

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 novembre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1) sur le projet de loi n° 93 (2006-2007) tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives et sur les propositions de loi :

*- n° 51 rectifiée (2004-2005) de Mme Valérie LÉTARD et plusieurs de ses collègues tendant à instaurer la **parité** dans les **fonctions exécutives municipales** et à faciliter l'exercice de ces **fonctions** ;*

*- n° 147 (2004-2005) de Mme Gisèle GAUTIER tendant à établir la **parité** entre les femmes et les hommes dans les **exécutifs des collectivités territoriales élues au scrutin de liste** ;*

*- n° 226 (2004-2005) de Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT et ses collègues du groupe communiste républicain et citoyen tendant à **appliquer la loi sur la parité** à l'ensemble des **élections municipales** ainsi qu'au sein des **exécutifs municipaux** ;*

.../...

Par Mme Catherine TROENDLE,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : Mme Gisèle Gautier, *présidente* ; Mme Paulette Brisepierre, M. Yvon Collin, Mme Annie David, M. Patrice Gélard, Mmes Gisèle Printz, Janine Rozier, *vice-présidents* ; M. Yannick Bodin, Mme Yolande Boyer, M. Jean-Guy Branger, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, M. David Assouline, Mmes Brigitte Bout, Claire-Lise Champion, Monique Cerisier-ben Guiga, M. Gérard Cornu, Mmes Isabelle Debré, Sylvie Desmarescaux, Muguette Dini, Josette Durrieu, M. Alain Gournac, Mmes Françoise Henneron, Christiane Hummel, Christiane Kammermann, Bariza Khiari, M. Serge Lagache, Mmes Elisabeth Lamure, Hélène Luc, M. Philippe Nachbar, Mme Anne-Marie Payet, M. Jacques Pelletier, Mmes Catherine Procaccia, Esther Sittler, Catherine Troendle, M. André Vallet.

- n° 269 (2004-2005) de M. Jean-Louis MASSON relative à l'**élection des conseillers généraux et remplaçant les cantons par des circonscriptions cantonales calquées sur les intercommunalités à fiscalité propre** ;

- n° 323 (2004-2005) de Mme Gisèle GAUTIER tendant à **accroître la place des femmes dans le collège électoral des sénateurs** ;

- n° 505 (2004-2005) de M. Jean-Louis MASSON tendant à **rétablir le scrutin proportionnel avec obligation de parité dans les départements élisant trois sénateurs** ;

- n° 88 (2005-2006) de M. Jean-Louis MASSON introduisant une **obligation de candidature préalable et le respect d'un seuil de parité pour les élections municipales dans les communes de moins de 3.500 habitants** ;

- n° 136 (2005-2006) de M. Jean-Louis MASSON relative aux **communes de plus de 3.500 habitants et tendant à instaurer une obligation de parité pour l'élection des adjoints au maire, à organiser la désignation des délégués dans les intercommunalités à fiscalité propre selon une représentation proportionnelle avec obligation de parité, à assurer la représentation des listes minoritaires dès le premier tour des élections municipales et à clarifier les choix au second tour** ;

- n° 153 (2005-2006) de Mme Mugnette DINI visant à **renforcer la parité dans les élections municipales, cantonales, législatives, sénatoriales et dans les exécutifs locaux et établissements publics de coopération intercommunale** ;

- n° 169 (2005-2006) de M. Jean-Louis MASSON tendant à **instaurer une obligation minimale de parité pour l'élection des sénateurs dans les départements où le scrutin majoritaire est appliqué** ;

- n° 207 (2005-2006) de M. Jean-Louis MASSON tendant à **instaurer des pénalités financières réellement dissuasives à l'encontre des partis politiques ne respectant pas l'article 4 de la Constitution en ce qui concerne l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux** ;

- n° 326 (2005-2006) de M. Jean-Louis MASSON tendant à **favoriser les progrès de la parité lors des élections législatives et des élections sénatoriales au scrutin majoritaire** ;

- n° 374 (2005-2006) de M. Jean-Louis MASSON tendant à **instaurer une obligation de parité pour l'élection des vice-présidents de conseils régionaux, à assurer la représentation des listes minoritaires dès le premier tour des élections régionales et à clarifier les choix au second tour** ;

- et n° 44 (2006-2007) de M. Jean-Louis MASSON tendant à **renforcer la parité entre les hommes et les femmes dans la vie politique en reprenant les orientations évoquées par le Président de la République en janvier et septembre 2006**.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. LA LOI DU 6 JUIN 2000 A PERMIS DE RÉELLES AVANCÉES EN FAVEUR DE LA PARITÉ, MAIS LAISSE SUBSISTER DES INSUFFISANCES	7
A. LE DISPOSITIF JURIDIQUE ACTUELLEMENT APPLIQUÉ EN FAVEUR DE LA PARITÉ : UN RÉGIME POUR L'ESSENTIEL ISSU DE LA LOI DU 6 JUIN 2000, RENDUE POSSIBLE PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE 1999	7
1. <i>Un préalable : la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999</i>	7
a) La modification de l'article 3 de la Constitution	8
b) La modification de l'article 4 de la Constitution.....	9
2. <i>Le régime électoral issu de la loi du 6 juin 2000</i>	9
a) Les scrutins de liste à deux tours : élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants et élections régionales.....	10
b) Les scrutins de liste à un tour : élections sénatoriales à la proportionnelle et élections européennes	11
c) Une modulation de l'aide publique aux partis politiques en fonction des candidatures présentées aux élections législatives	11
B. LE BILAN CONTRASTÉ DE L'APPLICATION DE LA LOI DU 6 JUIN 2000	13
1. <i>La parité en politique : comparaisons internationales</i>	13
a) Au niveau parlementaire : la position médiocre de la France	13
b) Au niveau local : la première place française pour la représentation féminine dans les assemblées municipales.....	15
2. <i>Les élections à la représentation proportionnelle : une avancée réelle</i>	16
a) Les élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus	17
b) Les élections régionales.....	18
c) Les élections sénatoriales à la représentation proportionnelle	21
d) Les élections européennes	24
3. <i>Les élections au scrutin majoritaire : un quasi immobilisme</i>	25
a) Les élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants.....	25
b) Les élections cantonales	26
c) Les élections législatives	27
d) Les élections sénatoriales au scrutin majoritaire	31
4. <i>Les exécutifs locaux, encore un bastion masculin</i>	31
a) Dans les communes et structures intercommunales	32
b) Dans les conseils généraux	35
c) Dans les conseils régionaux	36

II. DES PROPOSITIONS MULTIPLES ONT ÉTÉ AVANCÉES POUR FAIRE PROGRESSER LA PLACE DES FEMMES EN POLITIQUE	39
A. LES ÉLECTIONS AU SCRUTIN DE LISTE	43
1. <i>Les élections municipales</i>	43
a) Dans les communes de plus de 3 500 habitants	43
(1) Une alternance stricte entre les sexes dans la composition des listes	43
(2) Les propositions de modification du mode de scrutin	44
b) Dans les communes de moins de 3 500 habitants	44
(1) Une alternance stricte entre les sexes dans la composition des listes sans modification du mode de scrutin	45
(2) Une proportion minimum de femmes au sein des listes	45
(3) Un abaissement de 3 500 à 2 500 habitants du seuil d'application du scrutin de liste avec obligation de parité	46
(4) L'application à toutes les communes du scrutin de liste avec obligation de parité	47
2. <i>Les élections régionales</i>	48
B. LES ÉLECTIONS AU SCRUTIN UNINOMINAL	48
1. <i>Les élections cantonales</i>	48
a) Le « ticket paritaire » : l'institution d'un suppléant de sexe différent	48
b) La combinaison d'un scrutin de liste et d'un scrutin uninominal avec « ticket paritaire »	50
c) La proposition d'un « ticket paritaire » avec choix par l'électeur du titulaire et du suppléant	51
d) La proposition de mise en place d'un scrutin de liste avec obligation de parité	52
2. <i>Les élections législatives</i>	52
a) Les propositions de modification du mode de scrutin	52
(1) Le « ticket paritaire » : l'institution d'un suppléant de sexe différent	52
(2) Le « ticket paritaire » avec choix par l'électeur du titulaire et du suppléant	53
(3) L'introduction d'une dose de représentation proportionnelle	53
(4) La combinaison d'un scrutin de liste et d'un scrutin majoritaire	54
b) L'alourdissement des pénalités financières et la mise en place d'un bonus financier	55
(1) L'alourdissement des pénalités financières existantes	55
(2) La création d'un « bonus » proportionnel au nombre de femmes élues	57
C. LE CAS PARTICULIER DES ÉLECTIONS SÉNATORIALES	58
1. <i>Le rétablissement du scrutin proportionnel dans les départements élisant trois sénateurs</i>	59
2. <i>L'institution d'un « ticket paritaire » pour les élections sénatoriales au scrutin uninominal</i>	59
3. <i>La mise en place d'une obligation de parité pour la désignation des délégués supplémentaires appelés à participer au collège électoral sénatorial</i>	60
4. <i>L'élection du Sénat en même temps que celle des conseils régionaux</i>	60
D. LES FONCTIONS EXÉCUTIVES ET INTERCOMMUNALES	61
1. <i>Les exécutifs municipaux</i>	61
a) Pour les communes de plus de 3 500 habitants	61
(1) L'obligation de parité pour l'élection des adjoints	61
(2) L'obligation de parité pour l'attribution des délégations	62
b) Pour les communes de moins de 3 500 habitants	62
(1) L'obligation d'une parité stricte	62
(2) Une représentation des femmes au sein de l'exécutif proportionnelle à leur représentation au sein du conseil municipal	62
2. <i>Les exécutifs régionaux</i>	63
a) La parité au sein de la commission permanente	63
b) La parité au sein du bureau	63
c) La parité au sein de l'exécutif de l'Assemblée de Corse	64

3. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)	64
a) Au niveau de la désignation des délégués des communes	64
(1) La parité des délégués des communes de plus de 3 500 habitants dans les EPCI à fiscalité propre	64
(2) La parité des délégués des communes dans les autres EPCI	66
(3) L'idée d'une élection des conseillers communautaires en même temps que les conseillers municipaux ou au suffrage universel direct.....	67
b) Au niveau des exécutifs	68
E. LE STATUT DE L'ÉLU(E) ET LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS	68
1. Le statut de l'élu	68
a) Le dédommagement des frais de garde d'enfants ou d'assistance à des personnes dépendantes	69
b) La formation des élus	70
c) L'amélioration des conditions d'exercice du mandat, et notamment de l'indemnisation.....	70
d) Les mesures de nature à faciliter la réinsertion dans la vie professionnelle à l'issue du mandat	72
2. La limitation du cumul des mandats	73
a) La prise en compte des présidences d'EPCI dans le cadre de la limitation du cumul des mandats	73
b) L'institution d'une limitation du cumul des mandats dans le temps	73
III. LA DÉLÉGATION APPROUVE LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI TENDANT À PROMOUVOIR L'ÉGAL ACCÈS DES FEMMES ET DES HOMMES AUX MANDATS ÉLECTORAUX ET FONCTIONS ÉLECTIVES, TOUT EN RECOMMANDANT CERTAINES MESURES COMPLÉMENTAIRES TENDANT À AMÉLIORER LA PARITÉ EN POLITIQUE.....	75
A. LES ÉLECTIONS MUNICIPALES.....	75
1. Une alternance stricte entre candidats de l'un et l'autre sexe pour la composition des listes de candidats dans les communes de plus de 3 500 habitants	75
2. Un abaissement de 3 500 à 2 500 habitants du seuil d'application du scrutin de liste avec obligation de parité	76
B. LES ÉLECTIONS CANTONALES : L'INSTITUTION D'UN SUPPLÉANT DE SEXE DIFFÉRENT APPELÉ À REMPLACER LE TITULAIRE EN CAS DE VACANCE DU MANDAT	77
C. LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES.....	79
1. Un renforcement des pénalités financières applicables aux partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures	79
2. L'instauration de l'obligation pour un candidat aux élections législatives d'avoir un suppléant de sexe différent	79
D. LES FONCTIONS EXÉCUTIVES : L'INSTAURATION DE LA PARITÉ AU SEIN DES EXÉCUTIFS DES COMMUNES DE PLUS DE 3 500 HABITANTS ET DES RÉGIONS	80
E. LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS DANS LE TEMPS ET LE STATUT DE L'ÉLU	80
1. L'institution d'une limitation du cumul des mandats dans le temps	80
2. La mise en place de mesures tendant à faciliter l'exercice du mandat	81
F. LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES : INSTAURER LA PARITÉ À L'OCCASION D'UNE RÉFLEXION D'ENSEMBLE SUR LE MODE DE DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS DES COMMUNES	83

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION	85
EXAMEN EN DÉLÉGATION	87
ANNEXE 1 - LETTRES DE SAISINE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	95
ANNEXE 2 - COMPTES RENDUS DES AUDITIONS	101
CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE	201
CONTRIBUTION DE MMES HÉLÈNE LUC ET ANNIE DAVID, AU NOM DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN	203

Mesdames, Messieurs,

À l'occasion de ses vœux de début d'année, en janvier 2006, M. Jacques Chirac, Président de la République, a souhaité que soit franchie une « *étape nouvelle pour la parité* » entre les femmes et les hommes. À cette fin, il a proposé que soit instituée une obligation de parité dans les exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants, dans les exécutifs des conseils régionaux, ainsi que dans la désignation des délégués des communes au sein des structures intercommunales, et que soient considérablement renforcées, pour devenir véritablement dissuasives, les sanctions financières prévues à l'encontre des partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures aux élections législatives.

La présentation d'un projet de loi tendant à mettre en œuvre ces mesures a ensuite été annoncée lors de la journée internationale des femmes, le 8 mars 2006, par Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, puis à nouveau évoquée publiquement à deux reprises par le Président de la République, au cours de sa traditionnelle interview télévisée du 14 juillet et de son entretien radiophonique sur Europe 1, le 18 septembre 2006.

Le projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, déposé sur le bureau du Sénat le 28 novembre 2006, reprend les propositions formulées par le Président de la République, à l'exception de celles concernant les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ; il tend en outre à doter les conseillers généraux d'un suppléant de sexe différent, appelé à remplacer le titulaire en cas de décès de ce dernier.

La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, saisie au fond de ce projet de loi, a immédiatement souhaité recueillir l'avis de votre délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, en application des dispositions de l'article 6 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Elle avait également tenu à saisir votre délégation, dès le 8 février 2006, de dix propositions de loi concernant toutes le thème de la parité en politique, déposées par certain(e)s de nos collègues, appartenant à différents groupes politiques ¹.

¹ Le 22 novembre 2006, la commission des lois a en outre saisi la délégation de quatre autres propositions de loi déposées ultérieurement par notre collègue Jean-Louis Masson sur ce même sujet.

A la suite de cette saisine, votre délégation a entrepris, depuis le mois de mai 2006, un important cycle d'auditions et une réflexion d'ensemble sur ce thème. Au cours de 13 réunions, elle a entendu au total 29 personnes, dont notamment les représentants de la plupart des associations d'élus et des principales formations politiques, ainsi que deux ministres : Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, le 27 juin 2006, et M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, le 29 novembre 2006.

Par ailleurs, des représentants de votre délégation ont été reçus par M. Dominique de Villepin, Premier ministre, en association avec des représentants de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale, dans le cadre d'une réunion tenue à Matignon le 28 novembre 2006, au cours de laquelle le Premier ministre a présenté le projet de loi adopté le matin même en conseil des ministres, en présence de Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.

A l'issue de ses travaux, votre délégation constate que l'application de la loi sur la parité du 6 juin 2000 a permis de réelles avancées concernant la représentation des femmes en politique, tout en laissant subsister des insuffisances concernant en particulier les assemblées élues au scrutin uninominal, les exécutifs des collectivités territoriales et les structures intercommunales.

Outre les mesures figurant dans les propositions et le projet de loi dont la délégation a été saisie, de très nombreuses suggestions lui ont été présentées pour faire progresser la place des femmes en politique, concernant toutes les élections, nationales ou locales, et tous les niveaux de responsabilité.

Au vu d'un examen approfondi de l'ensemble de ces propositions, votre délégation vous propose d'approuver le projet de loi aujourd'hui soumis au Sénat, tout en vous présentant un certain nombre de recommandations complémentaires tendant à assurer une meilleure représentation des femmes en politique.

I. LA LOI DU 6 JUIN 2000 A PERMIS DE RÉELLES AVANCÉES EN FAVEUR DE LA PARITÉ, MAIS LAISSE SUBSISTER DES INSUFFISANCES

A. LE DISPOSITIF JURIDIQUE ACTUELLEMENT APPLIQUÉ EN FAVEUR DE LA PARITÉ : UN RÉGIME POUR L'ESSENTIEL ISSU DE LA LOI DU 6 JUIN 2000, RENDUE POSSIBLE PAR LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE 1999

Le droit en vigueur comporte d'ores et déjà un ensemble de dispositions contraignantes ou incitatives tendant à favoriser la parité en politique.

Rendues possibles par la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999, ces dispositions résultent pour l'essentiel de la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

1. Un préalable : la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999

Une révision de notre Constitution était un **préalable nécessaire à toute mesure législative comportant une distinction entre candidats en raison de leur sexe.**

En effet, le Conseil constitutionnel avait censuré à deux reprises de telles dispositions, considérant qu'elles étaient contraires aux principes constitutionnels résultant de l'article 3 de la Constitution et de l'article VI de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

Dans sa décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, le Conseil constitutionnel avait ainsi annulé une disposition prévoyant l'obligation pour les listes de candidats aux élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants de ne pas comporter plus de 75 % de personnes du même sexe.

Se référant à l'article 3 de la Constitution, relatif à l'universalisme du suffrage¹, et à l'article VI de la Déclaration de 1789, relatif au principe

¹ *Qui était alors ainsi rédigé :*

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

« Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

« Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

« Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. »

d'égalité¹, le Conseil constitutionnel avait considéré que « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes à valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux* ».

Il en avait déduit que « *la règle qui, pour l'établissement des listes soumises aux électeurs, comporte une distinction entre candidats en raison de leur sexe [était] contraire aux principes constitutionnels ci-dessus rappelés* ».

Le Conseil constitutionnel avait ensuite confirmé cette jurisprudence dans sa décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 en censurant une disposition prévoyant que « *chaque liste assure la parité entre candidats féminins et masculins* » aux élections régionales.

Devant le constat d'une présence encore très insuffisante des femmes au sein des institutions publiques, une révision constitutionnelle s'avérait donc indispensable pour autoriser l'adoption de mesures législatives contraignantes permettant une mise en œuvre effective du principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions électives.

A l'issue de débats longs et passionnés, le Parlement réuni en Congrès a finalement approuvé définitivement, le 28 juin 1999, la loi constitutionnelle relative à l'égalité entre les femmes et les hommes².

Fruit d'un compromis entre les rédactions proposées par le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat, le texte ainsi adopté modifiait à la fois l'article 3 et l'article 4 de la Constitution.

a) La modification de l'article 3 de la Constitution

L'article 3 de la Constitution, relatif à la souveraineté nationale et au suffrage universel, a été complété par une phrase ainsi rédigée : « ***La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives*** ».

Dans sa décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000, le Conseil constitutionnel a interprété cette rédaction comme ouvrant la **possibilité pour le législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant**, sous réserve de leur conciliation avec les autres règles et principes de valeur constitutionnelle.

¹ Aux termes duquel : « *Tous les citoyens étant égaux (aux yeux de la loi) sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* »

² Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999

Le Conseil a en effet considéré qu' « *il ressort des dispositions (...) de l'article 3 de la Constitution, éclairées par les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle (...) du 8 juillet 1999, que le constituant a entendu permettre au législateur d'instaurer tout dispositif tendant à rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ; qu'à cette fin, il est désormais loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant ; qu'il lui appartient toutefois d'assurer la conciliation entre les nouvelles dispositions constitutionnelles et les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant n'a pas entendu déroger* ».

b) La modification de l'article 4 de la Constitution

À l'initiative du Sénat, l'article 4 de la Constitution, relatif au rôle des partis politiques, a également été complété par la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999.

Ainsi, il précise désormais que **les partis et groupements politiques « contribuent à la mise en œuvre du principe [d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives] dans les conditions déterminées par la loi »**.

Dans sa décision précitée du 30 mai 2000, le Conseil constitutionnel a admis que cette disposition, combinée avec la nouvelle rédaction de l'article 3 de la Constitution, pouvait servir de fondement à une « *modulation de l'aide publique allouée aux partis et groupements politiques* » destinée à « *inciter ces partis et groupements à mettre en œuvre le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux* ».

2. Le régime électoral issu de la loi du 6 juin 2000

La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ensuite complétée par une loi organique spécifique à l'outre-mer¹, a constitué la première étape de la mise en œuvre concrète des principes énoncés par la révision constitutionnelle du 28 juin 1999.

Cette loi concerne essentiellement les élections au scrutin de liste, pour lesquelles elle a prévu des obligations de parité des candidatures au moment de la formation des listes. Elle a en outre institué un dispositif de sanctions financières applicables aux partis ne respectant pas la parité des candidatures aux élections législatives.

¹ Loi organique n° 2000-612 du 4 juillet 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membres des assemblées de province et du congrès de la Nouvelle-Calédonie, de l'assemblée de Polynésie française et de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna.

a) Les scrutins de liste à deux tours : élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants et élections régionales

Pour les élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants et les élections régionales, la **loi du 6 juin 2000** précitée a prévu l'application de la **parité par groupe de 6 candidats** :

- ♦ au sein de chaque groupe entier de 6 candidats dans l'ordre de présentation sur chaque liste, doit figurer un nombre égal de candidats de chaque sexe, quel que soit leur ordre dans la liste ;
- ♦ au sein de l'ensemble de chaque liste, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un.

Cependant, la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, qui a ultérieurement réformé le mode de scrutin des **élections régionales** en instituant notamment des sections départementales, a abandonné la parité par groupe de 6 candidats pour imposer une **stricte alternance d'un candidat de chaque sexe au sein de chaque section départementale** d'une liste de candidats, en application de l'article L. 346 du code électoral¹.

En revanche, la **parité des listes par groupe de 6 candidats s'applique toujours pour les élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants**, conformément à l'article L. 264 du code électoral.

Par ailleurs, il est à noter que le texte voté en 2000 par l'Assemblée nationale selon la procédure du « dernier mot », déféré au Conseil constitutionnel, prévoyait initialement l'abaissement de 3 500 à 2 500 habitants du seuil à partir duquel s'appliquerait le scrutin proportionnel avec obligation de parité des listes. Toutefois, cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision précitée du 30 mai 2000, a considéré qu'elle aurait privé de son fondement constitutionnel le dispositif de limitation du cumul des mandats prévu par l'article LO. 141 du code électoral, aux termes duquel « *le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, **conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants*** ». Dans sa décision n° 2000-427 DC du 30 mars 2000, le Conseil constitutionnel avait en effet précédemment jugé que l'existence d'un seuil de 3 500 habitants pour la détermination du mode de scrutin municipal conditionnait la constitutionnalité de ce dispositif prévu par la loi organique n° 2000-594 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux.

¹ L'obligation de stricte parité des listes s'applique désormais également pour les élections à l'Assemblée de Corse, dotée d'un statut particulier (cf. article L.370 du code électoral).

b) Les scrutins de liste à un tour : élections sénatoriales à la proportionnelle et élections européennes

Pour les **élections européennes**, ainsi que pour les **élections sénatoriales dans les départements où elles ont lieu à la proportionnelle**, la **loi du 6 juin 2000** a institué le principe d'une **stricte parité des listes avec alternance d'un candidat de chaque sexe** :

- ♦ chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe ;
- ♦ l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un.

La **loi du 11 avril 2003** précitée, qui a ultérieurement modifié le mode de scrutin applicable aux élections européennes en instituant 8 circonscriptions électorales, a maintenu le **principe d'une stricte alternance des candidats de chaque sexe**¹, appliqué au niveau de la liste de chaque circonscription.

S'agissant des **élections sénatoriales**, le **principe de la parité des listes n'a pas été remis en cause**², **mais son champ d'application a été modifié dans la mesure où la loi du 30 juillet 2003 a rétabli l'application du scrutin majoritaire dans les départements élisant trois sénateurs**, alors qu'en 2000 il avait été prévu que la représentation proportionnelle s'y appliquerait. Dans ces départements, la représentation proportionnelle a donc été mise en oeuvre lors des élections sénatoriales de septembre 2001, mais non plus lors de celles de septembre 2004.

c) Une modulation de l'aide publique aux partis politiques en fonction des candidatures présentées aux élections législatives

En ce qui concerne les élections législatives, qui se déroulent au scrutin majoritaire, la loi du 6 avril 2000 n'a pas prévu de mesures contraignantes imposant la parité comme pour les élections au scrutin de liste, mais seulement un **dispositif incitatif reposant sur une pénalisation financière des partis politiques ne respectant pas l'objectif de parité des candidatures**.

Il convient de rappeler qu'en application des articles 8 et 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, la dotation publique affectée au financement des partis et groupements politiques est divisée en deux fractions égales :

- ♦ une première fraction destinée aux partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections législatives ;
- ♦ et une seconde fraction spécifiquement destinée aux partis et groupements représentés au Parlement.

¹ Cf. article 9 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977.

² Cf. article L. 300 du code électoral.

La **première fraction** est attribuée aux partis et groupements politiques qui ont présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions lors du dernier renouvellement de l'Assemblée nationale¹, à l'exception des formations spécifiques de l'outre-mer². Elle est répartie proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de ces élections législatives par chacune des formations concernées.

La **seconde fraction** est **attribuée** aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction **proportionnellement au nombre de parlementaires** (députés et sénateurs) qui ont déclaré au Bureau de leur assemblée s'y être inscrits ou s'y rattacher.

Pour favoriser la représentation des femmes à l'Assemblée nationale, la loi du 6 juin 2000 précitée a institué une modulation de la première fraction en fonction de la proportion de candidats présentée par chaque parti : **lorsque, pour un parti ou groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors du dernier renouvellement de l'Assemblée nationale, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats**³, en application de l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988 précitée.

En application de ce dispositif, **plus un parti s'écarte de l'objectif de parité des candidatures aux élections législatives, plus le montant de l'aide qui lui est versée diminue et plus il est donc pénalisé financièrement.**

Ce dispositif a été institué pour favoriser la parité aux élections législatives ; en revanche, il est à souligner que **la loi du 6 juin 2000 n'a rien prévu pour favoriser la parité aux élections cantonales** qui se déroulent également au scrutin uninominal, alors même que les conseils généraux sont traditionnellement des « bastions masculins ».

Par ailleurs, au titre des dispositions diverses, la loi du 6 juin 2000 a rendu obligatoire la mention du sexe des candidats dans les déclarations de candidature aux élections cantonales, législatives et sénatoriales se déroulant au scrutin uninominal, ce qui permet d'établir des statistiques sexuées des candidatures.

¹ En application de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, à compter du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale, la première fraction ne sera attribuée qu'aux partis et groupements ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions.

² À compter du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale, ces formations ne pourront prétendre à la première fraction que si leurs candidats ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions où ils se sont présentés.

³ Toutefois, cette diminution n'est pas applicable aux formations spécifiques à l'outre-mer lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un.

Enfin, un rapport d'évaluation de la loi du 6 juin 2000 doit être présenté au Parlement tous les trois ans ; le premier rapport établi en application de cette loi a été présenté par le ministère de la parité et de l'égalité professionnelle en mars 2005.

Etait également prévue la présentation annuelle d'un rapport sur les actions entreprises en faveur de la parité politique, et plus particulièrement les campagnes institutionnelles visant à promouvoir la parité et le développement de la citoyenneté, mais ce rapport ne semble pas avoir été publié.

B. LE BILAN CONTRASTÉ DE L'APPLICATION DE LA LOI DU 6 JUIN 2000

1. La parité en politique : comparaisons internationales

a) Au niveau parlementaire : la position médiocre de la France

En France, les élections législatives ayant traditionnellement lieu au scrutin majoritaire uninominal sous la V^e République¹, les dispositions de la loi du 6 juin 2000 relatives à l'obligation de parité pour la constitution des listes n'ont pas vocation à s'appliquer, l'élection des députés étant soumise aux seules dispositions de cette loi relatives aux aides publiques aux partis politiques.

Sans doute cette situation explique-t-elle en partie la **médiocre position de la France**, dans les comparaisons internationales, **quant à la représentation des femmes dans les parlements nationaux**.

Ainsi, selon les statistiques établies par l'Union interparlementaire (UIP)², notre pays occupait, au 31 octobre 2006, le **84^e rang**, sur 135, avec **12,2 % de femmes à l'Assemblée nationale**, et 17,6 % au Sénat.

Le pays le mieux classé, avec 48,8 % de femmes dans sa chambre basse, est le Rwanda, suivi par la Suède, avec un taux de féminisation de son parlement de 47,3 %.

Il convient également de noter que la France se situe en dessous de la **moyenne mondiale de la proportion de femmes parlementaires**, toutes chambres confondues. En effet, cette moyenne s'établit, selon l'UIP, à **16,9 %**, alors que **la France ne compte que 14,2 % de femmes parmi l'ensemble de ses parlementaires**. Alors que la moyenne mondiale de femmes députées est de 17,0 %, la France n'en compte que 12,2 %. Notre pays ne se situe au dessus de la moyenne que pour la proportion des parlementaires membres d'une seconde chambre ou d'un Sénat : **17,6 % des sénateurs français sont des femmes, pour une moyenne mondiale de 16,0 %**.

¹ À l'exception des élections législatives de 1986.

² Ces statistiques reposent sur la place des femmes dans la chambre unique ou dans la chambre « basse » du Parlement de chaque État.

Le plus regrettable est sans doute que, **parmi les 25 États membres de l'Union européenne, 21 assurent une meilleure représentation politique des femmes que la France**, seuls la Hongrie (10,4 %) et Malte (9,2 %) étant plus mal situés.

Le tableau ci-après récapitule cette situation et montre que, comme l'a dit, au cours de son audition devant la délégation, notre collègue Valérie Létard, s'exprimant en qualité de vice-présidente de l'Union pour la démocratie française (UDF), **la France apparaît comme l'un des « mauvais élèves » de l'Europe** en matière de représentation des femmes en politique au sein du parlement :

**Les femmes dans les Parlements des 25 États membres de l'Union européenne
(au 31 octobre 2006)**

	Chambre unique ou basse (en %)	Deuxième chambre ou Sénat (en %)	Rang dans le classement de l'UIP
Suède	47,3	-	2 ^e
Finlande	38,0	-	4 ^e
Danemark	36,9	-	6 ^e
Pays-Bas	36,7	29,3	7 ^e
Espagne	36,0	23,2	8 ^e
Belgique	34,7	38,0	11 ^e
Autriche	32,2	27,4	14 ^e
Allemagne	31,8	18,8	15 ^e
Luxembourg	23,3	-	35 ^e
Lituanie	22,0	-	38 ^e
Portugal	21,3	-	42 ^e
Pologne	20,4	13,0	46 ^e
Slovaquie	20,0	-	49 ^e
Royaume-Uni	19,7	17,5	50 ^e
Lettonie	19,0	-	54 ^e
Estonie	18,8	-	55 ^e
Italie	17,3	13,7	59 ^e
République tchèque	15,5	14,8	65 ^e
Chypre	14,3	-	73 ^e
Irlande	13,3	16,7	78 ^e
Grèce	13,0	-	80 ^e
France	12,2	17,6	84 ^e
Slovénie	12,2	7,5	84 ^e
Hongrie	10,4	-	93 ^e
Malte	9,2	-	98 ^e

Source : Union interparlementaire.

b) *Au niveau local : la première place française pour la représentation féminine dans les assemblées municipales*

« *La représentation des élus locaux selon le sexe met en lumière des disparités considérables dans les différents pays de l'Union* », écrivent Élodie Guérin-Lavignotte et Éric Kerrouche¹ dans *Les élus locaux en Europe, un statut en mutation*². Toutefois, « *deux tendances se dessinent : d'une part, la sous-représentation des femmes au sein des assemblées locales, d'autre part, leur absence relative aux postes les plus importants, voire leur cantonnement à certains secteurs* ».

