kenneth A. Shepsle, « Losers in Politics », *art. cit.*, p. 312.

⁵⁷¹ En français : « *Les perpétuels perdants [...] sont toujours incités à recadrer les problèmes pour qu'ils se règlent d'une manière qui change la donne* ». Traduction personnelle. Iain McLean, *Rational Choice and British Politics: An Analysis of Rhetoric and Manipulation from Peel to Blair*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 20-21.

majority composed of the old minority and the portion of the old majority that likes the new alternative better »⁵⁷².

Dans le cas de la mise en place de quotas de femmes dans les conseils d'administration, on peut effectivement parler de « *persistent losing* », de défaites en série, qui sont surmontées en déplaçant symboliquement les enjeux politiques, dans le but de déplacer également les acteurs. Les travaux de William H. Riker s'inscrivent cependant dans la perspective de la théorie des jeux, et donc du choix rationnel. Il ne nous semble pas qu'il soit ici nécessaire de faire le même présupposé. Les députés que l'on décrit adoptent un comportement stratégique, bien sûr, mais ce comportement stratégique ne prend sens que dans le cadre des contraintes institutionnelles qui sont les leurs : en évoluant dans un contexte dans lequel les comportements de vote sont déterminés avant tout par des questions de loyauté, le fait d'essayer de recomposer ces loyautés n'est pas seulement une stratégie rationnelle en finalité : c'est aussi une nécessité. Ce n'est pas tant cet aspect stratégique que l'on veut reprendre à la thèse de Riker que l'importance qu'il donne à la composante profondément symbolique de cette stratégie : il ne s'agit pas, ici, de convaincre, il s'agit d'utiliser les règles du jeu existant – les routines institutionnelles de la discipline partisane – et d'en modifier le sens pour en tirer profit – en passant de la loyauté due au gouvernement à la loyauté due aux collègues du groupe. En recadrant d'abord les enjeux pour Jean-François Copé et en lui montrant l'intérêt politique qu'il pouvait personnellement tirer de son soutien à l'initiative, puis en recadrant cette proposition auprès des collègues parlementaires comme une initiative portée par des collègues, plutôt qu'une tentative qui n'est pas soutenue par le gouvernement et qui pourrait s'apparenter à de la déloyauté, on modifie le cadrage cognitif dans lequel se font les choix de vote, et on permet en définitive à certains de devenir les alliés qui font pencher la balance du côté des membres de la Délégation. C'est ce recadrage qui permet au texte de recomposer la majorité au soutien du gouvernement et de la faire s'allier aux groupes d'opposition, pour finalement emporter la victoire sur ce texte. L'histoire de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, bien que très différente dans le détail, relève cependant de logiques et de mécanismes de recadrage discursifs similaires.

⁵⁷² En français : « Pour une personne qui s'attend à perdre un arbitrage, l'outil hérésthétique fondamental est de diviser la majorité avec une nouvelle alternative, une alternative qu'il préfère à celle dont il était attendu qu'elle l'emporte. Si elle fonctionne, cette manœuvre produit une nouvelle majorité, composée de l'ancienne minorité et d'une portion de l'ancienne majorité qui préfère celle alternative là ». Traduction personnelle. William H. Riker, *ibid.*

B – L'exemple de la loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel de 2016 : la solidarité par la contrainte

La loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, qui prévoit notamment la pénalisation des clients des prostituées et la suppression du délit de racolage, est définitivement adoptée en avril 2016, mais elle est elle-aussi issue d'une histoire longue. Déjà présente en germes dans un rapport rédigé par Danielle Bousquet et Guy Geoffroy lors de la XIII^{ème} législature⁵⁷³ qui aboutit à une résolution adoptée à l'unanimité⁵⁷⁴ et à une proposition de loi finalement abandonnée⁵⁷⁵, elle est l'un des premiers thèmes de travail pour la Délégation aux droits des femmes nouvellement élue en 2012. Une proposition de loi socialiste, rédigée notamment autour de Maud Olivier au cours de l'automne-hiver 2012, est déposée en 2013 mais il faudra compter encore trois ans pour la voir advenir. Une grande partie de ce temps est en effet dédiée à construire le soutien du groupe majoritaire – et du gouvernement socialiste – à cette initiative.

Si en effet la pénalisation des clients de la prostitution fait partie du programme voté par le Parti socialiste en amont de l'élection présidentielle de 2012⁵⁷⁶, cela ne suffit pas à obtenir instantanément le soutien des parlementaires. Cela ne suffit pas non plus à obtenir le soutien ni du gouvernement, ni du Président lui-même. Au contraire, dès l'origine, les réserves sont très présentes, et mises en avant par tous les enquêtés, qu'il s'agisse de critiques émises par des députés, ou de doutes émis par des membres du gouvernement, lequel ne souhaite pas nécessairement voir aboutir ce texte⁵⁷⁷.

⁵⁷³ Rapport n° 3334, rédigé par Guy Geoffroy au nom de la mission d'information sur la prostitution en France, 13 avril 2011.

⁵⁷⁴ Résolution n° 782 réaffirmant la position abolitionniste de la France en matière de prostitution, adoptée le 6 décembre 2011.

⁵⁷⁵ Proposition de loi n° 4057 présentée par Danielle Bousquet et Guy Geoffroy visant à responsabiliser les clients de la prostitution et à renforcer la protection des victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme, déposée le 7 décembre 2011 au bureau de l'Assemblée nationale.

⁵⁷⁶ Pour les questions relatives à l'égalité femmes-hommes, c'est la « Convention nationale pour l'égalité réelle » qui se tient en 2010 et est chargée d'établir un programme. Le texte adopté précise notamment : « *Les socialistes voteront une loi visant l'abolition du système prostituteur qui intégrera la prévention par l'éducation, le démantèlement des réseaux, la réinsertion des personnes prostituées, la fin de la répression des personnes prostituées instituée par la droite et la pénalisation du client prostituteur* ». Le texte est ensuite adopté par le Bureau national du parti, et par les militants.

⁵⁷⁷ En entretien, les enquêtés évoquent plusieurs types de raisons pour expliquer cette absence de soutien. En l'absence d'entretien avec les personnages qui « bloquent » le processus, difficile de trancher lesquelles de ces raisons sont réelles, et lesquelles sont fantasmées : on nous a ainsi évoqué la peur du gouvernement de se ré-engager dans un débat sociétal clivant au sortir du texte sur le Mariage pour Tous, un problème d'agenda législatif surchargé, la consommation personnelle supposée de certains membres du gouvernement de services sexuels tarifés, la « mufflerie » de François Hollande, ou encore le fait qu'il ne s'agissait simplement pas d'une priorité.

Une vaste entreprise de mobilisation se met alors en place autour des membres socialistes de la Délégation aux droits des femmes. Leur objectif est à la fois de convaincre le maximum de députés, afin de pouvoir faire pression sur le gouvernement et exiger d'eux qu'ils laissent aux députés leur initiative, mais aussi de convaincre les personnages clés du gouvernement, afin d'obtenir la mise à l'agenda du texte et la légitimation par l'onction de l'exécutif, qui oriente de fait la discipline partisane. Une véritable cellule de crise se met en place, au sein de laquelle les députées ciblent les parlementaires qu'elles se sentent les plus à même de convaincre en raison de leurs proximités personnelles.

« Quand on sait qu'il y a un député qui va être contre et qu'on le connaît, on va aller parler avec lui, on va lui expliquer, on va faire des choses très pragmatiques ! Mais on va expliquer la teneur du texte, qui n'est pas forcément ce qu'on en dit... Et après on s'organise. »

[Entretien avec Hannah, collaboratrice d'une députée socialiste, Paris, 3 mars 2014]

« C'est vrai qu'il a fallu faire du lobbying, pour amener à faire voter... Et certains ont changé d'avis ! Mais il a vraiment fallu faire de l'explication, leur dire : « Tu dis ça, mais lis le texte, regarde bien le texte »... »

[Entretien avec Colette Capdevielle, députée socialiste membre de la commission spéciale, Paris, 26 février 2014]

« C'est vrai que ce travail de conviction au sein du groupe, en tout cas côté Assemblée, a été finalement un vrai moment intense, parce que pour le coup il fallait faire aussi le listing de tous les députés [du groupe socialiste encore à convaincre], s'assurer qu'on avait une majorité forte et confortable... »

[Entretien avec Lucie, ancienne collaboratrice d'une députée socialiste, Paris, 12 juin 2017]

« Il fallait aussi emporter les membres, les députés ! Parce que s'il y a une vraie adhésion des députés, bon ben du coup les ministères étaient aussi un peu obligés de suivre. Et on a fait... Là par contre, Catherine [Coutelle] a fait un travail phénoménal, parce qu'elle les connaissait bien, les vieux, ça ne la gênait pas, et puis les jeunes, certains elle les avait déjà fréquentés parce qu'ils étaient dans les cabinets ministériels etc, donc elle les connaissait, et donc elle a fait un gros travail de lobbying. Moi j'étais moins... Je ne les connaissais pas, et donc à part mes voisins proches dans l'hémicycle que j'avais pu convaincre... c'était plus difficile quoi. Elle a fait un gros travail. »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017 et rapporteure de la PPL prostitution, Les Ulis, 28 février 2020]

Le temps parlementaire étant particulièrement contraint, les occasions pour les députés de débattre du fond des textes dans le détail sont finalement peu nombreuses, les urgences les entraînant d'un bout à l'autre de leur journée. Pour compenser ce problème, les collaborateurs, et principalement les collaboratrices, sont également fortement mises à

contribution dans cette entreprise. Il s'agit à la fois pour elles de donner aux parlementaires des arguments qui leur permettent de convaincre leurs collègues le plus efficacement et rapidement possible, et de faire évoluer ces argumentaires en fonction de leur plus ou moins grande efficacité perçue, mais aussi d'utiliser leurs propres réseaux pour convaincre les collaborateurs d'autres élus. L'idée, dans ce cas, est alors d'utiliser le lien de confiance qui peut unir le député et son collaborateur afin de convaincre l'élu de prendre un intérêt pour le sujet. Et la technique semble fonctionner, au moins dans certains cas, puisqu'Hannah par exemple explique avoir convaincue la députée qui l'emploie de s'intéresser à la loi prostitution, à laquelle elle-même s'intéresse grâce aux proximités amicales, sociologiques et militantes qu'elle partage avec les collaboratrices des parlementaires les plus impliquées sur la question :

« A vrai dire... C'est moi [qui l'aie poussée à s'intéresser à ce texte]. [Cette députée] est quelqu'un qui est très ouverte aux influences extérieures, et on a établi une relation de confiance. Du coup, il y a des choses qui me semblent à moi vraiment très importantes, et elle se laisse conseiller parfois par moi. [...] C'est vrai que c'est plus simple, parce que quand on est collaboratrice, féministe, que les collaboratrices [des autres députées impliquées] sont aussi des féministes engagées, on se voit aux manifs, ce sont aussi des moments où... On se voit dans un cadre professionnel, mais on sait nos engagements mutuels. Donc on sait que ça va bien se passer. »

[Entretien avec Hannah, collaboratrice d'une députée socialiste, Paris, 3 mars 2014]

« Le postulat c'est : « Personne n'a le temps » [...]. Quand les députés croisent leurs copains députés, pour les convaincre, ils ont 32 secondes pour se parler. Si les collaborateurs sont là, en revanche, pour parler aux collaborateurs de ces mêmes députés, [...] là, du coup, le collaborateur a ici un travail de préparatif, de chambre d'amplification aussi. »

[Entretien avec Sébastien, ancien collaborateur parlementaire d'une députée socialiste, Assemblée nationale, 12 juin 2017.]

« Ça demande de vrais arguments en fait. Donc c'est vrai qu'il y a eu toute cette construction du coup, moi j'ai travaillé au fond, et Sébastien pour les rendre plus punchys en termes de com, et ensuite d'entraîner nos députées où là pour le coup on avait fait des séances [d'entraînement], pour toujours pousser sur les questions qui revenaient tout le temps, les remises en cause qui revenaient tout le temps etc... [...] C'est vrai qu'au bout d'un moment on arrive aussi à voir les arguments qui convainquent le plus en fait. C'est vrai qu'à un moment je pense qu'à peu près l'ensemble des députés socialistes sont passés sous les fourches caudines de nos arguments donc du coup c'était aussi aller voir à quels arguments on nous a dit : « Non mais ça, j'y crois pas » ou « ça, ce n'est pas important », et ceux qui ont pu marcher. »

[Entretien avec Lucie, ancienne collaboratrice d'une députée socialiste, Assemblée nationale, 12 juin 2017]

Alors qu'en parallèle de cette entreprise de conviction en interne le lobbying auprès des cabinets ministériels continue, la difficulté à créer un consensus sur le sujet peut s'observer au mal qu'ont les membres de la Délégation aux droits des femmes à faire de ce texte une proposition de loi reprise par le groupe. Selon la règle classique au sein du groupe socialiste en effet, une proposition de loi à l'initiative d'un député socialiste n'est déposée que si elle est reprise par le groupe dans son entier, dont tous les membres deviennent alors signataires. Or, en ce qui concerne cette proposition de loi, son examen est perpétuellement placé à la fin de réunion de groupe, et constamment repoussé à la suivante par manque de temps – par manque, aussi, de volonté politique.

*« Etant donné que ce n'était pas un texte gouvernemental, étant donné qu'on l'avait présenté en groupe plusieurs fois, mais qu'à chaque fois ça c'était retrouvé en réunion de groupe, à la fin, donc à 13 heures, où plus personne écoute, et où y'a plus que ceux, celles en l'occurrence, qui portent le texte qui sont là. Donc on sentait bien qu'il y avait... *inachevé* »*

[Entretien avec Ségolène Neuville, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2014, Paris, 26 février 2014]

« C'est toujours pareil hein, parce que sinon quand on veut l'enterrer, on repousse, on repousse ! [...] On avait des réunions toutes les semaines dans le groupe, et on parlait des sujets... Moi, mes sujets à moi passaient toujours à la fin, quand tout le monde se barrait, ça, c'était toujours le cas. [...] J'étais toujours à la fin. Des fois quand ça... On venait me dire : « Ben attend, on fera peut-être ça à la réunion d'après, parce que tu n'as peut-être pas le temps, là, c'est fini... ». Et à un moment donné, on lève la réunion, on a envie d'être sympa ! »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017 et rapporteure de la PPL prostitution, Les Ulis, 28 février 2020]

Une anecdote de terrain permet d'ailleurs de conforter ce souvenir des enquêtées. Au cours d'une discussion informelle avec un collaborateur socialiste, ce dernier retrouve dans ses mails l'ordre du jour d'une réunion du groupe socialiste évoquant la proposition de loi, avec la date prévue de la réunion : le 17 septembre 2013. Parce que la teneur des échanges dans cette réunion, qui sera relatée ci-après par une enquêtée, présentait un intérêt certain pour cette recherche, on a donc fait une demande officielle au groupe socialiste de l'Assemblée pour obtenir une copie du compte-rendu de cette réunion, en vain. Nous sommes resté sans réponse de leur part pendant plusieurs semaines. Profitant d'un badge de recherches à l'Assemblée nationale, on a finalement décidé de se rendre directement dans les bureaux du groupe socialiste, pour savoir s'il fallait interpréter cette absence de réponse comme un refus de transmission du compte-rendu. Lorsqu'on rencontre l'employée du groupe à laquelle notre requête a été transmise, celle-ci nous explique sa

perplexité : le compte-rendu de la réunion de la date demandée n'évoque pas la proposition de loi prostitution, contrairement à ce qui était annoncé dans l'ordre du jour. Une autre employée présente dans la pièce intervient alors, pour dire qu'il lui semble se souvenir que la discussion sur cette proposition de loi, prévue en fin de réunion, a été plusieurs fois repoussée, et que c'est peut-être la raison pour laquelle le compte-rendu de cette date ne mentionne pas le sujet de la prostitution. Elles nous proposent alors de chercher dans les comptes-rendus des semaines suivantes quand elles auront le temps. A notre connaissance, le compte-rendu n'a pas été retrouvé par la suite.

Face à cette situation perçue par les députées comme une impasse, ces dernières décident alors de recourir à un stratagème en invoquant un accord – plus solide qu'il ne l'est réellement – avec le gouvernement, qui doit donc entraîner une réaction du groupe sur le fondement de la discipline partisane.

« On avait indiqué au groupe que le PM [Premier ministre] était d'accord et au PM que le groupe était d'accord... Mais sachant que personne n'avait dit qu'ils... Tout le monde avait dit : « Si l'autre est d'accord, je suis d'accord », donc ben finalement ça veut dire qu'il est un peu d'accord ! [...] [C'était] un peu le jeu de : "Oui, oui, machin est d'accord, machin est d'accord, tant que vous ne vous parlez pas de toute façon, personne ne s'en rendra compte"... [...] Du coup à partir du moment où nous on disait que l'autre était d'accord, il y a eu un peu un truc comme ça, de serpent qui se mord la queue. »

[Entretien avec Lucie, ancienne collaboratrice d'une députée socialiste, Paris, 30 juin 2017]

Au cours de la réunion du groupe, le texte est donc mis à l'ordre du jour et discuté, avec peu de critiques ouvertes. Les partisans du texte demandent dans la foulée à ce que le groupe vote son soutien au texte, ce qui sera fait mais cette requête est en soi intéressante : au sein de la majorité socialiste qui siège de 2012 à 2017, les votes sont assez rares⁵⁷⁸, le fait que la position commune est majoritaire est le plus souvent présupposé sans qu'il ne soit entrepris de vote pour l'objectiver. Le soutien du groupe est donc formellement acté par un vote. La supercherie est rapidement découverte après la fin de la réunion.

« Du coup, ils s'en sont rendus compte après la décision. Ils n'étaient pas très contents d'ailleurs, mais ce n'était pas très grave, vu qu'eux-mêmes nous avaient fait tourner en bourrique... [...] Ils l'ont découvert, je pense une demi-heure après le vote du groupe. »

[Entretien avec Lucie, ancienne collaboratrice d'une députée socialiste, Paris, 30 juin 2017]

⁵⁷⁸ Comme le raconte notamment Damien Lecomte, *L'Abdication du Parlement*, op. cit..

Si ce vote est loin de faire taire les doutes et les critiques, il sert néanmoins de point d'appui pour construire le consensus par l'appel à la loyauté au groupe, y compris au moyen de techniques qui peuvent s'apparenter à du chantage à la solidarité, comme on a déjà pu le voir dans le cadre de la loi Copé-Zimmermann. L'idée, ici aussi, est de recadrer la question du vote sur ce texte, non plus comme une question de positionnement personnel vis-à-vis d'une problématique sociétale complexe, ni non plus d'un positionnement stratégique vis-à-vis d'un sujet perçu comme clivant parmi les électeurs, mais comme une conséquence nécessaire, évidente et moralement juste de la solidarité due aux collègues du groupe. A partir de ce moment, la discussion sur le fond du texte semble évacuée ou presque : c'est la seule question de la loyauté qui prime.

*« Moi, je n'ai pas hésité ! Je veux dire certains, je les ai vraiment secoués avec ça ! « Non mais si tu ne votes pas, je t'embêterais avec ça, je te le remettrais sur le tapis, je te le... ». Oui ! Mais c'est ça aussi, ce qu'il faut, c'est notre rôle. [...] Il faut à un moment... *frappe l'accoudoir du fauteuil* C'est notre responsabilité ! C'est comme ça qu'on peut avoir une majorité sur des sujets aussi clivants, c'est comme ça. Il faut mettre le... Il faut leur dire : « Non, là le groupe a voté, donc là, si tu votes contre ou si tu t'abstiens, va dire pourquoi ! Autrement moi je te casserai les pieds ». [...] Il y en a plein, plein, plein [d'opposants au texte au sein du groupe socialiste]... Moi, dans mon département, c'était l'un après l'autre ! « Tu votes ? » « Oui oui » « Tu ne votes pas ? Tu viens... *geste vers une tribune imaginaire* » « Non non, moi je ne serai pas là, je serai aux toilettes » « Non non, tu ne seras pas aux toilettes ! Tu ne seras pas aux toilettes, tu vas voir, je te casserai les pieds avec ça ». Non, il faut prendre ses responsabilités... « C'est un texte qui vient du groupe, c'est un texte porté par le groupe, défendu par Maud [Olivier], non, là tu prends tes responsabilités, mais si tu ne les prends pas, tant pis, moi je les prendrai après. »*

[Entretien avec Colette Capdevielle, députée socialiste membre de la commission spéciale, Assemblée nationale, 26 février 2014]

Encadré 24 : Pour les opposants aux initiatives de la Délégation, le mâl(e)confort de la honte

S'il est un élément qui revient facilement dans les entretiens avec les membres de la Délégation ou avec leur entourage, ce sont les dénonciations des comportements sexistes de leurs collègues. Parfois vagues et générales, il s'agit le plus souvent cependant d'accuser nommément telle ou telle personnalité politique, au mieux de désintérêt pour la cause des femmes, au pire d'être l'auteur de comportements largement considérés comme immoraux, voire complètement illégaux. L'idée est de stigmatiser⁵⁷⁹ – ici en attribuant à l'acteur une tare morale – pour discréditer.

⁵⁷⁹ Au sens de Goffman, voir Erving Goffman, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris,

Lors des entretiens portant sur la loi prostitution, ce qui revient le plus, ce sont les noms des hommes politiques qui seraient clients, avérés ou soupçonnés, de la prostitution⁵⁸⁰. Plusieurs entretiens évoquent ainsi l'opposition de tel ministre, exprimée en des termes de santé publique, pour l'écarter en disant que « *lui était un consommateur donc bon, absolument pas chaud du tout* »⁵⁸¹, ou le blocage d'une partie des sénateurs après la première lecture comme étant le fait de gens qui ne voulaient « *surtout pas toucher à la possibilité d'acheter des services sexuels* »⁵⁸², ou encore la difficulté de convaincre certains députés au motif que ces derniers auraient « *quand même des pratiques sexuelles totalement délurées, au regard de ce qui se fait dans la société* »⁵⁸³. Lors d'un entretien au Sénat, un enquêté va même plus loin en non seulement nommant, mais également désignant lesquels de ses collègues, présents dans la pièce où se déroule l'entretien, seraient clients de prostituées, ou tromperaient notoirement leur épouse – « *parce que pour beaucoup, il faut le dire : ce sont des consommateurs, ce sont des clients !* »⁵⁸⁴.

La véracité ou non de ces affirmations n'est pas tellement ce qui nous intéresse ici. Le fait qu'elles soient aussi répétées illustre bien en revanche l'ambiance dans lequel le débat sur la prostitution se déroule : comme on a pu le voir pour les groupes d'intérêt au chapitre précédent, la principale tactique contre les opposants ne consiste pas à s'opposer sur le fond, mais à les discréditer symboliquement, à les constituer en repoussoirs moraux, quand on se place à l'inverse dans la position de gardien d'un consensus républicain indiscutable.

Compliquée à tenir dès le départ, la position visant à défendre la possibilité d'acheter des services sexuels se teinte définitivement d'une coloration très anti-progressiste difficile à assumer après la publication, à la veille du débat dans l'hémicycle en première lecture, d'une tribune appelée « *Touche pas à ma pute – Le Manifeste des 343 Salauds* »⁵⁸⁵, largement considérée comme étant de mauvais goût et qui connaît un retentissement médiatique relativement important à sa sortie. La tribune mêle étroitement l'opposition politique au texte et la consommation personnelle de services sexuels tarifés. De leur côté

Editions de Minuit, coll. « Le Sens commun », 1975 (1963), 176 pages.

⁵⁸⁰ A ce titre, il n'est sans doute pas un hasard que la seule opposition masculine visible sur cette proposition de loi vienne d'un député ouvertement homosexuel, et de fait partiellement immunisé contre ce soupçon. Partiellement seulement, car on a déjà évoqué au chapitre précédent l'occasion au cours de laquelle il est ramené au camp des « *touche pas à mon calbute* », mais la critique est alors vue comme si injuste qu'il est défendu y compris par certains des soutiens de la proposition de loi, qui rappellent son engagement. Cependant, son homosexualité est aussi utilisée comme facteur de discrédit, et certains entretiens évoquent ainsi son orientation sexuelle – et donc un supposé libertinage, ou une proximité communautaire d'avec les personnes trans, ou un intérêt personnel à ne pas pénaliser la marchandisation des corps dans l'optique de la légalisation de la GPA – pour expliquer – et rejeter – son opposition à la proposition de loi, dépeinte comme nécessairement non fondée politiquement.

⁵⁸¹ Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, les Ulis, 28 février 2020.

⁵⁸² Entretien avec Sébastien, ancien collaborateur d'une députée socialiste, Paris, 12 juin 2017.

⁵⁸³ Entretien avec Eudes, ancien collaborateur d'un député UDI, Paris, 2 mars 2017.

⁵⁸⁴ Entretien avec Alain Gournac, sénateur UMP-LR, membre de la Délégation sénatoriale de 1999 à 2017, Paris, 25 octobre 2018.

⁵⁸⁵ « *Touche pas à ma pute ! – Le manifeste des 343 Salauds* », *Causeur*, 7 novembre 2013.

les soutiens du texte n'hésitent pas à s'en servir pour menacer à demi-mots leurs collègues de les placer dans le camp des « méchants ».

« C'est revendiquer le droit d'acheter du cul : c'est ça ce que ça veut dire, il faut appeler un... Moi, c'est ce que je leur disais à mes collègues, je leur disais : « Non non non mais... Mais ça il faut monter à la tribune le défendre, le dire clairement ! » [...] Après on le porte pendant tout son mandat quand même ! Après, il faut l'assumer. Alors ça, ils l'assument dans les couloirs, ils l'assument à la buvette, ils l'assument au bar, ils l'assument dehors. Mais pas là. [...] Et puis après le manifeste là, de Beigbeder et les autres [Manifeste des 343 Salauds], ça a été très mal ressenti... »

[Entretien avec Colette Capdevielle, membre socialiste de la commission spéciale, Paris, 26 février 2014]

« Ça nous a aidés, franchement. Parce que les 343 connards qui ont fait leur tribune en fait, je pense qu'ils n'ont jamais mesuré à quel point ils ont sabordé leur camp définitivement. On a gagné ce jour-là. Parce qu'ils ont fait la connerie de trop, et en fait ils ne passaient pas, et ils se sont décrédibilisés, ce qui fait que voter contre nous, c'était voter avec eux, et ça les a...
inachevé »

[Entretien avec Olivier, ancien conseiller au cabinet de Najat Vallaud-Belkacem, ministre socialiste des Droits des Femmes de 2012 à 2014, Paris, 23 mars 2019]

Un député UDI relate, dans une discussion informelle, utiliser des techniques similaires au sein de son groupe : devant la tiédeur de l'enthousiasme de ses collègues face à la proposition de loi au cours d'une réunion de groupe, il demande à ces derniers combien parmi eux sont clients de prostituées. Le groupe UDI ne compte à l'époque qu'une seule femme, élue d'outre-mer et absente de la réunion, et se réunit donc de fait en stricte non-mixité. Constatant que tous les membres du groupe n'ont pas levé la main, le député qualifie ces derniers d' « hypocrites », et ajoute que la réponse serait sans doute différente si on posait la question à leurs épouses. Au-delà de ces soupçons de recours à la prostitution, il qualifie *a posteriori* les opposants au texte de « l'intergroupe des machos »⁵⁸⁶.

Or, si le texte sur la prostitution est probablement l'un de ceux sur lesquels ces tentatives sont les plus visibles, la stratégie consistant à ramener les oppositions aux textes soutenus par la Délégation à des positions rétrogrades, sexistes, ringardes – stigmatisantes, au sens où elles seraient la preuve définitive d'une faille morale dans le caractère de l'accusé, et pas d'une opposition politique respectable – est très fréquemment utilisée, notamment pour la mettre en lien avec les positions des électeurs, qui seraient différentes. La stratégie tend apparemment à être plutôt efficace. C'est donc également une autre manière d'obtenir

⁵⁸⁶ Propos tenus partiellement lors de l'intervention de Charles de Courson, député UDI, au cours du colloque « La discipline et l'indiscipline parlementaires. Regards juridique et politique sur le Parlement » qui s'est tenu à Boulogne-sur-Mer le 28 novembre 2018, partiellement de manière informelle autour de cette intervention, et rapportés par Baptiste, ancien collaborateur socialiste.

une forme de discipline partisane autour de ces sujets pourtant clivants : au-delà du risque de se positionner en opposition à certains de ces collègues, ce qui comporte son risque d'ostracisme, les parlementaires prennent également le risque d'endosser le rôle de coupables de telle ou telle déviance morale vis-à-vis de leurs électeurs.

*« Je m'entends encore dire à certains députés qui s'opposaient à un texte ou un autre : « Comment dois-je vous dire que nous incarnons ici une forme de modernité que vous ne comprenez pas ? » *rires*. Ca les mettait à l'aise tout de suite ! « Vous ne pourrez jamais l'expliquer dans votre circonscription, votre vote, si vous ne nous suivez pas ! » »*

[Entretien avec Nicole Ameline, membre RPR de la Délégation de 1999 à 2002, entretien téléphonique, 4 décembre 2020]

Dans un tel contexte, le plus sage est le plus souvent de ne simplement pas prendre la parole, de ne pas s'exposer à la stigmatisation publique, ce qui facilite également de beaucoup la constitution d'une unité de groupe. Sur la proposition de loi sur la prostitution, par exemple, les doutes et les réserves nombreuses des députés socialistes, évoquées très fréquemment en entretien, ne sont ainsi jamais mis en avant dans le débat dans l'hémicycle⁵⁸⁷.

Jusqu'au bout, le doute persiste pour les soutiens du texte quant à l'efficacité du recours à ces stratégies. Le ministère aux droits des femmes s'implique également. En définitive, le texte sera voté massivement par le groupe socialiste en première lecture – les scrutins publics n'étant plus utilisés par la suite il est impossible de dire si c'est toujours le cas, mais il semble que oui – mais sera malgré tout marqué par cinq votes contre et 18 abstentions⁵⁸⁸ ce qui, au sein du groupe socialiste, n'est pas totalement anodin.

« Moi je me rappelle, le week-end du 4 décembre qui est juste avant [le vote en première lecture], on a cherché à appeler tous les parlementaires pour avoir des voix, parce qu'on ne savait pas si ça passerait ou si ça ne passerait pas. D'où cette photo, moi, c'est celle que je préfère : il y a une photo de Najat Vallaud-Belkacem [Ministre socialiste aux droits des femmes] qui lève le poing comme ça parce qu'elle regarde l'écran du vote, parce qu'on ne savait pas dans quel sens ça voterait. Mais vraiment ! On

⁵⁸⁷ A part dans la bouche du Président du groupe EELV, François de Rugy, qui compare le groupe EELV, qui a choisi la liberté de positionnement de chacun sur la proposition de loi « Prostitution », au groupe socialiste, en précisant que « Je vous le dis, madame la ministre : dans mon groupe, nous n'avons pas empêché des députés d'intervenir parce qu'ils ne se conformeraient pas à la position majoritaire du groupe ». Voir le compte-rendu de la deuxième séance du vendredi 29 novembre 2013.