Europe : femmes conseillères municipales et maires en 2002

	Pourcentage de femmes	
	Conseillères municipales	Maires
Autriche	n.c.	1,7
Belgique	27,0	7,6
Chypre	19,8	3,0
Danemark	27,0	n.c.
Espagne*	24,0	10,7
Finlande	34,0	n.c.
France	47,5	11,0
Hongrie	9,1	13,0
Irlande	14,8	n.c.
Italie	16,7	6,6
Lettonie*	39,0	n.c.
Lituanie	21,4	5,0
Luxembourg	16,7	10,2
Malte	20,2	7,6
Norvège	34,0	15,0
Pologne	13,2	5,3
Portugal	n.c.	4,9
Royaume-Uni**	27,0	n.c.
Slovaquie	n.c.	16,9
Slovénie	12,2	4,2
Suède	42,0	n.c.
* Chiffres de 1999		
** Chiffre de 1998 ; il s'agit de la proportion d'élus locaux et non uniquement de conseillers municipaux.		

Source : Conseil de l'Europe (2002) et Local Government Management Board 1998

¹ M. Éric Kerrouche a été auditionné par la délégation le 25 octobre 2006.

² Les études de la Documentation française, mars 2006.

Pourtant, la situation de la France, comparée à celle des autres États membres de l'Union européenne, est bien meilleure au niveau local que celle de la représentation des femmes dans les parlements.

Seuls cinq États ont un taux de femmes élues municipales supérieur à 30 %. **La France arrive en première position, avec un taux de conseillères municipales de 47,5 % en 2002.** Elle est suivie par la Suède (42,0 %), la Lettonie (39 %), la Finlande et la Norvège (34,0 %). Les auteurs précités soulignent à la fois l'importance du taux de conseillères municipales en Suède, « *sans adoption de règle particulière* », et « *la spécificité de la situation française* », qui s'explique en partie, selon eux, par l'existence d'une législation contraignante.

Toutefois, notent également ces auteurs, « *cela ne signifie pas pour autant, à court terme, que les équilibres de pouvoir soient modifiés* » en France, compte tenu de ce que la proportion de femmes maires n'atteint que 11 % et qu'« *il existe un décalage entre le pourcentage de conseillères municipales et d'adjointes, ce qui démontre que les femmes ont été « rétrogradées » lors de la constitution des exécutifs* ».

Ils évoquent également le cas de la Finlande, où la part de femmes membres de l'exécutif local est passée de 20 % en 1992 à 45 % en 1996 : « *Cette progression est en grande partie imputable à la loi sur l'égalité entre hommes et femmes, votée en 1996* ». Ce texte dispose que « *toutes les institutions concernées doivent être composées d'au moins 40 % d'hommes et 40 % de femmes, ce qui explique la féminisation des exécutifs locaux* ». Et les auteurs de conclure : « *Les expériences française et finlandaise laissent donc supposer qu'une réussite de la parité passe par une mise en œuvre du principe au moment de l'élection, mais également après celle-ci, lorsque les postes sont distribués* ».

2. Les élections à la représentation proportionnelle : une avancée réelle

La révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 et la loi du 6 juin 2000 avaient été controversées. Au-delà de ces débats théoriques, les faits sont pourtant là. Les résultats aux différentes élections, quoique très inégaux et parfois même décevants, parlent d'eux-mêmes.

La loi sur la parité a débloqué une situation qui faisait de la politique un quasi monopole des hommes et qui, s'il avait fallu s'en remettre à l'évolution spontanée, n'était sans doute pas près de changer.

a) Les élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus

Le tableau ci-après retrace l'évolution du nombre de femmes conseillères municipales depuis 1947, toutes communes confondues :

La féminisation des conseils municipaux (toutes communes confondues)

Date de l'élection municipale	Nombre total de sièges	Nombre de femmes conseillères municipales	% de femmes conseillères municipales
1947	477 565	14 889	3,1
1953	479 648	13 832	2,9
1959	470 487	11 246	2,4
1965	470 714	11 145	2,4
1971	466 682	20 684	4,4
1977	459 743	38 304	8,3
1983	501 591	70 155	14,0
1989	503 070	86 549	17,2
1995	497 208	107 979	21,7
2001	474 020	156 393	33

Source : Ministère de l'intérieur (2001).

Si la **proportion de femmes siégeant au sein de l'ensemble des conseils municipaux** a été multipliée par dix entre 1947 et 2001, le mouvement de féminisation des conseils municipaux - dont on notera la régression au cours des premières années de la V^e République, 2,4 % en 1959 et 1965, après 3,1 % en 1947 et 2,9 % en 1953 - s'est accéléré à partir de 1983, avec 14,0 % de femmes, pour atteindre **un tiers aux dernières élections municipales de 2001**.

Cette proportion n'a pu être atteinte que grâce à la loi du 6 juin 2000, les femmes ne représentant que 21,7 % des conseillers municipaux lors des précédentes élections, en 1995.

Parmi les communes, seules celles de 3 500 habitants et plus, qui représentent environ 7 % des communes françaises, sont concernées par la loi du 6 juin 2000, même si les listes ne doivent pas obligatoirement être composées selon un principe d'alternance stricte entre les sexes, mais

présenter 50 % de candidats de chacun des deux sexes par tranche de six candidats.

En effet, dans les **communes de 3 500 habitants et plus**, la proportion de femmes élues au conseil municipal est passée de 22,7 % en 1989 à 25,7 % en 1995 puis à **47,4 % en 2001**. En revanche, dans les communes de moins de 3 500 habitants, pour lesquelles la loi du 6 juin 2000 ne s'applique pas, la part des femmes conseillers municipaux a certes progressé, mais nettement moins rapidement, passant de 21 % en 1995 à 30 % en 2001. **Le creusement de l'écart entre les deux catégories de communes - 4,7 points en 1995, mais 17,4 en 2001 - est manifestement imputable à l'obligation de parité des listes.**

Les disparités géographiques sont parfois sensibles. Ainsi, toutes communes confondues, si 41,3 % des conseillers municipaux sont des femmes en Île-de-France, 36,7 % en Provence-Alpes-Côte-d'Azur et 35 % en Rhône-Alpes, cette proportion s'établit à seulement 26,2 % dans les communes de la région Champagne-Ardenne et 26,1 % en Corse.

b) Les élections régionales

Grâce à l'application aux élections régionales de la loi du 6 juin 2000 puis de celle du 11 avril 2003, qui a institué l'obligation de parité stricte des listes, **les conseils régionaux sont les assemblées les plus féminisées de France.**

L'obligation d'alternance stricte entre hommes et femmes sur les listes a ainsi accru de plus de 20 points la proportion de conseillères régionales, passée de 27,5 % en 1998 à **47,6 % en 2004.**

Évolution de la part des femmes au sein des conseils régionaux entre 1998 et 2004

Élections 1998			Élections 2004			Variations
Total des conseillers régionaux	Femmes	% de femmes	Total des conseillers régionaux	Femmes	% de femmes	
1880	517	27,5	1880	895	47,6	+ 20,1

Source : Observatoire de la parité.

Les disparités régionales existent certes mais demeurent limitées, compte tenu de la quasi parité atteinte dans l'ensemble de la France lors de ces élections. La Martinique, avec 51,2 % de conseillères régionales, a l'assemblée régionale qui comporte le plus de femmes, suivie de la Bretagne (50,6 %) et du Nord-Pas-de-Calais (46,5 %). Le conseil régional le moins féminisé est celui de Poitou-Charentes, avec 43,6 % de femmes, soit 4 points de moins que la moyenne nationale.

Surtout, la loi du 6 juin 2000 a permis un accroissement parfois considérable de la part des femmes élues entre 1998 et 2004 dans certaines régions. Ainsi, si la proportion de conseillères régionales a augmenté de 6,5 points en Guyane, elle a connu une croissance supérieure à la hausse moyenne au niveau national - 20,1 points - dans quinze régions françaises, par exemple en Corse (+ 33,4 %) et en Martinique (+ 39,0 %).

Élections régionales 1998 et 2004, par région

Régions	Élections 1998			Élections 2004			Variations
	Total	Femmes	% de femmes	Total	Femmes	% de femmes	
Guyane	31	12	38,7	31	14	45,2	6,5
Languedoc-Roussillon	67	24	35,8	67	30	44,8	9,0
Île-de-France	209	77	36,8	209	101	48,3	11,5
Centre	77	22	28,6	77	34	44,2	15,6
Haute-Normandie	55	18	32,7	55	27	49,1	16,4
Nord-Pas-de-Calais	113	37	32,7	113	56	49,6	16,9
Limousin	43	12	27,9	43	20	46,5	18,6
Midi-Pyrénées	91	28	30,8	91	45	49,5	18,7
Auvergne	47	13	27,7	47	22	46,8	19,1
Bourgogne	57	15	26,3	57	26	45,6	19,3
Poitou-Charentes	55	13	23,6	55	24	43,6	20,0
Champagne-Ardenne	49	13	26,5	49	23	46,9	20,4
Rhône-Alpes	157	44	28,0	157	76	48,4	20,4
Pays de la Loire	93	26	28,0	93	45	48,4	20,4
Lorraine	73	19	26,0	73	34	46,6	20,6
Picardie	57	16	28,1	57	28	49,1	21,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	123	34	27,6	123	60	48,8	21,2
Aquitaine	85	21	24,7	85	39	45,9	21,2
Basse-Normandie	47	10	21,3	47	21	44,7	23,4
Alsace	47	11	23,4	47	23	48,9	25,5
Bretagne	83	19	22,9	83	42	50,6	27,7
Franche-Comté	43	7	16,3	43	19	44,2	27,9
Réunion	45	7	15,6	45	21	46,7	31,1
Guadeloupe	41	7	17,1	41	20	48,8	31,7
Corse	51	7	13,7	51	24	47,1	33,4
Martinique	41	5	12,2	41	21	51,2	39,0
Total	1880	517	27,5	1880	895	47,6	20,1

Source : Observatoire de la parité.

Ces disparités sont plus accentuées au niveau des sections départementales à l'intérieur de chaque région. Ainsi, alors que le conseil régional d'Aquitaine est féminisé à 45,9 %, le département du Lot-et-Garonne a élu 37,5 % de conseillères régionales et la Dordogne 38,5 %. De même, la Franche-Comté compte 44,2 % de conseillères régionales, mais le Territoire-de-Belfort n'en a élu que 25 %. Le Languedoc-Roussillon fournit un autre exemple de ce phénomène, qui met en évidence la moindre représentation des femmes dans les départements ruraux : alors que l'assemblée régionale compte 44,8 % de femmes, le département des Pyrénées-Orientales en a élu 36,4 % et la Lozère aucune.

Il convient de constater que **très peu de femmes ont été désignées comme têtes de liste** lors des élections régionales de 2004 : une femme sur 26 listes au PS, deux sur 25 à l'UMP, 4 sur 22 au Front national, 5 sur 19 à l'UDF, 3 sur 8 au PCF. Au total, sur les 251 listes présentes à ces élections, seules 45 étaient conduites par une femme, soit 17,9 %.

Têtes de liste aux élections régionales 2004, par nuance politique

Nuances politiques	Total	Femmes	% de femmes
EXG	24	12	50,0
COM	8	3	37,5
VEC	9	3	33,3
DIV	14	4	28,6
UDF	19	5	26,3
DVG	20	4	20,0
CPNT	10	2	20,0
FN	22	4	18,2
EXD	18	3	16,7
ECO	11	1	9,1
UMP	25	2	8,0
DVD	13	1	7,7
SOC	26	1	3,8
REG	10	0	0,0
RDG	4	0	0,0
Total	251	45	17,9

Source : Observatoire de la parité.

c) Les élections sénatoriales à la représentation proportionnelle

Le tableau ci-après présente l'évolution de la place des femmes parmi les sénateurs depuis 1947 :

Part des femmes dans la composition du Sénat de 1947 à 2006

Date	Nombre de sénatrices	Total	%
1947	22	314	7
1949	12	317	3,78
1952	9	317	2,84
1954	9	317	2,84
1956	9	317	2,84
1958	6	314	1,91
1960	5	307	1,63
1962	5	271	1,85
1964	5	273	1,83
1966	5	274	1,82
1968	5	283	1,77
1971	4	282	1,42
1974	7	283	2,47
1977	5	295	1,69
1980	7	304	2,3
1983	9	317	2,84
1986	9	319	2,82
1989	10	321	3,11
1992	16	321	4,98
1995	18	321	5,6
1998	17	321	5,3
2001*	34	321	10,6
2004	56	331	16,9
2006	58	331	17,5

* entrée en vigueur de la loi dite sur la parité, loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives : alternance stricte d'hommes et de femmes sur les listes des scrutins à la proportionnelle

Source : Ministère de l'intérieur.

On constate que les premières années de la V^e République ont été caractérisées, ici encore, par une dégradation relative de la représentation des femmes au Sénat, moins bonne que pendant la IV^e République, même si elle était déjà plus que médiocre. Cette situation a d'ailleurs duré, puisque ce n'est qu'à partir des élections de 1995 que la proportion de femmes dépasse les 5 %, pour atteindre 17,5 % en 2006.

Le Sénat, dont les membres sont élus pour un mandat de six ans et qui est désormais renouvelé par moitié tous les trois ans depuis les lois, organique et ordinaire, du 30 juillet 2003, est élu au scrutin proportionnel dans les départements élisant quatre sénateurs et plus, le scrutin majoritaire s'appliquant dans les départements qui élisent moins de quatre sénateurs. La loi du 10 juillet 2000 avait introduit le scrutin proportionnel avec obligation de parité dans les départements élisant trois sénateurs ou plus.

Lors des élections sénatoriales de septembre 1998, soit avant la révision constitutionnelle et la loi relatives à la parité, seules trois femmes, sur les 102 sièges à pourvoir, ont été élues (2,9 %), toutes au scrutin majoritaire.

En 2001, la parité étant devenue une obligation dans les départements où les sénateurs sont élus à la proportionnelle, 22 sénatrices ont été élues parmi les 102 sièges renouvelés (21,6 %), alors qu'il n'y avait que cinq sortantes (4,9 %). Sur ces 22 sénatrices, 20 ont été élues au scrutin proportionnel.

Le rapport établi par Mme Marie-Jo Zimmermann, rapporteure générale de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, sur les effets directs et indirects de la loi du 6 juin 2000, note qu'« *en rétablissant en 2003 le scrutin majoritaire sans obligation de parité dans les départements élisant trois sénateurs, les progrès constatés en 2004 sont, dans tous les domaines (parité, moyenne d'âge, renouvellement), moins importants que si le scrutin proportionnel avec obligation de parité avait été maintenu dans ces départements. On estime à 5 le nombre de sièges supplémentaires qui seraient revenus à des femmes* ». En effet, selon le rapport d'évaluation de la loi du 6 juin 2000, établi par le ministère de la parité et de l'égalité professionnelle, le 2 mars 2005, lorsque l'obligation de parité était applicable selon la législation alors en vigueur, « *de nombreux sortants et candidats ont présenté leur liste dans l'espoir d'éviter le double obstacle proportionnel et paritaire. Le scrutin de liste est ainsi devenu un scrutin de personnes, la première place étant souvent la seule qui soit éligible et la multiplication des listes modérées n'ayant pas d'autre raison que de mettre en valeur les têtes de liste. [...] En définitive, au lieu des 11 élues possibles, le scrutin s'est soldé par 6 élues* ».

Enfin, parmi les 128 nouveaux élus ou réélus à l'occasion des élections de septembre 2004, on comptait 31 femmes, soit 24,2 %, dont 29 ont été élues au scrutin proportionnel.

Femmes élues au Sénat depuis 1998 selon le mode de scrutin appliqué

	1998		2001		2004	
	Sièges	Femmes élues	Sièges	Femmes élues	Sièges	Femmes élues
Scrutin majoritaire	90	3	28	2	45	2
Scrutin proportionnel	12	0	74	20	83	29
Total	102	3	102	22	128*	31
		2,9 %		21,6 %		24,2 %

* La série C comprend 127 sièges, auxquels s'ajoutait un siège dans l'Orne (élection partielle).

Source : Ministère de l'intérieur.

Le tableau ci-après permet d'illustrer les progrès de la représentation des femmes au Sénat enregistrés grâce à l'obligation de parité, dans les seuls départements appliquant le scrutin proportionnel :

Proportion d'hommes et de femmes élus aux élections sénatoriales depuis 1989 dans les départements appliquant le scrutin proportionnel (en %)

	Élections	Hommes	Femmes
Série A	1989	100	0
	1998	100	0
Série B	1992	92,9	7,1
	2001	73,0	27,0
Série C	1995	85,2	14,8
	2004	65,1	34,9

Source : Observatoire de la parité.

Les élections sénatoriales de 2001 et 2004 se sont traduites par une augmentation d'environ 20 % du nombre de femmes élues dans les départements dans lesquels le scrutin proportionnel est appliqué.

Plusieurs personnes auditionnées par la délégation ont exprimé leurs inquiétudes quant à la perspective éventuelle de voir diminuer le nombre de femmes au Sénat, du fait du retour, en 2003, au scrutin majoritaire dans les départements élisant trois sénateurs, et ont souhaité le rétablissement de la représentation proportionnelle, avec obligation de parité, dans ces départements.

d) Les élections européennes

La France compte actuellement 78 députés parmi les 732 sièges du Parlement européen.

Les élections européennes, qui, en France, en application de la loi du 11 avril 2003, se déroulent désormais à la représentation proportionnelle, avec parité stricte des listes, dans le cadre de huit circonscriptions, entraînent dans le champ d'application de la loi du 6 juin 2000. En juin 2004, elles ont permis l'élection de **34 femmes, soit 43,6 % des députés français au Parlement européen.**

Cette proportion a légèrement augmenté par rapport à celle des précédentes élections de 1999, qui était de 40,2 %¹.

Cette faible hausse s'explique par le fait qu'à l'époque, les principales formations politiques avaient pris l'initiative, alors même qu'il n'existait pas de loi imposant la parité, de présenter des listes respectant globalement la représentation politique des sexes. On rappellera d'ailleurs que, lors des élections européennes de 1994, la liste du parti socialiste, dont le chef de file était M. Michel Rocard, était composée alternativement d'hommes et de femmes, et qu'elle avait été raillée à ce titre sous l'appellation de « liste chabada », comme l'a rappelé Mme Régine Saint-Criq, présidente de l'association « Parité », devant la délégation.

Du reste, la place des femmes parmi les députés européens français a toujours été relativement satisfaisante, notamment en comparaison avec la part des femmes parlementaires nationales.

**Évolution de la part des femmes élues au Parlement européen,
en France, depuis 1979**

	1979	1984	1989	1994	1999	2004
Nombre de députés européens français	81	81	81	87	87	78
... dont femmes	18	17	17	26	35	34
Pourcentage de femmes	22,2	21	21	29,9	40,2	43,6

Source : Observatoire de la parité

¹ Il y avait 35 femmes élues, mais la France était alors représentée par 87 députés européens.

La représentation des femmes parmi les députés européens français a néanmoins quasiment doublé en 25 ans, passant de 22,2 % en 1979 à 43,6 % en 2004. Le nombre de femmes françaises élues au Parlement européen a nettement augmenté en 1999, ce qui démontre aussi l'efficacité de mesures non contraignantes, dès lors que les partis politiques sont décidés à mettre en œuvre des mesures volontaristes de promotion de la femme.

L'application de la loi du 6 juin 2000 aux élections européennes a néanmoins permis à la France de rester parmi les États les mieux représentés par les femmes à l'assemblée de Strasbourg, alors même que la part de l'ensemble des femmes députées européennes a légèrement reculé, passant de 30,7 % en 1999 à 30,2 % en 2004.

La France occupait ainsi, au lendemain des élections¹, parmi les 25 États membres de l'Union européenne, la quatrième position pour la place des femmes au Parlement européen, après la Suède (57,9 %²), la Lituanie (46,2 %) et les Pays-Bas (44,4 %).

Au total, la loi du 6 juin 2000 s'est donc traduite par une indéniable amélioration de la représentation des femmes au sein des assemblées élues à la représentation proportionnelle.

3. Les élections au scrutin majoritaire : un quasi immobilisme

Au cours de son audition devant la délégation, Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a déploré la faiblesse des progrès enregistrés aux élections ayant lieu au scrutin uninominal. Mme Laurence Rossignol, secrétaire nationale aux droits des femmes et à la parité au Parti socialiste (PS), a même qualifié de « *mauvais* » les résultats constatés en matière de parité pour ces élections.

a) Les élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants

On le rappelle, l'obligation de parité imposée par la loi du 6 juin 2000 ne concerne pas les communes de moins de 3 500 habitants, qui représentent près de 34 000 communes sur les 36 500 que compte notre pays, soit environ 93 %, et dont les conseils municipaux sont élus au scrutin majoritaire avec possibilité de panachage.

Dans ces communes, la proportion de femmes élues au conseil municipal est passée de 21 % en 1995 à **30 % en 2001**, pour une moyenne,

¹ La composition du Parlement européen ayant en effet quelque peu changé depuis les élections, la France, avec 42,3 % de femmes, occupe désormais la cinquième position, derrière la Suède (57,9 %), le Luxembourg (50,0 %), les Pays-Bas (44,4 %) et la Slovénie (42,9 %).

² On notera que la loi sur la parité rendrait impossible ce type de résultat en France, chacun des deux sexes ne pouvant être représenté par plus de la moitié de l'ensemble des élus.

toutes communes confondues, de 33 %, et de 47,4 % dans les communes de 3 500 habitants et plus.

**Répartition par sexe des conseillers municipaux
des communes de moins de 3 500 habitants**

Nombre total de conseillers municipaux	Dont femmes	Pourcentage de femmes
388 667	116 847	30,06

Source : Ministère de l'intérieur (2001).

Le rapport précité de l'Observatoire de la parité évoque néanmoins un « *effet d'entraînement* » de la loi du 6 juin 2000 dans les communes de moins de 3 500 habitants, puisque l'augmentation de la part de conseillères municipales dans ces communes a été plus rapide entre 1995 et 2001 (+ 9 %) qu'entre 1989 et 1995 (+ 4,7 %).

b) Les élections cantonales

L'élection des conseils généraux, qui a lieu au scrutin majoritaire à deux tours, n'est pas soumise aux dispositions de la loi du 6 juin 2000. L'absence de contrainte paritaire - même indirecte telle que l'application de pénalités financières pour les élections législatives, ajoutée aux raisons structurelles qui font des élections cantonales des élections favorisant les « notables », bénéficiant, qui plus est, d'une certaine indépendance vis-à-vis des organes nationaux des partis politiques - a une conséquence immédiate sur leur composition : **les conseils généraux sont les assemblées élues les moins féminisées de France**, comme l'ont souligné plusieurs personnes auditionnées par la délégation, notamment Mme Marie-Jo Zimmermann, rapporteure générale de l'Observatoire de la parité et Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, présidente du conseil général de la Haute-Vienne, représentante de l'Assemblée des départements de France (ADF). Quant à notre collègue Dominique Voynet, qui s'exprimait au nom des « Verts », elle a déploré le « *sort masculin* » des conseils généraux.

À l'issue des dernières élections cantonales de mars 2004, seuls **10,9 % des conseillers généraux sont des femmes**. L'augmentation par rapport aux renouvellements précédents, quoique réelle - 0,73 % de femmes élues en 1958 dans les cantons métropolitains mais 10,98 % en 2004 - est très lente : il y avait 8,6 % de conseillères générales en 1998 et 9,8 % en 2001. Ainsi, s'agissant du renouvellement complet des mêmes départements, la progression est de 2,3 points. « *À ce rythme là, il faudra attendre plus de 70 ans pour arriver à des conseils généraux paritaires* », écrit Mme Marie-Jo Zimmermann dans son rapport précité. De surcroît, 18 départements n'ont élu aucune femme en 2004.

Élections cantonales de 1998 à 2004

Élections 1998			Élections 2001			Élections 2004			Variations
Total de conseillers généraux soumis à renouvellement	Femmes	% de femmes	Total de conseillers généraux soumis à renouvellement	Femmes	% de femmes	Total de conseillers généraux soumis à renouvellement	Femmes	% de femmes	
2045	175	8,6	1932	189	9,8	2034	222	10,9	+ 2,3

Source : Observatoire de la parité.

À l'issue du renouvellement de 2004, les femmes composent au moins 20 % des effectifs des conseils généraux dans seulement six départements : le Finistère (27,8 %), le Territoire-de-Belfort et les Hauts-de-Seine (26,7 %), la Sarthe (26,0 %), le Rhône (20,4 %) et les Landes (20,0 %). Dix-huit départements ne comptaient qu'une seule conseillère générale et deux n'en avaient aucune, la Haute-Corse et l'Ardèche¹.

Quelques départements ont néanmoins connu une progression sensible du nombre de leurs conseillères générales, tels que les Landes (+ 10 points), la Haute-Saône (+ 9,4) ou encore le Finistère (+ 9,3).

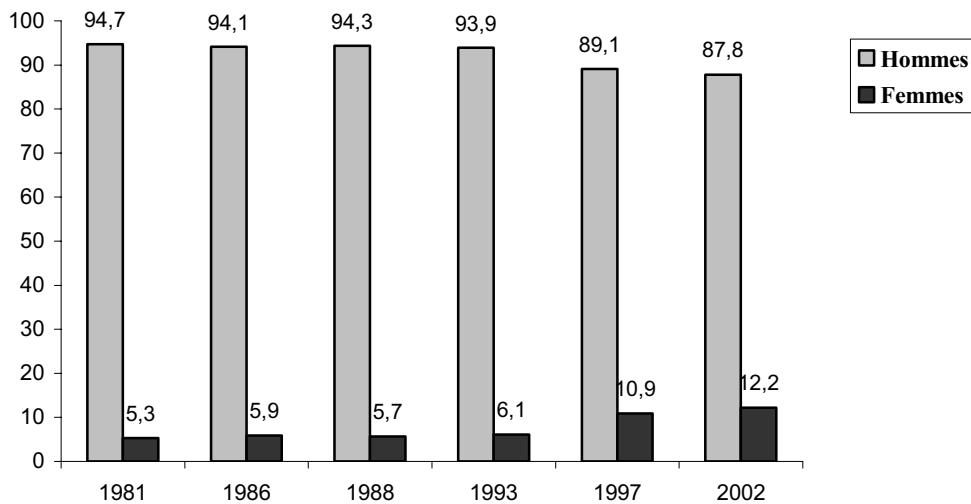
c) Les élections législatives

L'obligation de parité des listes ne s'impose pas aux élections législatives puisque celles-ci ont lieu au scrutin majoritaire. La loi du 6 juin 2000 prévoit en revanche de pénaliser financièrement les partis et groupements politiques en réduisant la dotation publique de ceux qui n'auraient pas présenté 50 % de candidats de chaque sexe.

Les élections législatives ne sont donc qu'indirectement astreintes à la parité. Et les résultats sont révélateurs.

¹ Ce n'est plus vrai aujourd'hui, le département de la Haute-Corse comptant une conseillère générale depuis 2005.

**Evolution respective des parts de députés hommes et femmes
depuis 1981 (en %)**



Source : Observatoire de la parité

Les élections législatives de 2002 ont donné lieu à l'élection de 71 femmes, soit **12,3 % des députés**, seulement huit de plus qu'en 1997, quand les femmes représentaient 10,9 % des effectifs de l'Assemblée nationale, avant que la loi n'impose la parité.

Les résultats obtenus lors de ces élections législatives montrent bien qu'une évolution spontanée - encore ne l'était-elle pas complètement du fait du **système de pénalités financières** - n'ont pas permis d'aboutir à une meilleure représentation politique des femmes.

Il convient en effet de rappeler que la loi du 6 juin 2000 a prévu un dispositif de pénalités financières pour les partis politiques qui ne respectent pas la parité des candidatures présentées lors des élections législatives.

Les limites de ce système sont connues, puisqu'il conduit notamment les partis à réaliser un **arbitrage malsain** entre la proportion de femmes investies candidates et la perte financière qu'ils peuvent supporter au titre de l'aide publique reçue.

Ainsi, le rapport précité de Mme Marie-Jo Zimmermann note que, « lors des élections législatives de juin 2002, où la loi du 6 juin 2000 s'est appliquée pour la première fois, les partis politiques ont visiblement préféré recevoir moins d'argent de l'État plutôt que d'investir suffisamment de femmes candidates », la proportion de candidates étant de 38,9 %, toutes formations politiques confondues. **L'objectif dissuasif des pénalités financières n'a donc été que faiblement atteint**, même si la proportion de

femmes parmi les candidats a progressé de 16,5 points depuis les précédentes élections législatives, où elle s'établissait à 22,5 %.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire nationale aux droits des femmes et à la parité au PS, a estimé, au cours de son audition, que les pénalités financières n'étaient pas efficaces, et a déploré que les partis politiques « *achètent le droit de ne pas respecter l'obligation de parité* ». Toutefois, Mme Naïma Charaï, conseillère régionale d'Aquitaine et représentante de l'Association des régions de France (ARF), a jugé quant à elle que les pénalités financières avaient accéléré l'évolution des mentalités dans un sens favorable à la parité.

Le **montant total des pénalités financières** sur la première fraction de l'aide publique de l'État aux partis et groupements politiques **pour non-respect de la parité s'est établi à 7,04 millions d'euros en 2004**, dont près de 33 700 euros pour les partis et groupements ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer.

Quatre formations politiques représentent à elles seules 95,7 % du montant des pénalités appliquées aux partis et groupements ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions en métropole, soit 6,71 millions d'euros :

Montant des pénalités au titre de la parité en 2004 pour quatre partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (en métropole) (en euros)

Formations politiques	Montant de la fraction I hors pénalités	Montant des pénalités	% du total des pénalités
UMP	14 053 512,65	4 264 738,19	60,8
Association PS/PRG	10 719 768,81	1 651 806,32	23,6
UDF	2 217 047,46	667 076,76	9,5
PCF	2 008 928,35	124 139,10	1,8
TOTAL	28 999 257,27	6 707 760,37	95,7

Source : Ministère de la cohésion sociale et de la parité

Ces quatre formations politiques ont préféré renoncer à 6,7 millions d'euros plutôt que de présenter davantage de candidatures féminines aux élections législatives qui ont eu lieu en 2002.