⁵⁸⁸ Voir scrutin public n°738 sur l'ensemble de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel (première lecture) du 4 décembre 2013.

pensait que ça passerait, d'ailleurs ça passe plus haut que ce qu'on pense, très largement, mais on est allés chercher des voix avec les dents quoi. »

[Entretien avec Olivier, ancien collaborateur au cabinet de Najat-Vallaud Belkacem, Ministre des droits des femmes de 2012 à 2014, Paris, 23 mars 2019]

Au sein du Parti socialiste, plus qu'une opposition Parlement-gouvernement qui se joue ici, c'est donc un conflit entre une minorité des parlementaires et le ministère aux droits des femmes, qui soutiennent le texte, et une autre partie des parlementaires et d'autres ministres, qui s'y opposent. L'enjeu discursif, cependant, est similaire : il s'agit de recadrer les frontières de la loyauté partisane, en la faisant passer de la loyauté due à l'exécutif – dans ce contexte incarnée par un Président de la République qui ne soutient pas le texte – à une loyauté due aux membres du groupe, et aux figures connues et respectées, comme l'est la Ministre des Droits des Femmes. Un autre respect, celui du aux mécanismes juridiques qui structurent la démocratie interne du groupe et notamment ceux des procédures de vote, est également mis dans la balance. La légitimité parlementaire étant fondée sur l'élection, difficile de revenir sur le vote de soutien obtenu du groupe socialiste, fût-ce par la tromperie : aller à l'encontre de ce vote reviendrait à exposer que la discipline prime sur les positions personnelles, un pas symboliquement extrêmement coûteux à franchir. On voit bien, ici, comment le recadrage de la situation fait en définitive basculer le groupe.

Au même moment, au sein du groupe UMP, de l'autre côté de l'hémicycle, la question se pose différemment puisque le soutien au gouvernement n'est pas un impératif pour ce groupe d'opposition. C'est cependant le même jeu d'enrôlement des parlementaires et d'appel à la solidarité avec une initiative qui tient à cœur à un collègue qui se joue. En effet, dans un contexte dans lequel le soutien du groupe socialiste n'est pas acquis dès le départ et où les partisans du texte craignent de ne pas réussir à avoir une majorité, l'acquisition de voix au sein d'autres groupes politiques n'est pas à négliger – on sait que les votes de l'opposition peuvent aider à emporter une majorité lorsque l'on est minoritaire au sein de son groupe.

Or, au sein du groupe UMP, principal groupe d'opposition, la proposition de loi est initialement très mal perçue. Alors que sous la majorité UMP, les propositions de loi portant sur les violences faites aux femmes, adoptée en 2010, et celle sur la prostitution, non adoptée mais déposée en 2011, avaient été co-signées par Danielle Bousquet, députée socialiste, et Guy Geoffroy, député UMP, celle-ci n'est signée que par des députés socialistes et intervient très rapidement après l'alternance. Le signal envoyé, d'après le journal « L'Hebdo » distribué chaque semaine aux députés du groupe UMP pour les tenir informés des sujets à surveiller dans les jours à venir, est celui d'une « *Gauche [qui] tente ici un coup de récupération*

politique assez maladroit », ce qui suscite une opposition de principe du groupe UMP (Figure ci-dessous). Le discours qui apparaît au sein de l'UMP est celui, justement, d'une entorse à la norme habituelle du consensus, en sorte que le Parti socialiste, en choisissant de faire cavalier seul sur ces questions, s'expose à la critique politique : le consensus ne tient plus. Le fait que Guy Geoffroy dirige les débats de la commission spéciale dont il a été élu président n'est pas mentionné dans « L'Hebdo ». Les questions liées à l'octroi des titres de séjour aux personnes victimes de la traite des êtres humains, mais également la suppression du délit de racolage passif, mis en place par Nicolas Sarkozy lorsqu'il était ministre de l'Intérieur en 2003, sont en revanche particulièrement mises en avant, mettant ainsi en exergue les raisons, pour les députés UMP, de s'opposer à cette initiative.

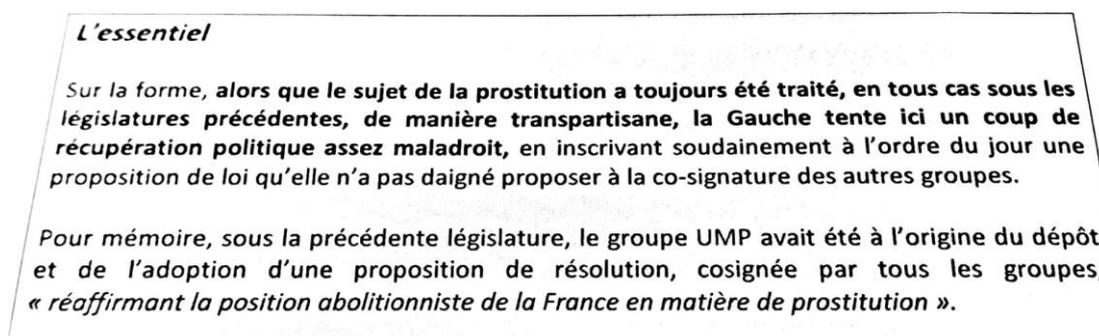


Figure 5 : Extrait tiré de « L'HEBDO » du groupe UMP n°52, du 19 novembre 2013

Guy Geoffroy, lorsqu'il est auditionné par la Délégation pour ouvrir ses travaux sur la prostitution en novembre 2012, pointe déjà la question du racolage comme étant de nature à entraîner l'opposition de l'UMP. Alors qu'il est lui-même favorable à sa suppression, il propose de ne pas traiter la question dans la proposition de loi⁵⁸⁹ afin de ne pas froisser les égos de certains membres du groupe UMP, la transcription d'une directive européenne en droit français devant à terme obtenir un effet similaire à celui escompté. Il s'en remet cependant à la décision de la Délégation, à laquelle il réaffirme son soutien quelle que soit la stratégie choisie.

« Mme Maud Olivier : On a récemment évoqué l'hypothèse de la suppression du délit de racolage passif.

[...]

⁵⁸⁹ On a ici un autre exemple, s'il en fallait, du fait que les membres de la Délégation ne sont pas dupes du fait que le consensus politique, sur ces questions, ne préexiste pas à leur action, mais est créé par eux, notamment en évitant de traiter les sujets trop controversés. Le consensus, ici, est directement décrit par Guy Geoffroy dans l'extrait ci-dessous comme étant une « stratégie ».

M. Guy Geoffroy : *Nous pensons, nous, que la disposition de 2003 et les dispositions antérieures mourront de leur belle mort lorsque la France transposera dans le droit français la directive de l'Union européenne sur la traite des êtres humains, qui énonce clairement que les pays de l'Union sont dans l'obligation de renoncer à toute pénalisation de victimes de la traite des êtres humains. [...] Même si la disposition de la loi de 2003 est vidée de sa substance, agiter un « chiffon rouge » devant certains de nos collègues risquerait de briser l'unanimité que l'Assemblée nationale a réussi à forger sur cette question. [...] Si notre objectif est d'avancer sur cette question, évitons de commettre des erreurs de stratégie. Je ne doute pas que certains de nos collègues, quel que soit leur groupe, profiteront de ce débat pour se différencier. Quant à moi, je resterai fidèle à notre démarche. »*

[Extrait du compte-rendu n°10 de la Délégation aux droits des femmes, séance de 16h15 le 20 novembre 2012]

Par la suite, un membre du cabinet de la Ministre des Droits des Femmes raconte avoir dû chercher, pour conserver cette mesure dans le texte qui était susceptible de rallier des députés socialistes, une formulation qui ne mette pas Guy Geoffroy démesurément en porte-à-faux par rapport à son groupe parlementaire, afin que celui-ci puisse continuer de porter le texte sans se désavouer⁵⁹⁰ – avec une réussite toute relative.

« Guy Geffroy, qui est un mec extraordinaire, et qui mène ce combat, et qui assume dans son camp ! Parce que dans le texte il y a aussi revenir sur Sarkozy [leader de l'UMP qui a fait adopter en tant que ministre de l'Intérieur] la disposition [sur le délit de racolage passif], donc on trouve un calage de wording [= une formulation] pour que ça ne soit pas trop pour taper dessus, pour que lui ça ne le dérange pas dans son propre groupe de continuer à porter... »

[Entretien avec Olivier, ancien collaborateur au cabinet de Najat Vallaud-Belkacem, ministre socialiste des Droits des Femmes de 2012 à 2014, Paris, 23 mars 2019]

Face à cette opposition, c'est donc autour de la figure de Guy Geoffroy seul, et à son implication dans ce texte, que peut se construire une forme de consensus au sein du groupe UMP. Il s'agit là encore d'une affaire de recadrage symbolique du contexte du débat, afin d'en faire un sujet auquel les députés UMP peuvent se rallier sans abandonner leur identité

⁵⁹⁰ Sans connaître les brouillons des versions antérieures du texte, difficile de savoir à quoi ces changements de formulations ont tenu : on peut cependant noter que dans l'exposé des motifs de la proposition de loi telle qu'elle est initialement déposée, un soin particulier est apporté à la question du racolage passif, à la fois pour montrer que l'idée était à l'origine intéressante mais que sa suppression se fonde sur un bilan décevant – donc sur des faits, et pas un choix idéologique – mais aussi que cette suppression s'accompagne de la mise en place d'autres mécanismes, afin de ne pas léser les forces de l'ordre – deux précautions qui, on le suppose, ont pu être incluses dans le but de convaincre les députés UMP.

politique. L'enjeu, pour Guy Geoffroy, est alors de casser la routine de la discipline partisane, et de la remplacer par une solidarité amicale, collégiale. Certaines enquêtées socialistes évoquent ainsi des preuves de loyauté au groupe qu'il accepte de fournir – en posant des questions au gouvernement qui se positionnent contre l'enseignement du genre à l'école alors qu'il est à l'origine de plusieurs ajouts dans le Code de l'Éducation allant dans ce sens par exemple⁵⁹¹ – pour se montrer comme un membre du collectif, susceptible de bénéficier du soutien de ses collègues en retour, mais Guy Geoffroy ne le confirme pas lui-même en entretien.

Alors que la position du groupe est celle d'une opposition au texte en première lecture, une partie non négligeable des députés UMP – environ un tiers – s'abstiennent voire votent en faveur du texte. Au fur et à mesure des allers-retours de la navette parlementaire, cette opposition du groupe UMP puis LR s'estompe doucement. Lors de la dernière lecture par l'Assemblée, après l'échec de la commission mixte paritaire avec le Sénat – pourtant à majorité UMP – « L'Hebdo » du groupe annonce cette fois l'abstention comme position du groupe, avec dans l'explication du vote une mention particulière pour les membres du groupe qui sont des soutiens indéfectibles de la proposition de loi, reconnaissant alors cette position comme faisant partie du spectre acceptable au sein du groupe et montrant par là même que l'opération de recadrage symbolique par Guy Geoffroy en interne a été, au moins partiellement, un succès (Figure ci-dessous).

« Et dans tout le travail parlementaire, vous aurez noté, y compris à commencer par mon groupe, qu'on a réussi à faire basculer... Moi, j'ai réussi à faire basculer mon groupe d'une tendance assez forte au rejet – pas par hostilité à l'égard de ce que je proposais, mais parce que ça semblait... Trop, quoi – à une plus prudente et plus positive abstention d'un certain nombre, et à un vote favorable finalement d'un plus grand nombre⁵⁹². [...] Marie-Louise Fort, qui était la porte-parole de mon groupe sur la loi prostitution, j'ai réussi à la faire passer d'une opposition gênée à une abstention positive ! »

[Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Combs la Ville, 29 janvier 2020]

« Mais il a été courageux, parce qu'il s'est beaucoup retrouvé seul, parce qu'évidemment, il faut le savoir, les gens de son groupe disaient : « On ne va pas voter socialiste ! » - parce que ça paraissait être une loi socialiste, et nous on disait : « Non, Guy Geoffroy étant président de la commission spéciale, ce n'est pas une loi socialiste ! », mais bon. Ça apparaissait évidemment comme une loi de gauche, donc ses camarades ne voulaient

⁵⁹¹ Voir le compte-rendu de la 2^{ème} séance du 11 février 2014 notamment.

⁵⁹² En l'absence de scrutin public, il est impossible de mesurer l'ampleur de ces basculements, mais la consigne de vote pour le groupe ayant changé, il est en effet probable qu'il y ait eu des répercussions sur les comportements de vote.

pas la voter à cause de ça, c'était quand même nul parce que beaucoup partageaient... mais bon. Enfin ils ne l'ont pas trop suivi quoi. »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

Pourtant, à moins d'un revirement du Sénat, la triste perspective d'un dernier mot AN sur le sujet se profile, preuve que le travail de concertation entre les différents groupes et aussi entre les deux chambres, qui aurait sans doute dû être mené plus en amont du dépôt de la proposition de loi, pèse encore sur l'issue de ce texte.

→ Pourtant, en nouvelle lecture AN, le Groupe des députés LR continuera, majoritairement, de s'abstenir, faute d'avoir été convaincus au cours de la navette parlementaire, et faute de consensus véritable :

- si certains membres du Groupe LR sont résolument Pour,
- d'autres continuent de penser que l'octroi d'une autorisation de séjour pour les personnes qui s'engagent simplement dans un parcours de sortie de la prostitution pourra être dévoyé par les réseaux, qui promettront à des personnes désespérées le droit au séjour et une aide spécifique à l'issue d'une période donnée de prostitution ;
- certains restent farouchement opposés au principe de remplacer la pénalisation des prostituées par celle du client,
- tandis que d'autres pensent que la constatation de la nouvelle infraction, comme l'éventuelle poursuite, seront matériellement impossibles à mettre en œuvre par les forces de l'ordre ;
- enfin, quelques-uns considèrent que la peine d'amende, d'ordre contraventionnelle, est insuffisante dans le symbole, et qu'elle n'empêchera pas les plus riches de recourir à la prostitution tout en payant les amendes....

Figure 6 : Extrait tiré de « L'HEBDO » du groupe LR n°132, du 26 janvier 2016

Légiférer nécessite d'obtenir une majorité, et donc d'enrôler des alliés. Pour les députés membres de la Délégation, qui agissent parfois en dehors du cadre des loyautés partisans classiques, cet impératif implique de devoir prendre en charge un travail de reconstruction symbolique des liens sociaux, afin d'obtenir le soutien de leurs collègues sur d'autres fondements – l'amitié, la solidarité parlementaire, ou la loyauté due au parti. C'est notamment parce qu'ils peuvent se charger, avec succès, de cette tâche qu'ils constituent aussi des atouts importants pour les ministres des Droits des femmes, qui peinent souvent à imposer certains sujets au sein d'équipes gouvernementales où elles sont rarement prioritaires.

Paragraphe 2 : Un atout pour des ministres sur la touche

L'impératif de conserver de bonnes relations au sein de la majorité est une préoccupation partagée non seulement par les parlementaires, mais aussi par les membres du gouvernement – le fait que ces derniers « laissent » gagner les parlementaires sur certains points pour conserver la paix le montre. Mais au niveau du gouvernement aussi, la contrainte

peut se transformer en ressource, quand on peut s'en prévaloir soi-même pour faire avancer ses initiatives. Les ministres successives des droits des femmes s'appuient ainsi sur la Délégation, et le fait qu'elle soit tenue par des députés de la majorité, pour justifier d'un soutien parlementaire à leurs initiatives justifiant qu'elles aboutissent **(A)**. Cette relation, cependant, n'est pas à sens unique, et les membres de la Délégation trouvent aussi, au sein du ministère aux droits des femmes, des alliés pour renforcer leur statut au sein du Parlement **(B)**.

A – Faire venir la demande de la marge pour la rendre audible

L'incitation à jouer en équipe ne s'adresse pas seulement aux parlementaires. Elle pèse également lourdement sur les membres du gouvernement, qui doivent, dans la mesure du possible, avancer dans le même sens et présenter un front à peu près uni derrière les arbitrages faits par le Premier Ministre et son équipe. Dans ce contexte, les initiatives qui ne font pas partie des promesses de campagne ou des réponses à l'actualité tendent à passer au second plan, et tout particulièrement lorsqu'elles émanent de ministères qui ont peu de pouvoir de négociation, comme c'est généralement le cas du Ministère chargé des Droits des Femmes, et de son administration bien plus légère qu'un Ministère des Finances, de l'Intérieur ou de la Justice. Nicole Ameline évoque ainsi l'importance qu'a eu pour elle la Délégation, à la fois pour lui faire remonter des problèmes mais aussi pour effectuer ce travail de visibilisation et de conviction au sein du Parlement, qui permet à ses propositions d'avancer, et à des majorités de se stabiliser.

*« On a créé des liens très étroits et permanents. Parce que je trouvais que c'était tout à fait logique d'avoir cette confiance mutuelle, et aussi ce système d'alerte ! Parce que même si on est ministre, on n'a pas toujours, sur les budgets, ou sur telle ou telle décision gouvernementale, une approche suffisante. [...] J'avais la chance, et ce n'est pas anecdotique, d'avoir un très beau ministère, rue de Grenelle, qui me permettait de recevoir les ONG, de recevoir les parlementaires régulièrement, de faire des réunions de travail... [...] Si vous voulez, être ministre, c'est formidable ! *rires* Mais vous avez des ambitions fortes, forcément, et pour les faire passer, vous ne pouvez pas vous appuyer uniquement sur vos agents. [...] Et c'est vrai qu'objectivement, le fait d'être soutenue par le Parlement et par la Délégation, et par un soutien proactif – parce que la Délégation a toujours eu un soutien proactif, je l'ai conçue comme une avant-garde – un soutien y compris sur tous les bancs, et le fait que la Délégation soit porteuse sur certains sujets, ou que souvent elle m'ait inspirée sur certaines réformes, nous a permis d'avoir souvent une très large majorité. [...] Et puis comme c'était les débuts de la Délégation, il fallait absolument que je la soutienne, [...] et puis elle m'a soutenue aussi, ce qui était très important ! Moi, au début, [...] j'ai parfois du prendre des*

mesures législatives difficiles, comme le délit de sexisme vis-à-vis de la presse ou l'éviction du conjoint violent, et j'ai toujours eu le soutien de la Délégation, et c'était utile parce qu'il fallait avoir des actions fortes, visibles, qui faisaient vraiment avancer les esprits. [...] Pour tout ça, c'était un lien je dirais presque naturel, et puis aussi très amical ».

[Entretien avec Nicole Ameline, Ministre UMP de la Parité et de l'Égalité professionnelle de 2002 à 2005, entretien téléphonique, 4 décembre 2020]

Dans des contextes plus compliqués, où la position de la Ministre n'est pas seulement institutionnellement faible mais directement fragilisée, le fait de pouvoir compter sur les parlementaires est un atout encore plus important : cela permet de faire porter les questions par d'autres membres de la majorité, plus éloignés des centres de décisions et qui sont dans leur rôle à porter des initiatives législatives.

La proposition de loi sur la prostitution est à cet égard un parfait exemple d'une Ministre qui s'appuie consciemment sur la Délégation pour faire avancer une initiative personnelle. En effet, si la proposition de loi est déposée par les membres socialistes de la Délégation, reprenant les travaux du rapport Bousquet-Geoffroy de la précédente législature, elle l'est en réalité sur demande de la Ministre des Droits des Femmes. Peu de temps après la prise de son poste de Ministre, celle-ci est interviewée par une journaliste sur ses priorités. Elle expose notamment dans cette interview ses positions sur la question de la prostitution, qui deviendront le point focale du titre de l'article. Suite à l'agitation médiatique négative provoquée par la publication de l'interview qui déplaît à ses collègues, la Ministre voit alors sa capacité d'initiative au sein du gouvernement se réduire et s'entourer de suspicion. Elle décide alors de contacter la Délégation aux Droits des Femmes de l'Assemblée, afin de détacher cette initiative de son nom et de cette première sortie malencontreuse, en leur demandant de porter le texte à sa place.

« Un mois après avoir été nommée ministre, je me fais avoir parce que [...] je me vois proposer par le [Journal du Dimanche] une interview un peu générique sur « la nouvelle ministre des Droits des femmes, qu'est-ce que ça change ? » etc. Et j'accorde cette interview. Mon Dieu, ça a été l'erreur médiatique de ma vie ! [...] J'avais parlé de tous les sujets qui me tenaient à cœur, puis, à un moment donné la journaliste m'avait entraînée sur la question de la prostitution et [...] en gros, la nana, je ne sais pas comment, a extirpé un mot par-ci un mot par-là – on connaît ça par cœur – donc tout ça nous donne une interview où, d'abord, j'ai l'air moi-même d'une prostituée [rires] et le titre c'est un truc du style « Je veux faire disparaître la prostitution »⁵⁹³ avec le côté utopique et naïf à la con... Donc, en fait, ça a été un moment assez douloureux parce que, évidemment, j'ai eu droit à un tombereau d'ordures de partout, des chaînes d'info en continu, etc. [...]

⁵⁹³ « Vallaud-Belkacem : "Je souhaite que la prostitution disparaisse" », par Anne-Laure Barret, publié dans *Le Journal du Dimanche*, le 23 juin 2012,

Du coup, ça m'a mise en tension aussi avec l'Elysée-Matignon au point que, de leur côté ils se disaient « Oh la la ! Maintenant il faut qu'on fasse un peu gaffe à ce qu'elle dit », [...] ils n'étaient vraiment pas chauds du tout. [...] Finalement, je finis par trouver une solution [...] : ça ne viendra pas de moi, mais par l'Assemblée nationale. Donc je suis allée voir des députés un peu actifs sur le sujet et ça a été finalement Maud Olivier et Catherine Coutelle qui ont co-signé ce texte. »

[Entretien avec Najat Vallaud-Belkacem, Ministre socialiste des Droits des femmes de 2012 à 2014, réalisé par Catherine Achin et Delphine Dulong à Paris, le 1^{er} février 2019]

« Bon, Najat s'est exprimée, et effectivement elle avait pris conseil avec son cabinet pour savoir comment elle pourrait porter ce combat-là, et on lui avait fortement déconseillé de le faire en tant que ministre. Donc il paraissait plus intéressant, à son cabinet et à elle, que ce soit porté par les parlementaires. Donc elle m'a demandé de venir un jour, elle était à l'Assemblée, elle m'a demandé de venir... Et alors pour tout dire, Catherine [Coutelle, présidente de la Délégation de 2012 à 2017] était... Elle s'est largement rattrapée après ! Mais au début elle était extrêmement réticente, très réticente, elle connaissait bien son petit monde parce qu'elle était déjà députée, donc elle connaissait bien l'ambiance avec les mecs et tout, donc elle disait : « Jamais ça ne passera, ce n'est pas la peine », et tout... Elle n'y croyait pas vraiment. Donc Najat, c'est à moi qu'elle s'est adressée, et [...] elle nous a demandé si on était d'accord pour porter cette loi. »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

« L'idée était que, en ce démarrage de quinquennat, pour remettre les choses en contexte, il valait mieux que les députés mènent le débat. L'argument officiel, c'était que c'était susceptible de dépassionner plutôt que ce soit le gouvernement : la vérité, c'est qu'il y avait pas mal de coups à prendre et que dans l'économie politique de ce début de mandat, c'était sans doute mieux que l'initiative soit portée par les parlementaires plutôt que par le gouvernement. »

[Entretien avec Sébastien, ancien collaborateur d'une députée socialiste de 2012 à 2017, Paris, 12 juin 2017]

Le fait de déléguer cette initiative aux députées de la Délégation va ainsi permettre à la Ministre de continuer son action sans se faire happer par ce débat susceptible de la parasiter. Cela va également permettre au texte de passer outre plusieurs blocages. On a déjà évoqué l'appui sur les associations, les campagnes de mails ciblées, l'organisation de manifestations qui servent à maintenir une pression sur l'exécutif et les autorités partisanes. Mais au-delà de ça, l'argument que des parlementaires travaillent sur le texte a en lui-même un poids pour faire pencher l'exécutif de leur côté. L'argument est utilisé pour gagner l'assentiment du Premier Ministre et du Président de la République, en leur faisant miroiter

l'importance de garder de bonnes relations avec le groupe parlementaire et de ne pas nourrir de déceptions en son sein afin de maintenir autant que possible le soutien du gouvernement.

« Et, à partir de là, arracher... car c'était vraiment « arracher »... arracher un accord de François Hollande [Président de la République] sur le sujet en lui disant « Mais tu sais, ça vient du Parlement, liberté du Parlement, laissons se faire le débat, on verra bien et tout ça... » [rires]. J'ai fini, à force de harcèlement, par lui arracher cet accord. »

[Entretien avec Najat Vallaud-Belkacem, Ministre socialiste des Droits des femmes de 2012 à 2014, réalisé par Catherine Achin et Delphine Dulong à Paris, le 1^{er} février 2019]

« ... Il y avait eu un gros coup de colère de Catherine Coutelle à Jean-Marc Ayrault [Premier Ministre], en lui disant que ça n'était pas possible d'avoir un gouvernement qui donnait une PPL aux députés, qui les faisaient travailler pendant un an pour finalement ne pas l'inscrire [à l'ordre du jour], alors qu'il y avait quand même eu une vraie commande du gouvernement... Donc je pense qu'il y a eu un moment y'a eu un vrai coup de poing sur la table. »

[Entretien avec Lucie, ancienne collaboratrice d'une membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2014, Paris, 30 juin 2017]

Si l'exemple de la loi prostitution est particulièrement marquant, d'autres cas peuvent être évoqués d'amendements ponctuellement portés par des membres de la Délégation et dont le vote est obtenu, alors même que la Ministre, favorable à leur existence, n'a pas pu obtenir leur approbation en réunion inter-ministérielle. C'est notamment le cas de certains des amendements portant sur la parité en politique dans le cadre du projet de loi égalité réelle de 2014, que l'on a pu évoquer plus haut. C'est également ce que raconte Nicole Péry, Secrétaire d'Etat socialiste aux Droits des Femmes de 1998 à 2002, à propos de certains amendements à la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Expliquant qu'elle les avait présentés mais n'avait pas réussi à convaincre de leur bienfondé le Ministre de l'Intérieur, *« responsable des lois électorales, [qui] était moins enthousiaste », c'est alors « Martine Lignières-Cassou qui était à l'époque une Présidente très active de la Délégation, [qui] avait fait adopter par la Commission des lois [c]es améliorations de la loi » : « parité vérifiée tous les six noms pour les élections à 2 tours (municipales et régionales) ; alternance homme/femme pour les européennes et les sénatoriales dans les départements concernés »*⁵⁹⁴, avec le soutien de Nicole Péry qui peut alors faire reposer son initiative sur les parlementaires pour la faire aboutir.

⁵⁹⁴ Les extraits sont issus d'un échange par mail avec Nicole Péry, Secrétaire d'État aux Droits des Femmes pour le gouvernement socialiste de 1998 à 2002, daté du 11 novembre 2018.

Au-delà des seuls membres de l'exécutif, Marie-Jo Zimmermann attribue également la modification qu'elle obtient du texte constitutionnel en 2008 à la demande d'une autre personnalité politique proche de l'exécutif. A l'époque de la réforme constitutionnelle, un comité de réflexion portant sur une potentielle réforme du préambule de la Constitution est en train de conduire ses travaux, et doit notamment traiter la question de l'inclusion ou non des femmes et minorités diverses dans le texte. C'est Simone Veil, ancienne membre du Conseil Constitutionnel et icône des progrès des droits des femmes grâce à son engagement sur la question de l'avortement, qui en dirige les travaux. D'après Marie-Jo Zimmermann, c'est directement Simone Veil qui, pressentant le fait que les travaux du comité ne déboucheront pas sur une réforme du préambule⁵⁹⁵, charge discrètement Marie-Jo Zimmermann d'intégrer la question de la prise en compte spécifique des femmes dans le texte de la Constitution. Ce faisant, elle se sert là aussi des parlementaires et de leur position pour aller à l'encontre – indirectement et pas personnellement – de ce qui est la volonté clairement exprimée du Président de la République, qu'elle considère comme un ami personnel, et du gouvernement de manière générale.

*« Parce qu'en 2008, quand on a changé la constitution, c'était à la suite d'une visite de Madame Veil dans mon bureau. Parce que Sarkozy [Président de la République] lui avait demandé de changer le chapeau de la Constitution. [...] Quand elle a eu auditionné tout le monde, elle me téléphone à la Délégation, elle demande à me voir. [...] Alors j'ai reçu Madame Veil dans mon bureau... Alors je ne vous dis pas ! Tout a été briqué ! *rires* Fallait voir ! Deux gamines en train de briquer le machin, pour que tout soit clean ! Et elle avait dit : « Surtout, vous dites à Madame Zimmermann qu'elle ne vienne pas me chercher, je veux venir vraiment en toute discrétion ». Et donc elle arrive dans mon bureau... [...] Et elle me dit « Ecoutez, [...] je ne peux pas changer le préambule. [...] Donc je vais rendre mon rapport, par contre je vais vous demander un service : il y a une réforme constitutionnelle, il n'y en aura plus dix. Alors [...] foncez. ». [...] Je me souviendrai toujours de Debré [Président du groupe UMP à l'Assemblée] me disant « Non mais Marie-Jo... Non mais tu ne veux pas nous faire la révolution... ». Je lui dis « Mais je ne fais pas la révolution ! Mais je pense que ça va être une des dernières réformes constitutionnelles, il faut que je l'intègre cette réforme ! ».»*

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente UMP-LR de la Délégation de 2002 à 2012, Paris, 26 novembre 2019]

⁵⁹⁵ En définitive, le préambule de la Constitution n'a, effectivement, pas été modifié depuis le rendu du rapport en décembre 2008, rapport qui préconisait par ailleurs de ne pas modifier le préambule, mais d'accorder davantage d'intérêt au texte de la Constitution lui-même. La modification apportée à la Constitution sous l'influence de Marie-Jo Zimmermann est directement mentionnée dans le rapport comme étant la seule réforme nécessaire. Voir le rapport de Simone Veil, *Redécouvrir la Constitution*, Paris, La Documentation Française, coll. Des rapports officiels, 2008, 209 pages.

Dans ces exemples, la solidarité partisane est une contrainte qui empêche les membres du gouvernement et ceux qui leur sont attachés d'agir ouvertement dans le sens qu'ils souhaitent. Mais elle est également une ressource pour eux : en faisant passer leurs requêtes par d'autres membres de la même famille politique, qui n'évoluent pas dans les cercles les plus proches du pouvoir, et en soutenant leurs initiatives depuis l'exécutif, ils recadrent ce qui aurait été une faute et une déloyauté de leur part comme une requête raisonnable – et malencontreusement publique et en conséquence difficile à ignorer – d'acteurs moins importants auxquels il convient de laisser la victoire de temps en temps pour s'assurer de la pérennité des bonnes relations au sein du groupe. Dans ce contexte, les différents acteurs sont dans leur rôle institutionnel : si la position de membre de gouvernement ne permet que peu les initiatives personnelles, les députés, eux, sont dans leur rôle quand ils négocient des amendements avec les ministres. Il s'agit donc, ici aussi, de connaître les règles du jeu, et de savoir les utiliser.