Ces chiffres montrent que **plus un parti politique a d'élus, moins il respecte l'obligation de présenter des candidatures paritaires aux élections législatives** : le « risque » financier que représentent les pénalités financières est parfaitement connu et assumé. Ce risque a d'ailleurs moins de conséquences pour les partis politiques ayant beaucoup d'élus, qui sont mieux dotés au niveau de la seconde fraction.

D'importantes disparités géographiques ont pu être constatées en termes d'investiture de candidates. Si la moyenne s'est établie à 38,9 %, la proportion de femmes candidates était de 20,4 % en Corse et de 30,1 % en Alsace, mais de 42,1 % en Champagne-Ardenne, 42,2 % en Poitou-Charentes et 46,1 % dans le Nord-Pas-de-Calais, soit un rapport supérieur à deux entre les extrêmes.

Il existe également d'importantes disparités en termes de candidatures féminines entre les partis politiques.

D'une manière générale, la parité des candidatures a été d'autant mieux respectée que le nombre d'élus qui, du fait des contraintes qui sont celles du scrutin majoritaire, pouvait être raisonnablement espéré par les partis était faible.

Les formations politiques non représentées à l'Assemblée nationale ont généralement respecté la parité, d'une part, pour d'évidentes raisons financières mais aussi, d'autre part, pour donner l'image du respect de la loi et de la « modernité ».

En revanche, les partis ayant une représentation parlementaire ont nettement moins respecté l'objectif de parité, la proportion de femmes parmi les candidats au premier tour variant entre un minimum de 19,9 % pour l'UMP et un maximum légèrement inférieur à 44 % au PCF. Ces partis peuvent par ailleurs bénéficier de la deuxième fraction de la dotation publique, contrairement aux formations politiques non représentées au Parlement.

**Candidatures féminines aux élections législatives de 2002
présentées par les formations représentées à l'Assemblée nationale**

	Candidats hommes	Candidats femmes	Pourcentage de candidates
Union pour un mouvement populaire	466	114	19,7
Association Parti socialiste/Parti radical de gauche	350	185	34,6
Union pour la démocratie française	181	45	19,9
Parti communiste français	277	216	43,8
Rassemblement pour la France	68	17	20,0
Mouvement Républicain et Citoyen	224	181	44,7
Mouvement pour la France	159	138	46,5
Les Verts	234	227	49,2

Source : Ministère de l'intérieur.

De surcroît, ces partis présentent un décalage sensible entre le nombre de candidates et le nombre d'élues, les candidatures féminines étant plus fréquemment présentées dans des circonscriptions considérées comme difficilement « gagnables ».

d) Les élections sénatoriales au scrutin majoritaire

Alors que la loi du 6 juin 2000 a eu un réel impact sur la présence des femmes au Palais du Luxembourg en ce qui concerne les départements où les sénateurs sont élus au scrutin proportionnel avec obligation de parité des listes, la situation en la matière demeure inchangée avec l'application du scrutin majoritaire, c'est-à-dire actuellement dans les départements qui élisent moins de quatre sénateurs.

Proportion d'hommes et de femmes élus aux élections sénatoriales depuis 1989 dans les départements appliquant le scrutin majoritaire (en %)

	Élections	Hommes	Femmes
Série A	1989	97,8	2,2
	1998	96,7	3,3
Série B	1992	95,9	4,1
	2001	92,9	7,1
Série C	1995*	95,2	4,8
	2004	95,6	4,4

* Dans le Val-d'Oise, les élections sénatoriales avaient lieu à la représentation proportionnelle.

Source : Observatoire de la parité.

Certes, lors des élections de 1998, les trois seules femmes élues sénatrices l'ont été au scrutin majoritaire, mais plus de 88 % des sièges à pourvoir l'étaient dans les départements appliquant ce mode de scrutin, et la parité n'était pas encore une obligation dans les autres départements.

En revanche, sur les 22 femmes élues au Sénat en 2001, seules deux l'ont été au scrutin majoritaire (9,1 %), et 2 sur 31 en 2004 (6,5 %).

4. Les exécutifs locaux, encore un bastion masculin

La loi du 6 juin 2000 n'a pas connu le prolongement qui aurait dû être le sien au niveau des exécutifs locaux, l'exercice des responsabilités demeurant concentré entre les mains des hommes, y compris dans les collectivités administrées par des assemblées où les femmes sont représentées de façon quasi paritaire.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a ainsi regretté, devant la délégation, que les femmes, parce qu'elles

sont encore trop peu nombreuses dans les exécutifs locaux, n'aient pas encore investi les véritables lieux de pouvoir. M. Eric Kerrouche, chercheur au Centre d'étude et de recherche sur la vie locale (CERVVL), a, quant à lui, estimé que la faible présence actuelle des femmes au sein des exécutifs constituait « *une possibilité d'échappatoire* » à la loi du 6 juin 2000.

Il est vrai, toutefois, que cet état de fait n'est pas propre à la politique. Dans de très nombreuses professions majoritairement féminines, les fonctions d'encadrement restent exercées par des hommes, dans l'éducation nationale ou la magistrature par exemple¹.

a) Dans les communes et structures intercommunales

La proportion de **femmes maires**, toutes communes confondues, est passée de 7,5 % en 1995 à **10,9 % en 2001**.

La représentation des femmes dans les exécutifs municipaux est toutefois assurée de façon paradoxale, puisqu'il n'y a **pas de corrélation entre la féminisation des conseils municipaux et celle des mandats de maire**. En effet, alors que les conseillères municipales sont plus nombreuses dans les communes de 3 500 habitants et plus que dans les autres, les premières étant soumises à l'obligation légale de parité des listes contrairement aux secondes, **les communes de moins de 3 500 habitants sont plus fréquemment dirigées par une femme** - 11,2 % en 2001, contre 7,8 % en 1995 - **que les communes de 3 500 habitants et plus** - 6,7 % en 2001, contre 4,4 % en 1995. Au cours de son audition, notre collègue Gérard Dériot, président du conseil général de l'Allier et représentant de l'ADF, a illustré ce phénomène : élu d'un département rural comprenant 320 communes, il a constaté que, depuis 1977, le nombre de femmes maires était passé de 6 à 38, soit de 2 % à 12 % de l'ensemble des maires de l'Allier.

Il convient de noter que, selon des statistiques récentes communiquées par le ministère de l'intérieur à la délégation, les femmes représenteraient actuellement **11,9 % des maires dans les communes de moins de 3 500 habitants** et **7,6 % dans les communes de 3 500 habitants et plus**. M. Bruno Bourg-Broc, maire de Châlons-en-Champagne et président de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), a rappelé, devant la délégation, qu'il existait en France 231 villes moyennes, comptant entre 20 000 et 100 000 habitants, dont seulement 15 ont une femme pour maire, soit 6,5 %, en dessous de la moyenne nationale.

Le rapport précité de l'Observatoire de la parité avance deux éléments pour expliquer ce phénomène :

¹ Sur ce point, on se reportera au rapport d'information n° 263 (2003-2004) sur la mixité dans la France d'aujourd'hui, présenté par Mme Gisèle Gautier, au nom de la délégation aux droits des femmes.

- « *la faible augmentation de la proportion de femmes maires peut être mise en relation avec le faible pourcentage de femmes têtes de liste lors de ces élections municipales* » ;

- « *contrairement au pourcentage de conseillères municipales, le pourcentage de femmes élues maires ne semble pas relever des conséquences de la loi du 6 juin 2000* » : en effet, « *l'enjeu de pouvoir de la fonction de maire paraît moins important dans une petite commune que dans une grande métropole* », même si, dans les communes de 3 500 habitants et plus, plus les communes sont grandes et plus la proportion de femmes maires est importante. Cette proportion est en effet de 6,2 % dans les communes de 3 500 à 8 999 habitants, 7,1 % dans les communes de 9 000 à 29 999 habitants, 8,2 % dans les communes de 30 000 à 99 999 habitants et 11,1 % dans les communes de 100 000 habitants et plus, comme l'a noté devant la délégation notre collègue Fabienne Keller, maire de Strasbourg et membre du bureau de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF). L'Observatoire de la parité note que « *cette apparente distorsion trouve son explication dans la différence de proportion du nombre de communes de moins de 3 500 habitants (33 971 en 2001) par rapport à celle de 3 500 et plus (2 587 en 2001), dont 36 communes de plus de 100 000 habitants* ».

Le rapport précité d'évaluation de la loi du 6 juin 2000, du 2 mars 2005, note que, « *en ce qui concerne les fonctions d'adjoints au maire, il n'existe pas encore de statistiques nationales. D'après l'échantillon fourni par le ministère de l'intérieur, la proportion de femmes est beaucoup plus importante que parmi les maires, mais généralement inférieure à ce qu'elle aurait été si les adjoints avaient été désignés en suivant l'ordre de classement des candidats et candidates sur les listes* ». Quant à Mme Marie-Pierre Badré, présidente de l'Association Parité 50/50, elle a estimé, au cours de son audition par la délégation, que la faible place des femmes parmi les adjoints au maire constituait un « *point noir* » de la parité en France.

Toutefois, le ministère de l'intérieur a indiqué à la délégation que, **dans les communes de moins de 3 500 habitants, 18 746 des 78 457 adjoints au maire sont des femmes, soit 23,9 %.**

Dans les **communes de 3 500 habitants et plus**, alors que les femmes représentent près de la moitié (47,4 %) des conseillers municipaux, elles ne sont que **36,8 % à occuper la fonction d'adjoint au maire**, pour une proportion de maires de 7,6 % (selon les chiffres communiqués par le ministère de l'intérieur). Si la part de conseillères municipales est globalement homogène selon la taille de ces communes (47,2 % dans les communes de 9 000 à 29 999 habitants et 48,0 % dans celles de 3 500 à 8 999 habitants), quelques différences peuvent être relevées pour les fonctions d'adjoint au maire, qui sont plus féminisées dans les moins peuplées de cette catégorie de communes (39,6 % dans les communes de 3 500 à 8 999 habitants et 36,2 % dans celles de 30 000 habitants et plus), ainsi que pour les fonctions de maire, plus fréquemment exercées par une femme, on l'a vu, dans les communes de

9 000 à 29 999 habitants - 8,8 % - que dans celles de 3 500 à 8 999 habitants - 6,9 % .

La représentation des femmes dans les conseils municipaux

	Nombre de maires	Nombre de femmes maires	% femmes	Nombre d'adjoints	Nombre de femmes adjoints	% femmes	Nombre de conseillers municipaux	Nombre de femmes conseillers municipaux	% femmes
30.000 hab. et +	245	21	8,6	10 210	3 691	36,2	46 632	22 096	47,4
9.000 à 29.999 hab.	753	66	8,8	5 713	2 100	36,8	24 594	11 619	47,2
3.500 à 8.999 hab.	1 673	116	6,9	2 543	1 008	39,6	11 932	5 727	48,0
Total 3.500 hab. et +	2 671	203	7,6	18 466	6 799	36,8	83 158	39 442	47,4

Source : Ministère de l'intérieur (juillet 2006).

La féminisation des conseils municipaux - quasi parité dans les communes de 3 500 habitants et plus, et meilleure représentation des femmes dans les autres - **est restée quasiment sans effets sur la composition des structures intercommunales**, qui demeurent une « affaire d'hommes », selon l'expression du rapport précité de l'Observatoire de la parité.

Bien que M. Michel Guégan, vice-président de l'Association des communautés de France (ADCF), ait affirmé, devant la délégation, l'attachement de l'ADCF à la parité entre femmes et hommes dans les intercommunalités, tant au niveau des conseils communautaires qu'à celui des exécutifs, M. Emmanuel Duru, responsable du service juridique de l'association, a souligné le retard de la parité, tout particulièrement au niveau des présidences de communautés.

Il est vrai que, comme l'a expliqué M. Michel Guégan, les conseillers municipaux désignent les conseillers communautaires et que, par conséquent, s'agissant en particulier des communes de moins de 3 500 habitants, où le scrutin majoritaire sans obligation de parité est en vigueur pour les élections municipales, la féminisation des EPCI dépend de la volonté des conseils municipaux.

Femmes présidentes de communautés en 2004

	moins de 5 000 habitants	de 10 à 15 000 habitants	de 5 à 10 000 habitants	de 15 à 20 000 habitants	de 20 à 50 000 habitants	de 50 à 100 000 habitants	de 100 à 200 000 habitants	plus de 200 000 habitants	Total
Ensemble des communautés	753	347	740	176	259	104	54	31	2 464
Présidence féminine	50	18	44	4	14	4	1	1	136
Soit	6,6 %	5,2 %	5,9 %	2,3 %	5,4 %	3,8 %	1,9 %	3,2 %	5,5 %

Source : Assemblée des communautés de France - Mars 2005

Alors qu'il existait 2 464 communautés en 2005, contre environ 2 000 en 2001, seules **136 sont présidées par une femme, soit 5,5 %**, contre 108 en 2001, soit 5,4 %.

On constate également une corrélation entre la taille de la communauté et l'exercice de la présidence par une femme, les communautés représentant moins de 5 000 habitants étant plus souvent présidées par une femme (6,6 %) que les plus grandes (3,2 % pour les communautés représentant plus de 200 000 habitants).

Aucune région ne compte plus de 10 % de femmes à la présidence d'une communauté. Dans une note de l'Observatoire de l'intercommunalité de l'ADCF de mars 2005, intitulée *L'intercommunalité au féminin*, on peut lire que : « le cas de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) est significatif. En 2001, elle était la 4^e région la plus féminine. A cette époque, l'intercommunalité accusait dans cette région un certain retard, tout particulièrement dans les secteurs les plus denses et urbanisés. Depuis, la région a comblé en grande partie son retard et a enregistré une forte progression de l'intercommunalité urbaine... et une forte baisse de la présence féminine. Elle est aujourd'hui en 16^e position ».

En revanche, l'Observatoire de l'intercommunalité ne dispose pas de l'information nécessaire pour établir des statistiques sur la présence des femmes au sein des conseils communautaires. En effet, il n'existe pas de liste exhaustive de l'ensemble des délégués des communes, sur le plan national.

La délégation ne peut que regretter cette lacune statistique concernant la présence des femmes dans les assemblées délibérantes des structures intercommunales.

b) Dans les conseils généraux

Le conseil général étant le « maillon faible » de la représentation politique des femmes, il n'est guère étonnant que cette situation se retrouve au niveau de l'exécutif des assemblées départementales. Compte tenu du faible nombre de femmes conseillères générales, il n'est de toute façon pas possible, pour le moment, d'y instituer la parité au niveau des exécutifs.

La féminisation des exécutifs des conseils généraux est encore plus faible que celle des conseils municipaux.

La représentation des femmes dans les conseils généraux

Nombre de présidents	Nombre de femmes présidents	% femmes	Nombre de vice-présidents	Nombre de femmes vice-présidents	% femmes	Nombre de conseillers généraux	Nombre de femmes conseillers généraux	% femmes
99	3	3,0	1 066	129	12,1	4 015	415	10,3

Source : Ministère de l'intérieur (juillet 2006).

Les femmes, qui représentent 10,3 % de l'ensemble des conseillers généraux, sont, au sein de ces assemblées, 12,1 % à exercer la fonction de vice-présidente.

Sur les 99 départements français, seuls trois sont présidés par une femme : le Calvados (Mme Anne d'Ornano), la Haute-Vienne (Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont¹) et la Réunion (Mme Nassimah Dindar).

41 départements comptent une part de femmes vice-présidentes supérieure à la moyenne de 12,1 %. Le Territoire-de-Belfort est le département dont l'exécutif est le plus féminisé (50,0 %), suivi du Finistère (41,7 %) et de l'Eure (40,0 %). 27 départements n'ont aucune vice-présidente.

Certains départements comptant une proportion de femmes supérieure à la moyenne sont caractérisés par une sous-représentation des femmes au sein de leur exécutif. Tel est le cas des Hauts-de-Seine (26,7 % de conseillères générales, mais 15,4 % de femmes dans l'exécutif), le Rhône (respectivement 20,4 % et 13,3 %) et la Sarthe (25,0 % et 18,2 %).

c) Dans les conseils régionaux

Les conseils régionaux, alors qu'ils sont les assemblées les plus féminisées de France, sont également caractérisés par une sous-représentation des femmes au sein de leur exécutif, comme l'a noté Mme Naïma Charaï, représentante de l'ARF, même si la situation est meilleure que pour les autres collectivités territoriales. Mme Laurence Rossignol, secrétaire nationale aux droits des femmes et à la parité au PS, a ainsi constaté, devant la délégation, une corrélation, pour sa formation politique, entre le nombre de femmes têtes de listes départementales lors des élections régionales et leur présence au sein de l'exécutif des régions concernées.

¹ Auditionnée par la délégation le 16 mai 2006.

Il convient d'abord de rappeler qu'une seule région est présidée par une femme, en Poitou-Charentes (Mme Ségolène Royal), soit 3,8 %, alors qu'il y avait trois présidentes de région avant les élections de 1998.

Les femmes constituent seulement 37,3 % des vice-présidentes, alors que la parité est pratiquement atteinte s'agissant des conseillers régionaux (47,6 %).

La représentation des femmes dans les conseils régionaux⁽¹⁾

Nombre de présidents	Nombre de femmes président	% femmes	Nombre de vice-présidents	Nombre de femmes vice-présidents	% femmes	Nombre de conseillers régionaux	Nombre de femmes conseillers régionaux	% femmes
26	1	3,8	327	122	37,3	1 880	894	47,6

⁽¹⁾ : Assemblée de Corse comprise

Source : Ministère de l'intérieur (juillet 2006)

Huit régions comportent de 44 % à 53 % de femmes parmi leurs vice-présidents, l'Île-de-France et la Bretagne étant les régions comptant plus de femmes que d'hommes vice-présidents (53,3 %). Trois régions ont un exécutif strictement paritaire : le Poitou-Charentes, la Martinique et la Guadeloupe.

Onze régions comptent de 30 % à 40 % de femmes vice-présidentes et sept moins de 30 %. Parmi celles-ci, les femmes ne représentent que 20,0 % des vice-présidents en Corse et dans le Centre, soit plus de 24 points d'écart avec la proportion de conseillères régionales.

Pour conclure, il convient de constater, même si les statistiques manquent sur ce point, que **la répartition des compétences au sein des exécutifs est étroitement corrélée au partage traditionnel des tâches entre les sexes**. La gestion des affaires publiques n'échappe pas, elle non plus, à la **prégnance des stéréotypes sexués**. Ainsi, les secteurs des finances, des transports ou de l'urbanisme, considérés comme stratégiques, sont généralement confiés aux hommes, tandis que les femmes sont le plus souvent cantonnées aux domaines prétendument féminins par nature, le social, la petite enfance ou les affaires scolaires.

De nombreuses personnes auditionnées par la délégation ont dressé le même constat, qu'il s'agisse de Mme Naïma Charaï, représentante de l'ARF, de Mme Laurence Cohen, responsable de la commission « droits des femmes et féminisme » au Parti communiste français (PCF), de notre collègue Valérie Létard, entendue en qualité de vice-présidente de l'UDF, qui a évoqué la persistance des « réticences » à confier à des femmes des responsabilités exécutives, notamment dans le domaine budgétaire et financier ou celui de

l'urbanisme, ou encore de M. Eric Kerrouche, chercheur au CERVL, qui a constaté une répartition « *genrée* » des fonctions exécutives.

Seul notre collègue Gérard Dériot, entendu en sa qualité de représentant de l'ADF, a rappelé que les deux femmes élues au conseil général de l'Allier exerçaient des responsabilités de vice-présidentes dans des domaines traditionnellement dévolus à des hommes, l'agriculture et les transports.

II. DES PROPOSITIONS MULTIPLES ONT ÉTÉ AVANCÉES POUR FAIRE PROGRESSER LA PLACE DES FEMMES EN POLITIQUE

Des propositions multiples ont été présentées à la délégation pour améliorer la représentation des femmes en politique.

Les **quatorze propositions de loi dont la délégation a été saisie par la commission des lois**, le 8 février 2006, puis le 22 novembre 2005, émanent de sénatrices et sénateurs appartenant à différents groupes politiques :

– **Mme Valérie Létard (UC-UDF)**, qui a déposé une proposition n° 51 rectifiée (2004-2005) tendant à instaurer la parité dans les fonctions d'adjoints au maire ;

– **Mme Gisèle Gautier (UC-UDF)**, présidente de la délégation, qui a déposé deux propositions de lois, l'une pour établir la parité entre les femmes et les hommes dans les exécutifs des collectivités territoriales élues au scrutin de liste (n° 147, 2004-2005) et l'autre pour accroître la place des femmes dans le collège électoral des sénateurs (n° 323, 2004-2005) ;

– **Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues du groupe CRC**, qui ont déposé une proposition de loi n° 226 (2004-2005) tendant à appliquer la loi sur la parité aux élections municipales dans l'ensemble des communes, ainsi qu'au sein des exécutifs municipaux ;

– **M. Jean-Louis Masson (NI)** qui a déposé plusieurs propositions de loi concernant toutes la parité, dont quatre ultérieurement à la première saisine de la délégation par la commission des lois : une proposition de loi n° 269 (2004-2005) relative aux élections cantonales ; une proposition n° 505 (2004-2005) relative aux élections sénatoriales ; une proposition n° 88 (2005-2006) relative aux élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants ; une proposition n° 136 (2005-2006) relative aux élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants, aux exécutifs de ces communes et aux intercommunalités à fiscalité propre ; une proposition n° 169 (2005-2006) relative aux élections sénatoriales ; une proposition de loi n° 207 (2005-2006) relative aux pénalités financières applicables aux partis ne respectant pas la parité ; une proposition n° 326 (2005-2006) relative aux élections législatives et aux élections sénatoriales ; une proposition n° 374 (2005-2006) relative aux élections régionales et aux exécutifs des régions ; enfin une proposition de loi n° 44 (2006-2007) tendant à renforcer la parité entre les hommes et les femmes dans la vie politique ;

– et **Mme Mugette Dini (UC-UDF)** qui a déposé une proposition de loi n° 153 (2005-2006) visant à renforcer la parité dans les élections municipales, cantonales, législatives, sénatoriales et dans les exécutifs locaux et établissements publics de coopération intercommunale.

Les élections visées par les propositions de loi dont la délégation a été saisie par la commission des lois

	Session 2004-2005						Session 2005-2006						Session 2006-2007
	n° 51 rect. Mme Valérie Létard	n° 147 Mme Gisèle Gautier	n° 226 Mme Nicole Borvo Cohen-Seat	n° 269 M. Jean-Louis Masson	n° 323 Mme Gisèle Gautier	n° 505 M. Jean-Louis Masson	n° 88 M. Jean-Louis Masson	n° 136 M. Jean-Louis Masson	n° 153 Mme Muguette Dini	n° 169 M. Jean-Louis Masson	n° 207 M. Jean-Louis Masson	n° 326 M. Jean-Louis Masson	
Élections municipales	X	X	X				X	X					X
Élections des structures intercommunales							X	X					X
Élections cantonales				X				X					X
Élections régionales		X						X				X	X
Élections législatives								X		X	X		X
Élections sénatoriales					X			X	X		X		X

Par ailleurs, le Président de la République et le ministre de l'intérieur ont formulé le souhait que des mesures soient prises pour renforcer la parité en politique.

Au mois de janvier 2006, à l'occasion de ses vœux de début d'année, M. Jacques Chirac, Président de la République, a souhaité que **quatre mesures** soient mises en œuvre pour « *aller plus loin* » dans la parité, jugeant qu'il s'agissait d'un « *pas indispensable pour moderniser notre démocratie et accroître sa vitalité* ». Il a ainsi proposé l'institution d'une obligation de parité :

- dans les exécutifs des régions ;
- dans les exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants ;
- et dans la désignation des délégués de ces communes dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Il a en outre suggéré un renforcement des sanctions financières applicables aux partis politiques ne respectant pas l'objectif de parité afin de rendre celles-ci véritablement dissuasives.

Ces quatre propositions ont été reprises dans le projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, déposé au Sénat le 28 novembre 2006, à l'exception de celle relative à l'intercommunalité.

En outre, au cours de la Convention de l'UMP du 7 mars 2006 intitulée « *Femmes, libres et égales* », organisée à l'occasion de la Journée internationale des femmes, M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et également président de l'UMP, a présenté **trois propositions complémentaires** :

- l'institution de suppléants de l'autre sexe pour les conseillers généraux ;
- la création d'un bonus financier pour les partis politiques favorisant la parité, qui serait corrélé au nombre de femmes effectivement élues députées ;
- et l'abaissement de 3 500 habitants à 2 500 habitants du seuil de population à partir duquel s'applique l'obligation de parité des listes pour les élections municipales.

La première de ces propositions a été reprise dans le projet de loi déposé au Sénat par le Gouvernement.

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

- **L'article 1^{er}**, relatif aux **exécutifs municipaux**, tend à instituer un **scrutin de liste majoritaire**, sans panachage ni vote préférentiel, **pour l'élection des adjoints au maire dans les communes de plus de 3 500 habitants, avec obligation de parité des listes de candidats**, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne pouvant être supérieur à un (mais sans exigence de stricte alternance entre les sexes).

Ces dispositions seraient étendues à la désignation des adjoints au maire d'arrondissement dans les conseils d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille, ainsi qu'à l'élection des adjoints au maire à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Elles entreraient en vigueur au prochain renouvellement des conseils municipaux, mais n'auraient qu'une portée temporaire, limitée à deux mandats seulement de ces assemblées, et cesseraient donc en principe de s'appliquer en 2020.

- L'article 2, relatif aux **exécutifs régionaux**, prévoit une **élection au scrutin de liste à la représentation proportionnelle** à la plus forte moyenne **des membres de la commission permanente** autres que le président, **avec une obligation de stricte parité des listes de candidats** ; toutefois, comme actuellement, en cas de dépôt d'une seule liste, les différents postes de la commission permanente seraient pourvus immédiatement dans l'ordre de la liste.

Les **vice-présidents** seraient **élus** de la même façon que les adjoints au maire, **au scrutin de liste majoritaire avec obligation de parité des listes de candidats**.

Ces dispositions seraient transposées à l'élection de la commission permanente et des vice-présidents de **l'Assemblée de Corse** ; en outre, le **conseil exécutif de Corse** serait élu au scrutin de liste majoritaire avec obligation de parité de listes.

De la même façon que pour les exécutifs municipaux, elles entreraient en vigueur au prochain renouvellement des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse, mais n'auraient qu'une portée temporaire, limitée à deux mandats seulement de ces assemblées.

- **L'article 3** tend à prévoir **l'institution d'un suppléant, de sexe différent de celui du titulaire, pour les conseillers généraux**. Toutefois, le suppléant ne serait appelé à remplacer le titulaire qu'**en cas de décès** de ce dernier, et non dans les autres éventualités de vacance du mandat telles que la démission.

Ces dispositions entreraient en vigueur à partir du prochain renouvellement par moitié des conseils généraux.

- Enfin, **l'article 4** tend à **renforcer les pénalités financières applicables aux partis politiques** ne respectant pas la parité des candidatures aux élections législatives : ainsi, le montant de la première fraction de l'aide publique serait diminué d'un pourcentage égal aux trois quarts, et non plus à la moitié, de l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe rapporté au nombre total de ces candidats.

Toutefois, ces dispositions ne seraient pas applicables aux prochaines élections législatives, mais seulement au premier renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant le 1^{er} janvier 2008, c'est-à-dire en principe en 2012.

Au cours des auditions de la délégation, les nombreuses personnalités entendues, et notamment les représentant(e)s des associations d'élus et des grandes formations politiques, ont été appelées à formuler un avis sur toutes ces propositions et, le cas échéant, à formuler des propositions complémentaires.

Votre rapporteure regrette cependant de n'avoir pu entendre de représentant de l'Association des maires de France (AMF) et de n'avoir pu recueillir les propositions de cette association.

Les propositions soumises à la délégation concernent l'ensemble des élections nationales et locales, qu'il s'agisse des élections au scrutin de liste ou des élections au scrutin majoritaire, ainsi que les exécutifs des collectivités territoriales et les EPCI, plusieurs types de solutions étant à chaque fois envisagés pour faire progresser la parité au sein de ces différentes instances.

A. LES ÉLECTIONS AU SCRUTIN DE LISTE

1. Les élections municipales

a) Dans les communes de plus de 3 500 habitants

La parité des listes, imposée dans ces communes par la loi du 6 juin 2000, a permis de parvenir à un taux de plus de 47 % de femmes élues au sein des conseils municipaux. Aussi peu de propositions concernent-elles les élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants.

(1) Une alternance stricte entre les sexes dans la composition des listes

La **proposition de loi n° 153** (2005-2006), déposée par notre collègue Muguette Dini, prévoit une **application stricte de l'alternance entre les sexes pour la composition des listes de candidats** aux élections municipales dans ces communes, comme pour les élections régionales, européennes, ou sénatoriales dans les départements où les sénateurs sont élus à la représentation proportionnelle¹. Dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, Mme Muguette Dini fait en effet observer que l'exigence de parité par groupe de six candidats résultant de la loi du 6 juin 2000 a pu être « contournée » en établissant, au sein de groupes de six, une alternance par ensemble de trois hommes, puis de trois femmes : « ainsi, dans l'hypothèse où une liste ainsi composée n'a obtenu que trois sièges, les dispositions sur la parité n'ont pas eu l'effet escompté ». Au demeurant, on peut considérer que la parité par groupe de six candidats, qui avait été instituée en 2000 compte tenu de la difficulté pratique susceptible d'être rencontrée, à l'époque, pour trouver des candidatures féminines, avait un caractère transitoire et n'est plus

¹ Cf. article 22 de la proposition de loi.

justifiée aujourd'hui. Pour les élections régionales, la loi du 1^{er} avril 2003 lui a d'ailleurs substitué une stricte alternance dans la composition des listes.

Au cours de son audition devant la délégation, Mme Régine Saint-Criq, présidente de l'association « Parité », a de même proposé que, lors des élections municipales, les listes soient composées en respectant une stricte alternance d'hommes et de femmes, et que la parité par tranche de six soit par conséquent abandonnée.

Notre collègue Dominique Voynet, s'exprimant au titre des Verts, a également estimé qu'une alternance stricte des candidats masculins et féminins sur les listes devrait être instituée pour l'élection de l'ensemble des conseils municipaux.

De même, Mme Arlette Zilberg, responsable nationale de la commission féministe des Verts, s'est prononcée en faveur d'une alternance stricte des hommes et des femmes sur les listes de candidats pour les élections municipales, à moins que, comme elle l'a proposé à titre symbolique, deux candidatures féminines suivent une tête de liste masculine, ou bien deux candidatures masculines une tête de liste féminine.

(2) Les propositions de modification du mode de scrutin

La **proposition de loi n° 136** (2005-2006), déposée par notre collègue Jean-Louis Masson, prévoit également une **obligation d'alternance stricte entre hommes et femmes pour la constitution des listes de candidats** ; au surplus, elle tend à une **modification du mode de scrutin dans le sens d'une meilleure représentation des listes minoritaires** :

– 70 % des sièges seraient répartis à la représentation proportionnelle entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour ;

– seules pourraient se maintenir au second tour, sans modification de leur composition, les deux listes arrivées en tête au premier tour, la liste arrivée en tête au second tour obtenant une prime majoritaire de 30 % des sièges¹.

La **proposition de loi n° 226** (2004-2005), déposée par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues, prévoit pour sa part une **élection des membres des conseils municipaux « au mode de scrutin proportionnel assorti d'une prime majoritaire »** ; ce nouveau mode de scrutin aurait vocation à s'appliquer à l'ensemble des communes².

b) Dans les communes de moins de 3 500 habitants

Les communes de moins de 3 500 habitants, dont les conseils municipaux sont élus au scrutin de liste majoritaire avec possibilité de

¹ Cf. articles 6 et 7 de la proposition de loi.

² Cf. article 1^{er} de la proposition de loi.

panachage, ne sont pas concernées par l'obligation de parité des listes prévue par la loi du 6 juin 2000.

Plusieurs propositions ont été faites pour étendre la parité dans ces petites communes, où la part des femmes au sein des conseils municipaux n'est que de 30 % environ.

(1) Une alternance stricte entre les sexes dans la composition des listes sans modification du mode de scrutin

Sans modifier le mode de scrutin applicable dans les communes de moins de 3 500 habitants, la **proposition de loi n° 153** (2005-2006) de notre collègue Muguette Dini prévoit **l'obligation pour chaque liste d'être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe**, les déclarations de candidatures (collectives ou individuelles) devenant obligatoires¹.

(2) Une proportion minimum de femmes au sein des listes

Dans le cadre de ses **propositions de loi n° 88** (2005-2006) et **n° 44** (2006-2007), notre collègue Jean-Louis Masson demande, de même que Mme Muguette Dini, que les déclarations de candidatures (collectives ou individuelles) deviennent obligatoires et que ne puissent être candidats au second tour que les candidats l'ayant été au premier tour. Sans exiger comme Mme Muguette Dini une stricte parité des listes, M. Jean-Louis Masson propose cependant que celles-ci comportent **au moins un tiers de candidats de chaque sexe**².

Dans l'exposé des motifs de cette proposition de loi, M. Jean-Louis Masson se réfère à une décision unanime prise par **l'Association des maires ruraux de France (AMRF)** au cours de son assemblée générale du 23 octobre 2005, par laquelle l'AMRF a émis le souhait de voir instituée une obligation de représentation féminine sur chaque liste.

Au cours de leur audition devant la délégation, les représentants de l'AMRF ont en effet estimé que le mode de scrutin actuel dans les communes de moins de 3 500 habitants n'était pas satisfaisant.

M. Gérard Pelletier, président de l'AMRF, l'a qualifié de « *parodie de démocratie* », dans la mesure où il est extrêmement complexe et allonge inutilement les opérations de dépouillement en permettant de voter pour des non-candidats qui n'obtiennent qu'une ou deux voix.

M. Gérard Pelletier s'est donc prononcé en faveur de la généralisation du scrutin de liste permettant à une équipe préalablement constituée d'appliquer son programme, et a noté qu'un tel scrutin rendrait possible la mise en œuvre de la parité, même si cet objectif ne peut, selon lui, être atteint dans l'immédiat dans les très petites communes, comme par exemple dans une

¹ Cf. article 21 de la proposition de loi.

² Cf. article unique de la proposition de loi n° 88 et article 9 de la proposition de loi n° 44.

commune de 82 habitants dont le conseil municipal compte 9 membres, soit 10 % de la population.

Notre collègue Pierre-Yves Collombat, entendu en sa qualité de premier vice-président de l'AMRF, a précisé que les propositions de l'association sur la modification du mode de scrutin pour les petites communes n'avaient pas pour origine l'objectif de parité, mais qu'elles permettraient d'aboutir à une amélioration de la représentation des femmes en politique. Il a qualifié de « *loufoque* » le mode de scrutin actuellement appliqué dans les communes de moins de 3 500 habitants et s'est dit favorable à la présentation de listes complètes et donc à la suppression du panachage, avec une obligation de représentation féminine dans chaque liste, ce qui permettrait d'accroître le nombre de femmes élues.

Pour sa part, au cours de son audition devant la délégation, Mme Marie-Jo Zimmermann, rapporteure générale de l'Observatoire de la parité, a considéré qu'un changement de mode de scrutin n'était pas nécessaire, mais qu'il conviendrait peut-être d'imposer une proportion de femmes candidates lorsque des listes sont déposées.

De même, Mme Laurence Rossignol, secrétaire nationale aux droits des femmes et à la parité au PS, s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'instituer, à titre transitoire, une proportion minimum de 30 ou 35 % de candidates pour les petites communes.

(3) Un abaissement de 3 500 à 2 500 habitants du seuil d'application du scrutin de liste avec obligation de parité

Par ailleurs, dans le cadre de la Convention de l'UMP du 7 mars 2006 intitulée « *Femmes, libres et égales* », organisée à l'occasion de la Journée internationale des femmes, M. Nicolas Sarkozy a proposé que « *les obligations de parité soient étendues aux communes de 2 500 à 3 500 habitants* », le seuil de 2 500 habitants correspondant à celui fixé par le code électoral concernant l'exigence de dépôt de listes de candidats complètes. Il est cependant à souligner qu'une telle mesure nécessiterait l'adoption d'une loi organique, compte tenu de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel¹.

Au cours de son audition, Mme Marie-Pierre Badré, présidente de l'association « Parité 50/50 », a indiqué que le livre blanc préparé par son association dans la perspective des prochaines échéances électorales revendiquerait également l'abaissement de 3 500 à 2 500 habitants du seuil retenu pour l'élection des conseils municipaux au scrutin de liste avec obligation de parité des candidatures.

Notre collègue Pierre-Yves Collombat a toutefois contesté la pertinence d'un éventuel abaissement à 2 500 habitants du seuil pour l'institution du scrutin de liste municipal avec obligation de parité, en estimant que le palier de taille significatif dans la réalité communale était de

¹ Cf la première partie du présent rapport

500 habitants. Cependant, il a considéré que la parité stricte ne semblait pas applicable dans les communes de 500 à 3 500 habitants, l'idée d'une proportion raisonnable de représentation féminine lui paraissant plus adaptée.

En revanche, notre collègue Dominique Voynet, s'exprimant au titre des Verts, a estimé que le seuil d'application de la représentation proportionnelle pourrait être abaissé de 3 500 à 2 500, voire 1 000 ou même 500 habitants.

De même, M. Michel Guégan, vice-président de l'Assemblée des communautés de France (ADCF), s'est dit favorable à ce que la loi puisse donner une impulsion à la parité, notamment par l'abaissement à 2 000 habitants, au lieu de 3 500, du seuil d'application du scrutin proportionnel avec obligation de parité pour l'élection des conseils municipaux.

M. Emmanuel Duru, responsable du service juridique de l'ADCF, a justifié un éventuel abaissement à 2 000 habitants du seuil d'application du scrutin proportionnel avec obligation de parité pour les élections municipales, du point de vue de la représentation des femmes dans les communautés de communes, en faisant observer que celles-ci ne rassemblent, dans leur très grande majorité, que des communes rurales à faible densité démographique.

(4) L'application à toutes les communes du scrutin de liste avec obligation de parité

Allant plus loin, notre collègue Hugues Portelli, entendu en sa qualité de professeur de sciences politiques et de droit constitutionnel à l'université de Paris II, a estimé qu'il pourrait être envisagé d'étendre ce mode de scrutin à toutes les communes, ce qui présenterait en outre l'avantage d'une plus grande transparence.

S'exprimant au nom de l'association « Femmes, débat et société » (FDS), Mme Florence Richard, présidente du conseil d'administration de cette association, a souhaité l'extension de l'application du scrutin de liste paritaire à toutes les communes.

De même, Mme Régine Saint-Criq, présidente de l'association « Parité », a suggéré que l'ensemble des conseils municipaux soit élu au scrutin de liste paritaire, sans retenir de seuil en termes de nombre d'habitants.

Quant à la **proposition n° 226** (2004-2005) déposée par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues, elle propose d'**instaurer le mode de scrutin proportionnel assorti d'une prime majoritaire, avec obligation de parité des listes**, ce nouveau mode de scrutin étant destiné à s'appliquer à l'ensemble des communes, y compris celles de moins de 3 500 habitants¹.

¹ Cf. articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi.

2. Les élections régionales

La parité stricte des listes désormais imposée par la loi du 11 avril 2003 ayant permis d'obtenir une proportion de 47,6 % de femmes au sein des conseils régionaux, qui peut être considérée comme satisfaisante, aucune proposition de loi ne propose de modifier ce dispositif.

La **proposition de loi n° 374** (2005-2006) présentée par notre collègue Jean-Louis Masson tend cependant à le compléter en introduisant une **obligation de parité entre les candidats placés en tête des sections départementales de chaque liste régionale**. Dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, M. Jean-Louis Masson constate en effet que « *les partis politiques ont le plus souvent placé des hommes* » à la tête des sections départementales¹.

Cette proposition de loi tend en outre à une **modification du mode de scrutin** analogue à celle également proposée par M. Jean-Louis Masson pour les élections municipales :

– 70 % des sièges seraient répartis à la représentation proportionnelle entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour ;

– seules pourraient se maintenir au second tour les deux listes arrivées en tête au premier tour, les 30 % restant des sièges étant attribués à la liste arrivée en tête au second tour².

B. LES ÉLECTIONS AU SCRUTIN UNINOMINAL

1. Les élections cantonales

Les conseils généraux restant actuellement les assemblées élues les moins féminisées de France, de nombreuses propositions ont été formulées pour améliorer cette situation.

a) Le « *ticket paritaire* » : *l'institution d'un suppléant de sexe différent*

La proposition la plus fréquemment avancée au cours des auditions de la délégation consiste à prévoir l'obligation pour les candidats aux élections cantonales d'avoir un **suppléant de sexe différent qui remplacerait le titulaire en cas de vacance**.

Ainsi que l'a souligné Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, entendue par la délégation le 27 juin 2006, cette formule dite du « **ticket paritaire** » présenterait le double avantage de faire

¹ Cf. article 4 de la proposition de loi.

² Cf. article 5 de la proposition de loi.

entrer progressivement un nombre croissant de femmes au sein des conseils généraux, ce qui leur permettrait d'acquérir une notoriété politique, mais aussi d'éviter l'organisation de fréquentes et coûteuses élections partielles. Les élus atteints par la limitation du cumul des mandats renonçant fréquemment à leur mandat de conseiller général, les femmes placées en position de suppléantes pourraient progressivement intégrer les assemblées départementales.

À l'occasion de la Convention précitée de l'UMP intitulée « *Femmes, libres et égales* », le 7 mars 2006, M. Nicolas Sarkozy a ainsi proposé de « *doter les conseillers généraux de suppléants de sexe opposé, afin de favoriser l'implantation locale des femmes* ».

Cette proposition a été reprise par le projet de loi déposé au Sénat ; cependant, selon la rédaction retenue par le Gouvernement, le suppléant ne remplacerait le titulaire que dans l'éventualité d'un décès de ce dernier, et non dans tous les cas de vacance du mandat.

En revanche, la **proposition de loi n°44** (2006-2007) déposée par notre collègue Jean-Louis Masson prévoit le remplacement du titulaire dans tous les cas de vacance du mandat, sauf bien entendu en cas d'annulation de l'élection¹.

Notre collègue Jean-Pierre Raffarin a souligné au cours de l'audition par la délégation de la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité qu'il était très favorable à l'institution d'un « ticket paritaire » pour les élections cantonales, en précisant que l'on pourrait éventuellement fixer une limite dans le temps à l'application de cette mesure susceptible de provoquer un « *sursaut* » immédiat.

Notre collègue Fabienne Keller, intervenant en qualité de membre du bureau de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), a fait observer que le conseiller général, notamment en zone rurale, était « *très seul* » dans l'exercice de son mandat et qu'il pourrait être intéressant de le doter d'un suppléant, considérant cependant que les femmes risquaient d'être cantonnées à cette fonction.

S'exprimant au nom de l'association « Femmes, débat et société » (FDS), Mme Florence Richard, présidente du conseil d'administration, a estimé que, pour ne pas se limiter à une parité de façade, le mécanisme de « ticket paritaire », associant un titulaire et un suppléant de sexe différent, devrait donner un rôle véritable au suppléant. Selon la proposition de FDS, grâce à la formalisation d'un « **contrat de mandat** » **définissant préalablement les rôles respectifs du titulaire et du suppléant**, ce « ticket paritaire » permettrait de présenter aux électeurs un véritable binôme et prévoirait, éventuellement, une alternance entre titulaire et suppléant à mi-mandat.

Mme Marie-Pierre Badré, présidente de l'association « Parité 50/50 », a en outre émis l'hypothèse d'instituer une rotation des hommes et des femmes

¹ Cf. article 10 de la proposition de loi.

sur les fonctions de titulaire et de suppléant, après deux ou trois mandats de conseiller général.

Mme Régine Saint-Criq, présidente de l'association « Parité », a fait valoir que le « ticket paritaire » permettrait à la fois d'éviter l'organisation de coûteuses élections partielles et d'initier des femmes à l'exercice d'un mandat politique. Elle a par ailleurs considéré nécessaire le redécoupage des circonscriptions cantonales, qui, selon elle, ne correspondent plus à des territoires vivants, à des bassins de vie d'aujourd'hui.

En revanche, notre collègue Dominique Voynet, s'exprimant au nom des Verts, a qualifié cette proposition d'« *échappatoire commode* » et noté que les femmes seraient le plus souvent cantonnées à la fonction de suppléante.

b) La combinaison d'un scrutin de liste et d'un scrutin uninominal avec « ticket paritaire »

L'obligation pour les candidats aux élections cantonales au scrutin majoritaire d'avoir un remplaçant de sexe opposé figure également dans la **proposition n° 269** (2004-2005) présentée par notre collègue Jean-Louis Masson, mais en s'inscrivant dans le cadre d'une **modification radicale du mode de scrutin applicable aux élections cantonales**.

Les conseillers généraux, dont le nombre serait fixé en fonction de la population du département, seraient désormais élus dans le cadre de **circonscriptions cantonales**, dont le découpage serait effectué, sous réserve de certaines adaptations, « en cohérence » avec le périmètre des EPCI à fiscalité propre¹.

Dans les **circonscriptions cantonales élisant plusieurs conseillers généraux**, les élections cantonales auraient désormais lieu selon **un scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle** et répartition des restes à la plus forte moyenne, **les listes devant être composées alternativement d'un candidat de chaque sexe**².

Le scrutin majoritaire à deux tours ne serait maintenu que dans les **circonscriptions cantonales élisant un seul conseiller général**, chaque candidat devant avoir un **suppléant de l'autre sexe** appelé à le remplacer en cas de vacance du siège³.

S'inspirant de la même logique, plusieurs personnalités auditionnées par la délégation ont émis **l'idée de combiner un scrutin de liste pour les cantons urbains et un scrutin uninominal, le cas échéant avec ticket paritaire, pour les cantons ruraux**. Tel a notamment été le cas de Mme Marie-Jo Zimmermann, rapporteure générale de l'Observatoire de la parité, ou de Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, entendue en qualité de représentante de l'Assemblée des départements de France (ADF).

¹ Cf. articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi.

² Cf. article 4 de la proposition de loi.

³ Cf. article 5 de la proposition de loi.

Estimant impératif de préserver le scrutin uninominal pour les cantons ruraux au regard de la relation de proximité entre les citoyens et les élus, celle-ci a indiqué qu'elle avait, à titre personnel, proposé pour les cantons urbains d'instituer un scrutin de liste susceptible de renforcer la présence des femmes dans les conseils généraux, en précisant que la coexistence de ces deux modes de scrutin différents pour les élections cantonales ne semblerait pas poser de problème constitutionnel.

Pour sa part, notre collègue Hugues Portelli, également professeur de sciences politiques et de droit constitutionnel à l'université de Paris II, a évoqué la possibilité de **mixer le scrutin majoritaire et le scrutin de liste, en recourant à la présentation par les partis de listes paritaires dans chaque département**, chaque candidat(e) étant affecté(e) à une circonscription ou à un canton et le mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours restant inchangé.

c) La proposition d'un « ticket paritaire » avec choix par l'électeur du titulaire et du suppléant

Notre collègue Muguette Dini propose pour sa part, dans sa **proposition de loi n° 153 (2005-2006), une variante du ticket paritaire** ne remettant pas en cause le **scrutin majoritaire** à deux tours, qui s'effectuerait cependant **dans le cadre de listes composées de deux candidats de sexe différent**.

Selon le système proposé, l'électeur serait appelé à choisir lui-même lequel des deux candidats il souhaiterait voir siéger en qualité de titulaire en cas d'élection, en rayant le nom de l'autre candidat. Au sein de la liste gagnante, déterminée à la suite du comptage des voix par liste, **le candidat dont le nom serait conservé sur le plus grand nombre de bulletins serait désigné comme titulaire** alors que celui dont le nom aurait été rayé le plus souvent serait considéré comme suppléant¹.

Ainsi que l'explique Mme Muguette Dini dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, ce système permettrait de *« promouvoir la parité de choix à l'occasion des scrutins, mais aussi de limiter le recours aux élections partielles, bien trop fréquentes »*.

Plusieurs personnalités auditionnées par la délégation ont cependant fait part de leurs réserves au sujet de cette proposition, soulignant notamment que sa mise en œuvre risquait de susciter une concurrence entre l'homme et la femme se présentant sur la même liste.

Par exemple, Mme Bérengère Poletti, déléguée générale aux femmes de l'UMP, s'est dite plutôt favorable à l'idée d'un « ticket paritaire » composé d'un titulaire et d'un suppléant de sexe différent pour les élections cantonales, qui permettrait à la fois l'accession d'un plus grand nombre de femmes au sein des conseils généraux et la suppression des élections partielles, mais s'est en

¹ Cf. article 17 de la proposition de loi.

revanche déclarée défavorable au système proposé par Mme Muguette Dini. Qu'il s'agisse des élections législatives ou des élections cantonales, elle a insisté sur l'importance fondamentale du choix d'une personne, et non d'une liste, par l'électeur et a également fait observer que ce système comportait les germes d'une concurrence malsaine entre un homme et une femme se présentant sur une même liste.

d) La proposition de mise en place d'un scrutin de liste avec obligation de parité

Par ailleurs, certains intervenants ont jugé intéressante, mais insuffisante la proposition du « ticket paritaire » et ont proposé la **mise en place d'un scrutin de liste avec obligation de parité des candidatures**.

Mme Laurence Cohen, responsable de la commission « droits des femmes et féminisme » au PCF, a suggéré que les conseils généraux soient élus selon un mode de scrutin proche de celui en vigueur pour les conseils municipaux, soit un scrutin de liste à parité intégrale, avec un bonus à la liste majoritaire, et a relativisé la pertinence de l'argument tiré du nécessaire lien de proximité entre les conseillers généraux et leurs électeurs dans le cadre des cantons.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire nationale aux droits des femmes et à la parité au PS, s'est prononcée en faveur de l'instauration de la représentation proportionnelle pour l'élection des conseils généraux, dans le cadre d'un scrutin de liste départemental.

Pour sa part, notre collègue Dominique Voynet, s'exprimant au nom des Verts, s'est dite favorable, pour les élections cantonales, à un scrutin de liste proportionnel, avec obligation de parité et prime majoritaire, sur le modèle du scrutin appliqué aux élections régionales.

2. Les élections législatives

a) Les propositions de modification du mode de scrutin

(1) Le « ticket paritaire » : l'institution d'un suppléant de sexe différent

À l'instar des propositions présentées pour les élections cantonales, certaines propositions suggèrent aussi d'instituer le « **ticket paritaire** » pour les élections législatives qui se déroulent également au scrutin uninominal majoritaire à deux tours et qui n'ont jusqu'ici permis l'élection que d'un nombre assez faible de femmes.

Il est d'ailleurs à noter que le « ticket paritaire » est déjà généralement appliqué dans la pratique lorsque le député titulaire est une femme.

Notre collègue Jean-Louis Masson propose, dans le cadre de ses **propositions de loi n° 326 (2005-2006)¹ et n° 44 (2006-2007)²**, le principe de **l'obligation pour les députés d'avoir un suppléant de sexe opposé**.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a cependant fait valoir devant la délégation la difficulté de la mise en place d'un « ticket paritaire » pour les élections législatives, à moins d'un an des échéances électorales.

De même, Mme Bérengère Poletti, déléguée générale aux femmes à l'UMP, a indiqué que l'idée d'instaurer l'obligation pour chaque candidat d'avoir un suppléant de sexe différent semblait aujourd'hui abandonnée, faute d'avoir pu mettre le dispositif au point suffisamment tôt pour qu'il puisse s'appliquer aux prochaines élections législatives.

(2) Le « ticket paritaire » avec choix par l'électeur du titulaire et du suppléant

Le système proposé par notre collègue Muguette Dini dans le cadre de sa **proposition de loi n° 153 (2005-2006)** pour appliquer le « *principe d'égalité de candidature des femmes et des hommes* » aux actuels scrutins majoritaires uninominaux grâce à la présentation de **listes paritaires de deux noms** aurait vocation à s'appliquer aux élections législatives comme aux élections cantonales. Sur la liste majoritaire, le candidat dont le nom serait conservé sur le plus grand nombre de bulletins serait déclaré titulaire, celui dont le nom aurait été le plus souvent rayé devenant *de facto* suppléant, ce qui permettrait aux électeurs de « *choisir librement entre un homme et une femme* »³.

Au cours des auditions de la délégation, cette proposition a cependant suscité les mêmes réserves que pour les élections cantonales.

(3) L'introduction d'une dose de représentation proportionnelle

En revanche, plusieurs personnalités auditionnées par la délégation se sont prononcées en faveur de **l'introduction d'une dose de représentation proportionnelle**.

Mme Bérengère Poletti, déléguée générale aux femmes à l'UMP, a reconnu qu'une réflexion sur l'introduction d'une « dose de proportionnelle » était parfaitement envisageable.

S'exprimant en qualité de vice-présidente de l'UDF, notre collègue Valérie Létard a préconisé l'introduction du scrutin proportionnel pour les élections législatives, en s'inspirant notamment du système allemand.

Mme Laurence Cohen, responsable de la commission « droits des femmes et féminisme » au PCF, a proposé que les élections législatives aient

¹ Cf. article 2 de la proposition de loi.

² Cf. article 3 de la proposition de loi.

³ Cf. article 1^{er} de la proposition de loi.

lieu soit à la représentation proportionnelle intégrale, avec des listes comportant une obligation de parité, soit au scrutin majoritaire, mais avec l'instillation d'une dose de proportionnelle, qui permettrait notamment d'assurer une représentation des femmes plus importante.

Mme Florence Richard, présidente du conseil d'administration de l'association « Femmes, débat et société », a indiqué que cette association préconisait d'instiller une dose de proportionnelle, notamment aux élections législatives. À défaut, elle a évoqué la solution précédemment analysée, consistant à introduire un mécanisme de « ticket paritaire » comme pour les élections cantonales, formalisé dans un « contrat de mandat » définissant préalablement les rôles respectifs du titulaire et du suppléant, en prévoyant, éventuellement, une alternance entre titulaire et suppléant à mi-mandat.

En outre, elle a évoqué une proposition plus radicale tendant à prévoir le principe de la parité des candidatures au niveau de l'ensemble des circonscriptions de chaque département, dont le non-respect serait sanctionné par l'invalidation de ces candidatures.

(4) La combinaison d'un scrutin de liste et d'un scrutin majoritaire

Enfin, d'autres intervenants ont proposé des formules originales combinant le scrutin majoritaire et le scrutin de liste.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire nationale aux droits des femmes et à la parité au PS, a plaidé, à titre personnel, en faveur d'un **scrutin binominal par circonscription**, qui ne pourrait être appliqué qu'après un redécoupage des circonscriptions, du reste recommandé par le Conseil constitutionnel. Elle a expliqué que ce mode de scrutin, qui représente une synthèse entre le scrutin de liste et le scrutin majoritaire, consisterait à élire, dans le cadre de circonscriptions deux fois moins nombreuses qu'actuellement, soit environ 300, un homme et une femme figurant sur une même liste en même temps, et qu'il aboutirait ainsi à introduire la parité à l'Assemblée nationale.

Tout en se déclarant favorable à l'application de la représentation proportionnelle pour les élections législatives, notre collègue Dominique Voynet, s'exprimant au nom des Verts, a néanmoins considéré qu'il convenait de chercher à améliorer la représentation des femmes, y compris lorsque le scrutin majoritaire était appliqué. Elle a ainsi proposé, de même que Mme Laurence Rossignol, que les députés soient élus au scrutin binominal dans le cadre de circonscriptions regroupant deux circonscriptions actuelles, chacune de ces nouvelles circonscriptions élisant en même temps un homme et une femme figurant sur une même liste.

Notre collègue Hugues Portelli, également professeur de sciences politiques et de droit constitutionnel à l'université de Paris II, a évoqué, comme pour les élections cantonales, la possibilité de **mixer le scrutin majoritaire et le scrutin de liste, en recourant à la présentation par les partis de listes paritaires dans chaque département**, chaque candidat(e)

étant affecté(e) à une circonscription ou à un canton et le mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours restant inchangé.

b) L'alourdissement des pénalités financières et la mise en place d'un bonus financier

(1) L'alourdissement des pénalités financières existantes

D'autres propositions consistent, sans modifier le mode de scrutin applicable aux élections législatives, à **renforcer l'efficacité du système de pénalités financières** applicable aux dotations publiques allouées aux partis politiques, qui a été mis en place par la loi du 6 juin 2000 mais ne s'est pas avéré suffisamment incitatif pour favoriser l'entrée d'une proportion importante de femmes à l'Assemblée nationale.

A l'occasion de ses vœux de début d'année, en janvier 2006, M. Jacques Chirac, Président de la République, a souhaité que les **sanctions financières** applicables aux partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures « *soient considérablement renforcées pour devenir véritablement dissuasives* ».

Le projet de loi déposé au Sénat par le Gouvernement prévoit ainsi l'alourdissement de la pénalisation financière actuellement applicable au calcul de la première fraction de la dotation publique allouée aux partis politiques ; le pourcentage de l'abattement appliqué sur la première fraction passerait de la moitié aux trois quarts de l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe rapporté au nombre total des candidats. Cependant, cette disposition ne s'appliquerait pas pour ce qui concerne les prochaines élections législatives, mais seulement à compter du premier renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant le 1^{er} janvier 2008, soit, en l'absence de dissolution, à partir de 2012.

Au cours de son audition devant la délégation le 27 juin 2006, Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a présenté les résultats d'une simulation de cette mesure sur la base des dotations allouées aux partis en 2004, qui figurent dans le tableau ci-après :

Renforcement des sanctions financières sur la première fraction de l'aide publique aux partis politiques (en euros)

	Montant de la première fraction hors pénalité (montant théorique)	Montant de la première fraction pour 2004 (application de la pénalité de 50 %)	Montant de la première fraction avec l'application d'une pénalité de 75 %
UMP	14.053.512,65	9.789.512,65 <i>Montant de la pénalité : 4.264.000</i>	7.729.431,96 <i>Montant de la pénalité : 6.324.080,69</i>
PS	10.719.768,81	9.068.768,81 <i>Montant de la pénalité : 1.651.000</i>	8.243.502,22 <i>Montant de la pénalité : 2.476.266,59</i>
UDF	2.217.047,46	1.549.972,46 <i>Montant de la pénalité : 667.075</i>	1.217.159,06 <i>Montant de la pénalité : 999.888,40</i>
PC	2.008.928,35	1.884.789,35 <i>Montant de la pénalité : 124.139</i>	1.822.700,70 <i>Montant de la pénalité : 186.227,65</i>

Source : Ministère de la cohésion sociale et de la parité

Au cours de son audition devant la délégation, le 29 novembre 2006, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a justifié l'absence d'application immédiate de l'alourdissement des sanctions financières applicables aux partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures aux élections législatives, en rappelant qu'il n'était pas envisageable de modifier les « règles du jeu » six mois avant un scrutin.

Notre collègue Jean-Louis Masson a également proposé, dans le cadre de ses **propositions de loi n° 207 (2005-2006), n° 326 (2005-2006) et n° 44 (2006-2007), de renforcer considérablement les pénalités financières applicables aux partis politiques.**

La proposition de loi n° 207 tend tout d'abord à un **doublement des pénalités financières existantes sur la première fraction**¹, allant même jusqu'à prévoir une **suppression totale** du versement de **cette première fraction aux partis politiques présentant moins d'un tiers de femmes** aux élections législatives². En outre, pour pénaliser les partis politiques « *qui ne respectent la parité qu'en apparence* » et « *affectent systématiquement les femmes dans les circonscriptions qui, pour eux, sont perdues d'avance* », un **abattement de 50 % sur la deuxième fraction** de l'aide publique serait infligé **aux partis comptant moins d'un cinquième de femmes parmi les parlementaires qui s'y rattachent**³.

¹ Cf. article 1^{er} de la proposition de loi.

² Cf. article 2 de la proposition de loi.

³ Cf. article 3 de la proposition de loi.

La proposition de loi n° 326 reprend cette idée, mais en limitant le montant de cette dernière pénalité à **un tiers de la deuxième fraction**, ce qui est considéré par M. Jean-Louis Masson comme un « *minimum* »¹.

Quant à la proposition de loi n° 44, elle tend à **porter le coefficient de la pénalité de la moitié au double** de l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe rapporté au nombre total des candidats, **tout en faisant porter cette pénalité, non seulement sur la première fraction, mais également sur la seconde fraction** de l'aide publique².

En revanche, notre collègue Dominique Voynet, s'exprimant au nom des Verts, a fait part de son hostilité au renforcement des pénalités financières. Elle a en effet noté que les partis politiques n'étaient pas égaux en matière de pénalités financières, indiquant par exemple que le montant des pénalités subies au titre du non-respect de la parité des candidatures aux élections législatives par l'Union pour un mouvement populaire (UMP) était supérieur au budget que sa propre formation politique pouvait consacrer aux élections législatives.

Considérant que les pénalités financières n'étaient pas efficaces et déplorant que les partis politiques « *achètent le droit de ne pas respecter l'obligation de parité* », Mme Laurence Rossignol, secrétaire nationale aux droits des femmes et à la parité au PS, a indiqué que le PS serait favorable à une **suppression totale du financement public** pour les partis politiques qui ne respecteraient pas la parité des candidatures.

Allant plus loin encore, Mme Laurence Cohen, responsable de la commission « droits des femmes et féminisme » au PCF, a indiqué que le PC serait favorable à une **interdiction de présenter des candidats aux élections** pour sanctionner ces partis.