Encadré 25 : Au-delà des oppositions ministérielles, le rôle de filtre des collaborateurs de cabinet

Le fait que les ministres personnellement ne soient pas réceptifs aux demandes formulées par les parlementaires de la Délégation est un problème qui revient ponctuellement dans les entretiens, mais un autre blocage est aussi évoqué au moins aussi – si ce n'est plus – souvent : celui des cabinets ministériels. Bastions fréquemment masculins et accusés d'être rétifs aux changements, ces derniers apparaissent comme des *gate-keepers* dans l'accès aux ministres, qui ne sont pas aisés à franchir, dans une majorité comme une autre. Quand ils opposent une fin de non-recevoir aux parlementaires, ce sont les relations personnelles de ces derniers avec les ministres qui apparaissent comme seules susceptibles de contourner le filtre, et d'obtenir directement l'assentiment du ministre.

C'est ainsi ce que raconte Françoise Guégot à propos des amendements qu'elle introduit sur les quotas de femmes parmi les administrateurs dans le secteur public : refusés par les cabinets de l'Élysée et de Matignon, c'est sa proximité personnelle avec le Président Nicolas Sarkozy qui lui permet d'obtenir directement de lui l'accord pour déposer ses amendements. Elle affirme par ailleurs que la tendance à écarter les femmes est alors un problème fréquent dans l'administration.

« Je veux dire, les énarques et l'administration, entre guillemets, les conseillers de l'Élysée, et a fortiori de Matignon [...]

Qu° : C'est l'administration qui bloquait le plus ?

Réponse : Ah oui, ah oui !

Qu° : Donc quand vous me parliez tout à l'heure des amendements là, qui sont passés, où ils vous ont dit oui une demi-heure avant le passage dans l'hémicycle sur la loi Sauvadet, c'est l'administration ?

Réponse : C'est les conseillers oui. Tous les conseillers à Matignon, à l'Elysée, les directeurs de cabinet, enfin toute la partie... [...] Qui disait « Mais hors de questions ! ». C'était tous des hommes d'ailleurs ! C'est vrai qu'inversement, toute la partie conseillers politiques, équipe à Matignon et à l'Elysée, je crois qu'il y avait à la fin... 10 hommes sur 11 je crois ? Et à Matignon c'était pareil. [...] Par exemple, moi j'ai vécu le sujet... [...] quand j'ai fait mon rapport, j'avais rencontré la directrice des RH [du Ministère des Affaires Etrangères], qui m'avait expliqué que c'était inadmissible que sur les pays du G8, aucune femme n'était ambassadrice. Et à ce moment-là, donc dans la fin de la législature, il y avait la nécessité de nommer un nouvel ambassadeur pour la Chine. Alors... Bon, très gros pays... Bon. Et d'après les CVs, personnalités etc, c'est une femme qui était la mieux placée. Et en fait, ce n'est pas une femme qui devait être nommée. Et moi, à ce moment-là, je rends mon rapport, je présente mon rapport à Sarko[zy, Président de la République], et je lui dis : « Eh ben voilà, premier exemple : ça ! ». Il n'était pas vraiment au courant... Bon. On lui avait présenté les choses, et le problème c'est que ça arrive par étapes, mais si arrivé au dernier moment, on vous présente que deux candidatures masculines, c'est facile de... Donc je lui explique, et en fait c'est cette femme-là qui a été nommée, pour la première fois ambassadrice. Donc pour voir ! Et en fait les conseillers, tout le staff à Matignon avait tout fait pour envoyer, probablement leur copain de promo, qui n'était donc pas une femme, qui avait pourtant un meilleur CV que tous les autres. Ils n'ont pas nommé une femme parce que c'était une femme, mais elle était même pénalisée parce que ! Et Rachida [Dati, garde des Sceaux] me racontait que quand elle était ministre, pareil : pour nommer les hautes [fonctions de la magistrature], pratiquement à chaque fois, sur son bureau n'arrivaient jamais de candidatures féminines. »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Rouen, 17 janvier 2020]

L'histoire est assez similaire sur la proposition de loi prostitution, où lors d'une réunion avec le cabinet du Premier Ministre, le soutien du gouvernement semble définitivement perdu jusqu'à ce que le Premier Ministre intervienne personnellement, pour signifier son soutien à la proposition – difficilement obtenu comme on a eu l'occasion de le dire par ailleurs – entraînant alors le changement du comportement de son cabinet.

*« Je me souviens d'une réunion chez le Premier Ministre, donc évidemment ce n'est pas lui qui nous reçoit, il y avait son cabinet, donc on exposait nos principes, pourquoi on voulait faire ça etc... Parce qu'à chaque fois, il fallait tout redévelopper, tout redessiner, comment on bâtissait la loi, et pourquoi, et tout... Et eux ils étaient là, en face, ils avaient l'air de dire : *soupir* « Qu'est-ce que je perds mon temps... ». Et Jean-Marc Ayrault rentre, il s'assoit, alors on recommence, il écoute. Et il dit : « Bon ben c'est très bien, on le fait ». Et donc tous*

les autres qui disent : « Mais oui, Monsieur le Premier Ministre ! ». A quoi ça tient, vous savez ! »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

Les réunions inter-ministérielles, où un compromis doit être trouvé entre les représentants des différents ministères, se déroulent le plus souvent sans la présence des ministres eux-mêmes, laissant à ces collaborateurs une grande autonomie pour déterminer la position de l'équipe qu'ils représentent⁵⁹⁶ – sur la loi prostitution, alors que la position de la ministre de la Justice n'est jamais présentée comme personnellement problématique, celle de ses équipes est, de plusieurs témoignages, relatée comme étant la plus bloquante pour les députés. Les amendements sont également le plus souvent discutés avec les collaborateurs plutôt qu'avec les ministres eux-mêmes : l'anecdote citée plus haut de Marie-Jo Zimmermann rencontrant sur la loi Amandine le refus, non pas de la ministre, mais de sa directrice de cabinet, le montre notamment. Au-delà des équipes du cabinet, la négociation avec l'administration et ses hauts fonctionnaires experts peut être rendue compliquée y compris pour les ministres en poste, ainsi que l'explique Nicole Amandine :

« Lorsque vous avez des directeurs d'administrations centrales qui sont d'autant plus dangereux qu'ils sont brillants, et qui vous expliquent pourquoi votre projet n'est pas possible, si vous n'avez pas la capacité à dire : « Attendez, je connais le sujet aussi bien que vous ! », c'est très difficile. C'est vraiment très difficile. »

[Entretien avec Nicole Amandine, Ministre chargée de la Parité et de l'Égalité professionnelle pour l'UMP de 2002 à 2005, entretien téléphonique, 4 décembre 2020]

Ces constats rejoignent des observations déjà faits par ailleurs. Dans leur ouvrage, Olivier Costa et Éric Kerrouche écrivent par exemple que *« les députés manifestent également une grande méfiance à l'égard des ministères. La proportion importante de hauts fonctionnaires dans les rangs de l'Assemblée nationale explique que ses membres ne se font guère d'illusions quant à la capacité d'une majorité à modifier l'ordre des choses : « Avant d'être élu, j'étais directeur adjoint de cabinet ministériel, et je sais quel est le mépris dans lequel est tenue la représentation nationale par la nomenklatura d'État : j'en suis. Je n'ai pas été déçu, car je n'attendais pas grand-chose. » »*⁵⁹⁷. Jean-Luc Parodi faisait déjà le même constat plus de vingt-cinq ans plus tôt⁵⁹⁸. Il ne s'agit donc pas ici de montrer ces éléments

⁵⁹⁶ Moment qui n'est pas sans enjeu sur le rôle de ces conseillers, les suites possibles de leurs carrières ou leur réputation au sein de l'administration : voir ainsi Delphine Dulong, Pierre France, Julie Le Mazier, « À quoi riment les « RIM » ? Les réunions interministérielles ou l'ordinaire du travail gouvernemental », *Revue française d'administration publique*, 2019/3 (N° 171), p. 697-712.

⁵⁹⁷ Olivier Costa et Éric Kerrouche, « Chapitre 4. Influence(s) », in Olivier Costa et Éric Kerrouche, *Qui sont les députés français ?*, op. cit., p. 137-182.

⁵⁹⁸ Jean-Luc Parodi, « Introduction : les quatre découvertes du Parlement français », *Revue française*

comme nouveaux, et l'étude de la sociologie et des comportements des collaborateurs de cabinets ministériels n'est pas notre sujet ici. Néanmoins, il nous semble important de réaffirmer le fait que le progrès de la compréhension des jeux parlementaires, du travail législatif et des relations entre le gouvernement et sa majorité ne peut passer que par l'étude sérieuse de ces personnels parfois invisibilisés dans les travaux de recherche, y compris celui-ci⁵⁹⁹.

Si les ministres s'appuient donc sur les parlementaires pour renforcer leurs positions, il s'agit en réalité d'une relation où les deux parties ont quelque chose à gagner : les parlementaires aussi renforcent leurs positions en s'appuyant sur « leur » ministre.

B – La possibilité de tirer profit d'un ministère attentif

Si, d'un point de vue politique, les parlementaires sont souvent perçus comme soumis aux ministres, plus importants dans la hiérarchie partisane, juridiquement il n'en est rien. Au contraire, le Parlement peut demander des comptes aux ministres, par des questions écrites ou orales ou en convoquant les ministres pour des auditions devant les commissions, auxquels ces derniers sont tenus de se rendre – les députés étant constitutionnellement dotés de la possibilité de leur retirer leur confiance à tout moment.

Sur ce plan, les membres de la Délégation apparaissent à première vue désavantagés. La Délégation n'étant pas une commission, ses demandes d'audition ne sont pas impératives pour les ministres convoqués⁶⁰⁰, qui tendent à ne pas s'y rendre et à prioriser d'autres activités. En compensation, les membres de la Délégation font un usage extensif de cette possibilité lorsqu'ils sont réunis en commission spéciale⁶⁰¹. La commission prostitution auditionne ainsi quatre ministres, dont le Ministre de l'Intérieur ou de la Justice, en six demi-journées d'audition et la commission spéciale violences deux ministres en quatre réunions, les auditions d'acteurs associatifs et de chercheurs ayant pour la plupart eu lieu à l'étape de la Délégation, en amont de la création de la commission spéciale. Cependant, ces occasions

de science politique, 31 (1), 1981, p. 5-14.

⁵⁹⁹ On peut ici citer comme ressources les numéros 168 et 171 de la *Revue Française d'Administration Publique*, parus en 2018 et 2019, mais également Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy, Stéphane Mouton (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*. Presses de Sciences Po, « Académique », 2015, 876 pages.

⁶⁰⁰ Selon l'article 6 septies de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les délégations « demandent à entendre les ministres ». Cette formulation est moins contraignante que celle de l'article 5 bis de la même ordonnance, relative aux commissions permanentes ou spéciales, et qui précisent qu'elles ont le pouvoir de « convoquer toute personne dont elles estiment l'audition nécessaire », sous peine d'amende. On est là dans un cadrage juridique très différent.

⁶⁰¹ Ce cas sera expliqué plus avant dans la section suivante.

demeurent exceptionnelles et ne peuvent constituer des routines. Néanmoins, si la Délégation ne peut s'appuyer sur ses pouvoirs d'auditions pour collaborer avec les ministères, elle dispose d'un autre atout singulier : la possibilité d'avoir – parfois au moins – un ministère dédié exclusivement aux questions dont elle traite.

Si, en France, le nombre de commissions permanentes au sein de chaque chambre est limité à huit par l'article 43 de la Constitution, le nombre de portefeuilles ministériels est, lui, illimité et, à toute époque, bien supérieur à huit : sous la XIII^{ème} législature par exemple (2007-2012), le nombre de ministres varie de 16 à 30, et de 17 à 42 sous la XIV^{ème} législature (2012-2017). En conséquence, chaque commission permanente traite avec plusieurs ministères, parfois plus d'une quinzaine. Le champ d'action des commissions permanentes étant pour chacune très large, les ministres sont également amenés à traiter avec plusieurs commissions. Dans ce contexte, il est improbable que des liens particuliers se nouent entre un ministère et une commission, ou que des habitudes particulières de travail se forment. La Délégation, en revanche, a un objet suffisamment étroit pour pouvoir établir une relation, non pas exclusive mais *a minima* privilégiée, avec le ministère dédié aux droits des femmes, qui apparaît alors comme une porte d'entrée au sein du gouvernement. La manière dont les ministères successifs se servent de la Délégation pour renforcer leur statut, parfois instable au sein du gouvernement, le prouve.

Cette relation n'est pas à sens unique : la Délégation bénéficie aussi de ces alliés au sein du gouvernement pour faire avancer ses intérêts. A ce titre, les enquêtés font assez spontanément la différence, dans leurs réponses, entre les périodes où le Gouvernement compte une interlocutrice dédiée à la question des Droits des femmes – Ministre ou Secrétaire d'Etat – et les périodes où la responsabilité du poste est plus diffuse, qui leur semblent être des périodes d'action plus difficile, une distinction qui semble bien sous-entendre que les différentes ministres sont perçues comme des « alliées de l'intérieur », sans lesquelles il est plus difficile d'agir.

« C'est vraiment, quand même – c'est vrai sûrement sur beaucoup de sujets ! – mais c'est surtout une question de personnes. Quand vous avez des gens vraiment investis, ça avance, et quand vous avez des gens qui ne le sont pas, eh bien... [...] »

Qu° : D'ailleurs j'imagine que ça a pu manquer [...] sur la période 2007-2012, vous n'aviez pas de ministre des droits des femmes, spécifiquement attaché à cette question, qui aurait pu apporter une impulsion ?

Réponse : Non. Alors Marie-Jo [Zimmermann] a toujours dit que c'était une erreur, elle voulait qu'il y en ait. Alors après... Bon. Le choix avait été fait d'essayer de décliner, c'est ce qu'on dit toujours, dans tous les

domaines... Là encore, ça dépendait des ministres qu'on avait... [...] Mais a posteriori, moi je trouve qu'on s'en est quand même pas mal sortis. »

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Rouen, 17 janvier 2020]

« Du temps de Chirac [Président de la République de 2002 à 2007 – Une Ministre est déléguée à ces questions sous toute la période], je pense que ça a été peut être plus facile. [...] Alors qu'au niveau de Sarkozy [Président de la République de 2007 à 2012], ça a été un petit peu plus compliqué. Ça a été un petit peu plus compliqué, je pense que la cause des femmes, il y faisait attention, mais... [...] Et celui qui a été épouvantable, c'est Brice Hortefeux [Ephémère Ministre du Travail en 2009, il est à ce poste lorsque l'idée de la PPL Copé-Zimmermann sur les quotas dans les CA émerge]. [...] Lui il aime bien les femmes... C'est-à-dire il aime bien les femmes quand elles sont... Les femmes qu'on sort, quand on va à une réception, voilà. »

[Entretien avec Marie-Jo Zimmermann, présidente de la Délégation aux droits des femmes de 2002 à 2012, Paris 26 novembre 2019]

Encadré 26 : Les droits des femmes, un portefeuille ministériel intermittent

Si les questions d'égalité de sexe sont toujours plus ou moins directement incluses dans un portefeuille ministériel ou un autre, l'existence d'un poste au gouvernement qui soit spécifiquement dédié à ces questions est plus aléatoire, et les contours de leur action souvent difficile à clairement établir.

Sous la XI^{ème} législature, entre 1998 et 2002, c'est Nicole Péry qui a le titre de Secrétaire d'État chargée des Droits des Femmes et de la Formation professionnelle au sein du gouvernement de la gauche plurielle emmené par Lionel Jospin. De 2002 à 2005, Nicole Ameline est Ministre déléguée – puis Ministre – à la Parité et à l'Égalité Professionnelle pour l'UMP, des questions qui ne recoupent plus qu'une partie seulement des attributions de la Délégation : les questions de contraception, de discriminations ou de violences ne relèvent ainsi pas de son ministère par exemple. Si cet attachement aux questions d'égalité professionnelle et de parité est parfaitement compatible avec les préférences de Marie-Jo Zimmermann, qui prend à l'époque la tête de la Délégation – et contribue peut-être même à les forger – il s'agit néanmoins d'une incitation pour la Délégation à travailler sur ces questions plutôt que sur d'autres.

Après le départ de Nicole Ameline en 2005, ces questions sont transférées à Catherine Vautrin, dont le portefeuille est néanmoins encore différent puisqu'il s'agit de celui de Ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité. Les limites du portefeuille diffèrent de nouveau, et les questions liées aux femmes semblent s'estomper, ce qui explique peut-être qu'aucun des enquêtés interrogés n'évoque spontanément ni ne se souviennent de Catherine Vautrin à ce poste. Après 2007, plus aucun ministre n'est nommé officiellement à ces questions entre 2007 et 2012. Ce qui ne veut pas dire que ces questions ne sont pas attribuées à différents ministres – Nadine Morano étant par exemple évoquée plus haut car

en charge de la Famille – mais ce qui tend à ne pas donner à la Délégation sous la XIII^{ème} législature d’interlocuteur unique dédié.

La XIV^{ème} législature renoue avec un Ministère de plein exercice dédié aux Droits des Femmes dans le nouveau gouvernement socialiste avec Najat Vallaud-Belkacem en 2012. Après son départ de ces fonctions en 2014, elle est remplacée par Pascale Boistard, qui devient Secrétaire d’État chargée des Droits des femmes, elle-même remplacée en 2016 par Laurence Rossignol, dans le portefeuille de laquelle les droits des femmes prennent de nouveau une place plus secondaire quand elle prend le titre de Ministre des Familles, de l’Enfance et des Droits des femmes.

Avoir un ministère dédié n’est en effet pas sans conséquences, d’autant plus qu’il s’agit généralement d’un ministère secondaire dans la hiérarchie administrative⁶⁰², moins sollicité que la moyenne par les commissions parlementaires permanentes notamment. Le fait d’avoir un interlocuteur désigné facilite, pour la Délégation, les démarches à faire pour obtenir des données ou des réponses à leurs questions, puisque leurs demandes peuvent de fait être le plus souvent adressées à la même équipe. Les enquêtés racontent ainsi la manière dont ils ont pu s’appuyer sur les services des ministères successifs pour compenser le peu d’informations dont dispose la Délégation, en se servant à plein de leurs possibilités d’interagir avec « leur » ministère et d’exiger de la documentation pour augmenter la qualité et la précision de leurs travaux. Danièle Pourtaud raconte ainsi, sans différenciation, le soutien logistique du Secrétariat d’Etat de Nicole Péry sous la majorité socialiste, puis du Ministère de Nicole Ameline, sous la majorité UMP.

« Nicole Péry m'a beaucoup soutenue aussi, parce que pour elle c'était un appui, d'avoir ces deux délégations... Et du coup ça nous a beaucoup aidés pour le travail sur la loi sur la parité, parce qu'on a pu mener nos auditions à nous, faire un rapport... [...] La loi où moi ça m'a marquée parce que ça nous a vraiment permis de faire découvrir des choses aux sénateurs, ça a été cette loi sur les retraites [de 2003]. Parce que là, on a vraiment fait un travail intensif, on a fait beaucoup d'auditions, on a bénéficié des services du Secrétariat d'Etat à l'égalité [sic, en fait du Ministère, dirigé par Nicole Ameline, UMP], et donc on avait accès à toutes les statistiques, on a pu fournir des rapports très étayés qui montraient les conséquences, l'état déjà des retraites et donc les différences entre les femmes et les hommes, à la fois sur la retraite moyenne, sur le montant global des retraites, sur les âges de départ... [...] Et la droite du Sénat [majoritaire et au soutien du

⁶⁰² De l’aveu même de ses détentrices : Nicole Ameline dit par exemple qu’il s’agit « d’un ministère – je ne vais pas dire de moindre importance – mais moins lourd en termes de technocratie, parce que là, c’est plutôt une administration légère, l’administration du droit des femmes, et en général ce sont des personnes très motivées, très militantes... ». Entretien avec Nicole Ameline, Ministre chargée de la Parité et de l’Egalité professionnelle pour l’UMP de 2002 à 2005, entretien téléphonique, 4 décembre 2020.

projet de réforme] qui était favorable à un allongement de la durée, a en fait voulu voter contre notre rapport, mais certains ont pris la liberté de s'abstenir plutôt que de voter, et donc on a eu la majorité sur le rapport, qui a été présenté tel quel en hémicycle, ce qui était quand même une petite victoire pour nous. »

[Entretien avec Danièle Pourtaud, membre socialiste de la Délégation au Sénat de 1999 à 2004, Paris, 5 novembre 2018]

Les ministres sont également incitées à entretenir cette relation et à la prendre au sérieux, en ce qu'elle augmente dans le même temps leur importance au sein du gouvernement. Si la Délégation aux droits des femmes est un organe incontournable de la vie parlementaire, alors le ministère avec qui elle interagit est incontournable également. Danièle Pourtaud l'évoque brièvement ci-dessus en parlant de « *l'appui* » constitué par les Délégations pour le secrétariat d'Etat de Nicole Péry, et Nicole Ameline le disait également plus haut. Najat Vallaud-Belkacem explique ce mécanisme, en relatant ses efforts pour faire en sorte que ses collègues ministres prennent davantage la Délégation au sérieux, et réponde davantage à ses sollicitations. Ce faisant, elle consolide son influence au sein du gouvernement, tout en essayant d'étendre celle de la Délégation.

« En fait, malheureusement pour cette délégation qui n'est pas une commission à part entière comme les autres, elle n'est pas tenue en si grande considération que ça par les autorités parlementaires, par le président de l'Assemblée nationale ou le président du groupe, ni par les ministères. Et donc, il faut vraiment qu'il y ait, pour elle, quelqu'un qui soit une espèce de fer de lance et qui, par exemple, rappelle à ses collègues – c'était mon cas – qui rappelle à ses collègues, ministre des Affaires sociales ou d'autre chose que, avant de parler de la loi « retraites », il faut évidemment être auditionné par la délégation aux Droits des femmes. C'est des choses comme ça qui ne sont pas si évidentes en fait. [...] Parce que [...] le fait de ne pas être une commission précisément fait que les ministres n'ont aucune obligation envers elle... [...] Quand vous êtes une commission, vous imposez... »

[Entretien avec Najat Vallaud-Belkacem, Ministre socialiste des Droits des femmes de 2012 à 2014, réalisé par Catherine Achin et Delphine Dulong à Paris, le 1^{er} février 2019]

Le soutien est d'autant plus facile à obtenir par ailleurs que plusieurs des ministres successives ont des liens personnels avec la Délégation : Nicole Ameline y a ainsi siégé plusieurs années pour l'UMP, comme c'est également le cas de Laurence Rossignol pour le PS au sein de la Délégation du Sénat. Si Catherine Vautrin n'y siègera qu'après avoir quitté son poste de ministre, sous la XIII^{ème} législature, Nicole Péry, Secrétaire d'Etat socialiste, et Martine Lignières-Cassou qui préside la Délégation à la même période, se connaissent personnellement. Toutes deux élues locales du même département depuis le début des

années 1980, elles sont membres de la même Fédération socialiste et accèdent en même temps à la députation lors des élections législatives de 1997. Pascale Boistard, Secrétaire d'Etat aux Droits des femmes de 2014 à 2016, n'est pas personnellement passée par la Délégation, mais l'une de ses principales collaboratrices de cabinet quitte son poste de collaboratrice de la Présidente de la Délégation pour rejoindre son équipe, avec pour objectif d'assurer que les initiatives de la Délégation continuent d'être portées par la nouvelle équipe après le départ de Najat Vallaud-Belkacem⁶⁰³.

De fait, ce lien bilatéral particulier entre le ministère et la Délégation a également pour conséquence que la Délégation dispose d'alliés au sein du gouvernement, susceptibles de défendre leurs positions y compris dans les arènes où ils ne sont pas représentés – comme le Conseil des Ministres par exemple, où sont décidés notamment les projets et propositions de loi qui seront mises à l'agenda législatif ou non. Maud Olivier racontait ainsi, au chapitre précédent, un Conseil des Ministres qu'elle a suivi en direct *via* les sms envoyés par les « alliés » ministériels dans la salle, et au cours duquel la loi prostitution qu'elle porte est finalement endossée par le gouvernement, après des mois de lobbying menés notamment auprès du Premier ministre de l'époque par l'ancienne ministre des Droits des Femmes, Najat Vallaud-Belkacem, et la nouvelle Secrétaire d'Etat aux Droits des Femmes, Pascale Boistard.

« Et puis une fois, c'était en conseil des ministres, où là on avait nos trois copines qui étaient là [...], elles nous ont raconté, elles étaient mortes de rire ! Je crois que j'ai gardé les SMS ! [...] Tout ça pour dire qu'à quoi ça tient des fois... A des hommes courageux. Et puis qui sont convaincus, parce que Valls [Premier Ministre], courageux ou pas, il était convaincu que c'était bien, il s'entendait très bien avec Najat aussi donc je pense qu'il avait été un peu influencé... »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

« Après on a eu aussi Pascale Boistard qui avait une relation on va dire assez bonne avec le premier ministre, Manuel Valls, qui a pu lui en parler... [...] et il avait pu être convaincu. »

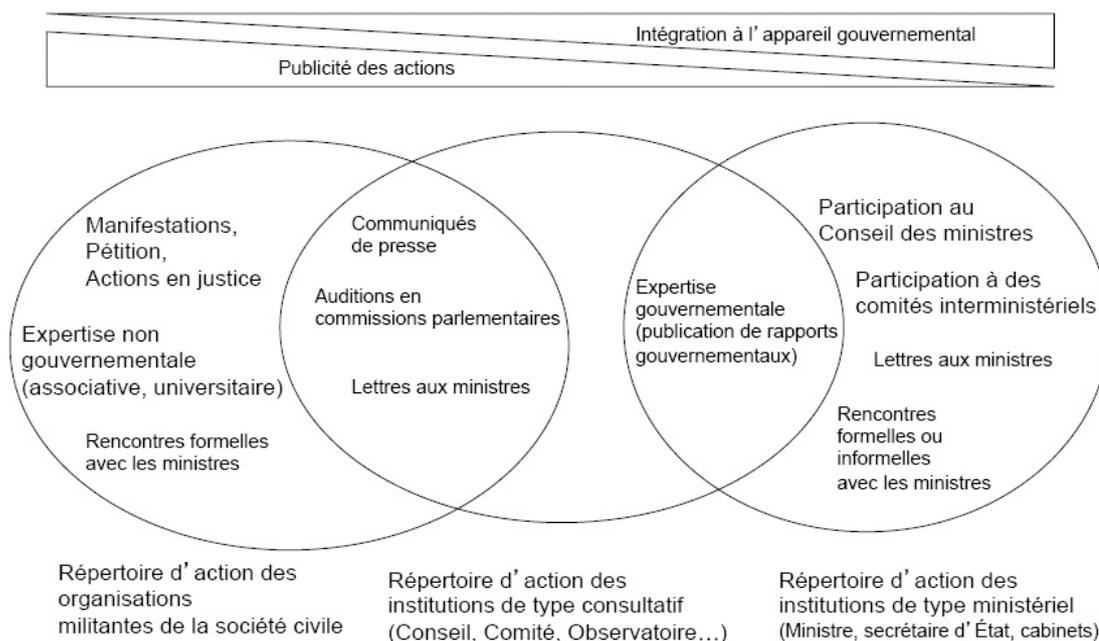
[Entretien avec Lucie, ancienne membre du cabinet du Secrétariat aux Droits des Femmes de 2014 à 2016, Paris, 30 juin 2017]

La position particulière de la Délégation rompt ici avec une certaine image des relations routinières Parlement-gouvernement, et offre des possibilités de jeu un peu élargies. On a déjà eu l'occasion d'établir, au chapitre précédent, le fait que la proximité de

⁶⁰³ C'est également le cas de certaines ministres qui sont chargées d'une portion de la question des Droits des Femmes sous la XIII^{ème} législature : Claude Greff par exemple, Secrétaire d'Etat chargée de la Famille en 2011-2012, est ainsi membre de la Délégation de longue date.

la Délégation d'avec les acteurs associatifs permettait à ses membres d'utiliser des répertoires d'action qui leur seraient, en temps normal, inaccessibles en tant que parlementaires, comme les manifestations ou les pétitions. La proximité avec le gouvernement joue à ce titre un rôle similaire, en permettant à des parlementaires de second rang de s'intégrer dans les affaires gouvernementales.

Figure 7 : Répertoires d'action selon l'intégration à l'appareil gouvernemental, d'après Anne Révillard⁶⁰⁴



Anne Révillard représente, dans le schéma reproduit ci-dessus, le continuum des répertoires d'action disponibles, avec d'un côté les actions particulièrement visibles et publiques – généralement prises en charge par les acteurs associatifs – mais peu d'intégration à l'action gouvernementale, et de l'autre les modes d'action des acteurs gouvernementaux, beaucoup plus discrets. La Délégation, de par son statut principalement consultatif, se trouve au centre du schéma. Elle se charge, de fait, de l'écriture de rapports, de la production de recommandations et d'expertise et de l'organisation d'auditions. Mais de par ses proximités avec les acteurs associatifs d'un côté, et avec le gouvernement *via* le ministre chargé des Droits des Femmes de l'autre, les membres de la Délégation peuvent gagner ponctuellement accès à tous les répertoires d'action, et ainsi maximiser leur influence sur les politiques publiques.

⁶⁰⁴ Voir Anne Révillard, *La cause des femmes dans l'État*, op. cit., p.176.

Au sein de la majorité parlementaire, la loyauté est souvent dépeinte comme une contrainte : elle impose aux députés de soutenir des initiatives sur lesquels ils ont parfois des réserves importantes, et elle les soumet à un gouvernement auquel ils ont un accès limité. La métaphore, qu'on a évoquée en introduction, de l'armée de fantassins au service d'une grande bataille⁶⁰⁵, est ainsi très parlante. Néanmoins, cet impératif de loyauté n'apparaît ici pas seulement comme une contrainte, mais aussi comme une ressource pour les députés, qui peuvent s'en saisir pour réclamer que l'on soutienne leurs initiatives, et pour s'appuyer à leur tour sur les alliés au gouvernement. Dans ce contexte, la domestication du Parlement peut être retournée et utilisée comme arme. Mais au-delà de ces règles informelles, ce sont également les règles formelles du travail parlementaire qui peuvent, dans un mécanisme similaire, devenir des ressources pour les députés.

Section 3 : L'utilisation originale des commissions spéciales pour compenser l'absence de pouvoir législatif

Les règles informelles ne sont en effet pas les seules à peser sur les comportements des parlementaires : le droit, avant tout, dicte ce qui est ou n'est pas possible au sein de l'Assemblée, et agit directement comme une contrainte objective à l'action des acteurs. En ce qui concerne la Délégation, son cadrage juridique est très contraignant, en ce qu'il ne lui permet pas de modifier directement un texte de loi par exemple, au contraire d'une commission. Cette contrainte directe va cependant pousser les acteurs à chercher d'autres procédures qui correspondent mieux à leurs attentes et à leurs besoins, et ainsi les inciter à investir les subtilités du droit parlementaire. La section qui suit s'intéressera tout particulièrement à la création, par les membres de la Délégation, de commissions spéciales dans le cadre de l'examen de propositions de loi pour lesquelles la Délégation a un intérêt particulier. Cette pratique, on le verra, est une rareté dans l'univers de l'Assemblée nationale, et dérive de motifs tout à fait contingents (§1). On argumentera cependant que l'utilisation de cette procédure est l'une des raisons principales de la réussite de certains de ses textes (§2).