(2) La création d'un « bonus » proportionnel au nombre de femmes élues

Par ailleurs, constatant que la loi actuelle « *pénalise les partis politiques lorsqu'ils ne présentent pas suffisamment de candidates, mais ne tient pas compte du nombre de femmes élues et n'incite donc pas les partis à présenter des femmes en situation éligible* » et qu'« *entre payer des pénalités et perdre les élections en l'absence de femmes éligibles implantées sur le terrain, les partis préfèrent encore payer des pénalités* », M. Nicolas Sarkozy, a proposé, le 7 mars 2006, dans le cadre de la convention de l'UMP intitulée « *Femmes, libres et égales* », de « *créer en plus un bonus pour toutes les femmes élues à l'Assemblée nationale* ».

Ce « **bonus** » **financier** destiné à inciter les partis à présenter des femmes en position éligible, applicable à la seconde fraction de l'aide publique, serait mis en œuvre parallèlement aux sanctions financières pour

¹ Cf. article 3 de la proposition de loi.

² Cf. article 1^{er} de la proposition de loi.

insuffisance de candidates, applicables à la première fraction de l'aide publique, qui seraient maintenues, voire aggravées.

Au cours de son audition devant la délégation, Mme Bérengère Poletti, déléguée générale aux femmes de l'UMP, a salué cette idée lancée par M. Nicolas Sarkozy de récompenser financièrement les partis politiques qui s'efforcent de faire progresser l'accès des femmes aux responsabilités en présentant des femmes dans des circonscriptions « gagnables », ce « bonus » pouvant éventuellement être conjugué avec un renforcement des pénalités financières existantes.

De même, Mme Florence Richard, présidente du conseil d'administration de l'association « Femmes, débat et société », a suggéré, en s'inspirant d'un dispositif italien, l'introduction en France d'une récompense attribuée aux partis « vertueux » en matière de parité, en fonction non pas du respect de la parité des candidatures, mais du nombre de femmes élues.

Notre collègue Valérie Létard, entendue en sa qualité de vice-présidente de l'UDF, a déclaré au cours de son audition qu'elle ne verrait aucun inconvénient à la mise en place d'un tel bonus, tout en soulignant la nécessité de prendre en considération la cohérence d'ensemble du système.

En revanche, notre collègue Fabienne Keller, s'exprimant en qualité de membre du bureau de l'AMGVF, s'est dite défavorable à l'idée d'un « bonus » financier, rappelant que la norme de la représentation politique des femmes devait être la parité, et non un seuil minimum.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a indiqué devant la délégation avoir été d'abord séduite par l'idée d'un « bonus » corrélé au nombre de femmes élues députées, qui lui paraissait plus incitatif que les pénalités financières, mais a estimé qu'un tel dispositif, au lieu d'être véritablement incitatif, aurait en réalité pour conséquence d'avantager le « moins mauvais » des partis politiques, et qu'il contribuerait, de par sa complexité, à réduire la lisibilité d'ensemble des modes de scrutin.

C. LE CAS PARTICULIER DES ÉLECTIONS SÉNATORIALES

Les élections sénatoriales présentent la spécificité d'être organisées pour partie à la représentation proportionnelle, dans les départements où sont élus plus de trois sénateurs, et pour partie au scrutin majoritaire, dans les départements où sont élus de un à trois sénateurs.

La stricte parité des listes, imposée par la loi du 6 juin 2000 dans les départements où les élections sénatoriales se déroulent à la proportionnelle, a permis une augmentation sensible du nombre de femmes élues au Sénat, mais très peu de femmes sénateurs ont été élus dans les départements où les élections ont lieu au scrutin majoritaire.

1. Le rétablissement du scrutin proportionnel dans les départements élisant trois sénateurs

Pour améliorer la représentation des femmes au Sénat, plusieurs propositions tendent à **instaurer à nouveau le scrutin proportionnel dans les départements où sont élus trois sénateurs**, qui avait été mis en œuvre pour les élections sénatoriales de 2001, le scrutin majoritaire ayant été ensuite rétabli dans ces départements.

Cette mesure est prévue dans la **proposition de loi n° 153** (2005-2006) de notre collègue Muguette Dini¹, ainsi que dans les **propositions de loi** de notre collègue Jean-Louis Masson **n° 505** (2004-2005)², **n° 169** (2005-2006)³, **n° 326** (2005-2006)⁴ et **n° 44** (2006-2007)⁵.

Plusieurs personnalités entendues par la délégation se sont également déclarées favorables à cette mesure, en particulier Mme Marie-Jo Zimmermann, rapporteure générale de l'Observatoire de la parité, Mme Laurence Rossignol, secrétaire nationale aux droits des femmes et à la parité au PS, Mme Marie-Cécile Moreau, présidente de l'Association française des femmes des carrières juridiques, notre collègue Hugues Portelli, également professeur de sciences politiques et de droit constitutionnel à l'université de Paris II, Mme Régine Saint-Criq, présidente de l'association « Parité » et notre collègue Dominique Voynet, s'exprimant au nom des Verts.

En particulier, Mme Régine Saint-Criq a qualifié de « *catastrophique* » la décision de passer de trois à quatre sénateurs élus dans un département pour l'application de la représentation proportionnelle avec obligation de parité, rappelant que le nombre de femmes élues au Sénat avait augmenté de 20 % lors des élections de 2001, mais seulement de 4,8 % en 2004. Elle a souhaité que le scrutin de liste soit de nouveau appliqué dans les départements où sont élus au moins trois sénateurs, voire deux, un « ticket paritaire » étant en outre mis en place dans les départements où le scrutin majoritaire continuerait à s'appliquer.

2. L'institution d'un « ticket paritaire » pour les élections sénatoriales au scrutin uninominal

Dans la même logique, dans les **départements** où les sénateurs resteraient élus au **scrutin majoritaire**, c'est-à-dire ceux où sont élus un ou deux sénateurs, les propositions de loi de Mme Muguette Dini et M. Jean-Louis Masson tendent à instaurer **l'obligation pour chaque sénateur d'avoir un suppléant de l'autre sexe**.

¹ Cf. article 11 de la proposition de loi.

² Cf. article unique de la proposition de loi.

³ Cf. article 1^{er} de la proposition de loi.

⁴ Cf. article 1^{er} de la proposition de loi.

⁵ Cf. article 2 de la proposition de loi.

Selon la **proposition de loi n° 153** (2005-2006) de notre collègue Muguette Dini, les déclarations de candidatures se feraient sous forme de **listes composées de deux candidats de sexe différent**. De même que dans le système proposé pour les élections cantonales et les élections législatives, au sein de la liste élue, **serait élu comme sénateur titulaire le candidat dont le nom aurait été conservé sur le plus grand nombre de bulletins**, celui dont le nom aurait été le plus souvent rayé étant considéré comme suppléant¹.

Selon la **proposition de loi n° 169** (2005-2006) de notre collègue Jean-Louis Masson, chaque candidat devrait avoir un **remplaçant de sexe différent** ; en outre, dans les départements où deux sièges sont à pourvoir, chaque liste de candidats devrait être formée d'un candidat de chaque sexe, doté chacun d'un remplaçant de sexe différent². L'obligation pour chaque sénateur d'avoir un suppléant de l'autre sexe est également prévue par sa proposition n° 326 (2005-2006)³.

3. La mise en place d'une obligation de parité pour la désignation des délégués supplémentaires appelés à participer au collège électoral sénatorial

Par ailleurs, sans modifier le mode de scrutin applicable aux élections sénatoriales, la **proposition de loi n° 323** (2004-2005) présentée par Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation, tend à prévoir une **obligation de parité dans la désignation** par les communes de plus de 30 000 habitants **des délégués supplémentaires** appelés à participer au collège électoral sénatorial, en disposant que les listes de délégués supplémentaires seraient composées alternativement d'un candidat de chaque sexe⁴.

Au cours de son audition par la délégation, Mme Marie-Jo Zimmermann, rapporteure générale de l'Observatoire de la parité, a estimé que cette proposition de loi était très intéressante et que, d'une manière générale, les élections sénatoriales devraient faire davantage de place aux femmes.

4. L'élection du Sénat en même temps que celle des conseils régionaux

Pour sa part, notre collègue Dominique Voynet, s'exprimant au nom des Verts, a proposé une modification radicale du mode d'élection du Sénat qui permettrait également d'assurer la parité. Elle a en effet estimé que, dans l'objectif d'une représentation de la diversité des territoires, il serait envisageable de **lier le renouvellement des conseils régionaux à l'élection du Sénat** et a donc proposé que les conseillers régionaux et les sénateurs

¹ Cf. article 16 de la proposition de loi.

² Cf. articles 2 et 3 de la proposition de loi.

³ Cf. article 1^{er} de la proposition de loi.

⁴ Cf. article unique de la proposition de loi.

soient élus sur une liste commune, les premiers élus sur chaque liste étant appelés à siéger au Sénat. Elle a fait observer que celui-ci pourrait alors devenir, à l'instar du Bundesrat allemand, la « *chambre des régions* ».

D. LES FONCTIONS EXÉCUTIVES ET INTERCOMMUNALES

1. Les exécutifs municipaux

a) Pour les communes de plus de 3 500 habitants

(1) L'obligation de parité pour l'élection des adjoints

L'instauration de la parité au sein des exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants faisait partie des souhaits formulés par le Président de la République lors de ses vœux de janvier 2006 et **constitue l'une des principales dispositions du projet de loi déposé au Sénat**. Selon la rédaction retenue par le Gouvernement dans ce texte, cette disposition n'aurait cependant qu'une portée transitoire puisqu'elle ne s'appliquerait que pendant une durée correspondant à deux mandats des conseils municipaux, soit douze ans.

L'instauration de la parité au sein des conseils municipaux dans les communes de plus de 3 500 habitants figure également dans presque toutes les propositions de loi soumises à l'examen de la délégation et a reçu l'approbation de la quasi-totalité des personnalités auditionnées par la délégation.

Ainsi, les **propositions de loi n° 51 rectifiée** (2004-2005) de Mme Valérie Létard¹, **n° 147** (2004-2005) de Mme Gisèle Gautier², **n° 226** (2004-2005) de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues³ **et n° 136** (2005-2006)⁴ **et n° 44** (2006-2007)⁵ de M. Jean-Louis Masson prévoient toutes la **parité parmi les adjoints au maire**, grâce à la désignation alternative d'un adjoint de chaque sexe. La proposition de loi n° 136 de M. Jean-Louis Masson précise en outre que lorsqu'il est procédé à l'élection d'un ou plusieurs adjoints en cours de mandat, l'écart entre le nombre des adjoints de chaque sexe doit rester inférieur ou égal à un. Sa proposition n° 44 prévoit une élection des adjoints au scrutin de liste majoritaire, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

La **proposition de loi n° 153** (2005-2006) de notre collègue Muguette Dini prévoit pour sa part une élection des adjoints au maire au scrutin de liste majoritaire à un tour, chaque liste étant « *composée de candidats des deux*

¹ Cf. article 1^{er} de la proposition de loi.

² Cf. article 1^{er} de la proposition de loi.

³ Cf. article 3 de la proposition de loi.

⁴ Cf. article 1^{er} de la proposition de loi.

⁵ Cf. article 7 de la proposition de loi.

sexes, dans le respect et la limite de leur représentation respective au sein du conseil municipal » et ce dans l'ensemble des communes¹.

Au cours de son audition devant la délégation, notre collègue Valérie Létard a souligné que sa proposition de loi avait été ciblée sur le rééquilibrage entre les sexes dans l'attribution des fonctions d'adjoints au maire afin « *d'amorcer la pompe* » de la parité en favorisant la constitution, au sein des exécutifs locaux, d'un « vivier » de femmes élues ayant une expérience de la gestion des affaires publiques.

(2) L'obligation de parité pour l'attribution des délégations

S'agissant des communes de plus de 3 500 habitants, **la proposition de loi n° 51 rectifiée** de Mme Valérie Létard tend également à une **parité des délégations** accordées par le maire en prévoyant que celui-ci devrait porter alternativement son choix sur des conseillers de chaque sexe².

b) Pour les communes de moins de 3 500 habitants

(1) L'obligation d'une parité stricte

Pour les communes de moins de 3 500 habitants, il semble difficile dans l'immédiat d'instituer une **stricte parité au niveau des exécutifs**, dans la mesure où celle-ci n'existe pas au niveau des conseils municipaux ; c'est cependant ce à quoi tend la **proposition de loi n° 226** (2004-2005) déposée par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues.

(2) Une représentation des femmes au sein de l'exécutif proportionnelle à leur représentation au sein du conseil municipal

Notre collègue Valérie Létard propose quant à elle dans sa **proposition de loi n° 51 rectifiée** (2004-2005) que le **nombre des adjoints au maire soit proportionnel à leur représentation respective au sein du conseil municipal**³.

Selon une inspiration similaire, **la proposition de loi n° 153** (2005-2006) de notre collègue Muguette Dini prévoit que les **listes de candidats aux fonctions d'adjoints** devraient être **composées de candidats des deux sexes proportionnellement à leur représentation au sein du conseil municipal**, dans les petites comme dans les grandes communes⁴.

Au cours de son audition devant la délégation, notre collègue Pierre-Yves Collombat, entendu en sa qualité de premier vice-président de l'AMRF, a également évoqué l'idée de prévoir une représentation de chaque sexe dans l'exécutif proportionnelle à sa représentation dans le conseil municipal.

¹ Cf. article 23 de la proposition de loi.

² Cf. article 2 de la proposition de loi.

³ Cf. article 1^{er} de la proposition de loi.

⁴ Cf. article 23 de la proposition de loi.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a toutefois soulevé devant la délégation les problèmes pratiques que ne manquerait pas d'engendrer un tel dispositif, en particulier dans certaines petites communes ne comptant qu'une femme conseiller municipal.

2. Les exécutifs régionaux

Également souhaitée par le Président de la République, **la parité au sein des exécutifs des conseils régionaux est prévue par le projet de loi** déposé au Sénat et par plusieurs des propositions de loi soumises à la délégation. Cette suggestion a d'ailleurs recueilli la quasi-unanimité des personnalités auditionnées par la délégation.

Selon la rédaction retenue par le Gouvernement dans ce projet de loi, cette disposition n'aurait cependant qu'une portée transitoire puisqu'elle ne s'appliquerait que pendant une durée correspondant à deux mandats des conseils régionaux, soit douze ans.

Les **propositions de loi n° 147** (2004-2005) de Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation, **n° 153** (2005-2006) de Mme Muguette Dini, **n° 374** (2005-2006) et **n° 44** (2006-2007) de M. Jean-Louis Masson tendent à instituer une exigence de parité au niveau de la commission permanente et de celui du bureau.

a) La parité au sein de la commission permanente

Selon les quatre propositions, la **commission permanente** pourrait être désignée par consensus à condition qu'une seule candidature ait été déposée pour chaque poste à pourvoir et que l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne soit pas supérieur à un. Dans l'éventualité où une élection à la représentation proportionnelle s'avérerait nécessaire, les listes devraient être composées alternativement d'un candidat de chaque sexe¹.

b) La parité au sein du bureau

En ce qui concerne le **bureau**, les propositions de loi de nos collègues Gisèle Gautier et Muguette Dini prévoient respectivement dans leurs articles 2 et 31 que parmi les membres du bureau autres que le président, l'écart entre le nombre d'hommes et de femmes ne pourrait être supérieur à un.

La proposition de loi n°374 de notre collègue Jean-Louis Masson tend pour sa part à instituer une exigence de parité au niveau des **vice-présidents** en prévoyant dans son article 1^{er} une élection alternative d'un vice-président de chaque sexe, l'écart entre le nombre de vice-présidents de chaque sexe devant rester inférieur ou égal à un. Sa proposition n° 44 prévoit dans son

¹ Cf. art. 2 de la proposition de Mme Gautier, art. 30 de la proposition de Mme Dini et art. 1^{er} et 4 des propositions de M. Masson.

article 4 une élection des vice-présidents au scrutin de liste majoritaire, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

c) La parité au sein de l'exécutif de l'Assemblée de Corse

Les propositions de loi n° 147 de Mme Gisèle Gautier et n° 374 et n° 44 de M. Jean-Louis Masson complètent ce dispositif respectivement dans leur article 3, pour la première, 2 et 3, pour la deuxième, et 5 pour la troisième, en instituant de même une exigence de parité au niveau de la commission permanente et du conseil exécutif de l'Assemblée de Corse, soumise à un statut particulier.

Il est par ailleurs à noter **qu'aucune proposition de loi ne prévoit d'instituer la parité au niveau des exécutifs des départements** ; une telle proposition serait en effet irréalisable en l'état, compte tenu de la très faible féminisation des conseils généraux.

3. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

a) Au niveau de la désignation des délégués des communes

(1) La parité des délégués des communes de plus de 3 500 habitants dans les EPCI à fiscalité propre

À l'occasion de ses vœux du début d'année, M. Jacques Chirac, Président de la République, a souhaité que soit instituée une **obligation de parité dans la désignation des délégués des communes dans les structures intercommunales**. Cette idée a reçu l'approbation de nombreuses personnalités auditionnées par la délégation. Après avoir été envisagée au cours de la préparation du projet de loi pour les délégués des communes de plus de 3 500 habitants, elle a finalement été abandonnée dans le texte déposé sur le bureau du Sénat.

Au cours de son audition devant la délégation, le 29 novembre 2006, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a exposé les raisons qui avaient conduit le Gouvernement à évoluer sur cette question, après réflexion et au vu des consultations effectuées auprès des associations d'élus.

Le ministre a, d'une part, expliqué que l'instauration d'une telle obligation de parité supposerait d'élire les délégués au scrutin de liste, ce qui mettrait fin aux pratiques actuelles, qui permettent d'assurer une représentation de l'opposition.

Il a, d'autre part, évoqué l'existence, au plan juridique, d'un doute sur la constitutionnalité d'un tel dispositif, fondé sur l'analyse de la jurisprudence

du Conseil constitutionnel sur la portée des dispositions de l'article 3 de la Constitution issues de la révision constitutionnelle de 1999 relative à la parité.

En fin de compte, il a estimé qu'une réforme du mode de désignation des conseillers communautaires constituerait un préalable nécessaire à l'adoption d'un dispositif permettant de faire progresser la parité dans les structures intercommunales. A cet égard, il a noté qu'une transposition du système applicable pour les élections municipales à Paris, Lyon et Marseille apparaissait aujourd'hui probablement la formule la plus consensuelle, estimant qu'une éventuelle élection des délégués des communes au suffrage universel direct risquerait d'aboutir à porter atteinte à la légitimité des conseillers municipaux.

Les **propositions de loi n° 136 (2005-2006) et n° 44 (2006-2007)** déposées par notre collègue Jean-Louis Masson tendent à prévoir **une obligation stricte de parité** des listes de candidats pour **l'élection des délégués des communes de plus de 3 500 habitants au sein des conseils d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine**, cette élection étant effectuée au scrutin de liste à la proportionnelle lorsqu'il y a plus d'un délégué¹.

La **proposition de loi n° 153** de notre collègue Muguet Dini va plus loin en instituant une **obligation stricte de parité des listes de candidats pour l'élection des délégués de l'ensemble des communes au sein d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération et plus généralement d'un EPCI à fiscalité propre**, cette élection étant effectuée au scrutin de liste à la proportionnelle lorsqu'il y a plus d'un délégué².

Au cours de son audition devant la délégation, M. Emmanuel Duru, responsable du service juridique de **l'Association des communautés de France (ADCF)**, a indiqué que plusieurs solutions avaient été envisagées par l'ADCF pour améliorer la représentation des femmes au sein des intercommunalités.

Evoquant tout d'abord la solution qui consisterait à adopter un **scrutin de liste majoritaire avec obligation de parité pour l'élection des délégués des communes de plus de 3 500 habitants**, initialement envisagée dans le cadre de la préparation du projet de loi, il a estimé qu'elle comporterait le risque de fragiliser les équilibres politiques au sein des structures intercommunales, en mentionnant l'exemple de certaines communautés d'agglomération où des accords ont été passés pour assurer une représentation de l'opposition.

Il a ensuite noté, s'agissant de **l'institution d'un scrutin de liste avec représentation proportionnelle pour l'élection de ces mêmes délégués**, que ce mécanisme était aujourd'hui déjà en vigueur pour l'élection

¹ Cf. articles 2, 3 et 4 de la proposition de loi n° 136 et article 8 de la proposition de loi n° 44.

² Cf. articles 25, 27, 28 et 29 de la proposition de loi.

des délégués aux conseils des communautés urbaines et pourrait être transposé aux autres structures intercommunales.

M. Michel Guégan, vice-président de l'ADCF, a souligné la **préférence de l'ADCF pour l'application du scrutin proportionnel**, afin que les intercommunalités puissent représenter toutes les sensibilités politiques et locales.

M. Emmanuel Duru a par ailleurs évoqué la solution qui consisterait à en rester au **statu quo pour la désignation des délégués des communes**, en introduisant toutefois une **obligation de résultat en termes de parité**. Il a reconnu que ce choix soulèverait des difficultés d'application pour les communes qui désignent un nombre impair de délégués, indiquant qu'une priorité en faveur des femmes pourrait, par exemple, être instaurée pour résoudre ce problème.

(2) La parité des délégués des communes dans les autres EPCI

La proposition de loi de notre collègue Muguette Dini tend en outre à compléter ce dispositif en prévoyant la **représentation de chaque commune, dans un syndicat de communes** dont elle est membre, **par deux délégués de sexe différent**, le scrutin majoritaire étant toutefois maintenu¹. Au cours de son audition, Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a cependant appelé l'attention de la délégation sur le nombre peut-être excessif de délégués qui pourrait résulter de la désignation d'au moins deux délégués de sexe opposé par commune.

Mme Bérengère Poletti, déléguée générale aux femmes de l'UMP, a également fait valoir les difficultés concrètes que pourrait poser l'institution de la parité dans les structures intercommunales, notamment en ce qui concerne les petites communes qui ne comptent que peu de femmes au sein de leur conseil municipal et qui ne désignent parfois qu'un seul délégué pour siéger dans une structure intercommunale.

Notre collègue Hugues Portelli, également professeur de sciences politiques et de droit constitutionnel à l'université de Paris II, a pour sa part considéré qu'un problème constitutionnel pourrait se poser. Il a en effet estimé qu'il serait possible d'introduire la parité au sein des exécutifs des conseils municipaux, car les adjoints au maire font l'objet d'une élection, mais non au sein des structures de coopération intercommunale, car selon lui, les conseillers communautaires ne sont pas élus, mais désignés par les conseils municipaux des communes membres, d'autant que les structures intercommunales ne constituent pas des collectivités territoriales, mais des établissements publics, à moins d'envisager une évolution de la conception de l'intercommunalité.

¹ Cf. article 26 de la proposition de loi.

- (3) L'idée d'une élection des conseillers communautaires en même temps que les conseillers municipaux ou au suffrage universel direct

À cet égard, notre collègue Hugues Portelli a estimé que **les conseillers communautaires pourraient être élus selon des modalités inspirées de celles applicables aux élections municipales à Paris, Lyon et Marseille**, c'est-à-dire que les conseillers municipaux, élus dans les premiers rangs d'une liste paritaire, seraient en même temps élus conseillers communautaires, ce qui présenterait l'avantage de supprimer la désignation de ceux-ci par les conseils municipaux.

Selon la même inspiration, notre collègue Pierre-Yves Collombat, entendu en sa qualité de premier vice-président de AMRF, a proposé que soit institué un mode de scrutin comportant un choix préférentiel permettant **d'élire en même temps les conseillers municipaux et les représentants des communes dans les conseils communautaires**, sur le modèle de la loi applicable à Paris, Lyon et Marseille. Il a précisé qu'un tel mode de scrutin permettrait d'engager le débat sur l'intercommunalité lors des élections municipales, de mieux représenter l'opposition et de prévoir une obligation de représentation féminine.

M. Emmanuel Duru, responsable du service juridique de l'ADCF, a de même évoqué la possibilité de transposer le mode de scrutin applicable aux élections municipales à Paris, Lyon et Marseille en instaurant un dispositif de « fléchage », sur les listes de candidats aux élections municipales, des candidats appelés à siéger dans les conseils intercommunaux, avec une obligation de résultat en termes de parité, ce qui supposerait néanmoins de trouver des candidatures en nombre suffisant.

Pour sa part, Mme Laurence Rossignol, secrétaire nationale aux droits des femmes et à la parité au PS, a estimé que la question de la parité au sein des structures intercommunales était liée à celle de leur mode d'élection et qu'il faudrait passer au suffrage direct pour l'élection des conseillers communautaires, au moins pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de grande taille.

De même, Mme Florence Richard, présidente du conseil d'administration de l'association « Femmes, débat et société », a préconisé l'élection des conseils intercommunaux au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel, tout en reconnaissant qu'au plan pratique une telle mesure soulevait quelques difficultés de mise en œuvre.

M. Éric Kerrouche, chercheur au CERVIL, a considéré que l'exigence démocratique impliquait désormais une élection au suffrage universel des conseils communautaires, avec une garantie de représentation de la minorité et une obligation de parité. À cet égard, il a estimé que la transposition du mode de scrutin applicable à Paris, Lyon et Marseille constituerait le système le plus « lisible » pour les citoyens.

b) Au niveau des exécutifs

Compte tenu de la faible présence actuelle des femmes au sein des EPCI, la parité au niveau des exécutifs ne semble pour l'instant pouvoir être envisagée que pour les plus importants d'entre eux.

La **proposition de loi n° 136** (2005-2006) présentée par notre collègue Jean-Louis Masson tend à instituer une **exigence stricte de parité** au niveau des **vice-présidents** dans les bureaux **des communautés urbaines et des communautés d'agglomération**, en prévoyant que l'écart entre le nombre de vice-présidents de chaque sexe ne pourrait être supérieur à un¹.

Au cours de son audition, Mme Régine Saint-Criq, présidente de l'association « Parité », a indiqué que cette association était également favorable à l'introduction de l'obligation de parité parmi les **vice-présidents** des structures intercommunales.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a cependant relevé devant la délégation la difficulté de parvenir à la parité au sein des exécutifs des structures de coopération intercommunale, dès lors que les communes de moins de 3 500 habitants elles-mêmes ne sont pas soumises à une obligation de parité des conseils municipaux.

E. LE STATUT DE L'ÉLU(E) ET LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS

1. Le statut de l'élu

Les difficultés de la conciliation, pour les femmes, des contraintes d'un mandat avec la vie professionnelle et la vie familiale, et plus généralement, la question du statut de l'élu(e), ont été fréquemment abordées au cours des auditions de la délégation.

En particulier, M. Éric Kerrouche, chercheur au CERVL, a constaté qu'il n'existait pas en Europe, pour l'instant, de véritable statut de l'élu local², même si certaines dispositions éparses pouvaient s'y apparenter. Il a relevé que, dans certains pays, notamment en France, une partie des élus récusait la professionnalisation de la fonction électorale, qui, selon eux, devait continuer de reposer sur les principes du bénévolat et de l'« *amateurisme républicain* ».

Il a cependant considéré que l'exercice d'un mandat, au moins à l'échelon exécutif, était devenu exclusif de celui d'une activité professionnelle, notant que le degré de professionnalisation s'accroissait avec l'exercice de responsabilités exécutives.

Par ailleurs, il a fait observer que l'élu local européen type était un homme âgé de plus de 50 ans et fonctionnaire, l'accumulation des conditions

¹ Cf. article 5 de la proposition de loi.

² Cf sur ce point l'étude de législation comparée du Sénat n° LC 43 – octobre 1998

d'éligibilité et des « *pré-requis* » professionnels profitant essentiellement aux hommes d'âge mûr, qui se trouvent ainsi surreprésentés au sein des exécutifs.

Il a considéré qu'il ne pourrait être mis fin à cette situation que par la mise en place d'un statut de l' élu, dont l'objectif serait de faciliter l'accès aux mandats, tout en soulignant que celle-ci aurait un coût politique et social qui ne devait pas être négligé.

La plupart des intervenants ont cependant insisté sur le fait qu'il ne fallait pas envisager la mise en place d'un statut de l' élu concernant uniquement les femmes, mais des mesures bénéficiant aux hommes comme aux femmes.

Parmi les propositions de loi soumises à la délégation, seule celle présentée par Mme Valérie Létard (n° 51 rectifiée, 2004-2005) aborde cet aspect du débat.

Présentant à la délégation les résultats d'un sondage effectué auprès des élues du département du Nord, notre collègue Valérie Létard a fait observer que les femmes élues ayant des enfants à charge avaient bien du mal à concilier leurs responsabilités électives et leur vie familiale, notamment dans les très petites communes, où les indemnités sont faibles.

a) Le dédommagement des frais de garde d'enfants ou d'assistance à des personnes dépendantes

Pour permettre aux femmes élues de mieux concilier mandat, métier et famille, **la proposition de loi n° 51 rectifiée** de Mme Valérie Létard prévoit que les maires, les adjoints au maire et les conseillers ayant reçu une délégation puissent bénéficier du **dédommagement des frais de garde d'enfants, ou éventuellement de prise en charge de personnes âgées ou handicapées à domicile**. Le financement de ce dispositif, adossé sur le système du chèque emploi service universel (CESU), serait assuré par l'Etat¹.

Il est à noter que dans le droit actuel les conseillers municipaux peuvent bénéficier, après délibération du conseil municipal, d'un remboursement par la commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées et ou handicapées liés à l'exercice de leur mandat, en application des articles L. 2123-18 et L. 2123-18-2 du code général des collectivités territoriales. En outre, un dispositif de dédommagement des frais liés à la rémunération par chèque emploi service des salariés chargés de la garde d'enfants, ou de l'assistance à des personnes âgées ou handicapées, à domicile est prévu par l'article L. 2123-18-4 du même code en faveur des maires et, dans les communes de 20 000 habitants au moins, des adjoints au maire ayant interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat ; cependant le financement de ce dispositif, dont l'application est subordonnée à une délibération du conseil municipal, incombe également à la commune et le décret d'application n'a pas encore été pris.

¹ Cf. article 3 de la proposition de loi.

Au cours de son audition devant la délégation, M. Éric Kerrouche, chercheur au CERVL, a considéré qu'une distribution paritaire des postes de pouvoir nécessiterait l'adoption de mesures statutaires favorisant l'entrée d'un plus grand nombre de femmes dans les exécutifs locaux, à l'instar de la Grande-Bretagne, qui a mis en place un système d'aide à la garde des enfants pour permettre aux femmes élues de participer aux réunions.

Notre collègue Dominique Voynet, s'exprimant au nom des Verts, a relevé qu'il était important de faciliter la conciliation de la vie familiale et de l'exercice d'un mandat politique. Faisant observer que les problèmes apparaissaient surtout lorsque les enfants grandissent, elle s'est déclarée favorable à la mise en place de mécanismes d'aide financière en faveur de modes de garde adaptés.

b) La formation des élus

Relevant par ailleurs que de nombreuses femmes conseillères municipales ou maires expriment une forte demande en matière de **formation**, jugée primordiale pour un exercice responsable et efficace de leur mandat, notre collègue Valérie Létard propose également dans sa proposition de loi d'affirmer le caractère obligatoire des dépenses de formation pour les communes et d'instituer un débat général d'orientation en conseil municipal, préalable à l'adoption d'un plan annuel de formation pour les élus.

Plusieurs intervenants ont en effet fait valoir devant la délégation que, contrairement aux hommes, les femmes ne se sentaient pas suffisamment préparées à l'exercice des fonctions électives et se considéraient généralement moins compétentes que les hommes, exprimant donc le besoin d'une formation adaptée. Mme Naïma Charaï, représentante de l'Association des régions de France (ARF), s'est référée à cet égard aux résultats d'une étude réalisée par l'ARF en 2005.

Au cours de son audition, M. Éric Kerrouche, chercheur au CERVL, a souligné que la France était le seul pays en Europe à avoir institué un système de formation des élus, mais a regretté que celui-ci demeure facultatif et peu utilisé. Reprenant les chiffres de l'enquête qu'il avait menée sur les maires des communes de plus de 3 500 habitants, il a précisé que la proportion des maires des communes de plus de 3 500 habitants ayant recours aux dispositifs de formation était de 55,4 % (dont 36,7 % qui avaient utilisé cette faculté plus d'une fois).

c) L'amélioration des conditions d'exercice du mandat, et notamment de l'indemnisation

De nombreuses propositions ont par ailleurs été avancées devant la délégation en vue d'une amélioration des conditions d'exercice des mandats.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, représentante de l'Assemblée des départements de France (ADF), a marqué sa préférence pour des aménagements inspirés des pratiques nordiques, tels que la **mise en place de**

« lieux facilitateurs » à la disposition des femmes, notamment pour accueillir les enfants.

Notre collègue Yolande Boyer, entendue en sa qualité de vice-présidente de l'Association des petites villes de France (APVF), a souligné le caractère essentiel des conditions de l'exercice du mandat, tant pour les hommes que pour les femmes, et a indiqué que l'APVF avait publié un document intitulé « *Moderniser l'exercice des mandats locaux* », contenant 40 propositions visant à améliorer ces conditions, par exemple en prenant en compte les contraintes familiales, en aménageant le temps de travail des élus ou en développant la formation.

Elle a insisté sur l'importance de la charge de travail des adjoints au maire et des conseillers municipaux, pour lesquels son association propose une **augmentation substantielle des indemnités**, notamment destinées au renforcement de leur protection sociale et au remboursement d'un certain nombre de dépenses comme les frais de garde des enfants ou d'aide aux personnes âgées.

Au cours de son audition, notre collègue Valérie Létard a d'ailleurs fait observer que l'indemnisation des élus était une composante importante de leur statut, en rappelant que les femmes exerçaient des responsabilités locales à des niveaux où, bien souvent, les indemnités sont limitées, ce qui dissuade les candidatures masculines, et que les femmes maires étaient plus nombreuses dans les petites communes que dans les grandes.

M. Gérard Pelletier, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), a estimé qu'une plus grande féminisation de la vie politique nécessitait une amélioration des moyens consacrés à l'exercice du mandat. Il a néanmoins considéré que la question de l'indemnité devait être abordée avec prudence, afin qu'elle ne devienne pas un enjeu malsain dans les petites communes, où son montant peut contribuer à accroître les revenus des élus de façon non négligeable, et il s'est demandé s'il ne faudrait pas plutôt imaginer un **avantage fiscal** en faveur des élus.

Notre collègue Pierre-Yves Collombat, s'exprimant en qualité de premier vice-président de l'AMRF, a proposé que les maires et adjoints ne percevant pas d'indemnité bénéficient de **déductions fiscales**, afin de valoriser la fonction d' élu.

M. Éric Kerrouche, chercheur au CERVIL, a considéré qu'il convenait de mettre fin à une certaine hypocrisie et de rompre avec le « *mythe* » du bénévolat et de l'amateurisme, apparu à la fin du XIX^e siècle dans un contexte social très différent, où les « *notables* » donnaient de leur temps à la communauté, au bénéfice de leur image sociale. A cet égard, il a noté que les élus locaux français étaient encore très attachés à la notion d'indemnisation du mandat, l'indemnité n'étant pas considérée comme un salaire mais comme une compensation, ce qu'il a qualifié de « *fiction juridique* ». Il a indiqué que certains pays européens, tels l'Allemagne, le Danemark ou l'Espagne, se trouvaient à cet égard dans une situation moins ambiguë et avaient une

approche plus pragmatique, avec des élus professionnels à plein temps ou à mi-temps.

d) Les mesures de nature à faciliter la réinsertion dans la vie professionnelle à l'issue du mandat

Regrettant que l'éducation des enfants repose encore trop souvent essentiellement sur les femmes et considérant qu'il était nécessaire d'améliorer les conditions de l'exercice des responsabilités en politique, Mme Laurence Cohen, responsable de la commission « droits des femmes et féminisme » au PCF, a estimé que le statut de l'élu devrait permettre d'atteindre trois objectifs : la disponibilité des élus, leur formation, mais aussi la garantie du retour à l'emploi à l'issue du mandat, grâce notamment à la **validation des acquis de l'expérience**.

Le problème posé par les difficultés rencontrées par les élus pour se réinsérer dans la vie professionnelle a en effet été fréquemment abordé au cours des auditions.

Tout en estimant qu'un statut de l'élu n'était nécessaire que si l'on concevait la politique comme une carrière et en déplorant que beaucoup d'élus perçoivent leur mandat comme tel, notre collègue Hugues Portelli, également professeur de sciences politiques et de droit constitutionnel à l'université de Paris II, a considéré que le retour à la vie active, après la fin du mandat, était la période la plus difficile à vivre pour un élu et qu'il convenait d'assurer son indépendance financière.

Tout en considérant également qu'il convenait d'exercer un mandat politique comme une fonction, et non pas comme un métier, Mme Bérengère Poletti, déléguée générale aux femmes de l'UMP, a simultanément insisté sur l'importance de la **définition de garanties en faveur des élus pour faciliter leur reconversion professionnelle à l'expiration de leur mandat**, en rappelant qu'à la différence des élus issus de la fonction publique, les personnalités issues du secteur privé couraient un risque professionnel en embrassant une carrière politique. Elle a notamment souligné la nécessité d'une validation de l'expérience de l'élu pour faciliter son retour à la vie professionnelle.

Mme Florence Richard, présidente du conseil d'administration de l'association « Femmes, débat et société », a jugé souhaitable d'améliorer les **passerelles entre la vie professionnelle et la vie politique**, en prévoyant, le cas échéant, une indemnisation des élus en fin de mandat.

Rejoignant ces préoccupations, Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a souhaité la mise en place d'un **accompagnement au terme du mandat (validation des acquis de l'expérience, bilan de compétences)** pour faciliter la réinsertion professionnelle des élus, en se déclarant néanmoins réservée sur une évolution vers une « fonctionnarisation » des femmes et des hommes politiques.

M. Éric Kerrouche, chercheur au CERVL, a indiqué qu'en pratique, la réintégration des salariés élus au terme de leur mandat présentait toujours un certain nombre de difficultés, tout en reconnaissant la nécessité de trouver des solutions pour faciliter la reconversion professionnelle des élus. A ce titre, il a également estimé souhaitable d'explorer la voie de la validation des acquis professionnels des élus.

2. La limitation du cumul des mandats

Ainsi que l'ont fait observer plusieurs personnalités auditionnées par la délégation, la question du cumul des mandats n'est pas sans lien avec celle du statut de l'élu, dans la mesure où la faiblesse de l'indemnisation de certains mandats, ainsi que l'absence de garanties de reconversion professionnelle à l'issue d'un mandat, tendent à inciter au cumul des mandats.

Une limitation plus stricte du cumul pourrait être de nature à favoriser un renouvellement des élus et par conséquent l'accession d'un plus grand nombre de femmes à l'exercice d'un mandat.

a) La prise en compte des présidences d'EPCI dans le cadre de la limitation du cumul des mandats

Différents intervenants ont suggéré la **prise en compte des présidences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre au sein des mandats dont le cumul est soumis à limitation**. Cette proposition a notamment été formulée par notre collègue Pierre-Yves Collombat, premier vice-président de l'AMRF, Mme Laurence Cohen, responsable de la commission « droits des femmes et féminisme » au PCF, Mme Laurence Rossignol, secrétaire nationale aux droits des femmes et à la parité au PS, et Mme Marie-Pierre Badré, présidente de l'association « Parité 50/50 », qui a d'ailleurs souhaité en étendre le champ aux vice-présidences. Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a également évoqué cette piste de réflexion.

Mme Laurence Rossignol a en outre indiqué que le PS était favorable au mandat unique pour un parlementaire.

b) L'institution d'une limitation du cumul des mandats dans le temps

Par ailleurs, l'idée d'une limitation du cumul des mandats dans le temps a été avancée à plusieurs reprises au cours des auditions, en particulier par Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation.

Si la fixation d'une limite d'âge pour briguer une fonction électorale serait probablement inconstitutionnelle, ainsi que l'a fait observer Mme Claire Bernard, directrice des études de l'ARF, une **limitation du nombre consécutif des mandats à deux ou trois, par exemple**, pourrait en revanche être envisagée.

Notre collègue Hugues Portelli, également professeur de sciences politiques et de droit constitutionnel à l'université de Paris II, a indiqué que cette limitation existait dans certains pays, par exemple en Italie pour les mandats locaux. Il a toutefois fait observer qu'une telle restriction conduisait les responsables politiques à organiser leur carrière, passant d'un mandat à un autre, et ne limitait pas leur permanence dans la vie politique en général.

Mme Marie-Pierre Badré, présidente de l'association « Parité 50/50 », a indiqué qu'une enquête, réalisée par son association auprès d'un millier de ses membres, avait montré que 80 % des personnes interrogées étaient favorables à la limitation temporelle du nombre de mandats, seul celui de maire étant considéré comme devant être exonéré de cette limitation. Elle a en outre estimé que les partis politiques devraient eux-mêmes prendre l'initiative d'instituer une limite d'âge pour l'exercice d'un mandat, qui pourrait être fixée, par exemple, à 75 ans, notant que plus de 10 % des députés, renouvelables en 2007, étaient âgés de plus de 75 ans, tout en reconnaissant qu'une telle limite était difficile à instituer par la loi.

Mme Florence Richard, présidente du conseil d'administration de l'association « Femmes, débat et société », a pour sa part estimé indispensable, pour moderniser la vie politique et permettre un renouvellement de la classe politique répondant à la crise actuelle de la représentation, de limiter le cumul des mandats dans leur nombre et leur durée.

Evoquant la limitation du cumul des mandats comme une solution susceptible de favoriser la représentation politique des femmes, Mme Arlette Zilberg, responsable nationale de la commission féministe des Verts, a indiqué que sa formation serait favorable à une limitation du cumul dans le temps, selon laquelle un élu ne pourrait exercer le même mandat plus de deux fois de suite.

III. LA DÉLÉGATION APPROUVE LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI TENDANT À PROMOUVOIR L'ÉGAL ACCÈS DES FEMMES ET DES HOMMES AUX MANDATS ÉLECTORAUX ET FONCTIONS ÉLECTIVES, TOUT EN RECOMMANDANT CERTAINES MESURES COMPLÉMENTAIRES TENDANT À AMÉLIORER LA PARITÉ EN POLITIQUE

La délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes se félicite du dépôt sur le bureau du Sénat d'un projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, conformément aux engagements pris par le Président de la République au début de l'année 2006.

Elle approuve pleinement les dispositions prévues par le projet de loi pour instituer une obligation de parité au sein des exécutifs des conseils municipaux et des conseils régionaux, ainsi que pour renforcer les pénalités financières applicables aux partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures aux élections législatives.

De même, pour ce qui concerne les élections cantonales, elle est tout à fait favorable à la disposition du projet de loi tendant à doter le conseiller général d'un suppléant de sexe différent, mais recommande cependant, pour donner sa pleine effectivité à cette mesure, que le suppléant soit appelé à remplacer le titulaire dans tous les cas de vacance du mandat, et non dans la seule éventualité d'un décès comme le prévoit le projet de loi.

A l'issue d'un examen approfondi de l'ensemble des propositions qui lui ont été soumises, elle vous présente en outre un certain nombre de recommandations complémentaires tendant à favoriser une meilleure représentation des femmes en politique.

A. LES ÉLECTIONS MUNICIPALES

1. Une alternance stricte entre candidats de l'un et l'autre sexe pour la composition des listes de candidats dans les communes de plus de 3 500 habitants

Les élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants constituent désormais les seules élections au scrutin de liste à la représentation proportionnelle pour lesquelles la loi ne prévoit pas une stricte alternance entre hommes et femmes au sein des listes de candidats, mais seulement une obligation de parité par « tranche » de six candidats.

Ce système avait été institué par la loi du 6 juin 2000 compte tenu des difficultés pratiques qui pouvaient éventuellement être rencontrées à l'époque pour trouver suffisamment de candidatures féminines.

Les conseils municipaux étant désormais largement féminisés, ce problème ne semble plus se poser aujourd'hui. S'agissant des élections régionales, l'obligation de parité par groupe de six candidats, initialement instituée par la loi du 6 juin 2000, a d'ailleurs été abandonnée depuis la loi du 11 avril 2003 au profit d'une stricte alternance entre hommes et femmes au sein des listes de candidats.

Cette parité par tranche de six candidats, qui peut rétrospectivement être considérée comme une disposition transitoire, pourrait donc de même être abandonnée pour les élections municipales, d'autant qu'elle est susceptible d'aboutir, dans certains cas, à un contournement de l'exigence de parité, par exemple si l'alternance entre les sexes au sein d'une liste est établie par sous-ensemble de trois hommes, puis de trois femmes.

Son maintien apparaît donc difficile à justifier aujourd'hui sur le plan des principes, dès lors que les difficultés pratiques qui avaient présidé à son instauration au moment de l'adoption de la loi du 6 juin 2000 ont aujourd'hui disparu.

C'est pourquoi la délégation recommande d'instituer une obligation de stricte alternance entre les hommes et les femmes au sein des listes de candidats pour les élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants.

2. Un abaissement de 3 500 à 2 500 habitants du seuil d'application du scrutin de liste avec obligation de parité

Aucune obligation de parité des candidatures n'existe actuellement pour les élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants.

La délégation a pu se rendre compte qu'il n'était pas réaliste actuellement, pour des raisons pratiques, d'étendre cette obligation de parité pour ce qui concerne les toutes petites communes.

En revanche, pour favoriser une meilleure représentation des femmes au sein des conseils municipaux, **la délégation estime qu'il pourrait être envisagé d'abaisser à 2 500 habitants le seuil d'application du scrutin de liste avec obligation de parité**, le seuil de 2 500 habitants correspondant à celui fixé par le code électoral concernant l'exigence de dépôt de listes de candidats complètes.

Compte tenu de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel, qui avait censuré une disposition analogue dans sa décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000¹ sur la loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, cette mesure nécessiterait toutefois l'adoption d'une loi organique et ne pourrait donc pas être mise en œuvre dans le cadre du projet de loi actuellement en instance d'examen par le Sénat.

B. LES ÉLECTIONS CANTONALES : L'INSTITUTION D'UN SUPPLÉANT DE SEXE DIFFÉRENT APPELÉ À REMPLACER LE TITULAIRE EN CAS DE VACANCE DU MANDAT

La délégation se montre très favorable à la disposition du projet de loi prévoyant l'institution d'un suppléant de sexe différent pour les conseillers généraux.

En effet, ce « ticket paritaire » présenterait de nombreux avantages :

- faciliter l'accession progressive d'un nombre croissant de femmes aux assemblées départementales ;

- permettre aux femmes élues, qu'elles soient titulaires ou suppléantes, d'acquérir une notoriété politique et d'être ensuite candidates à d'autres mandats ;

- mettre fin à l'organisation de trop fréquentes élections partielles qui ne suscitent d'ailleurs généralement qu'un faible intérêt et une faible participation des électeurs, et donc réaliser ainsi des économies substantielles ;

- favoriser la stabilité politique des conseils généraux en évitant que la majorité puisse être remise en cause au détour d'une élection partielle.

Cependant, la délégation considère que, pour que cette mesure produise pleinement ses effets, le remplacement du titulaire par le suppléant ne doit pas se limiter à la seule éventualité d'un décès comme le prévoit le projet de loi, mais s'étendre aux autres cas de vacance du mandat et, en particulier, celui de la démission d'un élu devant se mettre en conformité avec la législation sur la limitation du cumul des mandats.

En effet, lorsqu'un élu doit renoncer à l'un de ses mandats parce qu'il se trouve dans une situation de cumul, c'est bien souvent le mandat de conseiller général qu'il choisit d'abandonner. Ainsi, entre 1999 et 2006, 121 élections cantonales partielles ont été motivées par des démissions liées au cumul des mandats (soit 37,7 % du total), alors que seules 108 élections partielles ont eu pour origine le décès du conseiller général titulaire du mandat (soit 33,6 % du total).

¹ Cf. la première partie du présent rapport.

Globalement, les démissions, pour une raison ou une autre, ont nécessité l'organisation de 179 élections partielles sur un total de 321, soit plus de la moitié du total de ces élections, comme le montre le tableau ci-après, qui retrace les différents motifs d'élections cantonales partielles depuis 1999 :

Les motifs d'élections cantonales partielles depuis 1999

Motifs	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	TOTAL	%
Annulations	12	0	2	10	0	1	9	0	34	10,6
Décès	20	21	7	14	16	6	9	15	108	33,6
Démissions volontaires	10	3	8	2	4	2	4	1	34	10,6
Démissions pour cause de cumul	9	3	36	50	6	9	8	0	121	37,7
Démissions d'office	4	4	1	5	1	5	2	2	24	7,5
Sous-total démissions	23	10	45	57	11	16	14	3	179	55,8
Sous-total sans les annulations	43	31	52	71	27	22	23	18	287	89,4
TOTAL	55	31	54	81	27	23	32	18	321	100

¹ En cours

Source : Ministère de l'intérieur

Afin de donner sa pleine effectivité à la mesure prévue par le projet de loi, la délégation recommande que le suppléant soit appelé à remplacer le titulaire, non seulement dans l'éventualité d'un décès, mais également dans les autres cas de vacance d'un mandat, à l'exception bien entendu de celle résultant d'une annulation de l'élection, qui toucherait d'ailleurs tant le suppléant que le titulaire.

Ce dispositif favoriserait l'entrée d'un nombre sensiblement plus élevé de femmes au sein des conseils généraux et permettrait d'éviter près de 90 % des élections partielles, alors que la mesure prévue par le projet de loi ne permettrait d'éviter qu'un tiers d'entre elles. En effet, seules demeurerait nécessaires les élections partielles consécutives à l'annulation d'une élection (soit 10,6 % des élections partielles depuis 1999), ou à l'éventuel décès ou indisponibilité du suppléant.

Au cours de son audition devant la délégation, **M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a précisé que M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, l'avait chargé d'indiquer à la délégation que le Gouvernement se montrerait ouvert à d'éventuels amendements sur ce point.**

C. LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

1. Un renforcement des pénalités financières applicables aux partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures

La délégation approuve le renforcement des pénalités financières applicables aux partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures aux élections législatives, tel qu'il est prévu par le projet de loi.

En portant de la moitié aux trois quarts de l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe rapporté au nombre total de candidats le pourcentage de l'abattement appliqué à la première fraction de l'aide publique allouée à un parti, cette disposition permettra un alourdissement sensible des pénalités applicables aux partis politiques. Ainsi que le montre la simulation communiquée par le ministère de la cohésion sociale et de la parité, l'application de ce dispositif aurait conduit à porter les pénalités applicables en 2004, toutes choses égales par ailleurs, de 4,264 à 6,324 millions d'euros pour l'UMP, de 1,651 à 2,476 millions d'euros pour le PS, de 667 000 à 999 000 euros pour l'UDF et de 124 000 à 186 000 euros pour le PCF.

Constatant la faible efficacité qu'ont eu jusqu'ici les pénalités financières, la délégation se montre favorable à leur renforcement, en espérant que celui-ci permettra de les rendre véritablement dissuasives. Elle regrette que cette mesure ne puisse être appliquée dès les prochaines élections législatives en raison de la proximité de cette échéance électorale, mais rappelle qu'il est de tradition républicaine constante qu'une modification des « règles du jeu » électorales ne puisse être adoptée moins d'un an avant les élections concernées.

2. L'instauration de l'obligation pour un candidat aux élections législatives d'avoir un suppléant de sexe différent

Afin d'améliorer la représentation féminine à l'Assemblée nationale en permettant l'accession progressive d'un certain nombre de femmes supplémentaires à la fonction de député, la délégation recommande d'instituer l'obligation pour un candidat aux élections législatives d'avoir un suppléant de sexe différent, à l'instar de ce qui est proposé par le projet de loi pour les conseillers généraux.

Cette mesure nécessiterait l'adoption d'une loi organique et ne peut donc être introduite dans le cadre du projet de loi soumis à l'examen du Sénat. Il s'agit là d'une piste de réflexion pour l'avenir, l'application d'une telle mesure n'étant bien entendu pas envisageable pour les prochaines élections législatives.

D. LES FONCTIONS EXÉCUTIVES : L'INSTAURATION DE LA PARITÉ AU SEIN DES EXÉCUTIFS DES COMMUNES DE PLUS DE 3 500 HABITANTS ET DES RÉGIONS

La délégation approuve les dispositions du projet de loi tendant à instaurer la parité :

- d'une part, dans les exécutifs des conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants, en prévoyant l'élection des adjoints au maire au scrutin de liste majoritaire avec obligation de parité des listes de candidats ;

- et d'autre part, dans les exécutifs des conseils régionaux, en prévoyant l'élection au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne des membres de la commission permanente autres que le président, avec une obligation de stricte alternance entre hommes et femmes au sein des listes de candidats, et l'élection des vice-présidents au scrutin de liste majoritaire, également avec une obligation de parité des listes.

Elle tient d'ailleurs à souligner que ces mesures ont recueilli l'accord de la quasi-totalité des personnes auditionnées.

Elle considère cependant qu'il peut être accepté de donner un caractère temporaire à ces dispositions, comme le prévoit le projet de loi, en limitant leur application à deux mandats seulement des assemblées concernées, c'est-à-dire douze ans. En effet, comme on l'a d'ailleurs constaté au vu de l'application de la loi du 6 juin 2000 sur la parité, on peut escompter qu'un effet d'entraînement se produira et qu'au bout de douze ans, les femmes ayant fait leurs preuves au sein des exécutifs municipaux et régionaux n'auront plus besoin de dispositions particulières pour favoriser leur accession à ces responsabilités.

E. LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS DANS LE TEMPS ET LE STATUT DE L'ÉLU

1. L'institution d'une limitation du cumul des mandats dans le temps

Au cours des auditions de la délégation, le problème du cumul des mandats dans le temps a fréquemment été abordé, dans la mesure où ce phénomène a pour conséquence de ralentir le renouvellement de la classe politique et donc de réduire les opportunités pour les femmes d'accéder à l'exercice d'un mandat.

Afin de favoriser ce renouvellement de la classe politique, et ainsi de faciliter l'accession des femmes à l'exercice de responsabilités politiques, la délégation recommande que soit envisagée l'instauration d'une limitation du cumul des mandats dans le temps.

Le nombre consécutif de mandats de même nature pourrait ainsi être limité à trois.

Pour ce qui concerne les parlementaires, cette mesure nécessiterait bien entendu l'adoption d'une loi organique et ne pourrait donc être mise en œuvre dans le cadre de la discussion d'un projet de loi ordinaire.

2. La mise en place de mesures tendant à faciliter l'exercice du mandat

À l'issue de ses travaux, la délégation constate que la recherche d'une amélioration de la place des femmes en politique ne peut faire abstraction de la question du statut de l' élu.

Cette question, liée aux difficultés particulières rencontrées par les femmes pour concilier les contraintes d'un mandat avec leur vie professionnelle et familiale, a en effet été abordée de façon récurrente au cours des auditions.

Afin de faciliter cette conciliation, la délégation juge nécessaire de mettre en place des mesures permettant d'améliorer les conditions de l'exercice d'un mandat, ce qui permettra aux femmes de mieux concilier celui-ci avec leur vie professionnelle et familiale.

- Elle estime tout d'abord indispensable de prévoir, en faveur des élu(e)s locaux, un dispositif de dédommagement systématique des frais de garde d'enfants, ou d'assistance aux personnes âgées dépendantes ou handicapées, liés à l'exercice du mandat.

En effet, les dispositifs facultatifs de remboursement de frais actuellement prévus par le code général des collectivités territoriales¹ apparaissent insuffisants et peu appliqués.

Ce remboursement devrait donc devenir une **dépense obligatoire** pour les collectivités concernées.

Dans les petites communes, son financement pourrait être assuré grâce à une réforme de la dotation particulière « élu local » prévue à l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales. A cette fin, les critères d'éligibilité à cette dotation² et son montant pourraient être revus afin de permettre aux communes de moins de 2 500 habitants de rembourser ces frais à leurs élu(e)s.

- Par ailleurs, les femmes, qui doutent souvent de leurs compétences et hésitent parfois pour cette raison à s'engager dans la vie politique,

¹ Cf. par exemple pour ce qui concerne les membres d'un conseil municipal, les articles L. 2123-18, L. 2123-18-2 et L.2123-18-4 du code général des collectivités territoriales.

² Actuellement réservée aux communes de moins de 1 000 habitants dont le potentiel financier est inférieur à 1,25 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 1 000 habitants.

ressentent sans doute plus que les hommes le besoin d'une formation adaptée à l'exercice d'un mandat.

La délégation souhaite donc que puisse être assurée l'application effective des dispositifs de formation prévus en faveur des élu(e)s locaux¹, qui bien souvent dans la pratique ne peuvent être mis en œuvre par les petites communes faute de moyens financiers. La dotation particulière « élu local » pourrait également être élargie et abondée pour permettre de couvrir ces besoins de formation dans les petites communes.

- Ainsi qu'il a été fréquemment souligné au cours des auditions de la délégation, les élus qui ont interrompu une activité professionnelle dans le secteur privé pour se consacrer à l'exercice de leur mandat rencontrent souvent des difficultés lorsqu'ils souhaitent revenir à la vie professionnelle à l'expiration de leur mandat.

C'est pourquoi **la délégation recommande en outre que soit facilitée la réinsertion professionnelle des élu(e)s à l'issue de leur mandat**, notamment grâce à la validation des acquis de l'expérience (VAE) et à l'extension aux autres élus du mécanisme de suspension du contrat de travail déjà prévu pour les parlementaires à l'article L. 122-24-2 du code du travail.

- Enfin, **la délégation souhaite que le régime de retraite des élu(e)s locaux puisse être amélioré**, le montant des pensions versées étant généralement perçu comme insuffisant au regard des responsabilités assumées et de l'investissement personnel requis par l'exercice d'un mandat.

En particulier, elle a constaté que les élus locaux ayant interrompu leur activité professionnelle pour se consacrer à l'exercice de leur mandat ne pouvaient pas bénéficier du régime facultatif de retraite par rente mis en place, sur le fondement de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, dans le cadre du Fonds de pension des élus locaux (FONPEL) ou de la Caisse autonome de retraite des élus locaux (CAREL), à la différence des élus qui poursuivent une activité professionnelle.

La délégation propose donc, pour permettre aux élu(e)s locaux ayant cessé leur activité professionnelle au cours de leur mandat d'améliorer le niveau de leur retraite, de les autoriser à cotiser aux régimes facultatifs de retraite par rente mis en place sur le fondement de la loi du 3 février 1992².

¹ Cf. pour ce qui concerne les membres d'un conseil municipal les articles L. 2123-12 à L. 2123-16 du code général des collectivités territoriales.

² Comme le prévoit la proposition de loi n° 366 (2004-2005) présentée par M. Philippe Richert et plusieurs de nos collègues, et dans l'esprit des propositions de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales (rapport n° 166, 1999-2000).

F. LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES : INSTAURER LA PARITÉ À L'OCCASION D'UNE RÉFLEXION D'ENSEMBLE SUR LE MODE DE DÉSIGNATION DES DÉLÉGUÉS DES COMMUNES

Lors de ses vœux de début d'année, le Président de la République avait souhaité que soit instituée une obligation de parité dans la désignation des délégués des communes au sein des structures intercommunales.

En effet, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui constituent aujourd'hui d'importants lieux de pouvoir, demeurent très largement des bastions masculins. Il semble dès lors regrettable qu'ils échappent complètement à l'obligation de parité.

L'institution d'une obligation de parité au niveau de la désignation des délégués des communes de plus de 3 500 habitants au sein des assemblées délibérantes des EPCI à fiscalité propre avait été un temps envisagée au cours de la préparation du projet de loi, puis finalement abandonnée dans la version soumise au Sénat.

L'instauration de la parité dans les EPCI se heurte actuellement, en effet, à deux principaux obstacles : un obstacle juridique et un obstacle pratique.

D'une part, il subsiste un doute juridique sur la nature de la désignation des délégués des communes : s'agit-il d'une élection à part entière ou d'une désignation de type administratif, comme l'ont soutenu certaines personnalités auditionnées par la délégation, auquel cas la fonction de délégué d'une commune au sein d'un EPCI pourrait ne pas être considérée par le Conseil constitutionnel comme une « *fonction élective* » au sens de l'article 3 de la Constitution, pour laquelle une obligation de parité peut être introduite ?

D'autre part, sur un plan pratique, trois solutions pourraient être envisagées pour mettre en œuvre une obligation de parité pour la désignation des délégués des communes, mais aucune ne semble actuellement susceptible de recueillir un consensus :

- l'élection des délégués des communes au scrutin de liste majoritaire, avec obligation de parité des listes de candidats : c'est cette solution qu'avait d'abord envisagée le gouvernement et à laquelle il a finalement renoncé, certaines associations d'élus ayant fait valoir qu'elle mettrait fin aux pratiques actuelles, qui permettent d'assurer la représentation de l'opposition dans les EPCI ;

- l'élection de ces délégués au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, mais elle paraît difficilement applicable à de petits effectifs ;

- l'élection des conseillers communautaires en même temps que les conseillers municipaux, grâce à une transposition du système applicable pour les élections municipales à Paris, Lyon et Marseille (système dit PLM), qui supposerait néanmoins une réforme très substantielle du mode de désignation des délégués des communes.

Compte tenu de ce double obstacle, la délégation a considéré qu'une réflexion d'ensemble sur le mode de désignation des délégués des communes dans les EPCI à fiscalité propre serait un préalable à l'instauration de la parité au sein des assemblées délibérantes et des exécutifs de ces EPCI.

C'est pourquoi la délégation recommande d'instaurer la parité au sein des assemblées délibérantes et des exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à l'occasion d'une réflexion d'ensemble sur le mode de désignation des délégués des communes dans ces structures intercommunales.

*

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

1. Instaurer une alternance stricte entre candidats de l'un et l'autre sexe pour la composition des listes de candidats aux élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants.

2. Abaisser de 3 500 à 2 500 habitants le seuil d'application du scrutin de liste avec obligation de parité pour les élections municipales.

3. Etendre la portée de la disposition du projet de loi tendant à doter le conseiller général d'un suppléant de sexe différent, en prévoyant que le suppléant sera appelé à remplacer le titulaire dans tous les cas de vacance du mandat, et non uniquement dans l'éventualité d'un décès.