⁶⁰⁵ Autour de laquelle est construite l'ouvrage de Jean-Jacques Urvoas et Magali Alexandre, *Manuel de Survie*, op. cit.

Paragraphe 1 - Examiner des propositions de loi en commission spéciale, une quasi-invention de la Délégation

La création de commissions spécialement dédiée à l'examen d'un texte précis est une possibilité ouverte par le texte constitutionnel dès son origine, mais dont les députés, en dehors de la Délégation, se sont peu saisis pour travailler leurs propres propositions de loi (A). Le fait, pour les membres de la Délégation, de ressusciter après 2008 une pratique somme toute plutôt oubliée apparaît d'abord comme une conséquence directe de la structure institutionnelle de la Délégation, plus que comme une stratégie particulièrement réfléchie (B).

A – La commission spéciale, un outil délaissé pour l'examen des propositions de loi

La rédaction de l'article 43 de la Constitution qui résulte de la modification constitutionnelle de 2008 prévoit que : « *Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes* ». Ce n'est qu'à défaut et par exception que la possibilité est laissée, « *à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie* » d'examiner ces textes dans le cadre de commissions « *spécialement désignée[s] à cet effet* », et qui prennent donc le nom de commissions spéciales.

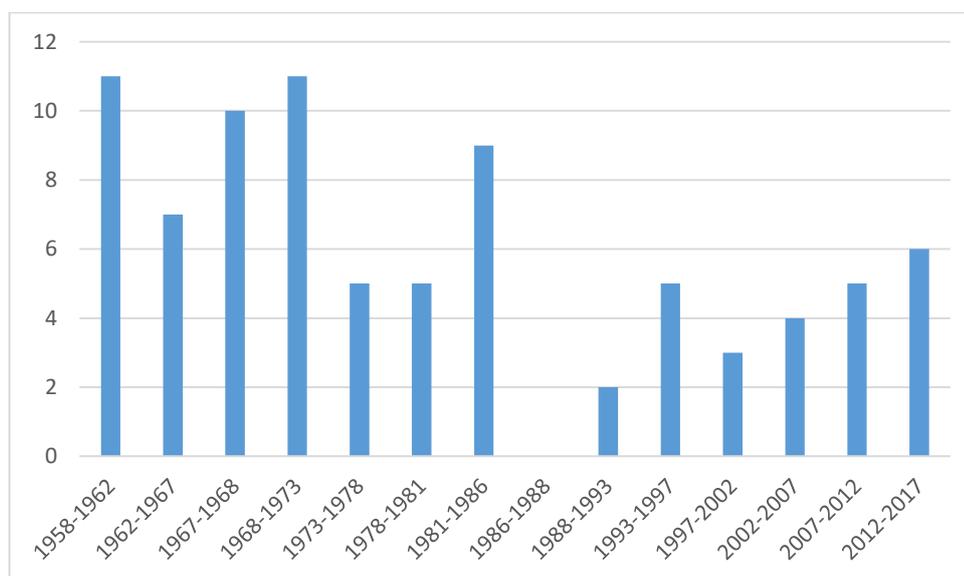
Cela n'a pas toujours été le cas cependant. Depuis 1958 et jusqu'à 2008, l'article 43 avait en effet une logique inverse : les projets et propositions de loi étaient par principe envoyés sur demande du gouvernement ou de l'assemblée à des commissions spéciales, l'examen en commission permanente ne venant que suppléer ces dernières dans les cas « *pour lesquels une telle demande n'a pas été faite* ». Dans un contexte, en 1958, où la réduction de l'influence parlementaire est l'une des priorités du nouveau texte constitutionnel, les commissions permanentes de la III^{ème} et de la IV^{ème} République sont perçues comme des menaces : trop spécialisées, leurs pouvoirs étaient de nature à faire de l'ombre aux ministères avec lesquels elles entretiennent « *une véritable confusion des tâches* »⁶⁰⁶, selon les mots de l'un des auteurs de la Constitution de la V^{ème} République. L'idée est alors de faire de l'examen d'un texte en commission spéciale la règle, et du recours à la commission permanente l'exception. On suppose ainsi que la spécialisation progressive des parlementaires sera plus complexe, et leur influence moindre⁶⁰⁷.

⁶⁰⁶ Michel Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *Revue Française de Science politique*, Vol.5, n°1, 1955, p.46.

⁶⁰⁷ Pour un récit plus complet de cet épisode, tel qu'il est fait par l'institution, voir la fiche n°12 « Les commissions de l'Assemblée » de la série « Connaissance de l'Assemblée », initialement rédigée par Jean-Pierre Bloch, Paul Cahoua, Olivier Chabord et Alain Dupas, modifiée pour l'édition de janvier 2000 citée ici par Alexandra Feuillade, Rémi Schenberg et Brigitte Zélany, administrateurs de l'Assemblée.

Néanmoins et malgré cette volonté initiale de faire peser le principal de la procédure législative sur les commissions spéciales, celles-ci ne deviendront jamais la norme au Parlement français, loin s'en faut. Entre 1958 et 2017, alors que l'Assemblée examinait plusieurs milliers de texte, seules 83 commissions spéciales ont été créées⁶⁰⁸. Par ailleurs, si les premières législatures font un recours relativement régulier aux commissions spéciales, les suivantes en font un usage beaucoup plus sporadique, ce qui tend à en faire un outil particulièrement peu utilisé dans les années les plus récentes (Figure ci-dessous).

Figure 8 : Nombre de commissions spéciales créées par législature



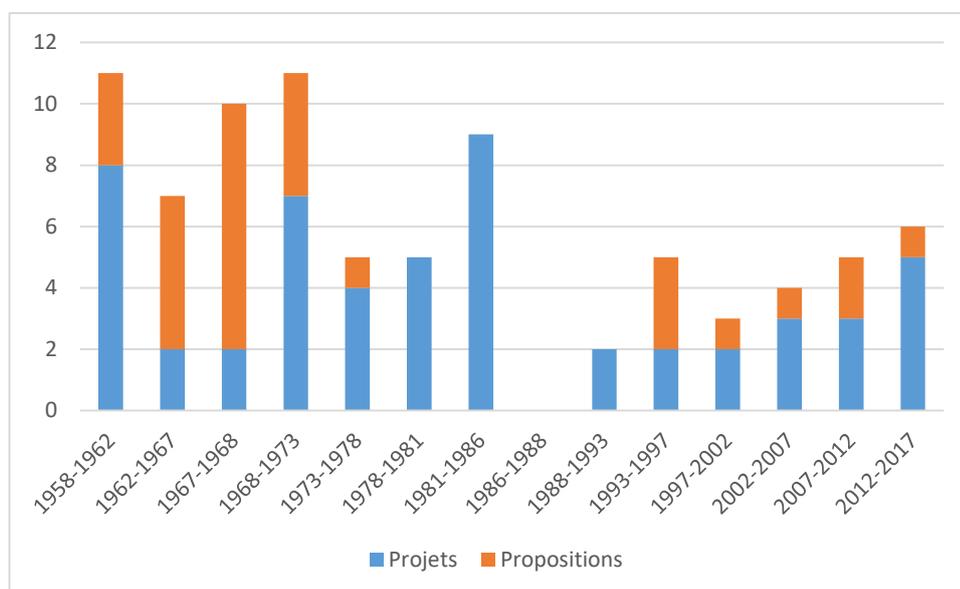
La rupture entre l'utilisation des commissions spéciales au début de la V^{ème} République comparativement aux années qui suivent est d'autant plus marquée si l'on regarde les types de texte sur lesquels ces commissions sont utilisées. Lors des premières législatures en effet, on constate que la procédure de la commission spéciale est souvent utilisée dans le contexte du débat sur des propositions de loi – à l'initiative, donc, des parlementaires. Assez rapidement cependant, cette pratique cesse, et les commissions spéciales deviennent principalement consacrées au travail sur des projets de loi gouvernementaux (Figure ci-dessous).

On peut en trouver le texte ici [Lien vérifié le 23/06/21] : <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/12.asp>

Pour une analyse juridique plus complète de ce changement, voir Pauline Türk, *Les commissions parlementaires permanentes*, op. cit., p. 30-43.

⁶⁰⁸ Pour une analyse des diverses utilisations faites de la procédure des commissions spéciales au début de la V^{ème} République, voir Maryvonne Bonnard, « Les commissions spéciales à l'Assemblée nationale, 1959-1979 », *Revue française de science politique*, 31^e année, n°1, 1981. p. 191-210.

Figure 9 : Nombre de commissions spéciales portant sur des projets et propositions de loi par législature



Après 21 commissions spéciales créées pour des propositions de loi entre 1958 et 1978, l'Assemblée connaît ainsi quinze années sans qu'aucune commission spéciale dédiée à une proposition de loi ne soit créée. Depuis les années 1990, huit commissions spéciales ont été créées pour traiter de propositions de loi. Parmi elles, trois sont liées à la modification des pouvoirs du Parlement. Si elles sont présentées sous la forme de propositions de loi, c'est qu'il est de tradition sur ces questions que le gouvernement cède symboliquement la main aux députés, mais ces propositions – pour deux d'entre elles propositions de lois organiques – ne sauraient être considérées comme des textes ne venant pas du gouvernement. Il s'agit en l'occurrence, pour la période 1993-1997, des propositions de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et de la proposition de loi tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. Pour la législature suivante, il s'agit de la proposition de loi organique relative aux lois de finances – plus connue sous l'acronyme « LOLF ». Au contraire, ces textes très techniques et touchant aux finances de l'Etat sont particulièrement sensibles pour les ministères, très impliqués sur ces questions.

Deux autres de ces propositions de loi sont liées à des questions d'éthique : la proposition de loi sur l'adoption et la filiation adoptée en 1995, et la proposition de loi sur les malades en fin de vie adoptée en 2005. Là aussi, dans les deux cas, la tradition parlementaire peut être invoquée pour expliquer la situation. L'outil de la commission

spéciale est en effet le plus souvent utilisé pour les questions relatives à la bioéthique. Considérées comme particulièrement sensibles, ces questions sont généralement traitées dans des commissions dont la présidence est laissée à un membre de l'opposition, afin de favoriser dès le départ une forme de dépolitisation du débat parlementaire⁶⁰⁹, sur ces sujets par ailleurs souvent très chargés symboliquement. L'Assemblée a ainsi compté cinq commissions spéciales chargées d'examiner un projet de loi relatif à la bioéthique, sous les IX^{ème}, X^{ème}, XI^{ème}, XIII^{ème} et désormais XV^{ème} législatures. La proposition de loi sur l'adoption de 1995 est ainsi présentée en parallèle des travaux de la commission spéciale devant examiner deux projets de loi bioéthique, qui commence à se réunir en 1994, par le Professeur Mattei qui est alors membre des deux commissions, et est présentée comme issue d'une réflexion légèrement éloignée, mais néanmoins connectée, à la question bioéthique. La proposition de loi sur les malades en fin de vie, déposée par Jean Léonetti, député UMP spécialiste des questions de bioéthique, fait également suite à une mission d'information demandée par le gouvernement, et se situe donc dans la même logique.

Les trois dernières commissions spéciales ayant travaillé sur des propositions de loi, enfin, peuvent être liées à la Délégation aux droits des femmes – directement pour deux d'entre elles, un peu plus indirectement pour la troisième. Il s'agit des commissions spéciales chargées d'examiner la proposition de loi renforçant la protection des victimes et la prévention et la répression des violences faites aux femmes de 2010, la proposition de loi à l'enfance délaissée de 2012, et la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel de 2016. Il s'agit des trois commissions spéciales sur des propositions de loi les plus récentes, qui constituent l'intégralité des commissions spéciales créées pour des propositions de loi depuis la réforme constitutionnelle de 2008⁶¹⁰, qui a singulièrement augmenté le pouvoir législatif des commissions en leur donnant notamment le droit d'amender les textes avant qu'ils ne soient soumis à l'examen de la séance publique.

Ces trois propositions de loi sont liées à la Délégation aux droits des femmes par les sujets qu'elles traitent avant tout : violences conjugales, prostitution, et – de manière plus incidente – questions de filiation sont trois sujets régulièrement évoqués dans les réunions de la Délégation aux droits des femmes au fil des ans. Ce sont, avec les questions d'égalité professionnelles et d'accès à la contraception, les questions qui reviennent le plus spontanément dans les entretiens comme les principaux sujets de travail de la Délégation.

⁶⁰⁹ Au sens, encore une fois, de Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires », *art. cit.*.

⁶¹⁰ A date d'écriture de ce passage, au premier semestre 2021.

Ces propositions sont également liées à la Délégation par leurs auteurs. La proposition de loi dite « violences » de 2010 est ainsi déposée en commun par Danielle Bousquet et Guy Geoffroy, respectivement membres socialiste et UMP de la Délégation, qui déposeront ensuite conjointement une première proposition de loi prostitution en 2011, proposition qui sera reprise et transformée sous la XIV^{ème} législature par Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation, et traitée dans le cadre d'une commission spéciale. Dans le cas de la proposition de loi sur l'enfance délaissée, c'est Michèle Tabarot, membre UMP de la Délégation, qui est l'auteure du texte. Dans les trois cas, les rôles centraux de président et de rapporteur de ces commissions sont tenus par des tandems mixtes de membres de la Délégation : Danièle Bousquet et Guy Geoffroy pour la loi violences, Jean-Marc Roubaud et Michèle Tabarot pour la loi sur l'enfance délaissée, et Guy Geoffroy et Maud Olivier pour la loi prostitution.

Mais ces commissions spéciales ne relèvent pas pour autant d'initiatives solitaires de membres isolés de la Délégation. Elles impliquent en réalité collectivement la Délégation. A tous moments, la Délégation compte en effet règlementairement 36 membres, on le rappelle. Dans la commission spéciale sur la loi violences, 22 de ces 36 membres siègent, auxquels il faut ajouter six anciens membres, soit un total de 28 députés liés à la Délégation. Ils sont 24 sur 36 à faire partie de la commission prostitution, avec deux anciens membres, pour un total de 26. La commission spéciale sur l'enfance délaissée enfin compte 15 des 36 membres de la Délégation, auxquels il faut ajouter huit anciens membres, pour un total de 23. De manière générale, le lien de cette dernière commission à la Délégation est un peu plus lâche : elle est animée par des membres de la Délégation, mais pas des membres centraux ou particulièrement impliqués. Sa relation au gouvernement est aussi un peu différente : les propositions de loi violences et prostitution reçoivent un accueil tiède de la part des gouvernements respectifs – un peu plus positif sur la loi violences que sur la loi prostitution – alors qu'il semble que la proposition de loi à l'enfance délaissée soit beaucoup plus activement soutenue par le gouvernement, représenté en l'occurrence par la Secrétaire d'Etat à la Famille, Claude Greff... elle-même ancienne – et future, après qu'elle ait retrouvé les bancs de l'Assemblée en 2012 – membre UMP de la Délégation. Si les liens entre la Délégation et cette commission spéciale spécifique sont trop nombreux pour sembler relever du hasard, ils sont aussi plus diffus et moins nets que pour les deux autres commissions, pour lesquels ils sont indubitables. On gardera donc cette commission sur l'enfance délaissée un peu à part de nos analyses, afin de ne pas risquer d'extrapoler des explications qui ne lui correspondraient pas entièrement, ou pas directement.

En tout état de cause, parmi un nombre particulièrement limité de commissions spéciales dédiées à des propositions de loi, cette systématique de l'apparition de la Délégation aux droits des femmes interroge. C'est que la procédure, tombée en relative désuétude, se révèle être une conséquence presque logique de l'absence de pouvoirs législatifs de la Délégation.

B – La commission spéciale comme prolongement pragmatique d'une Délégation sans prérogatives législatives

Pourquoi ce recours à la commission spéciale ? Lorsque l'on pose la question à Guy Geoffroy, qui est à l'origine de la première de ces trois commissions spéciales en 2010, sa réponse spontanée est qu'il « *était absolument indispensable qu'il en soit ainsi* » car les violences conjugales constituent « *un sujet en [elles]-mêmes qui nécessitait qu'on croise et qu'on réunisse toutes les compétences* »⁶¹¹. L'idée est que le sujet étant susceptible d'être transversal à plusieurs commissions, il faut que les membres de commissions différentes puissent en discuter en même temps. C'est également l'argument qui ressort spontanément pour les commissions spéciales à l'enfance délaissée ou à la prostitution.

« L'adoption se trouve à l'intersection des compétences de trois commissions permanentes : les affaires sociales, les lois et les affaires étrangères. En accord avec nos collègues Pierre Méhaignerie, Axel Poniatowski et Jean-Luc Warsmann, une commission spéciale a été créée par le président de l'Assemblée nationale. »

[Propos prononcés par Michèle Tabarot tels que rapportés par le compte-rendu de la première séance du jeudi 1^{er} mars 2012]

« Qu° : Est-ce que vous savez pourquoi on a fait une commission spéciale [sur la loi prostitution] ?

Réponse : Eh bien parce qu'on ne savait pas sinon à quelle commission on l'aurait... Quelle commission s'en serait chargée ? Tout le monde se serait saisi pour avis en fait ! Parce que ça aurait pu être la commission des lois. Mais sauf que la commission éducation-culture s'en serait mêlée parce qu'il y a toute une partie pédagogique... La commission des affaires sociales s'en serait mêlée aussi. [...] A vrai dire c'est nous qui avons demandé [...], c'est venu de la Délégation [aux droits des femmes] parce que ça paraissait finalement plus correspondre au texte en fait ! Qu'il y ait des députés de toutes les commissions qui viennent apporter leurs contributions... »

[Entretien avec Ségolène Neuville, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2014, Paris, 26 février 2014]

⁶¹¹ Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Combs-la-Ville, 29 janvier 2020.

L'argument semble, de prime abord, pertinent, et semble avoir été celui réellement invoqué auprès du Bureau de l'Assemblée pour justifier la création de ces commissions spéciales. Il est par ailleurs dans la continuité de l'idée même derrière la Délégation aux droits des femmes que l'on avait exposé en chapitre 1 : parce que l'on considère que ces sujets sont transversaux, on crée une Délégation, et pas une commission, afin de permettre cette discussion fluide entre les spécialistes de différents pans des politiques publiques. Il nourrit par ailleurs le discours selon lequel ces questions doivent bénéficier d'un traitement à part des autres questions, parce qu'elles seraient « spéciales » par nature.

La pertinence de l'argument n'en fait cependant pas une nécessité, ni juridique, ni pratique. On ne saurait s'alarmer, en effet, que plusieurs commissions permanentes puissent être compétentes sur tout ou parti d'un texte soumis à l'Assemblée nationale. La procédure de saisine pour avis de ces commissions, qui permet à des commissions qui n'ont pas été saisies au fond mais ont compétence sur tout ou partie du texte en question de nommer également un rapporteur pour avis et de produire des recommandations et des amendements, existe spécifiquement pour ces cas, qui sont somme toute assez fréquents étant donné l'ampleur des compétences de chaque commission permanente. Le cas évoqué par Ségolène Neuville plus haut – celui d'une saisine de la commission des Lois avec une commission des Affaires Sociales et une commission des Affaires culturelles qui se saisissent pour avis – est exactement la configuration dans laquelle se trouve le projet de loi à l'égalité réelle, alors en cours de débat au moment où l'entretien s'est tenu.

Mais au-delà du fait que cette situation est prévue par le fonctionnement parlementaire, les précédents législatifs contredisent également cette idée. L'origine de la loi violences de 2010, par exemple, est directement à trouver dans la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences commises au sein du couple. Issue d'une proposition de loi communément signée par les membres de droite et de gauche de la Délégation aux droits des femmes du Sénat, elle est transmise à la Commissions des Lois à son arrivée à l'Assemblée nationale. C'est dans ce contexte que Guy Geoffroy en devient le rapporteur – ce qui le fera entrer en contact avec la Délégation aux droits des femmes de l'Assemblée, qui suit le texte de près – et que la proposition de loi est travaillée, et adoptée. La nécessité de la commission spéciale, à ce moment, ne se fait visiblement pas sentir. C'est pourtant pour pallier aux manques de la loi de 2006 que la proposition de loi de 2010 est déposée, et cette fois travaillée dans le cadre d'une commission spéciale.

Il en est de même pour la loi prostitution. Son origine se retrouve dans la proposition de loi n°4057 visant à responsabiliser les clients de la prostitution et à renforcer la protection des victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme, rédigée par Danielle

Bousquet et Guy Geoffroy et déposée au Bureau de l'Assemblée le 7 décembre 2011. A ce moment, aucune demande de création de commission spéciale n'est faite, et la proposition est transmise à la Commission des Lois. La proposition ne sera jamais examinée en commission, la fin de la législature entraînant automatiquement sa disparition. Si l'on comprend qu'il peut exister un intérêt à rassembler ainsi des spécialistes de différentes commissions, la nécessité absolue de ce choix n'apparaît donc pas à l'analyse d'autres propositions de loi similaires.

Elle apparaît beaucoup plus clairement, en revanche, lorsque l'on constate que la proposition de loi « violences » de 2010 – la première, chronologiquement – est co-signée par Guy Geoffroy, qui siège à la Commission des Lois, et par Danielle Bousquet, qui siège à la Commission des Affaires Etrangères. Avec eux, 28 co-signataires – pour 19 d'entre eux membres de la Délégation aux droits des femmes issus des différents bancs de l'Assemblée – issus d'un panel de commissions permanentes différentes. La proposition de loi s'inscrit dans la continuité de travaux menés en commun, au sein de la Délégation et plus particulièrement autour du tandem que forment Danielle Bousquet et Guy Geoffroy. En l'absence de commission spéciale, la grande majorité de celles et ceux qui se sont impliqués dans sa rédaction se verraient ainsi exclus du débat en commission. Cette problématique aurait pu ne pas être un problème majeur, mais l'étape du passage en commission, en 2010, a pris un caractère tout nouvellement crucial et détermine, plus que jamais, l'avenir d'un texte, puisque depuis la réforme constitutionnelle, c'est la version du texte issue de la commission qui est examinée dans l'hémicycle, et plus la version telle qu'elle a été originellement déposée par son auteur. C'est la combinaison de ces deux particularités qui rendent, alors, la commission spéciale « *nécessaire* ».

On retrouve la même logique par la suite sur la commission spéciale à la prostitution. La proposition est rédigée et défendue par Maud Olivier, membre de la Commission des Affaires culturelles, à laquelle la proposition ne serait pas revenue – la Commission des Lois aurait vraisemblablement été saisie – et qui l'aurait donc exclue du processus. Il paraît aussi inimaginable pour les parlementaires de travailler ce texte sans Guy Geoffroy, qui siège à la Commission des Lois et a initié le travail sur la prostitution, ou Catherine Coutelle, qui siège à la Commission des Affaires Economiques, ou Ségolène Neuville, qui siège à la Commission des Affaires Sociales, et qui ont été des actrices instrumentales de la rédaction du texte... Quand la question est posée, directement, à Maud Olivier ou à Guy Geoffroy de savoir si le fait de permettre à des parlementaires d'horizons différents de continuer à travailler ensemble, tous deux confirment l'hypothèse.

A ce titre, ces créations de commissions spéciales constituent la suite logique de la constitution de la Délégation : parce que la Délégation est transversale, elle fait travailler ensemble des parlementaires de différentes commissions, et donc émerger des initiatives collectives ; parce que la Délégation n'a pas de pouvoirs législatifs, ses membres doivent avoir recours à d'autres astuces pour pouvoir mener à terme le travail commencé en commun. Cet impératif, qui existe depuis la création de la Délégation et s'est le plus souvent traduit par des débats dans l'hémicycle où ils se mobilisent particulièrement, a pris une autre coloration avec la réforme constitutionnelle de 2008, qui donne aux commissions le pouvoir de modifier les textes qu'elles travaillent. A partir de ce moment, le fait de siéger ensemble en commission prend suffisamment d'importance pour mériter la démarche de la commission spéciale, que l'on réitère ensuite une fois la première victoire acquise : c'est la contrainte juridique, ici, qui pousse à utiliser les ressources de l'institution. Encore faut-il en avoir l'idée, dans un contexte où l'outil n'est pas utilisé.

L'idée de recourir à une commission spéciale, pour la loi violences comme pour la loi prostitution, semble venir de Guy Geoffroy. Ce dernier, juriste publiciste de formation qui met en avant un intérêt particulier pour le droit constitutionnel et le fonctionnement des institutions, connaît bien le principe de la commission spéciale. Il met particulièrement en avant le fait que le fonctionnement en commission spéciale aurait dû être le fonctionnement « normal », « la règle », de l'Assemblée nationale suivant le texte constitutionnel. C'est ensuite l'exemple de la commission spéciale violences qui inspire directement la commission spéciale prostitution.

« Nous avons fait une commission spéciale ! De même que pour la loi prostitution, la commission spéciale, j'en étais d'ailleurs le Président. C'était absolument indispensable qu'il en soit ainsi. D'ailleurs, on ne le dit jamais assez, mais la règle, c'est une commission spéciale ! Et ce qui est devenu la règle de fait est l'exception en droit. C'est à défaut de création d'une commission spéciale que tel projet ou telle proposition de loi est renvoyée à telle commission. »

[Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Combs-la-Ville, 29 janvier 2020]

« [A propos de la loi prostitution :] La création de la commission spéciale, ça ne se faisait pas trop, mais il y en avait eu une, une fois, précédemment, qui... Donc on a fait ça. »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Les Ulis, 28 février 2020]

A l'origine, donc, le fait de recourir à une commission spéciale paraît être une solution pratique, une réponse concrète au problème concret de la difficulté de faire

travailler ensemble des parlementaires de commissions différentes. Rapidement cependant, il apparaît que l'espace ainsi créé regorge de possibilités.

Paragraphe 2 : La commission spéciale comme espace de libération parlementaire

L'outil de la commission spéciale permet de contourner de nombreux problèmes institutionnels du fonctionnement parlementaire. Il permet dans un premier temps de regrouper dans un même débat les parlementaires qui sont véritablement intéressés par le texte, beaucoup plus efficacement que le mécanisme des commissions permanentes ne le permet (A), et contourne partiellement les contraintes structurant le débat parlementaire que sont les problèmes d'agenda surchargé (B) et de discipline partisane (C).

A – Le regroupement des policy outliers

Les commissions permanentes sont composées le plus souvent au début de la législature, de députés dans la mesure du possible volontaires et intéressés pour une raison ou une autre à un pan particulier des politiques publiques. Mais une fois ces commissions constituées, et en dehors de quelques changements ponctuels de trajectoires individuelles, leur composition tend à rester à peu près stable sur l'ensemble de la législature, et à réunir des parlementaires dont les avis et les intérêts varient en contenu et en intensité d'un sujet à un autre. A ce titre, la commission spéciale est très différente : les cartes sont rebattues, et la composition de la commission décidée en fonction de l'intérêt et de l'avis des parlementaires sur un texte très précis. Si cette particularité permet, on l'a dit, aux députés qui ont entamé un travail en commun sur le texte de le poursuivre ensemble, ce n'est pas le seul avantage. Au-delà de ces membres de la Délégation que l'on sait déjà pouvoir compter comme des alliés, on peut aussi dans une certaine mesure « trier » les candidatures et faire en sorte de constituer un groupe plus généralement favorable à la proposition de loi. Il semble ainsi que ça ait été particulièrement le cas pour la commission spéciale sur la loi prostitution, où un collaborateur explique la manière dont les candidatures de députés favorables ont été encouragées et favorisées au détriment d'autres, plus sceptiques.

« La composition des commissions se fait sur la base d'un dépôt de candidature a priori, et sur la base d'une désignation par le groupe. Bon évidemment, l'idée c'était que les députés qui, pour le groupe socialiste, siégeaient dans la commission spéciale, soient des députés qui [...] soient favorables à cette proposition de loi. [...] L'idée du groupe majoritaire défendant une proposition, c'était qu'il y ait un casting qui soit fait pour que, parmi les candidats, ce soit ceux qui tireraient dans le bon sens [qui soient sélectionnés]. C'est évidemment un peu bizarre de le dire comme ça, mais ça souligne bien sûr qu'il y avait des positions dissonantes. Donc

bien sûr après, dans une logique de fait majoritaire, évidemment qu'il y a eu des dépôts de candidature, mais aussi qu'on a privilégié les candidatures des députés favorables. »

[Entretien avec Sébastien, ancien collaborateur parlementaire d'une députée socialiste membre de la Délégation, Paris, 12 juin 2017]

A ce titre donc, le fait de recourir à une commission spéciale permet au travail, commencé entre alliés, de se poursuivre dans la mesure du possible entre alliés. Le mécanisme n'est pas infaillible et fonctionne différemment selon les groupes politiques, chaque groupe étant responsable des nominations qui sont faites au sein des commissions. Si l'appel à bonnes volontés attire nécessairement les députés qui ont une vision positive du texte, il est également susceptible d'attirer ceux qui sont fortement contre le texte, et c'est alors au groupe politique de décider quelles candidatures seront validées ou non. C'est ainsi que plusieurs enquêtés regrettent en entretien que le groupe Ecologiste ait choisi de nommer dans la commission spéciale prostitution un député fermement opposé à la proposition de loi, et qui sera d'ailleurs le seul à exprimer de très fortes réserves au sein de la commission. Cette nomination semble perçue par certains enquêtés comme une erreur, voire une déloyauté, de la part du groupe Ecologiste, qui ne joue pas alors le jeu de préserver un entre-soi amical dans la commission spéciale.

*« La commission spéciale était très intéressante ! On a eu beaucoup de points de vue... Alors on a eu une opposition, je pense que vous avez dû voir, on avait une opposition des Verts, très forte, avec [...] Sergio Coronado [député écologiste membre de la commission spéciale]... Bon. Je n'ai jamais vraiment... *soupir* [Son argument,] C'est la liberté, la liberté de faire ce qu'on veut de son corps, c'est ce qui était annoncé... Moi, je suis peut-être plus méchante... enfin plus méchante. Je me dis qu'il y avait aussi, entre autre Sergio Coronado – ce n'était pas le seul mais il était très influent dans son groupe qui n'en avait pas grand-chose à faire... Entre parenthèse : depuis Véronique Massonneau [députée écologiste devenue socialiste en 2016, membre de la Délégation mais non membre de la commission] qui était dans le groupe des Verts me dit : « On s'est fait manipuler ». Maintenant elle est à fond pour [la pénalisation des clients]... Enfin bref. Enfin, il était très influent, et comme ça n'intéressait pas grand monde, tout le monde le laissait monter au créneau là-dessus... [...] Mais bon il avait de beaux discours très bien construits, combien de fois on s'est alpagués en séance... *soupir* Mon Dieu qu'il a été fatigant ! »*

[Entretien avec Maud Olivier, rapporteure socialiste de la commission spéciale prostitution, Les Ulis, 28 février 2020]

Au-delà de rassembler des membres qui soutiennent majoritairement le texte, et ainsi de s'assurer d'un travail effectué dans un cadre relativement favorable à la proposition

de loi, le fait de passer par une commission spéciale permet également de contourner le filtre d'acteurs qui auraient eu le pouvoir de mettre le texte en difficulté. Sur la loi prostitution toujours, les enquêtés expliquent ainsi que le recours à la commission spéciale est également, et presque avant tout, une manière d'éviter que le texte ne soit transmis à la commission des Lois, comme la proposition antérieure déposée par Guy Geoffroy et Danielle Bousquet, et qui n'avait pas été discutée⁶¹². En effet, le président socialiste de la commission des Lois est présenté, à demi-mots, comme un sceptique, voire un opposant au principe de la proposition. Or, le poste de président de commission est un poste qui a des impacts non négligeables sur les textes étudiés par la commission. Loin d'être un simple médiateur des débats, le président de la commission siège à la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale, et à ce titre a un avis à donner sur la manière dont est organisé l'agenda de l'Assemblée, et quels textes seront ou non mis à l'agenda sur les semaines consacrées aux initiatives parlementaires, dont il est question ici. Il est également entièrement responsable de l'organisation des débats de la commission, que ce soit en termes d'agenda et de temps dédié à l'examen de chaque texte, que des modalités de travail : répartition du temps de parole, critères d'acceptation des amendements, possibilités de discussions, organisations de potentielles auditions... En tant que maître des horloges, l'impression de son style sur le travail de la commission a des conséquences très directes sur les textes travaillés. Dans un contexte, comme celui de la loi prostitution, où le gouvernement ne prend pas position, il dispose de plus d'un pouvoir de vie ou de mort sur les initiatives parlementaires : un refus de sa part de mettre le texte à l'agenda pouvant ainsi le faire disparaître. C'est ce que les enquêtés semblent craindre sur la loi prostitution. Maud Olivier, députée socialiste, fait même spontanément référence à l'idée que le groupe qu'elle qualifie de « nous » n'était pas majoritaire dans la commission des Lois pourtant à majorité socialiste, ce qui dévoile là aussi la manière dont les loyautés sont perçues sur ce texte : la solidarité de genre, et le partage de positions féministes spécifiques, est prioritaire sur la solidarité partisane dans ce contexte.

⁶¹² Le Président de la commission des Lois n'est pas le seul, ici, à être évité : du témoignage de Catherine Coutelle, c'est aussi de l'administratrice de la Délégation que l'on se débarrasse au même moment : « Un jour, j'avais Maud [Olivier] au téléphone, j'étais avec la supérieure de Mme Ganache [administratrice de la DDF], en train de lui expliquer que ça ne pouvait pas durer, et j'appelle Maud et je lui dis : « Ecoute, je suis avec Madame X, qui me dit que c'est Madame Ganache qui va suivre la loi prostitution ». Et j'entends Maud qui me hurle : « Ce n'est pas possible ! Je ne le fais pas ! » [...] et c'est le secrétariat qui m'a dit : « Bon dans ce cas-là, la solution c'est qu'on fait une commission spéciale, on demande au Bureau de l'Assemblée et sera nommé un administrateur », et c'est elle qui est devenue administratrice. Madame Dupuy. C'est elle qui a été nommée administratrice. Donc on a viré l'autre, alors après elle a été virée du service, virée de la délégation... ». Entretien avec Catherine Coutelle, présidente socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, Paris, 18 novembre 2019]

*« Soit on faisait ça et on passait par la commission des Lois, et à la commissions des Lois, on n'était pas majoritaires... enfin, le PS oui, la gauche oui... mais pas les femmes. Et le président de la commission des Lois, on ne peut pas dire qu'il était extrêmement... [...] On pensait qu'on ne serait pas très portées par la commission des Lois. En fait, il ne fallait surtout pas que ce soit la commission des Lois. [...] Et c'est comme ça qu'on a décidé de la créer, et ça a été accepté, effectivement. Tout le monde a bien compris les enjeux... Mais en commission des Lois... *sourir* Ca ne serait jamais passé. »*

[Entretien avec Maud Olivier, rapporteure socialiste de la commission spéciale prostitution, Les Ulis, 28 février 2020]

B – Le contournement du problème de l'agenda surchargé

La création de la commission spéciale permet de s'entourer d'alliés, et d'éviter les acteurs qui pourraient bloquer le texte. Mais ce n'est pas tout : la commission spéciale permet également, presque mécaniquement, de contourner les problèmes d'agenda. En effet, l'un des principaux obstacles à l'initiative parlementaire en France est le caractère extrêmement contraint de l'agenda législatif. Si l'article 48 de la Constitution prévoit en effet un partage de l'ordre du jour entre le gouvernement et les chambres, il impose que deux semaines toutes les quatre semaines soient accordées à l'examen des textes présentés par le gouvernement, et une semaine toutes les quatre semaines à la fonction de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Parmi les semaines restantes, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, ainsi que plusieurs autres exceptions concernant par exemple les lois relatives aux états de crise, ont également priorité sur le reste de l'agenda. Avec des semaines de suspension de séance sur une partie des vacances scolaires, et une session ordinaire qui ne dure de toute façon que d'octobre à juin, il reste ainsi très peu de temps à effectivement consacrer à l'agenda tel qu'il est décidé par les chambres⁶¹³, et il arrive que des projets gouvernementaux soient débattus sur ces jours également. Dans ce contexte, les propositions de loi qui ne sont pas explicitement soutenues par le gouvernement ne trouvent généralement pas leur chemin jusqu'à l'hémicycle. Non travaillées par les commissions, elles sont simplement déposées et disparaissent. A titre d'exemple, sous la XIV^{ème} législature, 1 837 propositions de loi ont été déposées à l'Assemblée nationale en cinq ans : parmi elles, 110 ont été adoptées, soit un peu moins de 6 %⁶¹⁴.

⁶¹³ A titre d'exemple, pour la session ordinaire de 2020-2021, ce sont six semaines qui sont prévues d'être consacrées à l'agenda tel que décidé par l'Assemblée nationale entre octobre et juin.

⁶¹⁴ Les chiffres sont ceux fournis par l'Assemblée nationale sur son site internet.

Or, la commission spéciale semble être également un moyen de s'assurer de faire partie des propositions qui seront *a minima* discutées dans l'hémicycle, et donc de celles à qui l'on donne au moins une chance. En effet, la commission spéciale étant créée exclusivement pour l'examen d'un seul texte, celui-ci n'est pas en concurrence avec d'autres. La commission n'a pas à choisir à prioriser l'examen de tel texte plutôt que tel autre, puisqu'il n'y en a qu'un sur la table – texte soutenu par ailleurs par les membres du Bureau de la commission, qui n'ont donc aucun intérêt à en retarder l'examen. On s'assure donc que le travail en commission, d'abord, a bien lieu.

Une fois celui-ci effectué, il faut ensuite passer l'étape de la mise sur l'agenda de la séance plénière. Cette étape n'est pas évidente, et demande des négociations, mais ces dernières sont largement facilitées par le fait que des parlementaires ayant dépensé leur temps et leur énergie dans les travaux d'une commission dont la création a été validée par le Bureau de l'Assemblée nationale, il devient difficile, de refuser de trouver une place en séance plénière pour le texte qui a occupé l'attention des collègues. De fait, l'argument semble utilisé à la fois contre les membres de la Conférence des Présidents – à laquelle le Président d'une commission spéciale peut demander à être convié afin de négocier directement la mise sur agenda – et contre des membres du gouvernement, afin qu'ils s'arrangent pour trouver une place dans l'agenda législatif. La technique fonctionne, mais le créneau trouvé montre également qu'il a été accordé après-coup. En ce qui concerne la proposition de loi prostitution, elle est ainsi débattu en première lecture un vendredi après-midi, jusqu'à tard dans la nuit, créneau qui est généralement et dans la mesure du possible laissé libre à l'Assemblée afin de permettre aux députés qui vivent loin de Paris de retourner dans leur circonscription.

« Catherine Coutelle et Maud Olivier, avaient du mal dans leur propre groupe à se faire... Enfin à ce que leur groupe accepte la proposition de loi, et à ce que l'Elysée accepte la proposition de loi et de la mettre à l'ordre du jour. Donc en fait on a fait pression. Elles nous ont demandé de faire pression, et on l'a fait. [...] Dès lors que la commission spéciale est mise en place par la présidence de l'Assemblée, vous avez quand même plus de chances que la proposition de loi qui en est issue va être discutée. Et mise à l'ordre du jour. Parce que le nombre de propositions de loi qui existent et qui ne sont pas discutées... Voilà. Donc là, la mise en place de cette commission spéciale pour rédiger cette loi, quand même... Bon, même s'il a fallu quand même après beaucoup de temps pour que ça aboutisse, on peut dire que ça existe, et que c'est fait pour ça. [...] Et dès lors que l'on a réussi à passer la barre de la mise en discussion de la loi telle qu'elle a été élaborée par la commission spéciale, bon ben après le gouvernement avait un peu de mal à montrer ses différences sur le sujet. »

[Entretien avec Nicole, collaboratrice d'une députée GDR membre de la Délégation de de 2012 à 2017, Paris, 30 mars 2017]

« Ce n'était pas possible d'avoir un gouvernement qui donnait une PPL aux députés, qui les faisaient travailler pendant un an pour finalement pas l'inscrire [...]. Il y a eu un moment où il y a eu un vrai coup de poing sur la table. »

[Entretien avec Lucie, ancienne collaboratrice d'une députée socialiste membre de la Délégation de 2007 à 2017, Paris, 30 juin 2017]

De manière générale, le travail de la commission spéciale, tant que la proposition de loi n'est pas mise à l'agenda de la séance plénière, est entièrement libre, et peut se tenir au rythme que ses membres souhaitent. Ce qui leur permet également d'anticiper afin de tenir leurs travaux au moment où il sera le plus aisé pour eux de négocier une place dans l'agenda, en l'occurrence à la fin de l'automne. La dernière semaine de novembre est en effet celle que les membres de la Délégation semble viser pour leurs initiatives : le 25 novembre ayant été déclaré par l'Organisation des Nations Unies « Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes », les jours autour de cette date semblent constituer pour les membres de la Délégation autant d'opportunités de faire jouer le symbole en leur faveur. C'est ainsi cette semaine que Danielle Bousquet et Guy Geoffroy choisissent pour déposer la proposition de loi violences en 2010, c'est la semaine où se tient le débat en première lecture sur la proposition de loi prostitution par exemple. Mais les symboles ensuite s'enchaînent : le 3 décembre est la journée mondiale de l'abolition de l'esclavage, c'est une des raisons pour lesquelles on insiste pour que le vote sur la loi prostitution se tienne le 4 décembre, au plus près, en arguant que la prostitution constitue une des « formes modernes » de l'esclavage. Bien que le texte sur les conseils d'administration ne relève pas d'une commission spéciale mais soit une proposition de loi simple, elle est aussi déposée à une date symbolique : la veille de la journée mondiale de l'égalité des chances du 5 décembre – le jour même tombant alors sur un week-end. On y voit là aussi un élément de cadrage symbolique de la discussion : non seulement il est difficile d'être opposé à l'égalité, mais il est encore plus compliqué de s'opposer à l'égalité le jour où on la célèbre.

« [A propos de la loi prostitution] Depuis le début, on avait dit : « 25 novembre ». 25 novembre parce que c'est historique, c'est la journée mondiale contre les violences faites aux femmes, il faut le passer, il faut qu'il y ait un marqueur. »

[Entretien avec Hannah, collaboratrice d'une députée socialiste membre de la commission spéciale, Paris, 3 mars 2014]

C – Un groupe moins disciplinable que la moyenne

Les commissions spéciales apparaissent donc comme bien plus qu'une simple solution pratique pour permettre aux membres de la Délégation de travailler ensemble. Elles entourent leurs propositions d'alliés ou de spectateurs plutôt bien intentionnés, et leur permet de se frayer une place dans l'agenda législatif surchargé. En plus de cela, le mécanisme de la commission spéciale tend à limiter l'influence du gouvernement. En effet, parce que la commission spéciale réunit des députés particulièrement intéressés et informés sur le sujet spécifique dont il est question, ces derniers sont moins susceptibles de simplement se reposer sur l'avis du gouvernement. Ainsi qu'ont déjà pu l'écrire Jean-Pierre Bloch, Paul Cahoua, Olivier Chabord et Alain Dupas : « *Il est apparu que les commissions spéciales étaient, pour le Gouvernement, d'un « maniement » plus malaisé qu'on l'avait supposé. Dans ces commissions viennent en effet siéger les députés des différents groupes qui se sont spécialisés dans le sujet traité ou y accordent une attention particulière. De ce fait, les antagonismes y sont parfois plus vifs que dans les commissions permanentes, comme l'a prouvé l'exemple de la commission spéciale formée en avril 1984 sur le projet relatif aux établissements d'enseignement privés, projet qui ne fut jamais adopté. Il peut arriver aussi que se forment en leur sein des alliances inattendues, qui bousculent les lignes de partage politique traditionnelles et débouchent parfois sur des propositions allant au-delà ou à l'encontre des vœux de la majorité et du Gouvernement. Ce fut en partie le cas, par exemple, pour la commission spéciale ayant abouti à la loi n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale ou encore pour la commission spéciale constituée en 1993 pour examiner les différents projets de loi relatifs à la bioéthique* »⁶¹⁵. Pour le dire en des termes plus proches de la tradition du choix rationnel, le mécanisme de la commission spéciale réunit dans un même groupe tous les parlementaires aux opinions les plus fortes – les *policy outliers* – ceux qui ont le plus à gagner ou à perdre d'un changement législatif, et donc les moins disposés au compromis.

Cette difficulté à soumettre les commissions spéciales aux règles classiques de la discipline partisane se confirme dans les faits. Sur la loi prostitution, une conseillère de cabinet fait ainsi part des difficultés particulièrement fortes qui ont été les siennes pour essayer de restreindre les membres de la commission spéciale. Sur la loi violences également,

⁶¹⁵ Voir la fiche n°12 « Les commissions de l'Assemblée » de la série « Connaissance de l'Assemblée », initialement rédigée par Jean-Pierre Bloch, Paul Cahoua, Olivier Chabord et Alain Dupas, modifiée pour l'édition de janvier 2000 citée ici par Alexandra Feuillade, Rémi Schenberg et Brigitte Zélany, administrateurs de l'Assemblée. On peut en trouver le texte ici [Lien vérifié le 23/06/21] : <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/12.asp>

il semble que les commissaires aient obtenu gain de cause dans des arbitrages où le gouvernement, pas nécessairement convaincu de prime abord, a fini par céder à l'ambition des députés, finissant même par endosser lors de la dernière lecture le texte dont il s'était tenu éloigné, afin de le faire définitivement aboutir.

« Il y a eu des moments assez compliqués [...] où les députés étaient : « Ben voilà, c'est super, on va faire voter tout ce qu'on veut ! », donc du coup ils ont fait leur PPL idéale en commission, sauf qu'en fait côté gouvernement, si tu veux qu'elle soit remise à [l'ordre du jour de] l'Assemblée, il faut que tu la nettoies, sinon elle ne sortira jamais. Donc là, il y a le travail d'aller voir les députés pour leur dire : « Bon ben en fait, autour de cette table, on est tous d'accord, mais si vous voulez qu'elle sorte, re-déposez des amendements pour re-modifier, pour re-coller au consensus interministériel », tout ce travail de faire accepter...

Qu° : Et ça marche ?

Réponse : Hum... Honnêtement, c'est très compliqué, c'est très long... Voilà, on a des parlementaires qui sont très attachés à une formulation, qui trouvent ça plus efficace, qui parfois ont raison, qui savent que je suis d'accord avec eux, qu'ils ont raison, mais que je ne suis pas là pour être d'accord avec eux... »

[Entretien avec Lucie, ancienne conseillère au cabinet du Secrétariat d'Etat aux droits des femmes, Paris, 30 juin 2017]

« [Citant les oppositions du gouvernement sur la PPL violences :] Notamment l'ordonnance de protection, dont on me disait que ça n'avait pas de sens, toutes les questions liées à l'interdiction de la médiation pénale [...], il y avait la question également [...] du délit de violences psychologiques... [...] C'est le premier ministre de l'époque, François Fillon, qui avait reçu la Délégation aux droits des femmes à mon initiative et à l'initiative de la présidente, pour faire valoir que le gouvernement [...] accompagnerait le Parlement dans l'initiative qu'il prenait. [...] Parce que quand c'est une proposition de loi, on peut très bien avoir l'encombrement parlementaire, les niches comme l'on disait à l'époque qui ne permettent pas de, et François Fillon avait dit : « Pour la dernière lecture, je ferai tout pour que ce soit inscrit à l'ordre du jour prioritaire du gouvernement [...] », et il l'a fait. »

[Entretien avec Guy Geoffroy, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, Combs-la-Ville, 29 janvier 2020]

En définitive, le fait que la Délégation ne dispose pas de pouvoirs législatifs pousse ses membres, quand ils souhaitent être à l'origine d'un changement de norme, à devenir créatifs dans leur utilisation des procédures afin de parvenir à leur objectif. Le passage par la création de commissions spéciales s'avère une manière particulièrement visible – et particulièrement payante – d'agir, en ce qu'elle permet, sous plusieurs aspects, de nourrir et de protéger leur initiative législative.

Conclusion : Quand nécessité fait loi – le travail législatif comme activité sociale, symbolique et tactique

On a ainsi pu établir que le travail législatif des députés, tel qu'il est présenté ici, n'a que peu à voir avec la théorie politique, qui voudrait que la délibération sur le fond permette d'aboutir au meilleur texte. Pour faire adopter un texte parlementaire, la bonne idée ne se suffit pas à elle-même : il faut aussi réussir à former une majorité, par tous les moyens.

Pour cela, les députés doivent trouver des alliés, qui leur permettent d'obtenir une majorité – des ministres si possible, ou à défaut d'autres députés. En ce sens, l'activité législative apparaît avant tout comme une activité sociale, fondée sur la construction, l'entretien et la recomposition perpétuelle des liens sociaux. Ce travail est massivement appuyé sur des recadrages symboliques : dans le cas particulier des questions d'égalité des sexes, symboliquement très chargées, les membres de la Délégation prennent le parti de transformer ces questions politiquement clivantes en questions consensuelles, ou certaines positions politiques en défauts moraux, selon les besoins.

Le travail législatif apparaît également comme un travail tactique : pour obtenir la majorité, il faut calculer, anticiper, éviter les commissions permanentes susceptibles de bloquer le texte, présenter ses initiatives à ses collègues de la bonne manière pour réussir à les convaincre, profiter d'une date ou d'une procédure pour forcer la main... Ces stratégies, cependant, apparaissent comme profondément déterminées par la structure de l'institution où elles se déploient, et se présentent parfois moins comme des choix que comme des nécessités. C'est parce que la Délégation est construite comme elle l'est que le travail transpartisan est nécessaire, et donc que le discours le justifiant apparaît. C'est parce que la Délégation n'a pas de pouvoirs législatifs qu'il faut recourir à des commissions spéciales. C'est parce que l'ordre parlementaire est avant tout partisan qu'obtenir le soutien de son groupe parlementaire est important, et qu'il est possible de jouer la carte de la solidarité partisane. Ce qui apparaît ici, c'est bien que les ressources déployées par les acteurs ne font sens qu'en fonction des contraintes qui pèsent sur eux. C'est également le fait que ces contraintes, quand bien même elles sont fortes, ne sont jamais des contraintes absolues : elles comportent en elles-mêmes leurs possibilités de contournement, leurs adaptations, leur distance acceptable à la règle. En ce sens, l'ordre parlementaire ne s'applique ainsi aux députés que dans la mesure où ces derniers en définissent les contours et les limites, et construisent les discours qui en justifient les règles et les exceptions.

Conclusion générale :

On a fondé ce travail sur un constat : celui de l'investissement d'une partie des parlementaires dans l'activité législative, malgré l'importante mainmise du gouvernement sur l'intégralité du processus. L'ambition qui a alors été la nôtre a été de faire apparaître les logiques de cet investissement, d'en faire émerger les conditions et les effets. On l'a fait à partir de l'exemple, *a priori* paradoxal, de la Délégation aux droits des femmes, organe juridiquement tenu à l'écart du processus législatif classique.

On a ainsi pu montrer, dans un premier temps, que l'investissement des députés au Parlement ne tient pas – ou en tout cas pas exclusivement, pas assez pour en faire un facteur explicatif – à quelque chose qui relèverait de la nécessité, pratique ou juridique. En effet, les députés doivent perpétuellement construire les conditions de leur propre investissement. Ils sont à l'origine de la création de la Délégation, laquelle, de par la faiblesse de ses pouvoirs et de ses moyens, ne constitue pas non plus un espace qui les contraint à la participation. Ils sont également à l'origine, ensuite, de toutes les réalisations de la Délégation – rapports, auditions, propositions de loi... – que les autres acteurs du processus législatif ne leur réclament pas. On a ainsi défendu l'idée que cet investissement tient avant tout à des motivations intrinsèques : les députés participent au travail législatif dans la mesure où ils trouvent dans cet investissement des éléments qui viennent confirmer et renforcer le sens donné à leur engagement politique et au mandat qu'ils ont endossé, parce que l'expérience comporte pour eux une dimension plaisante. Tous les élus ne sont cependant pas aussi susceptibles les uns que les autres d'être sensibles à ces motivations. Il semble par exemple que les femmes soient plus susceptibles que les hommes de trouver satisfaction à s'engager pour l'égalité des sexes, les dispositions sont ainsi à prendre en compte. Mais celles et ceux qui s'y engagent développent au cours de leur travail à la fois une forme de spécialisation sur le fond et une maîtrise de l'exercice juridique – écriture de propositions de loi, de rapports, d'amendements, en collaboration avec les administrateurs – qui contribuent à affirmer leur place au sein de l'Assemblée nationale, à solidifier leur ancrage parlementaire, et qui augmente leurs chances d'être sollicités sur ces sujets.

On a ensuite consacré le second temps de cette analyse à déterminer les formes que prend cet investissement. On a pu montrer que le travail législatif consiste d'abord et avant tout à enrôler des alliés, qui vont venir soutenir le projet et constituer une majorité. Le travail législatif, loin de se réduire à la traduction juridique d'idées politiques et à la légistique, est donc une activité éminemment sociale, dont le succès est conditionné par des facteurs institutionnels. Il implique de consacrer du temps à l'entretien de relations personnelles, qui

pourront s'avérer utiles par la suite. Ces alliés peuvent se trouver au sein du Parlement, mais également au sein du gouvernement, ou à l'extérieur de la chambre, et prendre la forme d'associations, de groupes d'intérêts, d'universitaires ou de journalistes. En toute hypothèse, le travail législatif suppose une action collective, qui implique un nombre très important d'acteurs, qui débordent le cadre du Parlement. C'est l'une des raisons qui expliquent par ailleurs la difficulté à le saisir en son entier, tant le travail législatif se fait de mille manières dans mille arènes différentes.

On a pu également montrer que ce type de mobilisation repose fortement – et ce quel que soit l'interlocuteur concerné – sur un travail symbolique. Il s'agit de présenter sa solution comme une nécessité – pratique, morale, politique... – en trouvant à la fois des moyens de se légitimer et de discréditer les positions contraires. A la poursuite de cet objectif, la possibilité de produire de l'expertise, mais aussi celle de s'ériger en porte-parole crédible de l'opinion publique et des électeurs, ou d'accréditer l'existence d'un « consensus » sont des ressources précieuses⁶¹⁶. A ce titre, on peut dire que le travail législatif se mêle assez intimement au travail de représentation, en ce qu'il s'appuie, de la même manière, sur des échanges d'affirmations symboliques qui contribuent à créer le groupe au profit duquel on agit dans le but de légitimer sa position.

On a aussi pu montrer ici enfin que les règles, formelles ou informelles, qui structurent l'activité parlementaire ne constituent pas seulement des limites à l'action des députés. Elles sont aussi et en même temps les ressources que ces derniers peuvent exploiter pour parvenir à leurs fins. L'importance de maintenir des apparences légitimes – de bonne représentation, de bonne démocratie, de délibération, de respect... – implique que le gouvernement notamment ne peut pas dénier trop frontalement aux députés leur droit à agir, ce qui permet à ces derniers de réclamer aussi que la loyauté partisane s'applique à leur profit. La réalité institutionnelle apparaît ici comme perpétuellement négociée et négociable.

Ce travail vient donc défendre l'idée que les députés français font, aussi, dans une certaine mesure, la loi. Pas seuls, jamais seuls, et leur contribution n'apparaît pas toujours comme essentielle du point de vue des définitions générales des objectifs de politiques publiques, et seuls quelques députés particuliers sont assez compétents dans les matières juridiques pour jouer un rôle important dans la rédaction, certes. Mais les députés constituent malgré tout un rouage tout à fait essentiel d'un processus qui se révèle, dans ces pages, revêtir un aspect profondément politique, fait de calculs anticipatoires et d'échanges

⁶¹⁶ On rejoint ici les conclusions, pourtant tirées dans un cadre tout différent, de Meg Russel et Daniel Gover, *Legislation at Westminster. Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 336 pages.

symboliques. La domination du gouvernement, la discipline partisane, la frontière entre majorité et opposition, y apparaissent finalement moins absolues qu'on les suppose parfois, et si ces descriptions ne transforment pas d'un coup l'Assemblée nationale en Parlement fort, elles plaident en revanche pour rendre un peu plus de crédit à l'activité quotidienne des députés à l'Assemblée.

Par ailleurs, si ce travail n'avait pas pour but de s'intéresser à l'Assemblée nationale sous l'angle de la professionnalisation politique mais bien à la députation comme activité, il apparaît ici qu'en traitant de l'une, on a également et nécessairement traité de l'autre. En effet, on a montré au cours de notre explication toutes les compétences spécifiques qu'il est nécessaire d'acquérir pour réussir à être un député efficace : maîtriser les règles parlementaires pour pouvoir s'en servir et profiter des rares opportunités, entretenir ses réseaux, à la fois avec les autres membres du groupe politique mais aussi avec l'extérieur, réussir à négocier avec les cabinets ministériels ou à les contourner, savoir cadrer un débat à son avantage, mesurer les compromis à faire et les occasions de s'opposer... Mettre la focale sur ce que font les députés au Parlement permet de montrer que le travail législatif est un travail comme un autre⁶¹⁷, mais qui s'apprend « sur le tas »⁶¹⁸. A cet égard, notre étude met également en lumière le caractère genré de cet apprentissage⁶¹⁹, et les mécanismes institutionnels qui se cumulent aux dispositions sociologiques pour pousser plus particulièrement les femmes à se spécialiser dans les domaines « féminins ».

De fait, on a suivi presque sans le faire exprès les préconisations de l'article programmatique d'Olivier Nay⁶²⁰, qui appelait à considérer l'Assemblée nationale aussi comme un lieu de la professionnalisation politique, dont l'analyse doit permettre d'éclairer les carrières. Le passage par la Délégation ici et par le Parlement en général constitue indéniablement un moment d'apprentissage de ces compétences spécifiques à l'espace parlementaire, et on a montré que la capacité de ces élus à se saisir de ces compétences a

⁶¹⁷ On renvoie ici à la thèse défendue par l'excellent ouvrage de Didier Demazière et Patrick Le Lidec (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2014, 264 pages.

⁶¹⁸ Ainsi que l'explique Jacques Lagroye, dans Jacques Lagroye, « Être du métier », *Politix*, vol. 7, n°28, 1994, p. 5-15.

⁶¹⁹ On rejoint en cela des éléments mis en avant par exemple dans Catherine Achin, Lucie Bargel, Delphine Dulong et Éric Fassin (dir.), *Sexes, genre et politique*, Economica, Paris, 2007, 184 pages, et notamment dans son 3^{ème} chapitre.

⁶²⁰ Olivier Nay, « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée », *art. cit.*, et notamment sa conclusion : « *La sociologie de la vie à l'assemblée [...] montre notamment que les assemblées sont des lieux où les élus mobilisent des ressources, forgent de nouvelles compétences, endossent des rôles inédits, transforment leurs façons de faire et de voir la politique, jouent avec des contraintes nouvelles, acquièrent des savoir-faire et des connaissances techniques (en particulier sur les politiques publiques).* »

des conséquences sur le type de poste qu'ils sont appelés à occuper par la suite. On vient donc ici nuancer les travaux qui supposent que les carrières politiques se fondent sur la capacité des élus à se faire ré-élire, ou tiennent à la qualité du lien entretenu avec le parti : l'acquisition de ces compétences techniques n'est pas à négliger, et on comprend mieux ici par exemple la plus-value d'avoir eu un mandat de député pour obtenir une nomination ministérielle. A ce titre, l'étude du travail législatif nous semble avoir tout autant sa place, dans les travaux sur les carrières politiques nationales, que les études portant sur l'entretien du capital politique en circonscription, ou celles portant sur les élus en campagne par exemple.

On a également tenu à inscrire ce travail dans la continuité des travaux d'inspiration néo-institutionnaliste féministe, et notamment de l'émergente littérature sur les organes parlementaires féministes⁶²¹. De nombreux résultats issus de ces travaux se sont en effet vus être confirmés une fois transposés au cas français, comme la tendance de ces espaces à s'appuyer sur des stratégies transpartisanes et collectives. On confirme notamment la très grande proximité de ce type d'institutions d'avec le mouvement des droits des femmes, jusqu'au point d'un certain brouillage des frontières entre l'intérieur et l'extérieur du Parlement, et la reprise d'une partie du répertoire d'action associatif par les parlementaires⁶²². Cependant, la proximité de l'un et de l'autre ne saurait s'expliquer – ainsi que l'ont présenté les travaux sur les figures des « fémocrates » par exemple – par le fait que des militantes, devenues élues, poursuivraient la même trajectoire et les mêmes stratégies dans un autre espace. Ce que l'on constate dans le cadre de la Délégation, c'est au contraire un engagement féministe qui est produit par l'institution, un engagement qui ne lui pré-existe pas ou peu, parce que le développement de cet intérêt féministe est la condition du maintien dans l'institution. Les membres de la Délégation, loin d'apparaître comme le « bras armé » du mouvement des femmes, s'engagent dans des transactions collusives avec les acteurs associatifs avant tout parce que ces derniers détiennent des ressources dont ils sont dépourvus au sein de l'Assemblée, et notamment de l'expertise et de la représentativité : plus que la poursuite d'une même action dans des espaces sociaux différents, c'est une rencontre d'acteurs différents aux intérêts compatibles que l'on a décrit ici.

Par ailleurs, on a également mis en avant le fait que la Délégation n'est pas au contact du « mouvement des femmes » en son entier, mais seulement d'une partie de ses représentants, en fonction de leur accès aux cercles de pouvoir et de leur compatibilité aux

⁶²¹ Cette littérature, et ses résultats, ont été présentés en introduction.

⁶²² Ainsi que le montrent par exemple Marian Sawyer et Alicia Turner, « Specialised Parliamentary Bodies », *art. cit.*.

dispositions et aux objectifs des membres de la Délégation. L'analyse des interactions entre les membres de la Délégation et les représentants de l'extérieur ne doit ainsi pas faire oublier que l'espace de la cause des femmes est, lui, bien plus large et divers⁶²³. Dans la même logique, cette distance relative des membres de la Délégation d'avec les espaces féministes militants, adossée à la nécessité d'avoir des alliés pour légiférer⁶²⁴ et au peu de moyens de la Délégation, aboutit finalement à la mise en avant de propositions féministes, certes, mais d'un type de féminisme très consensuel, universaliste, faiblement radical – un féminisme « approuvé »⁶²⁵. Pour toutes ces raisons, il nous semble important de ne pas caractériser d'emblée ces organes parlementaires comme des organes par nature militants, qui seraient des projections institutionnelles de l'espace de la cause des femmes⁶²⁶. Il nous semble au contraire que ces espaces sont bien d'abord et avant tout des espaces parlementaires : s'ils reprennent des codes militants, c'est moins par militantisme que parce que les outils sont adaptés à leur position institutionnelle.