4. Approuver le renforcement des pénalités financières applicables aux partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures aux élections législatives, prévu par le projet de loi, en portant de la moitié aux trois quarts de l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe, rapporté au nombre total de candidats, le pourcentage de l'abattement appliqué sur la première fraction de l'aide publique.

5. Instituer l'obligation pour un candidat aux élections législatives d'avoir un suppléant de sexe différent.

6. Instaurer la parité au sein des exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants et des régions, en prévoyant, comme dans le projet de loi, une obligation de parité des candidatures pour l'élection des adjoints au maire, ainsi que de la commission permanente et des vice-présidents des conseils régionaux.

7. Instituer une limitation du cumul des mandats dans le temps en limitant à trois le nombre de mandats consécutifs de même nature.

8. Mettre en place des dispositions destinées à faciliter l'exercice d'un mandat, ce qui permettra aux femmes de mieux concilier celui-ci avec leur vie professionnelle et familiale :

- prévoir, en faveur des élu(e)s locaux, un dispositif de dédommagement systématique des frais de garde d'enfants, ou d'assistance à des personnes dépendantes, liés à l'exercice du mandat, financé pour les petites communes grâce à une réforme de la dotation particulière « élu local » ;

- assurer une application effective des dispositifs de formation prévus en faveur des élu(e)s locaux, également financée pour les petites communes par une réforme de la dotation particulière « élu local » ;

- faciliter la réinsertion professionnelle des élu(e)s à l'issue de leur mandat, grâce à la validation des acquis de l'expérience (VAE) et à l'extension aux autres élu(e)s du mécanisme de suspension du contrat de travail déjà prévu pour les parlementaires ;

- améliorer le régime de retraite des élu(e)s locaux, en autorisant ceux qui cessent leur activité professionnelle au cours de leur mandat à cotiser aux régimes facultatifs de retraite par rente mis en place sur le fondement de la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

9. Etablir des statistiques précises concernant la présence des femmes au sein des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

10. Instaurer la parité au sein des assemblées délibérantes et des exécutifs des EPCI à fiscalité propre à l'occasion d'une réflexion d'ensemble sur le mode de désignation des délégués des communes dans ces structures intercommunales.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

Sous la présidence de Mme Gisèle Gautier, la délégation a examiné, le mercredi 29 novembre 2006, le rapport d'information de Mme Catherine Troendle sur les propositions de loi relatives à la parité en politique et le projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, dont la délégation a été saisie pour avis par la commission des lois.

***Mme Catherine Troendle, rapporteure,** a rappelé qu'en janvier 2006, à l'occasion de ses vœux de début d'année, le Président de la République avait souhaité que soit franchie une « étape nouvelle pour la parité » entre les femmes et les hommes, notamment en instituant une obligation de parité dans les exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants et des conseils régionaux, ainsi que dans la désignation des délégués des communes au sein des structures intercommunales, et en renforçant les pénalités financières applicables aux partis politiques qui ne respectent pas l'objectif de parité des candidatures aux élections législatives.*

Elle a indiqué qu'un projet de loi, annoncé par Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, le 8 mars dernier, puis de nouveau évoqué, à deux reprises, par le Président de la République, avait été déposé sur le Bureau du Sénat le 28 novembre 2006, soit la veille. Elle a précisé que la délégation avait été saisie de ce projet de loi par la commission des lois qui l'avait précédemment saisie, en février dernier, de dix propositions de loi concernant toutes le thème de la parité en politique. Elle a rappelé que la délégation avait procédé à de nombreuses auditions et entendu 29 personnes, dont deux ministres, au cours de 13 réunions.

Elle a fait observer que l'application de la loi sur la parité du 6 juin 2000 avait permis de réelles avancées concernant la représentation des femmes en politique, tout en laissant subsister des insuffisances concernant en particulier les assemblées élues au scrutin uninominal, les exécutifs des collectivités territoriales et les structures intercommunales.

***Mme Catherine Troendle, rapporteure,** a d'abord rappelé le dispositif juridique en vigueur concernant la parité.*

Elle a noté que, compte tenu de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel, le législateur n'avait pu adopter de dispositions législatives comportant une distinction entre candidats en raison de leur sexe qu'après une révision constitutionnelle, votée le 28 juin 1999, qui a modifié les articles 3 et 4 de la Constitution. Elle a indiqué qu'à l'issue de cette révision, l'article 3 de la Constitution disposait désormais que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives » et que l'article 4 précisait que les partis et groupements

politiques « contribuent à la mise en œuvre du principe [posé à l'article 3] dans les conditions déterminées par la loi ».

Elle a souligné que la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives avait constitué une première mise en œuvre des principes arrêtés lors de la révision constitutionnelle de 1999.

Cette loi, a-t-elle ajouté, concerne essentiellement les élections au scrutin de liste, pour lesquelles elle a prévu des obligations de parité des candidatures au moment de la formation des listes, pour les élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants (parité par groupe de six candidats), les élections régionales (parité par groupe de six, puis stricte alternance d'un candidat de chaque sexe depuis la loi du 11 avril 2003), les élections européennes (stricte alternance) et les élections sénatoriales à la représentation proportionnelle (stricte alternance).

Elle a également expliqué que, pour les élections législatives, qui se déroulent au scrutin majoritaire, la loi du 6 juin 2000 avait prévu un dispositif dissuasif reposant sur une pénalisation financière des partis politiques qui ne respectent pas l'objectif de parité des candidatures, et que, par conséquent, plus un parti s'écartait de cet objectif, plus le montant de l'aide publique qui lui était versée diminuait, et plus il était donc financièrement pénalisé.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a ensuite dressé le bilan de l'application de la loi du 6 juin 2000, sur la base de deux rapports de mars 2005, celui de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, et celui établi par le ministère de la parité et de l'égalité professionnelle au titre de l'évaluation de la loi.

S'en tenant aux principaux chiffres, elle a considéré que l'application de la loi du 6 juin 2000 présentait un bilan contrasté. Elle a souligné, en matière de comparaisons internationales, la position médiocre de la France s'agissant de la représentation des femmes au Parlement. Citant les statistiques établies par l'Union interparlementaire (UIP), elle a fait observer que notre pays occupait, au 31 octobre dernier, le 84^e rang, sur 135, avec 12,2 % de femmes à l'Assemblée nationale, et 17,6 % au Sénat, et que, toutes chambres confondues, la France, avec 14,2 % de femmes parlementaires, se situait en dessous de la moyenne mondiale, soit 16,9 %. Elle a toutefois noté que la France ne se situait au-dessus de la moyenne mondiale que pour la proportion des femmes parlementaires membres d'une seconde chambre, 17,6 % des sénateurs français étant des femmes, pour une moyenne mondiale de 16 %. Elle a jugé regrettable que, parmi les 25 Etats membres de l'Union européenne, 21 assurent une meilleure représentation parlementaire des femmes que la France, qui apparaît ainsi comme « le mauvais élève » de la classe européenne en la matière, même si, au niveau local, elle arrive en première position en Europe avec un taux de conseillères municipales de 47,5 % en 2002.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a estimé que, pour les élections à la représentation proportionnelle, la loi du 6 juin 2000 avait permis une réelle avancée car elle avait débloqué une situation qui faisait de la politique un quasi-monopole des hommes et qui, s'il avait fallu s'en remettre à l'évolution spontanée, n'était sans doute pas près de changer.

Elle a cité des chiffres établis avant et après l'application de la loi du 6 juin 2000 et noté que :

- la proportion de conseillères municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants était passée de 25,7 % en 1995 à 47,4 % en 2001 ;

- celle des conseillères régionales était passée de 27,5 % en 1998 à 47,6 % en 2004 ;

- lors du dernier renouvellement du Sénat, portant sur la série C, en 2004, 34,9 % des sénateurs élus à la représentation proportionnelle étaient des femmes, contre 14,8 % en 1995 ;

- enfin, les femmes représentaient 43,6 % des députés européens élus en 2004, contre 40,2 % en 1999.

Elle a indiqué, en revanche, que les résultats aux élections se déroulant au scrutin majoritaire offraient une illustration a contrario des effets de la loi du 6 juin 2000, la représentation politique des femmes ne progressant que peu quand l'obligation de parité des candidatures ne s'appliquait pas, et a noté que :

- la proportion des conseillères municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants était passée de 21 % en 1995 à 30 % en 2001 ;

- celle des conseillères générales était passée de 8,6 % en 1998 à 10,9 % en 2004 ;

- les femmes ne représentaient que 12,2 % des députés en 2002, après 10,9 % en 1997 ;

- les femmes constituaient 4,4 % des sénateurs élus au scrutin majoritaire en 2004, soit moins qu'en 1995 (4,8 %).

Elle a également souligné les limites du système de pénalités financières instituées par la loi du 6 juin 2000, dont l'objectif dissuasif n'avait été que faiblement atteint. Rappelant que le montant total des pénalités financières pour non-respect de la parité s'était établi à 7,04 millions d'euros en 2004, elle a fait observer que quatre formations politiques représentaient à elles seules 95,7 % de leur montant : l'UMP (60,8 %), le PS/PRG (23,6 %), l'UDF (9,5 %) et le PCF (1,8 %). Elle a regretté que ces quatre formations politiques aient préféré renoncer au total à 6,7 millions d'euros plutôt que de présenter davantage de candidatures féminines aux élections législatives de 2002.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a estimé que la loi du 6 juin 2000 n'avait pas connu le prolongement qui aurait dû être le sien au niveau

des exécutifs locaux, l'exercice des responsabilités demeurant concentré entre les mains des hommes, y compris dans les collectivités administrées par des assemblées où les femmes sont représentées de façon quasi paritaire :

- dans les communes de moins de 3 500 habitants, où les femmes représentent 30 % des conseillers municipaux, elles ne sont que 11,9 % des maires et 23,9 % des adjoints ;

- dans les communes de plus de 3 500 habitants, 7,6 % des maires et 36,8 % des adjoints sont des femmes (et souvent dans des délégations prétendument « féminines »), alors que celles-ci représentent 47,4 % des conseillers municipaux ; par ailleurs, la féminisation des conseils municipaux est restée sans effets sur la composition des structures intercommunales, dont seulement 5,5 % sont présidées par une femme ;

- 10,9 % des conseillers généraux sont des femmes, mais seulement 3 % sont présidentes et 12,1 % vice-présidentes ;

- enfin, si 47,6 % des conseillers régionaux sont des femmes, elles ne sont que 3,8 % à occuper la fonction de président et 37,3 % celle de vice-président.

*Puis **Mme Catherine Troendle, rapporteure**, a présenté les multiples propositions avancées pour faire progresser la place des femmes en politique.*

Elle a rappelé que la délégation avait été saisie par la commission des lois, au total, de 14 propositions de loi visant à améliorer la parité, qui avaient été déposées par plusieurs sénateurs et sénatrices appartenant à différents groupes politiques, en particulier Mmes Gisèle Gautier, Valérie Létard, Nicole Borvo Cohen-Seat, Muguette Dini et M. Jean-Louis Masson. Elle a expliqué qu'au cours des auditions de la délégation, les nombreuses personnalités entendues, notamment les représentants des associations d'élus et des grandes formations politiques, avaient été appelées à formuler un avis sur toutes ces propositions et, le cas échéant, à formuler des propositions complémentaires.

Elle a fait observer que les quatorze propositions de loi soumises à l'examen de la délégation comportaient des dispositions relatives aux élections au scrutin de liste (élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants et de plus de 3 500 habitants, et élections régionales), aux élections au scrutin uninominal (élections cantonales et élections législatives), aux élections sénatoriales, aux fonctions exécutives et intercommunales, et au statut de l'élu.

***Mme Catherine Troendle, rapporteure**, a détaillé certaines des propositions présentées.*

Elle a indiqué que Mme Muguette Dini et M. Jean-Louis Masson proposaient notamment une alternance stricte entre les sexes pour la composition des listes aux élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants. Elle a rappelé que l'abaissement, de 3 500 à 2 500 habitants,

du seuil d'application du scrutin de liste avec obligation de parité avait été avancé par plusieurs personnes auditionnées, tandis que d'autres proposaient une proportion minimum de femmes, par exemple 30 %, au sein des listes de candidats aux élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Elle a fait observer que, les conseils généraux étant les assemblées locales les moins féminisées de France, plusieurs propositions avaient été formulées pour améliorer cette situation, et a indiqué que la plus fréquemment suggérée consistait à instituer un « ticket paritaire », le suppléant, obligatoirement de sexe différent de celui du titulaire, étant appelé à remplacer ce dernier en cas de vacance. Elle a précisé que plusieurs modalités avaient été envisagées pour mettre en œuvre ce « ticket paritaire », par exemple, la combinaison d'un scrutin de liste en zone urbaine et d'un scrutin uninominal en zone rurale, pour M. Jean-Louis Masson, ou le choix par l'électeur du titulaire et du suppléant, pour Mme Muguet Dini.

***Mme Catherine Troendle, rapporteure,** a noté que les élections législatives avaient donné lieu à de nombreuses propositions, telles que l'obligation pour les députés d'avoir un suppléant de sexe différent, pour M. Jean-Louis Masson, ou l'institution d'un « ticket paritaire » avec choix par l'électeur du titulaire et du suppléant, pour Mme Muguet Dini. Elle a ajouté que l'institution d'un scrutin binominal dans le cadre de circonscriptions regroupant deux circonscriptions actuelles avait également été suggérée, de même que l'introduction d'une dose de représentation proportionnelle. Elle a rappelé que plusieurs propositions envisageaient également un alourdissement des pénalités financières applicables aux partis politiques, comme celle de M. Jean-Louis Masson, ainsi que la mise en place, en faveur de ceux-ci, d'un bonus financier attribué en fonction du nombre de femmes élues à l'Assemblée nationale.*

Elle a fait remarquer que les élections sénatoriales avaient fait l'objet de nombreuses propositions de loi, afin de rétablir le scrutin proportionnel dans les départements élisant trois sénateurs (Mme Muguet Dini et M. Jean-Louis Masson), d'instituer un « ticket paritaire » pour les élections sénatoriales au scrutin uninominal (Mme Muguet Dini et M. Jean-Louis Masson), ou encore de mettre en place une obligation de parité pour la désignation des délégués supplémentaires appelés à participer au collège électoral des sénateurs (Mme Gisèle Gautier).

La rapporteure a souligné que plusieurs propositions de loi concernaient le renforcement de la parité dans les exécutifs locaux et intercommunaux, notamment dans les exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants (propositions de loi de Mmes Gisèle Gautier, Valérie Létard, Nicole Borvo Cohen-Seat, Muguet Dini et de M. Jean-Louis Masson) et dans les exécutifs régionaux (propositions de loi de Mmes Gisèle Gautier et Muguet Dini et de M. Jean-Louis Masson).

S'agissant des EPCI à fiscalité propre, elle a fait observer que plusieurs propositions de loi visaient à introduire la parité au niveau de la désignation des délégués des communes, en particulier celles de M. Jean-Louis Masson et de Mme Muguette Dini, et a ajouté que M. Jean-Louis Masson proposait également d'instituer la parité au niveau des vice-présidents dans les bureaux des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. Elle a précisé que certaines personnalités auditionnées avaient en outre proposé l'idée d'une élection des conseillers communautaires en même temps que les conseillers municipaux, par transposition de la loi dite PLM (Paris-Lyon-Marseille).

Enfin, elle a noté que la proposition de loi de Mme Valérie Létard envisageait plusieurs dispositions relatives au statut de l'élu, afin de faciliter les conditions d'exercice d'un mandat électif, dont les femmes seraient les premières à bénéficier.

Elle a rappelé que les auditions de la délégation avaient également abordé la question du renforcement de la limitation du cumul des mandats, en particulier dans le temps, qui serait de nature à favoriser le renouvellement du personnel politique, et donc l'accession des femmes à l'exercice d'un mandat.

***Mme Catherine Troendle, rapporteure,** a ensuite présenté les quatre mesures contenues dans le projet de loi déposé par le gouvernement sur le bureau du Sénat :*

- la parité pour l'élection des adjoints au maire dans les communes de plus de 3 500 habitants, cette disposition étant applicable de façon temporaire pour deux mandats ;

- la parité pour l'élection des membres de la commission permanente et des vice-présidents des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse, avec une application également temporaire, limitée à deux mandats ;

- l'institution d'un suppléant de sexe différent de celui du titulaire pour les conseillers généraux, le suppléant ne remplaçant toutefois le titulaire qu'en cas de décès de celui-ci ;

- le renforcement des pénalités financières applicables aux partis ne respectant pas l'objectif de parité des candidatures aux élections législatives, à compter de 2012.

Elle a fait observer qu'en revanche, le projet de loi ne comportait aucune disposition sur la parité dans les EPCI, alors que ce point avait pourtant été évoqué par le Président de la République.

Puis elle a présenté les propositions de recommandations qu'elle a soumises à la délégation. A titre liminaire, elle a estimé que la délégation aux droits des femmes, s'agissant du thème de la parité en politique, devait se montrer à la fois ambitieuse et réaliste, c'est-à-dire aller éventuellement au-delà des dispositions du projet de loi, tout en formulant des propositions qui ne paraissent pas déraisonnables.

Un débat s'est alors instauré.

M. Yannick Bodin a estimé que certaines propositions de recommandations pouvaient être acceptées par son groupe, tandis que d'autres méritaient des précisions, par exemple l'abaissement de 3 500 à 2 500 habitants du seuil d'application du scrutin de liste avec obligation de parité pour les élections municipales.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a précisé que la mise en œuvre de cette recommandation nécessitait le vote d'une loi organique, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Mmes Gisèle Printz et Annie David ont voulu savoir quelles recommandations seraient mises en œuvre sous forme d'amendements déposés sur le projet de loi.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a estimé que certaines recommandations pourraient en effet donner lieu au dépôt d'amendements lors de l'examen du projet de loi au Sénat, en précisant qu'il ne pouvait être déposé d'amendement au nom de la délégation, mais que chaque sénateur était libre d'user de son droit d'amendement à cette occasion. Elle a également considéré que d'autres recommandations constituaient des pistes de réflexion pour l'avenir.

Mme Yolande Boyer s'est interrogée sur les raisons qui avaient conduit la rapporteure à exclure le mandat de maire du champ d'application de la recommandation proposant de limiter à trois mandats consécutifs de même nature le cumul des mandats dans le temps.

Mme Esther Sittler s'est associée à ces propos et a fait remarquer qu'elle ne ressentait aucune lassitude à avoir exercé plusieurs mandats consécutifs de maire.

M. Philippe Nachbar a estimé qu'il n'était guère réaliste de vouloir limiter à trois le nombre de mandats consécutifs de conseiller municipal dans les communes rurales.

Mme Annie David a considéré au contraire que cette proposition contribuerait au renouvellement du personnel politique.

Mme Catherine Procaccia a estimé qu'il convenait à cet égard de traiter l'ensemble des mandats électoraux de la même manière.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a considéré qu'exclure la fonction de maire de la limitation du cumul des mandats dans le temps posait un problème de principe.

M. Philippe Nachbar s'est interrogé sur le lien entre cette proposition de recommandation et le thème de la parité.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a indiqué que la limitation du cumul des mandats dans le temps pourrait contribuer à accélérer le

renouvellement du personnel politique, et par conséquent à permettre aux femmes d'accéder plus rapidement aux mandats et fonctions électives.

La délégation a ensuite adopté la proposition de recommandation de la rapporteure, amendée dans le sens d'une application à l'ensemble des mandats de la limitation du cumul dans le temps à trois mandats consécutifs.

Mme Hélène Luc a expliqué que le vote des membres de son groupe sur l'ensemble des propositions de recommandations serait lié à la proposition éventuelle d'instaurer la représentation proportionnelle pour l'élection des conseils généraux, et qu'ils s'abstiendraient si cette modification du mode de scrutin cantonal n'était pas proposée.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a suggéré d'ajouter aux propositions de recommandations présentées par la rapporteure l'institution de l'obligation pour un candidat aux élections législatives d'avoir un candidat de sexe différent.

Après que M. Yannick Bodin eut fait observer que la question de la parité aux prochaines élections législatives était réglée au parti socialiste, celui-ci s'étant conformé à l'objectif de parité des candidatures, et que les membres du groupe socialiste ne pourraient donc approuver cette proposition, la délégation a adopté la recommandation suggérée par Mme Gisèle Gautier.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a présenté une proposition de recommandation complémentaire, tendant à instaurer la parité au sein des assemblées délibérantes et des exécutifs des EPCI à fiscalité propre à l'occasion d'une réflexion d'ensemble sur le mode de désignation des délégués des communes dans ces structures intercommunales, qui a été adoptée par la délégation.

M. Yannick Bodin et Mme Annie David ont souhaité que leur groupe respectif puisse présenter une contribution à annexer au rapport d'information de la délégation.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a indiqué que l'insertion de telles contributions ne posait pas de problème de principe, mais que les textes devraient être transmis dans des délais très brefs.

Puis la délégation a adopté l'ensemble de ses dix recommandations, les membres du groupe socialiste et du groupe communiste républicain et citoyen s'étant abstenus.

**ANNEXE 1 - LETTRES DE SAISINE DU PRÉSIDENT DE LA
COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE
LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU
RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**



COMMISSION
DES
LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL,
DU RÉGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

LE PRÉSIDENT

Madame Gisèle GAUTIER
Présidente de la délégation parlementaire
aux droits des femmes et à l'égalité des
chances entre les hommes et les femmes
PALAIS DU LUXEMBOURG

Paris, le 8 février 2006

C.034

Madame la Présidente,

Au cours de sa réunion du mercredi 8 février 2006, la commission des lois a décidé, sur ma proposition, de saisir la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes des propositions de loi suivantes :

- proposition de loi n° 51 (2004-2005) de Mme Valérie Létard tendant à instaurer la parité dans les fonctions d'adjoints au maire ;
- proposition de loi n° 147 (2004-2005) de Mme Gisèle Gautier tendant à établir la parité entre les femmes et les hommes dans les exécutifs des collectivités territoriales élues au scrutin de liste ;
- proposition de loi n° 226 (2004-2005) de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et ses collègues du groupe communiste républicain et citoyen tendant à appliquer la loi sur la parité à l'ensemble des élections municipales ainsi qu'au sein des exécutifs municipaux ;
- proposition de loi n° 269 (2004-2005) de M. Jean-Louis Masson relative à l'élection des conseillers généraux et remplaçant les cantons par des circonscriptions cantonales calquées sur les intercommunalités à fiscalité propre ;
- proposition de loi n° 323 (2004-2005) de Mme Gisèle Gautier tendant à accroître la place des femmes dans le collège électoral des sénateurs ;
- proposition de loi n° 505 (2004-2005) de M. Jean-Louis Masson tendant à rétablir le scrutin proportionnel avec obligation de parité dans les départements élisant trois sénateurs ;
- proposition de loi n° 88 (2005-2006) de M. Jean-Louis Masson introduisant une obligation de candidature préalable et le respect d'un seuil



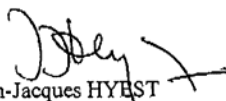
- de parité pour les élections municipales dans les communes de moins de 3500 habitants ;
- proposition de loi n° 136 (2005-2006) de M. Jean-Louis Masson relative aux communes de plus de 3500 habitants et tendant à instaurer une obligation de parité pour l'élection des adjoints au maire, à organiser la désignation des délégués dans les intercommunalités à fiscalité propre selon une représentation proportionnelle avec obligation de parité, à assurer la représentation des listes minoritaires dès le premier tour des élections municipales et à clarifier les choix au second tour ;
 - proposition de loi n° 153 (2005-2006) de Mme Muguette Dini visant à renforcer la parité dans les élections municipales, cantonales, législatives, sénatoriales et dans les exécutifs locaux et établissements publics de coopération intercommunale ;
 - proposition de loi n° 169 (2005-2006) de M. Jean-Louis Masson tendant à instaurer une obligation minimale de parité pour l'élection des sénateurs dans les départements où le scrutin majoritaire est appliqué.

Je vous précise que la commission des lois a nommé ce jour M. Patrice Gélard rapporteur de ces textes.

Conformément aux dispositions du paragraphe III de l'article 6 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sans préjudice des compétences de la commission des Lois saisie au fond de ces propositions de loi, la commission souhaiterait recueillir votre avis sur les conséquences de ces propositions de loi sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

Am. ks


Jean-Jacques HYEST

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



COMMISSION
DES
LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL,
DU RÈGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

LE PRÉSIDENT

Madame Gisèle GAUTIER
Présidente de la délégation parlementaire
aux droits des femmes et à l'égalité des
chances entre les hommes et les femmes
PALAIS DU LUXEMBOURG

Paris, le 22 novembre 2006

C.264

Madame la Présidente,

Au cours de ses réunions des 7 et 22 novembre 2006, la commission des lois a décidé, sur ma proposition, de saisir la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du projet de loi tendant à renforcer l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, qui devrait être examiné en conseil des ministres le 28 novembre, et des propositions de loi suivantes :

- proposition de loi n° 207 (2005-2006) de M. Jean-Louis Masson tendant à instaurer des pénalités financières réellement dissuasives à l'encontre des partis politiques ne respectant pas l'article 4 de la Constitution en ce qui concerne l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux ;
- proposition de loi n° 326 (2005-2006) de M. Jean-Louis Masson tendant à favoriser les progrès de la parité lors des élections législatives et des élections sénatoriales au scrutin majoritaire ;
- proposition de loi n° 374 (2005-2006) de M. Jean-Louis Masson tendant à instaurer une obligation de parité pour l'élection des vice-présidents de conseils régionaux, à assurer la représentation des listes minoritaires dès le premier tour des élections régionales et à clarifier les choix au second tour ;
- proposition de loi n° 44 (2006-2007) de M. Jean-Louis Masson tendant à renforcer la parité entre les hommes et les femmes dans la vie politique en reprenant les orientations évoquées par le Président de la République en janvier et septembre 2006.

Conformément aux dispositions du paragraphe III de l'article 6 septies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, sans préjudice des compétences de la



commission des Lois saisie au fond de ces propositions de loi, la commission souhaiterait recueillir votre avis sur les conséquences de ces propositions de loi sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Je vous rappelle que cette saisine fait suite à celle du 8 février 2006, relative à dix propositions de loi sénatoriales tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes dans diverses élections.

Je vous indique que la commission des lois devrait examiner l'ensemble des ces propositions de loi et le projet de loi, sur le rapport de M. Patrice Gélard, le mardi 5 décembre.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "JJ Hyest", with a long horizontal stroke extending to the right.

Jean-Jacques HYEST

ANNEXE 2 - COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

**Audition de Mme Marie-Jo Zimmermann,
rapporteure générale de l'Observatoire de la parité
entre les femmes et les hommes**

(2 mai 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Après que **Mme Gisèle Gautier, présidente**, eut accueilli l'intervenante, **Mme Catherine Troendle, rapporteure**, a rappelé que la délégation avait été saisie pour avis par la commission des lois de dix propositions de loi déposées par des sénateurs appartenant à différents groupes politiques et visant à introduire des mesures en faveur de la parité pour l'ensemble des élections politiques, qu'elles soient locales ou nationales. Elle a également évoqué l'existence d'un avant-projet de loi, annoncé le 8 mars dernier par Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, destiné à mettre en œuvre les annonces faites en la matière par le Président de la République lors de ses vœux en début d'année et actuellement en attente d'arbitrage à Matignon. Elle a cependant fait observer que le calendrier d'examen parlementaire de ce texte demeurait aujourd'hui très incertain. Enfin, elle a noté que le ministère de l'intérieur souhaiterait que ces nouvelles dispositions puissent être appliquées aux prochaines élections municipales.

Mme Marie-Jo Zimmermann s'est félicitée de ce que ces dix propositions de loi sénatoriales se soient inspirées de certaines recommandations de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, en particulier en ce qui concerne la place des femmes dans les exécutifs locaux. Elle a rappelé les engagements pris par le Président de la République en faveur de la parité lors de ses vœux, début janvier, ainsi que les annonces du président de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), à l'occasion de la convention de ce parti intitulée « Femmes, libres et égales », le 7 mars dernier.

Elle a noté que certaines propositions de loi visaient à instituer un véritable statut de l' élu, qui, seul, permettrait aux femmes de concilier leur vie de famille et leur vie professionnelle avec l'exercice de leur mandat. Elle a regretté que le statut de l' élu, qui fait l'objet de recommandations régulières de l'Observatoire de la parité, ait toujours jusqu'à présent été négligé et a indiqué qu'elle déposerait un amendement sur ce sujet si l'avant-projet de loi annoncé ne l' abordait pas. Par ailleurs, elle s'est étonnée de ce que ni les délégations aux droits des femmes du Parlement, ni l'Observatoire de la parité n'aient encore été consultés sur cet avant-projet de loi.

Faisant observer que les propositions de loi couvraient l'ensemble des élections, elle a constaté que la situation de la parité était satisfaisante dans les communes de plus de 3 500 habitants et dans les conseils régionaux, mais qu'il n'y avait que 12,4 % de femmes à l'Assemblée nationale. Elle a d'ailleurs exprimé ses doutes sur la possibilité, pour l'UMP, de dépasser l'objectif de 20 % de femmes élues à l'occasion des élections législatives de 2007.

Elle a estimé, en revanche, que les exécutifs des conseils municipaux et des conseils régionaux étaient encore loin de la parité et que seule une loi permettrait d'introduire la parité à ce niveau de responsabilité politique. Elle a également évoqué

la situation des structures intercommunales, dans lesquelles les décisions de portée locale les plus importantes sont désormais prises, mais qui constituent le « dernier bastion » du pouvoir des hommes en politique, citant des cas où les femmes ne constituent que 3 % des représentants des communes.

Mme Marie-Jo Zimmermann a indiqué que la proposition de loi n° 51 rectifiée (2004-2005) de Mme Valérie Létard allait plus loin que les recommandations de l'Observatoire de la parité, qui revendique la parité seulement pour les adjoints au maire, mais non pour les conseillers municipaux bénéficiant de délégations. Elle s'est montrée dubitative sur le caractère réaliste de la mise en place de la parité dans les communes de moins de 3 500 habitants. Elle s'est réjouie de ce que cette proposition de loi prévoit un statut de l' élu, dont l'absence est surtout préjudiciable aux conseillers municipaux de base, et favorise la formation, tout en notant que celle-ci ne devait pas s'adresser uniquement aux femmes, mais concerner l'ensemble des conseillers municipaux.

S'agissant de la proposition de loi n° 147 (2004-2005) de Mme Gisèle Gautier, elle a estimé que, dans la pratique, l'introduction de la parité dans les instances exécutives des conseils régionaux (commission permanente et bureau) était souvent déjà réalisée.

Mmes Gisèle Gautier, présidente, et Muguette Dini ont alors précisé qu'il ne s'agissait aucunement d'une obligation juridique et que les fonctions exécutives régionales étaient souvent exercées par des hommes.