Par ailleurs, dans un contexte où les institutions consacrées à l'égalité des sexes se multiplient, c'est aussi la question de leur efficacité qui est posée. Les institutions, avec toutes leurs contraintes, peuvent-elles être des actrices de changement, ou ce rôle ne peut-il être pris en charge que par les mouvements militants ?⁶²⁷ On confirme ici le fait qu'il y a une réelle possibilité pour ces espaces – y compris en l'absence de pouvoirs juridiques importants – de constituer de véritables « acteurs critiques », qui œuvrent à tout le moins à la mise à l'agenda de ces thématiques dans l'espace parlementaire. Parce qu'elle existe, ici, la Délégation active des dispositions à défendre la cause des femmes, favorise des conduites subversives, oriente ses membres vers certains types d'alliés extérieurs à l'Assemblée nationale, consolide l'appétence pour la politique en donnant du sens au mandat... Ce sont tous ces effets, qui n'ont que peu à voir avec les pouvoirs de la Délégation, qui font l'investissement des parlementaires et suscitent des résultats. En ce sens, l'institution compte.

⁶²³ On rejoint, ici, la mise en garde faite par Anne Révillard et Laure Bereni à cette littérature, dans la conclusion de Anne Révillard, Laure Bereni, « From Grassroots to Institutions: Women's Movements Studies in Europe », in Guya Accornero, Olivier Fillieule (dir.), *Social Movements Studies in Europe: The State of the Art*, New York, Berghahn Publishers, 2016, 508 pages.

⁶²⁴ Confirmant, en cela, les travaux notamment de Jennifer Piscopo, « Inclusive Institutions », *art. cit.*

⁶²⁵ Delphine Dulong et Frédérique Matonti, « L'indépassable "féminité". La mise en récit des femmes en campagne », in Jacques Lagroye, Patrick Lehingue, Frédéric Sawicki (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, 368 pages.

⁶²⁶ C'est parfois le cas d'une partie de ces travaux, par exemple Marian Sawer et Alicia Turner, « Specialised Parliamentary Bodies », *art. cit.*

⁶²⁷ C'est notamment la question à l'origine de l'article de Marian Sawer et Alicia Turner, « Specialised Parliamentary Bodies », *art. cit.*, et plus généralement de l'ensemble des articles publiés dans ce numéro spécial.

Ce constat, d'autre part, souligne que ces travaux sur les organes parlementaires féministes sont importants, non pas seulement pour les études féministes, mais aussi pour les recherches parlementaires, en ce qu'ils viennent directement questionner le fonctionnement routinier des assemblées. Ce constat plaide, d'ailleurs, en faveur d'une attention portée à l'organisation interne des arènes parlementaires. La structure même de l'institution, dans le cas qui nous a occupé, a des conséquences, indépendamment des pouvoirs dont elle est ou non investie : les espaces que les Parlements instituent ou non ne sont donc pas anodins. Cependant, ce travail vient interroger le présupposé selon lequel il existerait une « recette » de la commission « forte », repérable dans ses caractéristiques formelles, et qui expliquerait son (absence d') influence sur le processus législatif⁶²⁸, présupposé sur lequel certains travaux, notamment comparatifs, se reposent⁶²⁹, quand ils choisissent de donner de l'importance au nombre de membres que compte la commission ou à ses capacités de légiférer sans passer par l'hémicycle par exemple. Ici, le poids de la Délégation dans les débats à l'Assemblée n'apparaît pas directement lié aux pouvoirs qu'elle détient. On s'est tenu, pour ce travail, volontairement en retrait de la question de l'influence et de sa mesure pour ne pas nous éloigner de l'objet initial, mais il nous semble que l'étude de la Délégation est un témoignage d'une influence législative sans lien direct avec les pouvoirs formels de l'institution, et qu'une compréhension fine des mécanismes parlementaires, si elle doit prendre en compte la forme de l'institution, gagne malgré tout à dé-corréler la question de la structure de la question de l'influence : si les deux phénomènes sont liés, l'un n'entraîne pas mécaniquement l'autre⁶³⁰.

Les limites de ces travaux tiennent au postulat qu'ils font – nécessaire par ailleurs pour permettre des comparaisons à grande échelle – que les Parlements fonctionnent tels qu'ils l'ont été prévus, que l'existence des outils entraîne leur utilisation. L'approche que l'on

⁶²⁸ La littérature, sur ce plan, est importante, et a aussi bien essayé de déterminer le nombre idéal de commission que leur taille idéale, le moment le plus propice de leur intervention, les avantages et inconvénients des différents types de nominations en leur sein... Chen Friedberg propose une synthèse de ces travaux dans Chen Friedberg, « Strength and weakness: Legislative and oversight powers of the parliamentary committee system in Israel », in Hilmar Rommetvedt et Sven T. Siefken (dir.), *Parliamentary Committees in the Policy Process*, Londres et New-York, Routledge, 2021, à paraître.

⁶²⁹ C'est par exemple le cas du chapitre consacré aux commissions dans l'étude comparative dirigée par Herbert Döring : Ingvar Mattson et Kaare Strøm, « Parliamentary Committees », in Herbert Döring (dir.), *Parliamentary Committees and Majority Rule in Western Europe*, op. cit. p. 249-307. C'est aussi un présupposé difficilement dépassé par l'ouvrage dirigé par Hilmar Rommetvedt et Sven T. Siefken (dir.), *Parliamentary Committees in the Policy Process*, Londres et New-York, Routledge, 2021, à paraître.

⁶³⁰ On rejoint ici un constat fait par Cyril Benoît et Olivier Rozenberg : « l'idée que des commissions puissantes constituent la condition sine qua non de l'influence parlementaire fait figure d'implicite de la plupart des études sans véritablement faire l'objet d'une démonstration ». Cyril Benoît et Olivier Rozenberg, « Les Legislative Studies : de l'art de couper des bûches et de collectionner les barils de porc », in Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, op. cit.

a choisie ici, en termes de sociologie des institutions⁶³¹, se positionne différemment. En replaçant les actions et subjectivités individuelles au centre de l'analyse⁶³², on découvre que les acteurs ont la possibilité d'agir en dehors des règles, d'être surprenants, de venir changer la donne, de modifier le cours du jeu – ou au contraire de totalement désinvestir des possibilités existantes. En prenant au sérieux les structures juridiques et les contraintes – y compris symboliques – qui pèsent sur eux⁶³³, on s'écarte dans le même temps d'une conception entièrement rationnelle des comportements politiques. Ce double impératif théorique de la sociologie des institutions permet ainsi de tenir à égale distance deux travers de l'étude du Parlement : celui qui considère les parlementaires comme des stratèges motivés exclusivement par la recherche de leurs intérêts matériels personnels, comme celle des députés godillots désinvestis, presque sans âme, entièrement écrasés par le gouvernement et le poids de la discipline partisane. Le résultat – on l'espère en tout cas – n'est pas naïf pour autant, mettant en scène des parlementaires qui feraient la loi parce que c'est leur fonction, dans l'image d'Épinal du Parlement. Il permet au contraire de mettre en avant l'importance des interactions, des négociations, des marges de manœuvres, et présente des résultats qui ne sont ni entièrement déterminés, ni entièrement contingents.

Il nous semble par ailleurs que les présupposés de la sociologie des institutions permettent de comprendre le discours que les acteurs tiennent sur eux-mêmes. Faire un entretien avec un député, c'est en effet être immédiatement confronté aux limites à la fois de l'approche rationnelle et de l'approche institutionnaliste classique du pouvoir parlementaire. La croyance, forte, des députés dans le fait que certaines actions ou choix ne sont « pas possibles » quand ils le sont juridiquement et seraient potentiellement plus proches de leurs intérêts et/ou de leurs préférences, mais qu'ils contreviennent à des formes d'étiquette parlementaire, montre que ces routines informelles prennent une dimension physiquement et psychologiquement contraignante pour ces acteurs, qu'il faut prendre au sérieux pour comprendre leurs actions. Par ailleurs, le fait qu'ils ne présentent pas eux-

⁶³¹ D'autres auteurs nous ont précédés sur ce chemin. On pense notamment à ceux qui mobilisent les concepts de rôle – bien que ce ne soit pas l'approche que l'on ait adoptée ici, l'origine intellectuelle est similaire – mais aussi par exemple à la thèse d'Hardy Mohammed, *L'invention d'un Parlement*, *op. cit.*

⁶³² Ainsi que le préconise, notamment, Jacques Lagroye et Michel Offerlé dans Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'Institution*, *op. cit.*, p. 21 à 26 notamment, ou Jacques Lagroye, « L'institution en pratiques », *art. cit.*

⁶³³ Cette prise au sérieux du droit comme contrainte, mais sans présupposer que le droit aurait par lui-même force contraignante en dehors des croyances des acteurs et de l'organisation des rapports sociaux qu'il vient décrire, est notamment au centre de Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992, 402 pages.

mêmes certains des choix qui ont été faits – on pense notamment à la création des commissions spéciales mais aussi simplement à leur participation à la Délégation – comme des stratégies mais plutôt comme des événements qui n’ont que peu à voir avec leur volonté montre aussi que la caractérisation des parlementaires comme des calculateurs rationnels ne tient pas l’analyse. On pourrait aller jusqu’à dire que, vu de l’extérieur, une partie importante des comportements des députés ne fait pas sens : seul l’effort de remise en contexte de leur action, dans le cadre d’un ensemble de croyances, d’objectifs, d’expériences partagées, permet de mettre au jour les logiques de leurs actions. Au-delà des résultats de fond, il nous semble donc que l’un des intérêts de notre travail est de défendre une approche du Parlement qui non seulement prenne au sérieux son activité, mais qui se place surtout résolument à la hauteur des acteurs qui la prennent en charge.

Pour ces raisons, on ne se permettra pas dans cette conclusion les recommandations normatives que l’on aurait pu être tenté de faire. De nombreux éléments maintiennent les députés français dans la situation de soumission relative au gouvernement qui est la leur, et que l’on pourrait vouloir changer. On a montré pourtant que ces derniers savent, parfois, malgré tout, tirer profit de ces contraintes pour tirer leur épingle du jeu. On a souligné, surtout, que les obstacles auxquels ils se heurtent tiennent moins à des problèmes de pouvoirs juridiques qu’à des routines politiques. Routines qui sont beaucoup moins facilement solubles dans une réforme de la procédure législative⁶³⁴.

On pourra reprocher à ce travail ses limites. On a déjà dit en introduction par exemple que le peu de prise en compte du Sénat dans cette recherche nous semblait être un point aveugle véritablement dommageable : on le réaffirme ici. Par ailleurs, en posant la question du travail législatif en tant qu’activité, on n’a peu sollicité la littérature et les concepts de la sociologie de l’action publique. C’est pourtant aussi une étude de la place des députés dans la production des politiques publiques que l’on aurait pu produire ici, et à côté de laquelle on passe largement.

Mais il nous semble que la question principale qui pourra être soulevée concerne la possibilité de généraliser ces résultats au travail parlementaire, en dehors du cas particulier des droits des femmes et de la Délégation. En l’absence de comparaison, toute réponse apportée à cette question ne saurait être que spéculative. Certains aspects de nos résultats sont définitivement influencés par les spécificités des questions liées à l’égalité des sexes.

⁶³⁴ C’est d’ailleurs tout l’argumentaire d’un autre travail que l’on a réalisé, et où l’on a voulu éclairer les raisons – politiques – pour lesquelles les réformes successives de la procédure législative ne semblent pas avoir transfiguré l’organisation parlementaire : Claire Bloquet, « Twenty Years of Attempts », *art. cit.*

C'est le cas par exemple de l'appui sur les réseaux associatifs et leurs moyens d'action. C'est aussi ce qui donne cette composante particulièrement genrée à nos développements sur la professionnalisation politique, et qui explique que le discrédit réservé aux adversaires s'exprime principalement sur le fondement de la morale.

Néanmoins, il nous semble que les résultats principaux de ce travail peuvent probablement être généralisés. D'abord, parce que la Délégation aux droits des femmes n'opère pas en vase clos, mais est intégrée au reste de l'Assemblée. De fait, il paraît assez logique de supposer que si les députés, dans les cas qui nous occupent, négocient comme ils le font personnellement les ralliements des uns et des autres, se spécialisent, mettent en avant leur qualité de représentants... c'est que ces relations et ces ressources ont une valeur dans l'espace parlementaire en général, indépendamment du sujet évoqué. Par ailleurs, en dehors du sujet spécifique des associations, et à moindre échelle de leur forte camaraderie, les députés interrogés eux-mêmes ne relèvent pas de spécificité de ce sujet par rapport aux autres, et ils sont les meilleurs experts de la réalité de leur expérience. A l'inverse, ils tiennent parfois à souligner que l'activité parlementaire est plus fréquemment transpartisane qu'on ne le pense, plus fréquemment consensuelle, plus fréquemment co-créatrice, sur ce sujet comme sur les autres. Ils aiment aussi rappeler que leurs victoires, dans leurs négociations avec le gouvernement, sont plus fréquentes que ce dont on veut bien les créditer.

Ces affirmations, que l'on ne saurait prendre pour absolument vraies sans recul, vont dans le sens de ce qui a été constaté dans ce travail, mais qui a également été constaté ailleurs. Damien Lecomte arrive ainsi à des conclusions similaires dans sa thèse sur la discipline partisane à l'Assemblée nationale⁶³⁵, et Meg Russel et Daniel Gover⁶³⁶ relèvent également les mêmes phénomènes dans leur ethnographie de Westminster par exemple. A ce titre, les résultats de cette recherche sont peut-être également transférables à d'autres contextes nationaux. Des recherches comparatives devront néanmoins être menées pour confirmer ces éléments. On espère avoir ici donné au moins des hypothèses de travail, et une suggestion d'approche épistémologique, qui permettront à ces travaux de voir le jour.

Le fait que l'on ait étudié les questions d'égalité des sexes n'est pas la seule particularité du cas que l'on a choisi. On a eu l'occasion de le répéter, la Délégation aux droits des femmes est aussi un espace parlementaire marginal, doté de peu de ressources et de peu de prestige dans l'enceinte de l'Assemblée. C'est à cette particularité que l'on veut consacrer les quelques dernières lignes de ce travail. La question pourrait en effet se poser

⁶³⁵ Damien Lecomte, *L'abdication du Parlement*, op. cit., chapitre 4 notamment.

⁶³⁶ Meg Russel et Daniel Gover, *Legislation at Westminster*, op. cit.

de savoir si c'est cette marginalité relative qui conditionne les possibilités d'action parlementaire que l'on a pu relater dans cette recherche. Dans une certaine mesure, c'est probablement le cas, et on peut imaginer sans trop de difficultés que le gouvernement puisse être moins impliqué sur ces questions, sur lesquelles les oppositions défont partiellement les clivages partisans, et laisse donc plus facilement à « ses » députés des victoires peu coûteuses⁶³⁷. On pense cependant qu'il serait excessif d'affirmer que ces cas sont rares. La grande majorité des députés peuvent être considérés comme des *backbenchers*, anonymes ou presque, et cela indépendamment de la commission où ils siègent. Tous les projets de loi, même les plus cruciaux pour le gouvernement, comportent des articles ou des sections sur lesquels les députés peuvent apposer leur marque – à la marge, toujours – et en tout cas rien ne les empêche de perpétuellement essayer de le faire. On pourrait même argumenter, *a contrario*, que les membres de la Délégation, contrairement à d'autres députés de second rang plus isolés à l'Assemblée, trouvent dans leur participation à la Délégation quelques atouts supplémentaires : une légitimité institutionnelle à porter ces sujets, un accès à de l'expertise, un espace qui les met directement en contact avec les autres parlementaires qui partagent leurs sensibilités... Si la Délégation apparaît comme une institution faible, elle reste une institution, et donc une ressource pour ses membres.

Si le caractère marginal de notre objet a donc une influence sur les résultats présentés, on voudrait arguer qu'il est plus probable qu'il s'agisse d'une différence d'ampleur que d'une véritable différence de nature. Parce que les députés que l'on a observés étaient particulièrement sous-dotés, ils sont obligés de déployer tout un éventail d'efforts pour faire avancer leur cause, et nous permettent ainsi d'avoir un large accès aux coups jouables au sein de l'arène parlementaire, et aux logiques qui la parcourent. Parce que certains sujets ne sont pas repris par le gouvernement, par désintérêt ou par gêne sur la ligne politique à tenir, le jeu parlementaire se présente ici plus ouvert. Parce que moins d'acteurs sont en compétition pour participer au débat, le chercheur a aussi moins d'interactions à retracer pour comprendre ce qui s'y est joué. C'est donc avant tout parce que ce choix a constitué pour nous une opportunité méthodologique qui nous a permis d'observer plus facilement ces phénomènes que l'on veut réaffirmer l'importance, à nos yeux, de porter son intérêt sur les marges.

Néanmoins, s'intéresser aux marges institutionnelles permet de faire quelques remarques et de poser des questions sur la nature des institutions. L'un des constats que l'on

⁶³⁷ On espère avoir montré, au cours de ce travail, que toutes ces victoires parlementaires ne peuvent pas, cependant, être qualifiées de peu coûteuses pour le gouvernement, tant certaines ont été arrachées dans la douleur.

peut tirer de notre étude de cas est en effet que ce qui se passe dans cette marge est loin d'être insignifiant. La marge institutionnelle fonctionne ici comme un espace qui permet d'intégrer et d'intéresser à l'institution des acteurs dont on aurait pu attendre qu'ils aient du mal à trouver leur place dans des espaces plus centraux, déjà investis par d'autres, et auraient pu être tentés par la défection. Elle leur fournit des ressources, et notamment du capital symbolique et social, qu'ils n'avaient pas sans elle. Parce que l'espace est marginal, il est aussi marqué par une liberté un peu plus importante, un desserrement des contraintes informelles et des attentes de rôle, qui lui permettent d'être réinvesti légèrement différemment, d'une manière qui correspond davantage aux dispositions de ces acteurs marginaux. L'existence de ces espaces périphériques leur donne donc ainsi la possibilité de trouver une place au sein de l'institution d'une part, mais aussi celle de la transformer – à la marge, et par les marges – et de la faire exister. L'Assemblée nationale, en effet, n'a de sens que si elle continue d'être investie par au moins une partie de ses *backbenchers*, et il est donc crucial que ces derniers puissent trouver du sens à leur engagement. De manière un peu contre-intuitive ici, la marge apparaît donc comme un outil de re-motivation⁶³⁸ de l'institution, qui lui permet de maintenir l'intérêt de ses membres, et de se maintenir dans cette perpétuelle renégociation qui caractérise les institutions vivantes. Loin de constituer une bizarrerie ou un accident, la marge de l'institution remplit plus probablement un rôle de « *production de l'institution* » et de « *révéléateur de sa "vérité"* »⁶³⁹.

On achève ainsi ce travail entièrement convaincu de la validité de la remarque de Kenneth A. Shepsle qui nous a servi d'introduction : ce sont les « perdants » du jeu politique qui en inventent les rebondissements. C'est aussi en les observant que l'on obtient le privilège de raconter les plus belles histoires. De cela aussi, les enquêtées sont convaincues :

« *Parce que vous savez, on avait dit avec Sandrine : il faut qu'on écrive un livre, [...] parce que ça le mérite.* »

[Entretien avec Maud Olivier, membre socialiste de la Délégation de 2012 à 2017, 28 février 2020, Les Ulis]

« *Ça fait deux ans que je me dis : « Bon, il va falloir un jour que je me pose pour raconter un peu par écrit »... Parce que c'est vrai que tout ça, les gens ne se rendent pas compte ! On dit... Moi, vraiment, ça fait partie des sujets sur lesquels j'ai beaucoup aimé travailler, d'abord, et puis qui sont un peu en contradiction avec ce qu'on entend matin, midi et soir sur l'image des politiques etc. Et pourtant, ce sont vraiment ces sujets politiques-là qui sont passionnants.* »

⁶³⁸ Au sens de François Héran, « L'institution démotivée. De Fustel de Coulanges à Durkheim et au-delà », *Revue française de sociologie*, 1987, 28, 1, p. 67-97.

⁶³⁹ Choukri Hmed et Sylvain Laurens, « Les résistances à l'institutionnalisation », *art. cit.*, p. 143.

[Entretien avec Françoise Guégot, membre UMP-LR de la Délégation de 2007 à 2017, 17 janvier 2020, Rouen]

Table des matières :

Remerciements :	9
Sommaire :	13
Introduction :	15
Section 1 : Des député.e.s qui font la loi... Vraiment ?	15
Paragraphe 1 : La capacité législative des parlementaires, une question tranchée d'avance ?	16
A – Le Parlement, un objet historiquement délaissé par la recherche française ..	16
B – Un retour incomplet au Parlement : le Parlement comme révélateur des logiques politiques générales	21
C – Le député-législateur, une figure d'un évident anachronisme ?	25
Paragraphe 2 : Le choix particulier des droits des femmes	33
A – La Délégation aux Droits des Femmes : le Parlement vu depuis la marge	33
B – Le Parlement au prisme des droits des femmes	39
Section 2 : Le travail législatif des parlementaires, jeu d'échelles	43
Question 1 : S'investir dans le travail législatif, une question individuelle ?	44
Question 2 : L'institution comme contrainte, l'institution comme ressource	46
Question 3 : Le travail législatif comme action collective	50
Section 3 : Enquêter en milieu parlementaire – Les ficelles du métier	52
Paragraphe 1 : L'Assemblée nationale, un milieu d'enquête faussement accessible	56
A – L'Assemblée nationale, un monde opaque	56
B – Temps politique, temps fragmenté	61
Paragraphe 2 : Les spécificités d'une enquête sur un sujet marginal	67
A – Enquêter dans un contexte de données rares	67
B – Quand les rapports de genre se mêlent aux rapports d'enquête	71
Section 4 : Plan de la thèse	76
Chapitre 1 : La Délégation aux droits des femmes, un espace parlementaire marginal ...	79
Section 1 : Une création sous conditions	80

Paragraphe 1 : Quand la petite histoire s’inscrit dans la grande Histoire	80
A – Un appendice de la grande bataille pour la parité	81
B – Les Délégations, conséquences de l’européanisation de la politique nationale	86
Paragraphe 2 : Respecter l’ordre parlementaire, pour espérer changer l’ordre parlementaire	94
A – Dépasser collectivement les limites d’une institution genrée.....	94
B – La sous-politisation comme stratégie nécessaire	104
Section 2 : Donner naissance à un tigre de papier ? Les stigmates de la faiblesse institutionnelle	113
Paragraphe 1 : Des prérogatives juridiques objectivement limitées.....	115
A – Une Délégation plutôt qu’une commission : prérogatives juridiques contre soft power ?	115
B – L’institué contre-attaque : les résistances des acteurs de l’égalité des sexes.....	119
C – La mise au pas juridique : une délégation faible parmi les délégations faibles	123
Paragraphe 2 : Des conditions d’exercice dégradées	128
A – La mise à disposition de moyens limités.....	128
B – Un espace symboliquement dévalué.....	137
Paragraphe 3 : Et pourtant, elle tourne ?	143
Conclusion : Ce qu’impliquent les marges	147
Chapitre 2 : La Délégation, un espace de professionnalisation et d’attachement parlementaire	151
Section 1 : Par passion, par nature et (surtout) par hasard – Les ressorts d’un recrutement qui poussent peu à s’investir	154
Paragraphe 1 : Un recrutement hétéroclite, dominé et genré.....	155
A – Une responsabilité qui attire les parlementaires engagés pour l’égalité.....	156
B – Une Délégation qui regroupe principalement des backbenchers	160
C – Une Délégation d’expertes « par nature » ?.....	162

D – La présidence de la Délégation, une vitrine politique avant tout	166
Paragraphe 2 : En conséquence, une implication en dents de scie	171
A – L’implication sporadique : la stratégie majoritaire	172
B – Les droits des femmes : un sacerdoce de gauche ?	179
C – Un espace féminin propices aux conversions	188
Section 2 : La spécialisation progressive – Un atout important pour les parlementaires prêts à jouer le jeu	198
Paragraphe 1 : Un investissement rentable dans le monde parlementaire	198
A – Les « trophées » liés à l’activité de la Délégation, ou l’auto-production des occasions d’agir en parlementaire	199
B – L’expertise : un aller simple vers plus d’opportunités au sein de l’Assemblée	202
C – Quand la spécialisation nourrit la spécialisation : le cas particulier de l’entourage des aspirants-spécialistes	212
Paragraphe 2 : Un investissement payant sur le long terme – Les bénéfices de la spécialisation	216
A – Des possibilités de visibilité médiatique	216
B – L’ouverture d’opportunités de carrière aux députés spécialistes	222
Conclusion : Trouver sa place, apprendre à apprécier le travail parlementaire	225
Chapitre 3 : Espace savant, espace militant – La Délégation en représentation	229
Section 1 : Compenser le défaut de moyens – L’appui sur l’expertise empruntée	234
Paragraphe 1 : Avec les services administratifs centraux, entre aide et compétition	235
A – Les relations avec les administrations, une question de personnes avant tout	235
B – L’insuffisance du soutien administratif, une occasion de faire valoir sa contre- expertise	239
Paragraphe 2 : En conséquence, la construction et l’utilisation d’un lien privilégié aux représentés-experts	247
A – Les auditions comme marqueur de l’intention de représenter	247

B – Des auditions, pour quoi faire ? La construction d’une relation durable, l’influence législative en ligne de mire.....	255
Section 2 : Construire ses réseaux, un marchepied vers d’autres répertoires d’action	263
Paragraphe 1 : Le processus d’auditions : entretenir ses réseaux, choisir ses représentés	263
A – Les auditions, le miroir citoyen de la Délégation.....	264
B – Les auditions, un filtre des acteurs « dignes » de bénéficier de la légitimité parlementaire	273
Paragraphe 2 : Une façon de mobiliser un répertoire d’action élargi	284
A – En interne, la pression des campagnes de lobbying des associations.....	285
B – A l’extérieur, l’utilisation des techniques des mouvements sociaux.....	289
C – Faire parler « l’opinion publique » : la mobilisation d’alliés dans la sphère médiatique	296
Conclusion : La représentation comme construction contestée d’une chambre d’écho	302
Chapitre 4 – Légiférer : quand le consensus sur la forme permet la contrainte au fond	305
Section 1 – Faire consensus : un contre-discours à l’impératif de la loyauté partisane	308
Paragraphe 1 : Un consensus pour donner du sens au nécessaire.....	309
A – A la Délégation, un fonctionnement transpartisan par nécessité	309
B – Un consensus performatif.....	313
C – La position de la Délégation comme boussole de la « bonne » position consensuelle.....	319
Paragraphe 2 : Un discours de consensus qui autorise le conflit	329
A – L’estompement des frontières entre majorité et opposition.....	330
B – Une rhétorique potentiellement piège pour le gouvernement.....	334
C – Au cours de la phase parlementaire, une stratégie de quadrillage du terrain législatif.....	339
Section 2 : Nouer ou dénouer les loyautés partisanes	345

Paragraphe 1 : Être loyal au gouvernement, à son parti, au Parlement ou à ses amis – Recadrer la question de la loyauté	345
A – L'exemple de la loi Copé-Zimmermann de 2011 : la solidarité parlementaire pour éviter les pièges gouvernementaux	346
B – L'exemple de la loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel de 2016 : la solidarité par la contrainte	356
Paragraphe 2 : Un atout pour des ministres sur la touche	369
A – Faire venir la demande de la marge pour la rendre audible	370
B – La possibilité de tirer profit d'un ministère attentif	378
Section 3 : L'utilisation originale des commissions spéciales pour compenser l'absence de pouvoir législatif.....	385
Paragraphe 1 - Examiner des propositions de loi en commission spéciale, une quasi- invention de la Délégation	386
A – La commission spéciale, un outil délaissé pour l'examen des propositions de loi	386
B – La commission spéciale comme prolongement pragmatique d'une Délégation sans prérogatives législatives.....	391
Paragraphe 2 : La commission spéciale comme espace de libération parlementaire	395
A – Le regroupement des policy outliers	395
B – Le contournement du problème de l'agenda surchargé	398
C – Un groupe moins disciplinable que la moyenne.....	401
Conclusion : Quand nécessité fait loi – le travail législatif comme activité sociale, symbolique et tactique	403
Conclusion générale :	405
Table des matières :	417
Table des encadrés :	422
Table des tableaux :	423
Table des figures :	423
Bibliographie :	425

Table des encadrés :

Encadré 1 : Au-delà de la théorie, quand l'objet s'impose au chercheur	38
Encadré 2 : L'Assemblée nationale sans le Sénat, un objet borgne ?.....	59
Encadré 3 : Une analyse qui s'achève en 2017 relève-t-elle d'une histoire révolue ?	63
Encadré 4 : Une rose, par n'importe quel nom... La gestion différenciée de l'anonymat des enquêtés	66
Encadré 5 : Chronologie comparée des débats sur la parité et sur la création des Délégations aux droits des femmes	84
Encadré 6 : Danièle Pourtaud, portrait d'une engagée par « pragmatisme ».....	88
Encadré 7: Les hommes à la manœuvre (1) – Le cas de Christian Poncelet, Président du Sénat	99
Encadré 8 : Les hommes à la manœuvre (2) – Le cas de Lionel Jospin, Premier Ministre, et de Jean-Marc Ayrault, Président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale	103
Encadré 9 : Les hommes à la manœuvre (3) – Le cas de Jacques Floch, rapporteur du texte pour la commission des Lois de l'Assemblée nationale.....	107
Encadré 10 : La comparabilité des archives de l'Assemblée au travers des évolutions du service du compte-rendu	173
Encadré 11 : Les députés de droite sont-ils de gauche ?.....	184
Encadré 12 : Les hommes de la Délégation aux droits des femmes – Le perpétuel inconfort du genre	193
Encadré 13 : Sur les violences faites aux femmes, l'exemple de la spécialisation de Guy Geoffroy	203
Encadré 14 : Quand la spécialisation des députés profite également à leurs entourages – L'exemple de Sandrine.....	215
Encadré 15 : Manipuler les données de l'INA – Une évaluation approximative des passages médiatiques	217
Encadré 16 : Marie-Jo Zimmermann, quand la Délégation sert de point de départ à l'accumulation de capital	223
Encadré 17 : Les auditions comme seul indicateur des liens des membres de la Délégation au monde extérieur ?.....	248
Encadré 18 : La mise à l'agenda de la loi prostitution, un exemple d'instrumentalisation d'un scandale venu de l'extérieur par les acteurs de l'intérieur	291

Encadré 19 : L’effacement des considérations partisans au profit d’une solidarité de genre ?.....	317
Encadré 20 : L’analyse des scrutins publics, les limites d’un outil méthodologique classique	320
Encadré 21 : Un autre type d’outliers sur les sujets « femmes » - L’entente parlementaire pour la Famille	326
Encadré 22 : Quand l’argument du sujet transpartisan sert à limiter les avancées sur le terrain des droits des femmes	327
Encadré 23 : Les membres socialistes de la Délégation aux droits des femmes, un gang de frondeurs ?.....	338
Encadré 24 : Pour les opposants aux initiatives de la Délégation, le mâl(e)confort de la honte	361
Encadré 25 : Au-delà des oppositions ministérielles, le rôle de filtre des collaborateurs de cabinet	375
Encadré 26 : Les droits des femmes, un portefeuille ministériel intermittent.....	380

Table des tableaux :

Tableau 1 : Caractéristiques des enquêté.e.s	55
Tableau 2 : Récapitulatif comparatif des pouvoirs des différentes délégations existant à l’Assemblée nationale en 1999	126
Tableau 3 : Nombre moyen d’années passées à la Délégation en fonction du genre et d’un intérêt antérieur pour les questions d’égalité des sexes.....	176
Tableau 4 : Nombre de députés prenant la parole en audition, en fonction de la qualité de la personne auditionnée (en pourcentages)	178
Tableau 5 : Nombre d’associations, chercheurs et représentants syndicaux reçus par législature.....	251
Tableau 6 : Différents types d’acteurs auditionnés par la Délégation sous les XIII ^{ème} et XIV ^{ème} législatures, en pourcentage	269
Tableau 7 : Chronologie des réformes portant sur les droits des femmes entre 1999 et 2017, et leur rapporteur	341

Table des figures :

Figure 1 : Carte du monde des Parlements dotés d’un organe spécialisé consacré aux droits des femmes, telle que présentée sur le site de l’IPU.....	40
---	----

Figure 2 : Nombre de réunions tenues par an par la Délégation de l'Assemblée nationale	144
Figure 3 : Nombre comparé de réunions tenues par an par la Délégation aux droits des femmes (DDF) et la Délégation aux Outre-mer (DOM)	145
Figure 4 : Evolution du nombre moyen de députés prenant la parole par réunion de la Délégation	175
Figure 5 : Extrait tiré de « L'HEBDO » du groupe UMP n°52, du 19 novembre 2013	366
Figure 6 : Extrait tiré de « L'HEBDO » du groupe LR n°132, du 26 janvier 2016.....	369
Figure 7 : Répertoires d'action selon l'intégration à l'appareil gouvernemental, d'après Anne Révillard	384
Figure 8 : Nombre de commissions spéciales créées par législature	387
Figure 9 : Nombre de commissions spéciales portant sur des projets et propositions de loi par législature.....	388

Bibliographie :

Ouvrages scientifiques :

ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2001, 348 pages.

ACHIN Catherine, *Le Mystère de la Chambre Basse. Comparaison des processus d'entrée des femmes au Parlement (France – Allemagne 1945 – 2000)*, Paris, Dalloz 2005, 637 pages.

AVRIL Pierre, *Les Français et leur Parlement*, Paris, Casterman, 1972, 147 pages.

BANASZAK Lee Ann, *The Women's Movement Inside and Outside the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 247 pages.

BARD Christine, *Féminismes. 150 ans d'idées reçues*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2020, 312 pages.

BARGEL Lucie, *Jeunes socialistes / Jeunes UMP. Lieux et processus de socialisation politique*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2009, 766 pages.

BERENI Laure, *La bataille de la parité. Mobilisations pour la féminisation du pouvoir*, Paris, Economica, 2015, 300 pages.

BIRNBAUM Pierre, HAMON Francis, TROPER Michel, *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, 1978, 222 pages.

BOELAERT Julien, MICHON Sébastien, OLLION Etienne, *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Paris, Raisons d'Agir, 147 pages.

BROQUA Christophe, *Agir pour ne pas mourir ! Act Up, les homosexuels et le sida*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, 406 pages.

CAYROL Roland, PARODI Jean-Luc, YSMAL Colette, *Le député français*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1973, 160 pages.

CHABBAL Jeanne, *Changer la prison. Rôles et enjeux parlementaires*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2016, 232 pages.

CONNIL Damien, *Les groupes parlementaires en France*, Paris, LGDJ, 2016, 152 pages.

COSTA Olivier, KERROUCHE Éric, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po, « Nouveaux Débats », 2007, 216 pages.

DAHL Robert A., *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961, 355 pages.

DAHL Robert A., *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven et London, Yale University Press, 1971, 257 pages.

DARMON Muriel, *Classes préparatoires. La fabrique d'une jeunesse dominante*, Paris, La Découverte, coll. Sciences humaines et sociales, 2015, 328 pages.

DODSON Debra L., *The Impact of Women In Congress*, Oxford, Oxford Scholarship, 2006, 308 pages.

EISENSTEIN Hester, *Inside Agitators: Australian Femocrats and the State*, Sydney, Allen & Unwin et Philadelphie, Temple University Press, 1996, 286 pages.

FENNO Richard F., *Home Style: House Members in their Districts*, Boston, Little Brown, 1978, 300 pages.

FRIEDBERG Erhard, *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1997, 416 pages.

FRANCOIS Bastien, *Naissance d'une Constitution*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 264 pages.

HEURTIN Jean-Philippe, *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, 288 pages.

HUBER John D., *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 215 pages.

GARDEY Delphine, *Le Linge Du Palais-Bourbon. Corps, matérialité et genre du politique à l'ère démocratique*, Lormont, Le Bord de l'Eau, 2015, 256 pages.

GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2012, 296 pages.

GOFFMAN Erving, *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, New York, Anchor Books, 1961, 386 pages.

GOFFMAN Erving, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de Minuit, coll. « Le Sens commun », 1975 (1963), 176 pages.

KAM Christopher J., *Party Discipline and Parliamentary Politics*, Cambridge University Press, 2009, 278 pages. Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991, 328 pages.

KITTILSON Miki Caul, *Challenging parties, Challenging Parliaments: Women and Elected Offices in Contemporary Western Europe*, Columbus, Ohio State University Press, 2006, 190 pages.

KREHBIEL Keith, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991, 328 pages.

LAGROYE Jacques, *La vérité dans l'Eglise catholique. Contestations et restauration d'un régime d'autorité*, Paris, Belin, coll. Sociologiquement, 2006, 303 pages.

LOMBARDO Emanuela, MEIER Petra, *The Symbolic Representation of Gender. A Discursive Approach*, Farnham, Ashgate, 2014, 224 pages.

MARRY Catherine, *Les femmes ingénieurs. Une révolution respectueuse*, Paris, Belin, 2004, 288 pages.

MARRY Catherine, BERENI Laure, JACQUEMART Alban, POHIC Sophie, REVILLARD Anne, *Le plafond de verre et l'État. La construction des inégalités de genre dans la fonction publique*, Paris, Armand Colin, « Individu et Société », 2017, 228 pages.

MAYHEW David, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 2^{ème} ed., 2004, [1^{ère} ed. 1974], 216 pages.

MCLEAN Iain, *Rational Choice and British Politics: An Analysis of Rhetoric and Manipulation from Peel to Blair*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 256 pages.

MOREL Benjamin, *Le Sénat et sa légitimité, l'institution interprète d'un rôle constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire », 2018, 852 pages.

OLLION Etienne, *Les candidats. Novices et professionnels en politique*, Paris, Presses Universitaires de France, à paraître, 2021.

OLSON Mancur, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1984, 276 pages.

PHILLIPS Anne, *Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race*, Oxford, Oxford Scholarship, 1998, 224 pages.

PITKIN Hannah, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, 323 pages.

REVILLARD Anne, *La cause des femmes dans l'État. Une comparaison France-Québec*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2016, 266 pages.

RIKER William H., *The Art of Political Manipulation*, New Haven, Yale University Press, 1986, 153 pages.

ROUSSELLIER Nicolas, *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, 1997, 298 pages.

ROZENBERG Olivier, *Les Députés Français et l'Europe. Tristes hémicycles ?*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. Fait Politique, 2018, 341 pages.

RUSSEL Meg, GOVER Daniel, *Legislation at Westminster. Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 336 pages.

SAWARD Michael, *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 206 pages.

SINEAU Mariette, *Femmes et pouvoir sous la V^{ème} République*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2011, 324 pages.

SJÖNLIN Mats, *Coalition Politics and Parliamentary Power*, Lund, Lund University Press, 1993, 230 pages.

SMITH Paul, *The Senate of the Fifth French Republic*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, 225 pages.

SQUARCIONI Laure, *La dépendance au parti. Conquérir, exercer et conserver son mandat parlementaire en France*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2020, 291 pages.

TÜRK Pauline, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^{ème} République*, Paris, Dalloz, coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2005, 764 pages.

WALBY Sylvia, *Gender Transformations*, Londres, Routledge, 1997, 256 pages.

WÄNGNERUD Lena, *The Principles of Gender-Sensitive Parliaments*, New York, Routledge, 2015, 174 pages.

Ouvrages collectifs :

ACHIN Catherine, BARGEL Lucie, DULONG Delphine et FASSIN Éric (dir.), *Sexes, genre et politique*, Economica, Paris, 2007, 184 pages.

ALLAL Amin et BUE Nicolas (dir.), *(In)disciplines partisanes. Comment les partis politiques tiennent leurs militants*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, coll. Espaces politiques, 2016, 186 pages.

CHETCUTTI Natacha, MICHARD Claire (dir.), *Lesbianisme et féminisme, histoires politiques*, Paris, L'Harmattan, 2003, 314 pages.

DE GALEMBERT Claire, ROZENBERG Olivier, VIGOUR Cécile (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, 371 pages.

DEMAZIERE Didier, LE LIDEC Patrick (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2014, 264 pages.

DÖRING Herbert (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 1995, 700 pages.

DORLIN Elsa (dir.), *Black Feminism. Anthologie du féminisme africain-américain, 1975-2000*, Paris, L'Harmattan, 2008, 260 pages.

EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, BIOY Xavier, MOUTON Stéphane (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*. Presses de Sciences Po, « Académique », 2015, 876 pages.

GABRIEL Oscar W., KERROUCHE Éric, SCHÜTTEMEYER Suzanne S. (dir.), *Political Representation in France and Germany. Attitudes and Activities of Citizens and MPs*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018, 350 pages.

LACROIX Bernard, LAGROYE Jacques (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992, 402 pages.

MARTIN Shane, SAALFELD Thomas, STRØM Kaare W.(dir.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 784 pages.

MÜLLER Wolfgang C., STRØM Kaare (dir.), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 319 pages.

ROZENBERG Olivier, THIERS Éric (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, coll. Etudes Parlementaires, 2018, 752 pages.

Contributions à des ouvrages collectifs :

ACHIN Catherine, GARDEY Delphine, « Genre et Parlements », in Olivier Rozenberg et Éric Thiers, *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 575-606.

ANDEWEG Rudy B., « Beyond the Two-Party Image: Relations between Ministers and MPs », in Herbert Döring (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 1995, p. 152-178.

BALOGUE Martin, « Les administrateurs du Parlement. Contribution à une sociologie des collaborateurs d'élus », in Willy Beauvallet et Sébastien Michon (dir.), *Dans l'ombre des élus. Une sociologie des collaborateurs politiques*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, coll. « Espaces Politiques », p. 53-74.

BEAUVALLET Willy, « Des travailleurs « de l'ombre » ? Les salariés du groupe socialiste à l'Assemblée nationale », in Willy Beauvallet et Sébastien Michon (dir.), *Dans l'ombre des élus. Une sociologie des collaborateurs politiques*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, coll. « Espaces Politiques », p. 155-178.

BEAUVALLET Willy, « Pour une sociologie des auxiliaires politiques et parlementaires. L'exemple de l'Assemblée nationale », in Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la Représentation Politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2014, p. 163-178.

BLOQUET Claire, « Twenty Years of Attempts at Reforming Committees. A Tale of Reforms Missing the Mark at the French National Assembly », in Hilmar Rommetvedt et Sven T. Siefken (dir.), *Parliamentary Committees in the Policy Process*, Londres et New-York, Routledge, 2021, à paraître.

BONNAUD Laure, MARTINAIS Emmanuel, « Une catastrophe au Parlement. La contribution des débats parlementaires à l'écriture de la loi », in Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement*, Paris, LGDJ, 2013, p. 245-259.

CARROLL Royce, POOLE Keith T., « Roll-Call Analysis and the Study of Legislatures », in Shane Martin, Thomas Saalfeld, et Kaare W. Strøm (dir.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 103-126.

CHRISTMAS-BEST Verona, KJÆR Ulrik, « Why so Few and Why so Slow? Women and Parliamentary Representatives in Europe from a Longitudinal Perspective », in Maurizio Cotta et Heinrich Best (dir.), *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 77-105.

COLLOVALD Annie, « « La République du militant. Recrutement et filières de la carrière politique des députés socialistes en 1981 », in Pierre Birnbaum (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir. Les dirigeants socialistes face à l'Etat 1981 – 1985*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p. 11-52.

COLLOVALD Annie, GAÏTI Brigitte, « Discours sous surveillance : le social à l'Assemblée », in Daniel Gaxie, Annie Collovald, Brigitte Gaïti, Patrick Lehingue et Yves Poirmeur, *Le « social » transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations « sociales »*, Paris, PUF/CURAPP, 1990, p. 9-54.

COSTA Olivier, « Legislative Politics: going international, while staying native », in Robert Elgie, Emiliano Grossman, Amy G. Mazur (dir.), *The Oxford Handbook of French Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p.198-219.

DARMON Muriel, « Sociologie de la conversion. Socialisation et transformations individuelles », in Claudine Burton-Jeangros et Christoph Maeder (dir.), *Identité et transformation des modes de vie*, Zurich, Seismo, 2011, p. 64-84.

DE GALEMBERT Claire, « Le droit passe aussi par le débat d'assemblée ! Sociologie de ce moment oublié de la fabrique parlementaire de la loi », in Claire de Galembert, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, p. 285-293.

DOGAN Mattei, « Changement de régime et changement de personnel », in Association Française de Science Politique, *Le référendum de septembre et les élections de novembre 1958*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1960, p. 241-279.

DOGAN Mattei, « Note sur le nouveau personnel parlementaire », in François Goguel (dir.), *Le référendum d'octobre et les élections de novembre 1962*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1965, p. 429-432.

DULONG Delphine, « Au-dedans et en dehors : la subversion en pratique », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'Institution*, Paris, Belin, 2010, p. 249-265.

DULONG Delphine, MATONTI Frédérique, « L'indépassable "féminité". La mise en récit des femmes en campagne », in Jacques Lagroye, Patrick Lehingue, Frédéric Sawicki (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, 368 pages.

EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle », in Jean-Michel Eymeri-Douzans (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 553-598.

FAYAT Hervé, « Le métier parlementaire et sa bureaucratie », in Guillaume Courty (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel-Houdiard Editeur, 2005, p. 29-48.

FRETEL Julien, MEIMON Julien, « Les collaborateurs parlementaires à l'Assemblée nationale (2002-2007) », in Guillaume Courty (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard Editeur, 2005, p. 135-156.

FRETEL Julien, MEIMON Julien, « Chapitre 18 / Les collaborateurs parlementaires. Un vivier pour les cabinets ministériels ? », in Jean-Michel Eymeri-Douzans (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2015, p. 527-552.

FRIEDBERG Chen, « Strength and weakness: Legislative and oversight powers of the parliamentary committee system in Israel », in Hilmar Rommetvedt et Sven T. Siefken (dir.), *Parliamentary Committees in the Policy Process*, Londres et New-York, Routledge, 2021, à paraître.

GARDEY Delphine, « « Enregistrer » et rendre les débats publics en Grande-Bretagne et en France. La sténographie comme exigence et révélateur de la démocratie parlementaire ? », in Claire de Galember, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. Droit et Société, 2013, p. 73-90.

HMED Choukri, LAURENS Sylvain, « Les résistances à l'institutionnalisation », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 131-148.

HUBERT Agnès, « Du sommet d'Athènes à la révision de la Constitution. Les dogmes de la République à l'épreuve de la démocratie paritaire en Europe », in Bruno Perreau (dir.), *Les défis de la République. Genre, territoires, citoyenneté*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2017, p. 111-134.

JERÔME Vanessa, « Collaborateurs d'élus(e)s écologistes à l'Assemblée nationale : une voie toute tracée ? », in Willy Beauvallet et Sébastien Michon (dir.), *Dans l'ombre des élus. Une sociologie des collaborateurs politiques*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, coll. « Espaces Politiques », p. 179-196.

JEWELL Malcom, WHICKER Marcia Lynn, « The Feminization of Leadership in State Legislatures », in Sue Thomas et Clyde Wilcox (dir.), *Women and Elective Office : Past, Present and Future*, New York, Oxford University Press, 368 pages.

KOUSSER Thad, MACKENZIE Scott A., « Legislative Careers », in Shane Martin, Thomas Saalfeld, et Kaare W. Strøm, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 287-308.

LARBORIER Pascale, « Historicité et sociologie de l'action publique », in Pascale Laborier et Dany Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 419-462.

LEFEBURE Pierre, « Les relations complexes et instables entre parlement et médias », in Olivier Rozenberg et Éric Thiers, *Traité d'études parlementaires*, Paris, Bruylant, coll. Etudes Parlementaires, p.715-717.

LIEBERT Ulrike, « Parliamentary Lobby Regimes », in Herbert Döring (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1995, p. 407-447.

MARTIN Shane, SAALFELD Thomas, STRØM Kaare W., « Introduction », in Shane Martin, Thomas Saafeld and Kaare W. Strøm (dir.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 1-26.

MATTSON Ingvar, STRØM Kaare, « Parliamentary Committees », in Herbert Döring (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 1995, p. 249-307.

MEIMON Julien, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'Institution*, Paris, Belin, 2010, p. 105-150.

MILET Marc, « Le Parlement et la loi : un « fond d'écran » d'action publique ? », in Olivier Rozenberg et Éric Thiers (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, coll. Etudes Parlementaires, 2018, p. 467-500.

MURRAY Rainbow, SENAC Réjane, « Mapping 'Feminists' Demands Across the French Political Spectrum », in Karen Celis et Sarah Childs (dir.), *Gender, Conservatism and Political Representation*, Colchester, ECPR Press, 2014, p. 231-250.

PECHU Cécile, « Répertoire d'action », in Olivier Fillieule (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux. 2^e édition mise à jour et augmentée*, Paris, Presses de Sciences Po, « Références », 2020, p. 495-502.

REVILLARD Anne, BERENI Laure, « From Grassroots to Institutions: Women's Movements Studies in Europe », in Guya Accornero, Olivier Fillieule (dir.), *Social Movements Studies in Europe: The State of the Art*, New York, Berghahn Publishers, 2016, 508 pages.

ROZENBERG Olivier, « The Belated Love of French Sociologists for Parliaments », in Jenni Brichzin, Damien Krichewsky, Leopold Ringel et Ian Schank (dir.), *Soziologie der Parlamente. Neue Wege der politischen Institutionenforschung*, Wiesbaden, Springer VS, coll. "Politische Soziologie", 2018, p. 61-85.

ROZENBERG Olivier, SUREL Yves, « Beyond Weakness: policy analysis in the French parliament », in Charlotte Halpern, Patrick Hassenteufel et Philippe Zittoun (dir.), *Policy analysis in France*, Bristol, Policy Press, 2018, p.137-154.

ROZENBERG Olivier, THIERS Éric, « Chapitre 1 : Du Parlement », in Éric Thiers et Olivier Rozenberg (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, coll. Etudes Parlementaires, 2018.

SAALFELD Thomas, « On Dogs and Whips: Recorded Votes », in Herbert Döring (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 1995, p. 528-565.

SIEFKEN Sven T., COSTA Olivier, « Available, Accessible and Ready to Listen », in Oscar W. Gabriel, Éric Kerrouche et Suzanne S. Schüttemeyer (dir.), *Political Representation in France and Germany. Attitudes and Activities of Citizens and MPs*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018, p. 87-115.

SKORKJÆR BINDERKRANTZ Anne, « Legislatures, Lobbying, and Interest Groups », in Shane Martin, Thomas Saafeld and Kaare W. Strøm (dir.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 532-533.

TAYLOR-ROBINSON Michelle M., « Gender and legislatures », in Shane Martin, Thomas Saafeld and Kaare W. Strøm (dir.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 250-266

TILLY Charles, « Contentious Repertoires in Great Britain, 1758-1834 », in Mark Traugott (dir.), *Repertoires and Cycles of Collective Action*, Durham (N. C.), Duke University Press, 1995, p. 15-42.

VAN VONNO Cynthia MC, ITZKOVITCH-MALKA Reut, DEPAUW Sam, HAZAN Reuven S., ANDEWEG Rudy B., « Agreement, loyalty and discipline: a sequential approach to party unity », in Kris Deschouwer and Sam Depauw (dir.), *Representing the People. A Survey Among Members of Statewide and Substate Parliaments*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 110-136.

VIGOUR Cécile, « La représentation parlementaire en France. Ressources politiques, diversité des modes et logiques de représentation à l'Assemblée nationale », in Alice Mazeaud (dir.), *Pratiques de la représentation politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 81-98.

VIKTOROVITCH Clément, « Les pépites délibératives au creux du tamis parlementaire. L'exemple du projet de loi de réforme des collectivités territoriales », in Claire de Galembert, Olivier Rozenberg et Cécile Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2014, p. 171-188.

WOODWARD Alison, « Building Velvet Triangles : Gender and Informal Governance », in Simona Piattoni, Thomas Christiansen (dir.), *Informal Governance and the European Union*, Londres, Edward Elgar, 2004, p. 76-93.

Autres ouvrages et manuels :

ARDANT Philippe, MATHIEU Bertrand, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ Lextenso, 27^{ème} ed, 2015, 640 pages.

CHANDERNAGOR André, *Un Parlement, pourquoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967, 192 pages.

COHENDET Marie-Anne, *Droit Constitutionnel*, Paris, LGDJ Lextenso, coll. « Cours », 2015, 828 pages.

DUHAMEL Olivier, TUSSEAU GUILLAUME, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 3^{ème} ed, 2013, 992 pages.

GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Éric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ Lextenso, coll. Domat droit public, 29^{ème} ed., 2015, 960 pages.

LASCOMBE Michel, TOULEMONDE Gilles, *Le droit constitutionnel de la V^{ème} République*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 13^{ème} ed., 2015, 510 pages.

URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale. L'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012, 256 pages.

Numéros de revues académiques :

Gender, Groups and Identities, « Dialogue: New Critical Actors: Gender-Focused Parliamentary Bodies », Vol 8, n°3, 2020, p. 615-660.

Parliamentary Affairs, « Special section: Specialised Parliamentary Bodies and Gender Representation », coordonné par Marian Sawer et Grace Joan, Vol. 69, n°4, 2016, p. 745-875.

Travail, genre et sociétés, « Pratiques écoféministes : corps, savoirs et mobilisation », coordonné par Marlène Benquet et Geneviève Pruvost, Vol. 42, n°2, 2019, p. 23-126.

Articles de revues académiques :

ACHIN Catherine, « « Représentation miroir » vs parité. Les débats parlementaires relatifs à la parité revus à la lumière des théories politiques de la représentation », *Droit et société*, 2001/1 (n°47), p. 237-256.

ACHIN Catherine, « Un « métier d'hommes » ? Les représentations du métier de député à l'épreuve de sa féminisation », *Revue française de science politique*, 2005/3 (Vol. 55), p. 477-499.

ACHIN Catherine, LEVEQUE Sandrine, « La parité sous contrôle. Égalité des sexes et clôture du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n° 204, 2014, p. 118-137.

AHRENS Petra, « The Committee on Women's Rights and Gender Equality in the European Parliament: Taking Advantage of Institutional Power Play », *Parliamentary Affairs*, Vol. 69, n°4, 2016, p. 778-793.

AUBERT Véronique, PARODI Jean-Luc, « Analyse bibliographique du parlement de la Cinquième République », *Revue française de science politique*, 31 (1), février 1981, p. 227-264.

AUDIGIER François, « Le groupe gaulliste : quand les « godillots » doutent », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2008/1 (n° 9), p. 12-30.

AVANZA Martina, « Qui représentent les élus de la « diversité » ? Croyances partisanes et points de vue de « divers » », *Revue française de science politique*, vol. 60, no. 4, 2010, p. 745-767.

BAILER Stefanie, « To use the whip or not. Whether and when party group leaders use disciplinary measures to achieve voting unity », *International Political Science Review*, vol. 39, n°2, 2018, pp. 163-177.

BECKWITH Karen, « Numbers and Newness: The Descriptive and Substantive Representation of Women », *Canadian Journal of Political Science*, 40: 1, 2007, p. 27-49.

BECKWITH Karen, COWELL-LEYERS Kimberly, « Sheer Numbers: Critical Representation Thresholds and Women's Political Representation », *Perspectives on Politics*, 5:3, 2007, p. 553-565.

BEHR Valentin, MICHON Sébastien, « Les facteurs sociaux des carrières politiques des femmes ministres. Une féminisation en trompe-l'œil », *Genèses*, vol. 3, n° 96, 2014, p. 132-156.

BENETTI Julie, « Le président du groupe majoritaire », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 33-42.

BERENI Laure, REVILLARD Anne, « Un mouvement social paradigmatique ? Ce que le mouvement des femmes fait à la sociologie des mouvements sociaux », *Sociétés contemporaines*, vol. 85, no. 1, 2012, p. 17-41.

BERENI Laure, REVILLARD Anne, « Movement Institutions: The Bureaucratic Sources of Feminist Protest », *Politics & Gender*, n°14, 2018, p. 407-432.

BLOQUET Claire, LECOMTE Damien, « La coordination du travail législatif : pour ouvrir (enfin) la boîte noire parlementaire », *Revue française d'administration publique*, 2019/3 (N° 171), p. 713-726.

BOELAERT Julien, MICHON Sébastien, OLLION Etienne, « Le temps des élites. Ouverture politique et fermeture sociale à l'Assemblée nationale en 2017 », *Revue française de science politique*, 2018/5 (Vol. 68), p. 777-802.

BONNAUD Laure, MARTINAIS Emmanuel, « Écrire la loi. Un travail de bureau pour hauts fonctionnaires du ministère de l'Écologie », *Sociologie du travail*, Vol 55 - n° 4, 2013, p. 475-494.

BONNARD Maryvonne, « Les commissions spéciales à l'Assemblée nationale, 1959-1979 », *Revue française de science politique*, 31^e année, n°1, 1981. p. 191-210.

BOURDIEU Pierre, « Le capital social », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 31, 1980, p. 2-3.

BOURDIEU Pierre, « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 52-53, 1984, p. 49-55.

BOUWEN Pieter, « Corporate lobbying in the European Union: The logic of access », *Journal of European Public Policy*, 9 (3), 2002, p. 365-390.

BOUWEN Pieter, « Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions », *European Journal of Political Research*, 43, 2004, p.337-369.

BRACK Nathalie, WEINBLUM Sharon, « Pour une approche renouvelée de l'opposition politique », *Revue internationale de politique comparée*, 2011/2 (Vol. 18), p. 13-27.

BRACK Nathalie, COSTA Olivier, KERROUCHE Éric, « MPs between territories, assembly and party – Investigating parliamentary behaviour at the local level in France, Belgium and Germany », *French Politics*, 14/4, 2016, p. 395-405.

BUSCATTO Marie, FUSULIER Bernard, « Présentation. Les “masculinités” à l'épreuve des métiers “féminins” », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 44-2, 2013, 1-19.

CAHOUA Paul, « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°34, 1985, p.37-49.

CARCASSONNE Guy, « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », *Revue française de science politique*, 34^e année, n°4-5, 1984, p. 910-921.

CASTAGNEZ Noëlle, « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, 6 (2), 2006, p. 40-46.

CAYROL Roland, PARODI Jean-Luc, YSMAL Colette, « L'image et la fonction parlementaire chez les députés français », *Revue française de science politique*, 21 (6), 1971, p. 1173-1206.

CAYROL Roland, PARODI Jean-Luc, YSMAL Colette, « Les députés français et le système politique », *Revue française de science politique*, 25(1), 1975, p. 72-105.

CHARLAP Cécile, « L'âge, le genre et la classe au cœur de la physiologie. Retour sur une enquête auprès de femmes ménopausées », *SociologieS*, mis en ligne le 21 février 2017.

CHIBOIS Jonathan, « Twitter et les relations de séduction entre députés et journalistes : La salle des Quatre Colonnes à l'ère des sociabilités numériques », *Réseaux*, 188 (6), 2014, p. 201-228.

CHILDS Sarah et KROOK Mona Lena, « Should Feminists Give Up on Critical Mass? A Contingent Yes », *Politics & Gender*, 2: 4, 2006, p. 522–530.

CHILDS Sarah et KROOK Mona Lena, « Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors », *Government and Opposition*, n°44, 2009, p.125-145.

CHRISTMAS-BEST Verona, « Left–Right–Left? The March of Female Representatives into European Parliaments and the Role of Leftist Party Affiliations”, *Comparative Social Research*, n° 23, 2006, p. 13-34.

COFFE Hilde, BOLZENDAHL Catherine, SCHNELLECKE Katia, « Parties, issues, and power: women's partisan representation on German parliamentary committees », *European Journal of Politics and Gender*, 2 (2), 2019, p. 257–281.

COLLOVALD Annie, « Identité(s) stratégique(s) », *Actes de la recherche en sciences sociales*. Vol. 73, 1988. p. 29-40.

COLLOVALD Annie, « Une politique de la fidélité. La construction du groupe parlementaire UNR (1958-62) », *Politix*, vol. 3, n°10-11, 1990, p. 53-69.

COSTA Olivier, KERROUCHE Éric, « MPs under the Fifth Republic: Professionalisation within a Weak Institution », *West European Politics*, 32 (2), 2009, p. 327-344.

COSTA Olivier, KERROUCHE Éric, « Representative roles in the French National Assembly: The case for a dual typology? », *French Politics*, n°7, 2009, p. 219-242.

COSTA Olivier, LEFEBURE Pierre, ROZENBERG Olivier, SCHNATTERER Tinette, KERROUCHE Éric, « Far Away, So Close. Parliament and Citizens in France », *Journal of Legislative Studies*, 18(3), 2012, p. 294-313.

DAHLEUP Drude, « From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics », *Scandinavian Political Studies*, 11: 4, 1988, p. 275-297.

DEBRE Michel, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *Revue Française de Science politique*, Vol.5, n°1, 1955, p. 21-48.

DEMORTAIN David, « Le lobbying à Bruxelles, ou la politisation comme métier (observation) », *Terrains & travaux*, vol. 8, no. 1, 2005, p. 34-52.

DODIER Olivier, TOMAS Frédéric, « When psychological science fails to be heard: The lack of evidence-based arguments in a ministerial report on child sexual abuse », *Psychiatry, psychology and law*, 26(3), p. 385-395.

DOMPNIER Nathalie, « La légitimité politique en jeu. Le chahut organisé des députés français sur la question des fraudes électorales depuis les années 1980 », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2/2010 (n° 14), p. 35-48.

DULONG Delphine, MATONTI Frédérique, « Comment devenir un(e) professionnel(le) de la politique ? L'apprentissage des rôles au Conseil régional d'Île-de-France », *Sociétés & Représentations*, vol. 24, no. 2, 2007, p. 251-267.

DULONG Delphine, France Pierre, LE MAZIER Julie, « À quoi riment les « RIM » ? Les réunions interministérielles ou l'ordinaire du travail gouvernemental », *Revue française d'administration publique*, 2019/3 (N° 171), p. 697-712.

DUTOYA Virginie, HAYAT Samuel, « Prétendre représenter. La construction sociale de la représentation politique », *Revue française de science politique*, 2016/1, Vol. 66, p. 7-25.

EISING Rainer, SPOHR Florian, « The More, the Merrier? Interest Groups and Legislative Change in the Public Hearings of the German Parliamentary Committees », *German Politics*, 26(2), 2017, p. 314-333.

EULAU Heinz, KARPS Paul D., « The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness », *Legislative Studies Quarterly*, 2(3), 1977, p. 233-254.

EVANS Jocelyn, IVALDI Gilles, « An atypical 'honeymoon' election? Contextual and strategic opportunities in the 2017 French legislative elections », *French Politics*, 15, 2017, p. 322-339.

FAVIER Elsa, « « Pourquoi une présence au bureau de quinze heures par jour ? » Rapports au temps et genre dans la haute fonction publique », *Revue française d'administration publique*, vol. 153, no. 1, 2015, p. 75-90.

FERRIE Jean-Noël, DUPRET Baudouin, LEGRAND Vincent, « Comprendre la délibération parlementaire - Une approche praxéologique de la politique en action », *Revue française de science politique*, 2008/5 Vol. 58, p. 795-815.

FRANCOIS Abel, WEILL Laurent, « Does holding a local mandate alter the activities of deputies? Evidence from the French Assemblée Nationale », *French Politics*, Vol. 14, 1, p. 30–54.

FREIDENVALL Lenita, ERICKSON Josefina, « The speaker's gender equality group in the Swedish parliament – a toothless tiger? », *Gender, Groups and Identities*, Vol 8, n°3, 2020, p. 627-636.

FUJI JOHNSON Genevieve, BURNS Mary, PORTH Kerry, « A Question of Respect: A Qualitative Text Analysis of the Canadian Parliamentary Committee Hearings on *The Protection of Communities and Exploited Persons Act* », *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 50(4), 2017, p. 921-953.

GAXIE Daniel, « Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, 30 (1), février 1980, p. 5-45.

GAXIE Daniel, « Économie des partis et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, 1997, 27^e année, n°1, p. 123-154.

GAXIE Daniel, « Rétributions du militantisme et paradoxe de l'action collective », *Swiss Political Science Review*, 2005 ,11(1), 157-188.

GAYON Vincent, « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme « rapport » », *Sociologie du travail*, Vol. 51, n° 3, 2009, p. 324-342.

GENET Jean-Philippe, « Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique* », *Histoire & Mesure*, Vol.11, n°1-2, 1996, p. 167-173.

GODBOUT Jean-François, FOUCAULT Martial, Jean-François Godbout et Martial Foucault, « French legislative voting in the Fifth Republic », *French Politics*, vol. 11, n°4, 2013, p. 307-331.

GODECHOT Olivier, MARIOT Nicolas, « Les deux formes du capital social. Structure relationnelle des jurys de thèses et recrutement en science politique », *Revue française de sociologie*, vol. 45, no. 2, 2004, p. 243-282.

GOODWIN Mark, HOLDEN BATES Stephen, MCKAY Stephen, « Electing to do women's work? Gendered divisions of labour in UK select committees, 1979-2016 », *Politics & Gender*, 2020, p. 1-33.

GREEN Manda, « Safe space et représentation substantive : le cas des délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances », *Raisons politiques*, vol. n° 15, no. 3, 2004, p. 97-110.

GREEN Manda, « The Parliamentary Women's Delegation in France: Making Women's Voices Heard? », *Parliamentary Affairs*, Volume 69, Issue 4, 2016, p. 860-875

GREY Sandra, « Does Size Matter? Critical Mass and New Zealand's Women MPs », *Parliamentary Affairs*, 55: 1, 2002, p. 19-29.

GROBON Sébastien, MOURLOT Lisa, « Le genre dans la statistique publique en France », *Regards croisés sur l'économie*, 2014/2 (n° 15), p. 73-79.

HEDLUND Ronald D., FRIESEMA Paul H., « Representatives' Perceptions of Constituency Opinion », *Journal of Politics*, 34(3), 1972, p. 730-752.

HELNOE PEDERSEN Helene, HALPIN Darren, RASMUSSEN Anne, « Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and their Constituencies », *The Journal of Legislative Studies*, 21(3), 2015, p. 408-427.

HÉRAN François, « L'institution démotivée. De Fustel de Coulanges à Durkheim et au-delà », *Revue française de sociologie*, 1987, 28, 1, p. 67-97.

HOLLI Anne Maria, STAER HARDER Mette Marie, « Towards a Dual Approach: Comparing the Effects of Parliamentary Committees on Gender Equality in Denmark and Finland », *Parliamentary Affairs*, Vol. 69, n°4, 2016, p. 794-811.

HUG Simon, « Party Pressure in the European Parliament », *European Union Politics*, 2016, Vol. 17(2), p. 201-218.

IRONDELLE Bastien, « Europeanization without the European Union? French military reforms 1991-96 », *Journal of European Public Policy*, Vol 10, n°2, 2003, p. 208-226.

JACQUOT Sophie, « La fin d'une politique d'exception. L'émergence du gender mainstreaming et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », *Revue française de science politique*, 2009/2 (Vol. 59), p. 247-277.

JACQUOT Sophie, « Les effets de l'eupéanisation dans le domaine social. Entre influence européenne et usages nationaux », *Politique européenne*, 2013/2 (n° 40), p. 9-21.

JOHNSON Niki, JOSEFSSON Cecilia, « A New Way of Doing Politics? Cross-Party Women's Caucuses as Critical Actors in Uganda and Uruguay », *Parliamentary Affairs*, Vol. 69, n°4, 2016, p. 845-859.

JUNGHANS Pascal, « La nouvelle délégation parlementaire au renseignement va-t-elle améliorer l'efficacité des services ? », *Sécurité globale*, vol. 4, no. 2, 2008, p. 85-96.

KENNY Meryl, MACKAY Fiona, « Already Doin' It for Ourselves? Skeptical Notes on Feminism and Institutionalism », *Politics and Gender*, Vol. 5, n°2, 2009, p. 271-280.

KERROUCHE Éric, « Usages et usagers de la permanence du député », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°3, 2009, p. 429-454.

KERROUCHE Éric, « The French Assemblée Nationale: The case of a weak Legislature? », *Journal of Legislative Studies*, 12(3-4), 2006, p. 336-365.

KING Anthony, « Modes of Executive-Legislative Relations: Great-Britain, France and West Germany », *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, n°1, 1976, p. 11-36.

KNILL Christoph, LEHMKUHL Dirk, « How Europe matters: different mechanisms of Europeanization », *European Integration Online Papers*, Vol 3, n°7, 1999, p. 1-33.

KOKKONEN Andrej, WÄNGNERUD Lena, « Women's Presence in Politics and Male Politicians Commitment to Gender Equality in Politics: Evidence from 290 Swedish Local Councils », *Journal of Women, Politics & Policy*, 38:2, 2017, p. 199-220.

LAGROYE Jacques, « Être du métier », *Politix*, vol. 7, n°28, 1994, p. 5-15.

LAGROYE Jacques, « L'institution en pratiques », *Swiss Political Science Review*, 8(3/4), 2002, p. 101-128.

LAPORTE Jean, « Un nouveau mode de contrôle. Les délégations parlementaires », *Revue française de science politique*, Vol 31, n°1, 1981. p. 121-139.

LASCOUMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *Revue française de science politique*, Vol 59, n°3, 2009, p. 455-478.

LAURENS Sylvain, « « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? ». Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des « imposants » », *Genèses*, vol. 69, no. 4, 2007, p. 112-127.

LE DIVELLEC Armel, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *JusPoliticum*, n°6, 2011.

LECOMTE Damien, BOUVARD Hugo, PEREZ Déborah, BOELAERT Julien, « « Le respect de la boutique ». L'étiollement de la discipline partisane dans le groupe parlementaire socialiste au cours de la 14^e législature (2012-2017) », *Politix*, vol. 117, no. 1, 2017, p. 171-199.

LE LIDEC Patrick, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du travail*, Vol. 50, n°2, 2008 p. 147-168.

LEPINARD Eléonore, « Faire la loi, faire le genre : conflits d'interprétations juridiques sur la parité », *Droit et société* 1/2006 (n°62), p. 45-66.

MCCARTHY Nolan, POOLE Keith T., ROSENTHAL Howard, « The Hunt for Party Discipline in Congress », *The American Political Science Review*, 95, no. 3, 2001, p. 673-87.

MILET Marc, « La banque (postale) « pas comme les autres » : entre identité postale et rhétorique de marché », *Revue française d'administration publique*, 2006/3, n°119, p. 427-438.

MILET Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, n°135, 2010, p. 601-618.

MONNERY Benjamin, « Collaborateurs, emplois familiaux et niveau d'activité des parlementaires français », *Revue économique*, 2019/1 (Vol. 70), p. 5-29.

MOREL Benjamin, « Ce que conte le compte rendu : l'institution d'un ordre parlementaire idéalisé », *Droit et société*, vol. 98, no. 1, 2018, p. 179-199.

MOSSUZ-LAVAU Janine, « La percée des femmes aux élections législatives de 1997 », *Revue française de science politique*, n°3-4, 1997. p. 454-461.

MÚJICA Alejandro, SÁNCHEZ-CUENCA Ignacio, « Consensus and Parliamentary Opposition: The Case Of Spain », *Government and Opposition*, vol. 41, n°4, 2006, p. 86-108.

MURRAY Rainbow, SENAC Réjane, « Explaining gender gaps in legislative committees », *Journal of Women, Politics & Policy*, 39 (3), 2018, p. 310-335.

NAVARRO Julien, VAILLANT Nicolas Gérard, WOLFF François-Charles, « Mesurer l'efficacité des députés au sein du parlement français », *Revue française de science politique*, 4/2012, Vol. 62, p. 611-636.

NAY Olivier, « La vie à l'Assemblée, angle mort de la science politique française », *Revue suisse de science politique*, Vol. 9, n° 3, 2003, p. 83-96.

NAY Olivier, « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé », *Sociologie du travail*, n°45, 2003, p. 537-538.

NEIHOUSER Marie, « Les collaborateurs parlementaires en charge de la communication numérique des députés », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2020/1 (N° 21/2), p. 51-65.

PALMIERI Sonia, « Finding a space for women's intersectionality? A review of Commonwealth Women Parliamentarians », *Politics, Groups, and Identities*, Vol 8, n°3, 2020, p.637-647.

PARODI Jean-Luc, « Introduction : les quatre découvertes du Parlement français », *Revue française de science politique*, 31 (1), 1981, p. 5-14.

PATROUILLARD Victoire, « Une colère politique. L'usage du corps dans une situation exceptionnelle : le ZAP d'Act-up Paris », *Sociétés contemporaines*, vol. 31, no. 3, 1998, p. 15-36.

POYET Corentin, COSTA Olivier, « Back to their roots: French MPs in their district », *French Politics*, 14, 2016, p. 406-438.

REVILLARD Anne, « L'expertise critique, force d'une institution faible ? Le Comité du travail féminin et la genèse d'une politique d'égalité professionnelle en France (1965-1983) », *Revue française de science politique*, 2009/2 (Vol. 59), p. 279-300.

REIGNIER Dorothée, « Le Président de groupe parlementaire, un *chief whip* à la française », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 113, no. 1, 2018, p. 93-123.

ROSTAING Corinne, « L'ordre négocié en prison : ouvrir la boîte noire du processus disciplinaire », *Droit et Société*, vol 2, n°87, 2014, p. 303-328.

ROUSSELLIER Nicolas, « Les socialistes face à la forme parlementaire : l'intrusion de la discipline partisane (1893-1940) », *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, 6 (2), 2006, p 30-39.

ROZENBERG Olivier, BAUDOT Pierre-Yves, « Entretien avec Claude Azéma, directeur du service du compte rendu intégral à l'Assemblée nationale », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, vol. 14, no. 2, 2010, p. 133-145.

ROZENBERG Olivier, KERROUCHE Éric, « Retour au parlement », *Revue française de science politique*, 2009/3 (Vol. 59), p. 397-400.

SAUGER Nicolas, « Party Discipline and Coalition Management in the French Parliament », *West European Politics*, vol. 32, n°2, 2009, p. 310-326.

SAVINI Bérengère, « Les paradoxes d'une institution militante. La Délégation aux droits des femmes, « affaire de bonnes femmes » ou nouvelle « carte de visite » ? », *Politix*, vol. 125, no. 1, 2019, p. 191-218.

SAWER Marian, « Beyond Numbers: The Role of Specialised Parliamentary Bodies in Promoting Gender Equality », *Australasian Parliamentary Review*, vol. 30, n°1, 2015, p. 105-122.

SAWER Marian, TURNER Alicia, « Specialised Parliamentary Bodies: Their Role and Relevance to Women's Movement Repertoire », *Parliamentary Affairs*, Vol. 69, n°4, 2016, p. 763–777.

SAWICKI Frédéric, « La marge de manœuvre des candidats par rapport aux partis dans les campagnes électorales », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°63, 1992, p.5-16.

SCHNATTERER Tinette, « Les sénateurs français, parlementaires fantômes ? », *Pouvoirs*, vol. 159, no. 4, 2016, p. 93-100.

SHEPSLE Kenneth A., « Losers in Politics (And How They Sometimes Become Winners): William Riker's Heresthetic », *Perspectives on Politics*, Vol. 1, N°2, Juin 2003, p. 307-315.

SIEBERER Ulrich, « The Institutional Power of Western European Parliaments: A Multidimensional Analysis », *West European Politics*, vol 34, n°4, 2011, p. 731-754.

SINEAU Mariette, TIBERJ Vincent, « Candidats et députés français en 2002 », *Revue française de science politique*, 2/ 2007, Vol. 57, p. 163-185.

SPIRE Alexis, « Les effets politiques des transformations du corps enseignant », *Revue française de pédagogie*, n°170, 2010, p. 61-72.

STEELE Jackie, « The Liberal Women's Caucus », *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 25, n°2, 2002, p.13-19.

STUDLAR Donley T. et MCALLISTER Ian, « Does a Critical Mass Exist? A Comparative Analysis of Women's Legislative Representation Since 1950 », *European Journal of Political Research*, 41: 2, 2002, p. 233-253.

VIGOUR Cécile, « French MPs and Law-making: Deputies' Activities and Citizens' Perceptions », *Journal of Legislative Studies*, 2013, p. 219-245.

VIKTOROVITCH Clément, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2/2010, n° 14, p. 90-110.

WÄNGNERUD Lena, « Testing the Politics of Presence: Women's Representation in the Swedish Riksdag », *Scandinavian Political Studies*, Vol. 23, 2002, p. 67-91.

WÄNGNERUD Lena, « Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation », *Annual Review of Political Science*, Vol.12, 2009, p. 51-69.

WILLIAMS Christine L., « The Glass Escalator: Hidden Advantages for Men in the "Female" Professions », *Social Problems*, 39 (3), 1992, p. 253-267.

ZIMMERMANN Marie-Jo et MOSSUZ-LAVAU Janine, « Marie-Jo Zimmermann : un engagement dans l'espace de la cause des femmes », *Histoire@Politique*, 2012/2 (n° 17), p. 87-97.

Travaux universitaires :

BALOGUE Martin, *Le travail de représentation des parlementaires français et allemands en matière de politiques fiscales*, thèse de doctorat sous la direction de Daniel Gaxie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2016.

BERENI Laure, *De la cause à la loi. Les mobilisations pour la parité politique en France (1992-2000)*, Thèse de Science politique, Université Panthéon-Sorbonne Paris I, 2007, sous la direction de Johanna Siméant, 539 pages.

BERRY Julien, « La représentation symbolique selon Hannah Pitkin : le cas des femmes de la commune de Roelux », Mémoire de master soutenu en 2015, Université Libre de Bruxelles.

BLOQUET Claire, « La variable procédurale dans l'équation parlementaire – Eléments pour une sociologie de la décision à l'Assemblée nationale », mémoire sous la direction de Frédérique Matonti, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014, 30 pages.

BLOQUET Claire, « Débattre à l'Assemblée nationale – Étude des mécanismes de la discussion parlementaire à partir de l'exemple de la loi n°2014-873 à l'égalité réelle entre les hommes et les femmes », mémoire sous la direction de Daniel Gaxie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2015, 138 pages.

CHIBOIS Jonathan, « *L'Assemblée du 21e siècle* ». *Anthropologie et histoire des infrastructures de communication d'une institution politique d'État*, thèse de doctorat sous la direction de Marc Abélès, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2019.

GERARD Marie, *Collaboratrices et collaborateurs parlementaires. Analyse du métier politique au prisme du genre*, mémoire sous la direction de Réjane Sénac, Université Pierre et Marie Curie, 2014.

LECOMTE Damien, *L'abdication du Parlement. « Fait majoritaire » et discipline partisane à l'Assemblée nationale sous la V^{ème} République française*, thèse de doctorat de science politique sous la direction de Frédéric Sawicki, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2021.

MOHAMMED Hardy, *L'invention d'un Parlement. Genèse et autonomisation de l'institution parlementaire du Kurdistan irakien 1992 – 2009. Contribution à une sociologie des institutions politiques*, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Thèse de science politique soutenue en juin 2016, 588 pages.

PARODI Jean-Luc, *Le rôle du parlement dans le système politique français*, Paris, Association française de science politique, 1970, 29 pages.

ROMAGNAN Barbara, *Les femmes font-elles de la politique autrement ?*, Université Lumières Lyon 2, Thèse de science politique soutenue en décembre 2003, 410 pages.

VAN VONNO Cynthia MC, *Achieving Party Unity: A Sequential Approach to Why MPs Act in Concert*, Thèse de doctorat, Leiden, Leiden University, 2016.

VIKTOROVITCH Clément, *Parler, pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, Thèse de science politique sous la direction de Florence Haegel, Sciences Po Paris, 2013, 465 pages.

Communications :

BEAUVALLET Willy, FRAGNON Julien, PERRET Sarah, « Qu'est-ce que le fait d'être un.e acteur/trice parlementaire fait à la recherche sur les parlements ? Retours réflexifs », Communication pour la ST78 du Congrès de l'AFSP, Sciences Po Bordeaux, 2-4 juillet 2019.

BEHR Valentin, MICHON Sébastien, « Quels profils pour quels postes ? La prise en compte de l'impératif de « représentativité » dans le recrutement des membres de gouvernement », IEP de Bordeaux, avril 2013.

BROUARD Sylvain, KERROUCHE Éric, « L'activité des commissions permanentes à l'Assemblée nationale : une analyse exploratoire », Communication lors du Congrès 2009 de l'ASFP, ST 11, Grenoble, 2009.

BLOQUET Claire, « « Moi, vous savez, j'ai jamais trompé ma femme » : Quand l'enquêtrice devient juge des rapports de genres », communication faite au cours de la Journée d'études « Enquêtes en tous genres », organisée par le CENS à l'Université de Nantes le 20 juin 2019.

BLOQUET Claire, « La capacité d'amendement des députés en contexte : Monographie pour une proposition méthodologique », présenté lors du Congrès de l'ASFP, ST35 « Parlement et action publique : approches quantitatives », 2 juillet 2019.

DELAPORTE Arthur, LECOMTE Damien, « Le personnel politique auxiliaire du macronisme. Les collaborateurs parlementaires dans le groupe LREM », colloque « Emmanuel Macron et le macronisme », CERAPS-CESSP, centre Malher, Paris, 12 janvier 2018.

EDELBOUDE Johanna, « Quand le parlement fait la loi. L'exemple des quotas pour une représentation équilibrée dans les conseils d'administration », communication présentée lors du Congrès de l'AFSP de juillet 2019, ST78.

GROSSMAN Emiliano, « De quoi parlent les députés ? », communication faite lors du Congrès de l'AFSP, ST35 – Parlement et action publique : approches quantitatives, 4 juillet 2019.

KERROUCHE Éric, MOREL Benjamin, « La visite de la vieille dame. Le Sénat et le processus législatif en France », communication faite lors du Congrès de l'AFSP, ST35 – Parlement et action publique : approches quantitatives, Sciences Po Bordeaux, 2 juillet 2019.

LECOMTE Damien, « Les députés entrepreneurs de politiques publiques : les propositions de loi comme modalités d'action », Communication faite à l'occasion du Congrès de l'ASFP, ST 78 – « Passer au Parlement, regards croisés legislative studies et politiques publiques : approches qualitatives », 2019, Bordeaux.

LECOMTE Damien, « Amendements parlementaires aux projets gouvernementaux : les exceptions statistiques à la règle », présenté lors du Congrès de l'ASFP, ST35 – Parlement et action publique : approches quantitatives, 2 juillet 2019.

PISCOPO Jennifer M., « Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: Women's Legislative Committees and Caucuses in Latin America », communication lors de l'International Political Science Association World Congress, Montreal, 19-25 juillet 2014

Rapports parlementaires et autres publications institutionnelles :

COSTA Olivier, SCHNATTERER Tinette, SQUARCIONI Laure, *Peut-on revaloriser le parlement français ? Le regard des députés sur la révision constitutionnelle de 2008 et les réformes souhaitables*, Fondation Jean Jaurès, 2012, 125 pages.

DERYCKE Dinah, au nom de la commission des Lois, rapport n°354 sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, 12 mai 1999, Sénat.

FLOCH Jacques au nom de la commission des Lois, rapport n° 1363 sur la proposition de loi (n° 1261 corrigé) de M. Laurent Fabius et plusieurs de ses collègues tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, 3 février 1999, Assemblée nationale.

GRESY Brigitte, « Synthèse du rapport préparatoire à la concertation avec les partenaires sociaux sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes », 8 juillet 2009, La documentation française.

GUILLEMET Jean-Philippe, POHU Hélène, « Rapport d'évaluation locale de la mise en œuvre de la loi 2016-444 « visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées ». Narbonne, Bordeaux, Strasbourg, Paris », INSEE, juillet 2019, 198 pages.

Osez le Féminisme, *Prostitution : 10 bonnes raisons d'être abolitionniste*, Paris, IXE, 2013, 128 pages.

PONTHIEUX Sophie, « L'information statistique sexuée dans la statistique publique : état des lieux et pistes de réflexion », octobre 2013, INSEE, 50 pages

POURTAUD Danièle au nom de la Délégation du Sénat pour l'Union Européenne, rapport d'information n°293, « Egalité entre hommes et femmes », annexe au procès-verbal de la séance du 27 mars 1997, Sénat.

RICHERT Philippe au nom de la mission commune d'information chargée d'étudier la place et le rôle des femmes dans la vie politique, rapport d'information n°384, « La place et le rôle des femmes dans la vie publique », 7 juillet 1997, Sénat.

VEIL Simone, *Redécouvrir la Constitution*, Paris, La Documentation Française, coll. Des rapports officiels, 2008, 209 pages.

ZIMMERMANN Marie-Jo pour l'Observatoire de la Parité, « Effets directs et indirects de la loi du 6 juin 2000 : un bilan contrasté », Paris, La documentation française, 2005, 85 pages.

Annexes :

Annexe 1 - Liste des entretiens menés :

Avec des parlementaires :

- Ségolène Neuville, députée socialiste membre de la Délégation de 2012 à 2014, 26 février 2014, Paris, 30 minutes.
- Colette Capdevielle, députée socialiste membre de la commission spéciale prostitution de 2013 à 2016, 26 février 2014, Paris, 35 minutes.
- Sandrine Mazetier, députée socialiste membre de la commission spéciale prostitution de 2013 à 2016, 26 mars 2014, Paris, 30 minutes.
- Jacques Floch, ancien sénateur socialiste, membre de la Délégation de 1999 à 2002 et rapporteur de la proposition de loi portant création des Délégations, 2 octobre 2018, Rezé, 2h25.
- Martine Lignières-Cassou, ancienne députée socialiste membre de la Délégation de 1999 à 2004 puis de 2012 à 2014, et présidente de 1999 à 2002, 20 octobre 2018, Paris, 1h05.
- Alain Gournac, ancien sénateur UMP membre de la Délégation de 1999 à 2017, 25 octobre 2018, Paris, 1h40.
- Danièle Pourtaud, ancienne sénatrice socialiste membre de la Délégation de 1999 à 2004, 5 novembre 2018, Paris, 1h15.
- Patrice Gélard, ancien sénateur UMP membre de la Délégation de 1999 à 2014, 30 novembre 2018, Sainte-Adresse, 1h15.
- Catherine Coutelle, ancienne députée socialiste membre de la Délégation de 2007 à 2017, et présidente de 2012 à 2017, 18 novembre 2019, Paris, 1h45.
- Marie-Jo Zimmermann, ancienne députée UMP-LR membre de la Délégation de 1999 à 2017 et présidente de 2002 à 2012, 26 novembre 2019, Paris, 2h40.
- Marie-Noëlle Battistel, députée socialiste membre de la Délégation depuis 2011, réponses à des questions envoyées au préalable par mail le 11 décembre 2019.
- Françoise Guégot, ancienne députée UMP membre de la Délégation de 2007 à 2017, 17 janvier 2020, Rouen, 1h05.
- Guy Geoffroy, ancien député UMP membre de la Délégation de 2007 à 2017, 29 janvier 2020, Combs-la-Ville, 35 minutes.
- Maud Olivier, ancienne députée socialiste membre de la Délégation de 2012 à 2017, 28 février 2020, Les Ulis, 1h45.

Avec des collaborateurs :

- Hannah, collaboratrice d'une députée socialiste de 2012 à 2014, 3 mars 2014, Paris, 50 minutes.
- Sylvia, collaboratrice d'un député UMP depuis 2007, 3 mars 2014, Paris, 30 minutes.
- Mariana, collaboratrice d'un député UMP de 2012 à 2017, 3 octobre 2016, Paris, 1h40.
- Eudes, ex-collaborateur d'un député UDI de 2012 à 2016, 2 mars 2017, Paris, 35 minutes.
- Nicole, collaboratrice d'une députée GDR, 30 mars 2017, Paris, 45 minutes.
- Sébastien, collaborateur d'une députée socialiste, et Lucie, ex-collaboratrice d'une députée socialiste puis membre du cabinet du Secrétariat d'Etat aux droits des femmes, 12 juin 2017, Paris, 55 minutes.

Avec des membres de l'exécutif :

- Lucie (second entretien), ex-collaboratrice d'une députée socialiste puis membre du cabinet du Secrétariat d'Etat aux droits des femmes, 30 juin 2017, Paris, 45 minutes.
- Olivier, ex-membre du cabinet de la Ministre des droits des femmes, 23 mars 2019, Paris, 1h10.
- Nicole Péry, Secrétaire d'Etat socialiste aux droits des femmes et à la formation professionnelle de 1998 à 2002, réponses à des questions préalablement envoyées par mail le 10 novembre 2018.
- Nicolas, ex-membre de cabinet d'un ministre chargé des Relations avec le Parlement, Paris, 21 juin 2019, 1h. Entretien réalisé avec Damien Lecomte.
- Nicole Ameline, membre UMP de la Délégation de 1999 à 2002 et Ministre Déléguée à la Parité de 2002 à 2005, 4 décembre 2020, par téléphone, 1h15.

Entretiens mobilisés effectués par d'autres chercheur.se.s :

- Jean-François Copé, président du groupe UMP à l'Assemblée de 2007 à 2012 et co-auteur de la proposition de loi Copé-Zimmermann, réalisé par Damien Lecomte à Paris, 12 juillet 2016.
- Najat Vallaud-Belkacem, Ministre socialiste des Droits des femmes de 2012 à 2014, réalisé par Catherine Achin et Delphine Dulong à Paris, le 1^{er} février 2019.

Annexe 2 - Liste des sources documentaires consultées :

Archives socialistes de la Fondation Jean Jaurès, fonds GSER :

- 1GP_251 / GSAN 355 : Droits des femmes : Parité en politique (1997-2000)
- 1GP_252 / GSAN 356 : Parité en politique (2000)
- Bulletins hebdomadaires du groupe socialiste (1998-1999)
- Bulletins hebdomadaires du groupe socialiste (1999-2000)

Archives de l'Assemblée nationale :

- 2007-052/1 à 3 : Dossiers de réunions et de colloques de la Délégation : notes, notes manuscrites, projets et propositions de recommandation, documentation des personnes auditionnées. (30 mai 2000, 24 juin 2002 au 27 avril 2004, 11 mai 2004 au 28 mai 2005, 5 juillet 2005 au 30 janvier 2007).
- 2011-081/1 à 5: Revues de presse du 1^{er} janvier 2010 au 3 juin 2012
- 2011-094/6 : Conférences de presse, organisation : notes, documentation, listes, revues de presse (décembre 2002 – novembre 2006).
- 2011-094/9 : Égalité professionnelle - Temps partiel : dossier législatif, notes, documentation, coupures de presse (2004-2007).

Archives en ligne de l'Assemblée nationale : <https://www.assemblee-nationale.fr/>

Archives en ligne du Sénat : <http://www.senat.fr/>

Ouvrages utilisés comme sources :

COPE Jean-François, *Un député, ça compte énormément !*, Paris, Albin Michel, 2009, 270 pages.

TOUSSAINT Jean-Marc, *Christian Poncelet. Le Monarque républicain. Des Vosges à la présidence du Sénat*, ed. Place des Vosges, 2011, 214 pages.

Annexe 3 - Loi n°99-585 du 12 juillet 1999 tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes :

« L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article unique

Il est inséré, après l'article 6 sexies de l'ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, un article 6 septies ainsi rédigé :

« Art. 6 septies. - I. - Il est constitué, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Chacune de ces délégations compte trente-six membres.

« II. - Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes parlementaires et équilibrée des hommes et des femmes ainsi que des commissions permanentes.

« La délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de la législature pour la durée de celle-ci.

« La délégation du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel de cette assemblée.

« III. - Sans préjudice des compétences des commissions permanentes ou spéciales ni de celles des délégations pour l'Union européenne, les délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ont pour mission d'informer les assemblées de la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. En ce domaine, elles assurent le suivi de l'application des lois.

« En outre, les délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes peuvent être saisies sur les projets ou propositions de loi par :

« - le bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ;

« - une commission permanente ou spéciale, à son initiative ou sur demande de la délégation.

« Enfin, les délégations peuvent être saisies par la délégation pour l'Union européenne sur les textes soumis aux assemblées en application de l'article 88-4 de la Constitution.

« Elles demandent à entendre les ministres. Le Gouvernement leur communique les informations utiles et les documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

« IV. - Les délégations établissent, sur les questions dont elles sont saisies, des rapports comportant des recommandations qui sont déposés sur le bureau de l'assemblée dont elles relèvent et transmis aux commissions parlementaires compétentes, ainsi qu'aux délégations pour l'Union européenne. Ces rapports sont rendus publics.

« Elles établissent en outre, chaque année, un rapport public dressant le bilan de leur activité et comportant, le cas échéant, des propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation dans leurs domaines de compétence.

« V. - Chaque délégation organise la publicité de ses travaux dans les conditions définies par le règlement de chaque assemblée.

« La délégation de l'Assemblée nationale et celle du Sénat peuvent décider de tenir des réunions conjointes.

« VI. - Les délégations établissent leur règlement intérieur. »

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 12 juillet 1999. »

Annexe 4 – Photo des soutiens à la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, le jour de son adoption le 6 avril 2016. Photo prise sur les marches de l'Assemblée par Nicole, collaboratrice d'une députée GDR.