Mme Marie-Jo Zimmermann, abordant la proposition de loi n° 226 (2004-2005) de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, s'est interrogée sur l'opportunité de modifier le mode de scrutin dans les communes de moins de 3 500 habitants en y introduisant la représentation proportionnelle assortie d'une prime majoritaire. Elle a considéré qu'un changement de mode de scrutin n'était pas nécessaire, mais qu'il conviendrait peut-être d'imposer une proportion de femmes candidates lorsque des listes sont déposées.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, évoquant son expérience personnelle de maire d'une commune d'environ 700 habitants, a souligné la difficulté de trouver des candidates et s'est dès lors interrogée sur les conséquences que pourrait entraîner l'arrivée de femmes élues malgré elles, qui siègeraient au conseil municipal sans s'y investir. Elle a estimé qu'il existait là un risque de décrédibiliser les femmes en politique.

Mme Muguette Dini a indiqué que les femmes pressenties pour être candidates aux élections municipales subissaient souvent des pressions de leur mari, qui souhaitaient parfois les remplacer. Elle a également fait observer qu'il existait toujours des conseillers municipaux, hommes ou femmes, qui ne s'impliquaient pas dans les activités municipales.

Mme Marie-Jo Zimmermann a elle aussi noté que les maris étaient souvent réticents à l'idée que leurs femmes puissent s'engager dans un mandat électif. Elle a toutefois considéré qu'une femme s'investissant dans un mandat accomplissait un travail considérable et que ce constat rendait indispensable l'instauration d'un statut de l' élu.

Mme Gisèle Printz a constaté que beaucoup de femmes élues dans un conseil municipal étaient souvent découragées de ne se voir confier aucune responsabilité.

Mme Muguette Dini a estimé que l'essentiel était de donner aux femmes la possibilité d'oser se présenter aux élections dans toutes les communes.

En ce qui concerne la proposition de loi n° 269 (2004-2005) de M. Jean-Louis Masson, **Mme Marie-Jo Zimmermann** a rappelé que le conseil général était l'assemblée où la présence des femmes était la plus faible. Elle a considéré que, pour améliorer cette situation, deux solutions étaient envisageables, la première consistant à instituer un « ticket paritaire » constitué d'un titulaire et d'un suppléant de sexe opposé. Elle a estimé que cette solution permettrait d'éviter l'organisation, coûteuse, de très nombreuses élections partielles, mais s'est interrogée sur le risque que les femmes ne restent cantonnées à la fonction de suppléant.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a cependant estimé que cette solution permettrait à un certain nombre de femmes d'accéder au mandat de conseiller général, constatant que celui-ci constituait le mandat le plus fréquemment abandonné en cas de cumul des mandats.

Mme Marie-Jo Zimmermann a ensuite évoqué la seconde solution consistant, comme le propose M. Jean-Louis Masson, à remplacer les cantons par des circonscriptions cantonales calquées sur les intercommunalités à fiscalité propre. Elle a en effet expliqué qu'il convenait d'engager une large réflexion sur la place respective du département et de l'intercommunalité, faisant observer que le conseil général ne reflétait pas la réalité de l'intercommunalité. Elle a suggéré que les conseils généraux soient élus, soit par scrutin de liste pour les cantons urbains, ce qui permettrait d'introduire la parité, soit par scrutin uninominal avec ticket paritaire pour les cantons ruraux.

Elle a estimé que la proposition de loi n° 323 (2004-2005) de Mme Gisèle Gautier tendant à accroître la place des femmes dans le collège électoral des sénateurs était très intéressante et que, d'une manière générale, les élections sénatoriales devraient également faire davantage de place aux femmes.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a précisé que la mise en œuvre de cette proposition de loi aurait permis à 151 femmes déléguées supplémentaires de prendre part aux élections sénatoriales dans le département de la Loire-Atlantique.

Abordant plusieurs propositions de loi de M. Jean-Louis Masson, en particulier la proposition de loi n° 505 (2004-2005) qui tend à rétablir le scrutin proportionnel avec obligation de parité dans les départements élisant trois sénateurs, **Mme Marie-Jo Zimmermann**, a estimé que, si cette mesure n'était pas adoptée, le renouvellement de la série élue en 2001 risquait de se traduire par une diminution du nombre de femmes élues sénateur en 2011. Elle a vivement critiqué la réforme du mode de scrutin des élections sénatoriales intervenue sur ce point en juillet 2003 et a indiqué qu'elle ne ménagerait pas sa peine pour revenir au statu quo ante.

S'agissant de la proposition de loi n° 153 (2005-2006) de Mme Muguette Dini, elle a constaté qu'elle tendait à renforcer la parité dans l'ensemble des élections politiques et que sa principale disposition consistait à présenter au suffrage des électeurs un « ticket paritaire » pour les élections législatives. Notant le caractère original de cette proposition, qui permet de désigner le candidat dont le nom est conservé sur le plus grand nombre de bulletins comme titulaire et l'autre candidat comme suppléant, elle s'est toutefois interrogée sur les conséquences de sa mise en œuvre effective, estimant que sa complexité comportait le risque d'un important contentieux électoral.

Mme Muguette Dini a considéré qu'un tel dispositif, qu'elle a qualifié de « parité offerte », lui paraissait la meilleure solution pour rendre la parité véritablement effective. Estimant qu'il ne semblait pas réaliste de modifier le mode de scrutin et de renforcer la parité de façon concomitante, elle a indiqué avoir opté pour la seconde branche de l'alternative.

En réponse à une interrogation de **Mme Gisèle Gautier, présidente, Mme Marie-Jo Zimmermann** a noté que, s'il était envisageable d'instiller une dose de représentation proportionnelle dans le scrutin majoritaire pour les élections législatives, elle souhaitait le maintien du scrutin majoritaire dans la mesure où, contrairement à la représentation proportionnelle, il oblige le candidat à convaincre les électeurs de voter pour lui. Elle a néanmoins constaté que le panachage, qui est pratiqué dans les communes de moins de 3 500 habitants, était généralement apprécié par les électeurs.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a estimé que le candidat suppléant devait soutenir le candidat titulaire et que des problèmes risquaient d'apparaître si le titulaire et le suppléant se trouvaient en concurrence au cours de la campagne électorale.

Mme Marie-Jo Zimmermann a jugé qu'une réflexion d'ensemble sur le mode de scrutin appliqué lors des élections législatives était indispensable, notant également que certains partis politiques attirant de nombreux suffrages n'étaient actuellement pas représentés au Parlement.

Mme Muguette Dini a ajouté que la proposition qu'elle avait faite pour les élections législatives serait également applicable aux départements qui élisent deux sénateurs et moins, ainsi que lors des élections cantonales.

Mme Annie David a estimé qu'il convenait de s'attacher prioritairement à faire respecter la législation en vigueur, en faisant observer que la constitution de listes séparées avait permis à certains candidats aux élections sénatoriales de contourner l'obligation de parité des listes.

Mme Marie-Jo Zimmermann a noté que certaines femmes politiques, face à ce type de pratiques, avaient pu constituer des listes séparées avec succès, ou bien encore refuser de démissionner de leur mandat après avoir été élues.

Mme Gisèle Printz a, quant à elle, estimé anormal, de la part de certains candidats, de déroger aux règles édictées par leur parti en matière de parité politique et de continuer, néanmoins, de se prévaloir de l'appartenance à cette même formation politique.

Puis **Mme Marie-Jo Zimmermann** a souligné que, de manière générale, les partis politiques étaient les mieux à même d'assurer la mise en œuvre de la parité politique. Elle a rappelé que le Président de la République avait manifesté avec fermeté sa volonté de faire appliquer l'article 4 de la Constitution. Puis elle a souligné l'anachronisme de la situation actuelle, en rappelant, notamment, la sous-représentation des femmes dans les assemblées parlementaires, alors que celles-ci constituent plus de 50 % du corps électoral.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a indiqué que semblaient par ailleurs avoir été évoquées l'idée d'un « bonus financier » pour les formations politiques respectueuses de la parité en politique, ainsi que la proposition, pour les élections municipales, d'un abaissement à 2 500 au lieu de 3 500 habitants du seuil

d'application du scrutin de liste, avec alternance stricte des candidats de chaque sexe. Elle a estimé que les propositions de loi dont la délégation était saisie ne pourraient vraisemblablement être discutées que sous forme d'amendements à un éventuel projet de loi qui pourrait être examiné, vraisemblablement selon une procédure d'urgence, au cours des prochains mois.

Interrogée par **Mme Gisèle Printz**, sur l'actualité des propositions formulées en 2005 par l'Observatoire de la parité en matière de parité politique, **Mme Marie-Jo Zimmermann** a précisé que, de son point de vue, la réflexion devrait évoluer afin de prendre en compte la nécessité de mieux articuler la configuration des cantons avec le périmètre des intercommunalités.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a insisté sur la nécessité de faire preuve de volontarisme pour promouvoir le statut de l'élu, qu'elle a considéré comme une priorité.

Mme Mugnette Dini a cependant fait observer que la moyenne d'âge des conseillers municipaux étant relativement élevée (entre cinquante et soixante ans), les difficultés rencontrées pour trouver des candidatures féminines ne pouvaient s'expliquer uniquement par le problème de la conciliation de l'engagement politique avec la vie familiale et, notamment, l'éducation des jeunes enfants.

Mme Marie-Jo Zimmermann a évoqué des travaux de l'Observatoire de la parité, en cours d'élaboration, sur le profil des femmes élues, en soulignant l'importance de ne pas décourager les élues en ne leur confiant pas suffisamment de responsabilités, ce qui pouvait les conduire à préférer un engagement au sein des associations.

Elle s'est enfin félicitée du nombre important de propositions de loi déposées par des membres du Sénat en matière de parité politique, **Mme Mugnette Dini** faisant néanmoins observer qu'un seul sénateur homme avait déposé des propositions de loi en la matière.

**Audition de Mme Naïma Charaï,
conseillère régionale d'Aquitaine,
représentante de l'Association des régions de France (ARF),
accompagnée de Mme Claire Bernard, directrice des études**

(16 mai 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Mme Gisèle Gautier, présidente, a présenté l'intervenante.

Mme Naïma Charaï, constatant que 53 % du corps électoral était composé de femmes alors que celles-ci ne sont que 12 % à l'Assemblée nationale et 17 % au Sénat, a mis en évidence le non-respect de la parité en politique.

Abordant les causes de ce phénomène, elle a fait observer que la féminisation d'une profession était souvent perçue comme le signe de sa dévalorisation sociale, à l'exemple de la magistrature. Elle a rappelé que la meilleure réussite scolaire des filles ne trouvait pas son prolongement naturel sur le marché du travail, en particulier du fait de problèmes d'orientation, ce qui a pour résultat d'exclure les femmes des lieux de pouvoir.

Elle a ainsi estimé que seules des actions volontaristes pouvaient rendre la parité effective. Prenant l'exemple de la formation politique à laquelle elle appartient, le parti socialiste, elle a indiqué qu'un système de réservation des circonscriptions avait été mis en place par ce parti afin qu'il y ait autant de candidates que de candidats aux prochaines élections législatives.

Mme Naïma Charaï a noté la forte progression de la part des femmes élues dans les conseils régionaux, passée de 10 % en 1992 à 47 % en 2004. Elle a toutefois nuancé cette situation apparemment satisfaisante en faisant observer que cette parité ne se retrouvait pas nécessairement dans les exécutifs régionaux, ou alors seulement dans des fonctions dites « féminisées » telles que la culture, les questions sociales ou encore les affaires scolaires. Elle a ainsi précisé que 8 régions seulement sur 22 pratiquaient la parité dans leurs exécutifs.

S'agissant des élections cantonales et législatives, elle s'est interrogée sur l'opportunité d'instaurer un « ticket paritaire » permettant de désigner le candidat dont le nom est conservé sur le plus grand nombre de bulletins comme titulaire et l'autre candidat comme suppléant, estimant que ce système risquait de susciter une concurrence entre les deux candidats du même ticket.

D'une manière plus générale, elle a considéré que la question de la représentation politique se posait également en termes sociaux, les catégories sociales les plus défavorisées étant peu représentées au Parlement. De même, a-t-elle ajouté, si 9 % des conseillers régionaux sont issus de l'immigration, ils sont quasiment absents des conseils généraux et du Parlement.

Mme Gisèle Printz a fait observer que le respect de la parité dans les conseils régionaux résultait du mode de scrutin appliqué pour l'élection de ces

assemblées et que les insuffisances de la représentation de la diversité existaient dans toutes les formations politiques.

Mme Naïma Charaï a estimé que la recherche d'une meilleure représentativité des assemblées élues impliquait également de s'intéresser aux questions du statut de l' élu et du cumul des mandats, y compris dans le temps.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, s'est enquis des propositions de l'ARF pour assurer la parité au niveau des exécutifs des collectivités territoriales.

Mme Naïma Charaï a considéré qu'il n'était pas possible de dissocier la question de la constitution d'un exécutif de celle du fonctionnement d'un parti politique. A titre d'illustration, elle a indiqué qu'au parti socialiste, l'ensemble des « courants » devrait être représenté au sein de l'exécutif et que cette préoccupation politique passait avant le souci de la parité.

Mme Jacqueline Alquier a ajouté qu'il convenait également de prendre en considération les différentes composantes d'une majorité politique.

Mme Naïma Charaï a constaté que les fonctions exécutives dans les conseils régionaux restaient majoritairement occupées par des hommes.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a noté, de même, que les commissions d'investiture des partis politiques étaient presque exclusivement composées d'hommes.

Mme Naïma Charaï a conclu en considérant que la parité ne pourrait être réalisée dans les exécutifs qu'en l'imposant par la loi.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur l'efficacité d'un renforcement des pénalités financières à l'égard des partis politiques qui ne respecteraient pas l'objectif de parité.

Mme Naïma Charaï a estimé que les pénalités financières avaient eu un réel effet positif au sein de sa formation politique et qu'elles avaient accéléré l'évolution des mentalités dans un sens favorable à la parité.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a évoqué la possibilité d'instituer un « bonus » qui serait attribué aux partis politiques non plus seulement en fonction du nombre de candidates, mais en fonction du nombre d'élus.

Mme Claire Bernard, directrice des études de l'ARF, a estimé que l'imposition de la parité dans les exécutifs des collectivités territoriales était délicate, pour des raisons essentiellement politiques. Elle a rappelé que l'institution d'un bonus était à l'origine une idée de Mme Yvette Roudy mais qu'elle s'était heurtée à un problème de constitutionnalité. Elle a précisé que le dispositif des pénalités financières avait été mis en place pour contourner ce problème.

Enfin, elle a fait observer que, compte tenu des équilibres à respecter pour la constitution des listes, le législateur avait été conduit, en 2000, à n'imposer la parité des listes pour les élections municipales que par groupe de six candidats.

Mme Jacqueline Alquier a estimé que, grâce à l'image positive que donnent les femmes élues, l'élection d'une femme était beaucoup mieux perçue par les électeurs aujourd'hui qu'il y a quelques années. Elle a cependant souligné l'existence d'un malaise grandissant de certains hommes au sein du parti socialiste,

en particulier parmi les plus jeunes, qui ne comprennent pas pour quelles raisons certaines circonscriptions apparaissent comme réservées aux femmes.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a souhaité avoir des précisions sur la création de délégations aux droits des femmes au sein de certains conseils régionaux.

Mme Naïma Charaï a indiqué que la situation était différente selon les régions, certaines d'entre elles ayant chargé une conseillère régionale, ayant éventuellement rang de vice-présidente, de la question des droits des femmes, de l'égalité ou encore de la lutte contre les discriminations. Elle a précisé qu'au total, une dizaine de régions sur 22 prenaient maintenant en compte la problématique de l'égalité entre les hommes et les femmes, via ce type de nomination.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est enquis de l'efficacité des actions entreprises par les régions en la matière.

Mme Naïma Charaï a indiqué que l'ARF avait créé en son sein une structure chargée des questions d'égalité et de lutte contre les discriminations, dont la première réunion, consacrée au repérage de la situation actuelle, devait avoir lieu en juin prochain.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a demandé à Mme Naïma Charaï si les femmes qui s'engageaient en politique présentaient à ses yeux des faiblesses spécifiques.

Mme Naïma Charaï, se basant sur les résultats d'une étude réalisée par l'ARF en 2005, a indiqué que les femmes ne s'estimaient pas suffisamment préparées à l'exercice de fonctions électives et qu'elles se considéraient généralement moins compétentes que les hommes. Elle a toutefois estimé que les femmes politiques ne présentaient pas de faiblesses particulières et qu'elles se rendaient compte très rapidement que les principales décisions se prenaient au sein des exécutifs et qu'il fallait donc être au sein de ces instances décisionnelles pour pouvoir faire avancer les choses.

Mme Jacqueline Alquier a noté que ce problème de sous-estimation de soi en politique ne se rencontrait pas seulement chez les femmes, mais aussi parmi les personnes issues de l'immigration ou de certaines catégories sociales. Elle a considéré que l'élection par les citoyens leur permettait cependant de s'affirmer.

Mme Naïma Charaï a néanmoins considéré que la légitimité politique acquise par l'élection différait selon le mode de scrutin.

Mme Gisèle Printz a fait remarquer que le soutien d'un parti politique était déterminant pour mener une campagne.

Mme Sylvie Desmarescaux a nuancé l'importance d'un tel soutien, en particulier pour les élections cantonales et municipales en zone rurale où il n'est pas nécessaire d'être marquée politiquement.

Mme Naïma Charaï a estimé que la situation des femmes élues avait beaucoup progressé au cours des deux ou trois dernières décennies et que les quolibets dont elles faisaient parfois l'objet dans le passé avaient généralement disparu.

Mme Jacqueline Alquier a cité son expérience personnelle en évoquant son élection au conseil général du Tarn en 1979, où elle était alors la seule femme. Elle a notamment précisé que la fonction d'administrateur de l'office HLM lui avait

été refusée, mais qu'on lui avait proposé d'être membre du jury du prix des villages fleuris.

Mme Naïma Charaï a estimé que la question de la parité ne pouvait être distinguée de celle, plus générale, de la représentation politique, ainsi que de celle du cumul des mandats. Elle a évoqué la crise actuelle de la représentation politique et a estimé que la parité et le renouvellement du personnel politique étaient susceptibles de contribuer à réconcilier les citoyens avec la politique.

Mme Sylvie Desmarescaux a estimé que le problème du cumul des mandats était désormais à peu près réglé.

Mme Gisèle Gautier a soulevé le problème posé par l'accumulation de mandats successifs dans le temps.

Mme Claire Bernard a fait observer que la fixation d'une limite d'âge pour briguer une fonction électorale serait probablement anticonstitutionnelle, mais que ce problème pourrait être réglé par une limitation du nombre de mandats dans le temps.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a estimé que la définition d'un statut de l'élue(e) devrait prendre en considération les spécificités de l'élection d'une femme, du point de vue de la conciliation de l'exercice de son mandat avec sa vie professionnelle et familiale.

Mme Esther Sittler, notant que le statut de l'élue intéressait également les hommes, en particulier les jeunes mairies, qui peuvent être amenés à renoncer à une progression dans leur carrière professionnelle, s'est montrée dubitative sur la mise en place d'un statut spécifique de la femme élue.

Mme Naïma Charaï a elle aussi exprimé ses doutes sur l'opportunité d'un statut de l'élue qui prendrait en compte la distinction de genre, soulignant que la fonction d'élue était la même pour tous.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a précisé que, dans son esprit, il ne s'agissait pas de mettre en place un statut spécifique de la femme élue mais de prendre en compte, dans le cadre général d'un statut de l'élue, les contraintes particulières que pouvaient connaître les femmes en charge d'une fonction électorale.

**Audition de Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont,
présidente du conseil général de la Haute-Vienne,
et M. Gérard Dériot,
président du conseil général de l'Allier,
représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF)**

(16 mai 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Mme Gisèle Gautier, présidente, a introduit la discussion en rappelant que les conseils généraux présentaient une déficience en matière de représentation des femmes.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a ensuite présenté les intervenants.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, après avoir souligné l'importance qu'elle attache à la progression de la parité en politique, s'est présentée comme une départementaliste convaincue. Elle a évoqué la modernité de l'échelon départemental et l'importance de son implication dans les actions de proximité et la mise en œuvre des politiques de solidarité : pour un citoyen habitant un département, pas une seule journée ne passe sans qu'il ne soit concerné par l'une des politiques mises en œuvre par l'institution départementale. Elle a ajouté que des textes récents avaient renforcé le rôle des assemblées départementales dans leurs attributions, ce dont elle s'est félicitée, soulignant néanmoins le contexte financier difficile dans lequel sont opérés ces transferts de compétence.

En cohérence avec cette conviction, elle a démontré qu'elle avait privilégié le mandat départemental dans ses choix.

Force est de constater, a-t-elle poursuivi, que les lois sur la parité ont permis l'émergence des femmes politiques dans la vie municipale, au-delà même des communes où la parité est imposée par la loi, ce qui a permis de constituer un « vivier » pour les élections départementales. Elle a rappelé que, dans le département de la Haute-Vienne, le nombre de femmes membres du conseil général était passé d'une en 1988 à cinq aujourd'hui, sur 42 élus.

Devant la lenteur de cette évolution, elle a ensuite souligné la nécessité de faire progresser la parité au sein des conseils généraux.

Estimant impératif de préserver le scrutin uninominal pour les cantons ruraux au regard de la relation de proximité entre les citoyens et les élus, elle a cependant indiqué qu'elle avait, à titre personnel, proposé pour les cantons urbains d'instituer un scrutin de liste susceptible de renforcer la présence des femmes dans les conseils généraux, en précisant que la coexistence de ces deux modes de scrutin différents pour les élections cantonales ne semblerait pas poser de problème constitutionnel.

M. Gérard Dériot a indiqué qu'il partageait en grande partie les convictions exprimées par Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont. A ce titre, il a

souligné que le département constituait une collectivité de proximité permettant de répondre aux souhaits des citoyens de façon pragmatique et rapide, dans de nombreux domaines.

Il a indiqué que, selon ses observations, la présence des femmes avait profondément transformé les conseils municipaux et que ces derniers constituaient un exemple et un tremplin pour l'élection des femmes dans les conseils généraux.

Evoquant les difficultés de la conciliation de la vie politique avec la vie professionnelle et familiale pour les femmes, mais aussi pour les hommes, et notamment pour ceux qui exercent une profession libérale, il a douté de l'efficacité, à ce titre, de l'instauration d'un statut de l' élu qui ne pourrait apporter qu'une aide ponctuelle, par exemple en matière de garde des enfants.

M. Gérard Dériot a ensuite rappelé que le conseil général de l'Allier n'avait le plus souvent compté qu'une femme sur trente-cinq élus, jusqu'en 2001.

Précisant qu'il n'est pas toujours aisé de convaincre des femmes de se porter candidates aux élections cantonales, compte tenu de la difficulté particulière de ces élections où il faut se présenter seul, il a évoqué les conditions dans lesquelles ont pu être élues en 2001 dans son conseil général deux femmes, auxquelles ont été confiées des responsabilités de vice-présidentes dans des domaines traditionnellement dévolus à des hommes (agriculture et transports). Il s'est félicité du succès de cette démarche et de la qualité du travail accompli par ces dernières, et a précisé que son conseil général comptait aujourd'hui 4 femmes sur 35 élues.

Il a estimé que le scrutin uninominal, auquel il est attaché, participait de la nature même de la représentation géographique et de la gestion départementale. Il a cependant estimé qu'il convenait d'étudier plus en détail la possibilité d'introduire un scrutin de liste pour les cantons urbains, relevant que l'existence du canton était moins significative en ville qu'en zone rurale.

Par ailleurs, il a noté la progression des femmes dans la vie municipale. Elu d'un département rural comprenant 320 communes, il a constaté que, depuis 1977, le nombre de femmes maires était passé de 6 à 38, soit de 2 % à 12 % de l'ensemble des maires.

Il a enfin souligné que la présence de femmes modifiait l'état d'esprit ainsi que la manière d'aborder les travaux d'une assemblée et constituait un apport indispensable. Il a toutefois noté la difficulté de trouver des solutions efficaces pour faire progresser cette parité de manière définitive.

Après avoir évoqué certaines réflexions tendant à faire évoluer le rôle des conseils généraux, **Mme Gisèle Printz** a considéré qu'ils étaient « presque inaccessibles » aux femmes. Elle a expliqué ce phénomène en évoquant les obstacles que celles-ci rencontrent lorsqu'elles veulent se présenter, ajoutant qu'un certain nombre d'hommes en place souhaitaient tout simplement conserver leur pouvoir, surtout dans les communes importantes, les mairies des petites communes étant plus aisément accessibles aux femmes.

Elle s'est enfin interrogée sur les difficultés, notamment constitutionnelles, de l'introduction d'un système de « ticket paritaire » pour l'élection des conseillers généraux, au regard du principe de libre choix de l'électeur.

M. Gérard Dériot a rappelé le rôle important des partis politiques dans la désignation des candidats à la mairie des grandes villes et, plus généralement, dans

les élections à scrutin de liste. En revanche, s'agissant des petites communes, il a estimé que le succès des femmes était dû à leur efficacité de gestion qui a transformé l'état d'esprit des électeurs.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a souligné les effets positifs de la législation sur la parité qui a permis, par ricochet et exemplarité, la progression des femmes dans la vie municipale. Faisant part de ses réserves de principe initiales à l'égard de l'institution autoritaire de la parité par la loi, elle a cependant reconnu qu'il s'agissait pour l'heure d'un outil nécessaire pour faire progresser la présence des femmes dans la vie politique.

M. Yannick Bodin a tout d'abord évoqué la prise de conscience globale, de la part des citoyens et des partis politiques, de la nécessité de la féminisation de la vie politique. Il a ensuite rappelé que le parti socialiste avait imposé un tiers de candidatures féminines en 2002, puis la moitié aujourd'hui, pour les élections législatives, avec des circonscriptions réservées aux femmes. A plus long terme, il a indiqué qu'il ne croyait pas à une progression de la parité sans que de nouvelles mesures obligatoires soient prises, en particulier en modifiant les modes de scrutin.

Evoquant le cas des pays d'Europe du Nord et, en France, l'exemple des élections municipales, régionales et sénatoriales, il a montré combien le mode de scrutin était le facteur décisif de la féminisation. Il a noté, en particulier, que les sénatrices étaient pour la plupart issues de départements où l'élection se déroule au scrutin proportionnel.

Il s'est cependant interrogé sur la possibilité de conjuguer le scrutin uninominal avec le scrutin de liste dans un même département et a proposé de réfléchir à la possibilité de réactiver l'arrondissement.

Il a enfin souligné qu'il serait regrettable de ne pas favoriser la progression dans la vie politique des femmes qui font preuve d'une assiduité remarquable et se limitent bien souvent à un seul mandat.

Mme Jacqueline Alquier s'est dite intéressée par la proposition de Mme Pérol-Dumont tendant à instituer un scrutin de liste pour les cantons urbains, en considérant cependant que l'exigence de proximité des élus départementaux justifiait le maintien du scrutin uninominal dans les cantons ruraux.

Après avoir rappelé qu'elle avait été pendant 19 ans la seule femme élue au conseil général du Tarn, elle a manifesté une certaine réserve à propos de l'idée selon laquelle il serait nécessaire de rechercher, puis de « présenter » des femmes candidates, en estimant que ce sont avant tout les électeurs qui les désignent.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a estimé que, compte tenu du faible nombre de femmes au sein des conseils généraux, il n'était pas possible pour le moment d'y instituer la parité au niveau des exécutifs. Puis elle a interrogé les intervenants sur l'idée d'instituer aux élections cantonales un système de « ticket » paritaire de candidats permettant d'élire un titulaire et un suppléant de sexe opposé.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont s'est dite réservée à l'égard de cette idée et a estimé qu'étant donné le rôle modeste du suppléant, les femmes ne devaient pas se laisser convaincre par ce « leurre ». Elle a cependant souligné qu'il était urgent de porter remède à la quasi-absence des femmes dans les conseils généraux en évoquant tout l'intérêt qui s'attacherait à ce que l'institution départementale se

féminise au moment où d'aucuns continuent à contester sa pertinence et alors qu'elle a encore trop souvent à tort une image d'assemblée vieillissante de notables.

Considérant que le Sénat pourrait être porteur d'initiatives dans ce domaine, elle a estimé qu'en l'absence de force de coercition législative, on risquait d'attendre longtemps la féminisation des conseils généraux.

Elle a en revanche estimé que la féminisation des exécutifs pouvait progresser dans les conseils généraux s'il existait une volonté politique en ce sens, citant l'exemple de son département où des responsabilités au sein de l'exécutif ont été confiées à trois des cinq femmes élues au conseil général.

Elle a enfin cité, en lui rendant hommage, l'exemple de son prédécesseur, M. Jean-Claude Peyronnet, qui avait décidé de se retirer de la présidence du conseil général pour « passer le relais » à la génération suivante et singulièrement à une femme.

Elle s'est enfin déclarée défavorable au mandat unique qui fait courir un risque de déconnexion des difficultés du terrain à ceux qui n'exercent qu'un mandat national. Elle a d'ailleurs fait observer que les députés en situation de cumul ne sont pas les moins assidus en commission et en séance publique.

M. Gérard Dériot a confirmé l'efficacité de la combinaison entre un mandat local et un mandat national, qui évite aux parlementaires d'être coupés des réalités. Il s'est ensuite interrogé sur l'intérêt politique qu'il y aurait à multiplier le nombre de femmes suppléantes de conseillers généraux, dans la mesure où le poste de suppléant n'est pas un mandat électif.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a précisé que, sur la base de données fournies par l'Observatoire de la parité, il semblerait que l'instauration d'un « ticket » paritaire aux élections cantonales soit susceptible de faire progresser très sensiblement le nombre de conseillères générales. Elle a expliqué ce phénomène par le fait que le mandat de conseiller général est le plus volontiers abandonné par les élus en cas de cumul.

Puis elle a interrogé les intervenants sur la question du statut de l' élu.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a rappelé que cette question resurgissait périodiquement depuis 30 ans et s'est dite dubitative à ce sujet au regard de la diversité des professions concernées. Elle a marqué sa préférence pour des aménagements inspirés des pratiques nordiques, tels que la mise en place de « lieux facilitateurs » à la disposition des femmes, notamment pour accueillir les enfants.

M. Gérard Dériot, rejoignant ce propos, a indiqué qu'il ne voyait pas de solution réellement efficace, notamment pour aider les élus ayant une profession libérale à préserver leur outil de travail et leur clientèle. Il a considéré que l'on pouvait faciliter l'exercice du mandat par une aide financière, mais a émis une certaine réserve à l'égard de l'idée de la professionnalisation de l' élu liée à la mise en place d'un statut.

Mme Gisèle Printz a insisté sur la nécessité de faciliter la réintégration professionnelle des élus à la fin de leur mandat et de leur permettre de valoriser leur expérience de parlementaire.

M. Yannick Bodin a évoqué les expériences conduites à l'étranger dans le domaine du statut de l' élu et a fait observer que l'idée du cumul des mandats était

considérée comme une anomalie dans un certain nombre de pays. Il a par ailleurs signalé la présence systématique de crèches dans les assemblées scandinaves. Puis il s'est inquiété de la protection sociale de l' élu. Faisant observer que les élus français sont parmi les plus mal indemnisés en Europe, il a cité l'exemple des maires de villes allemandes, dont les ressources et les moyens sont beaucoup plus élevés que ceux de leurs homologues français.

Table ronde réunissant des représentants d'associations de maires

**M. Gérard Pelletier, maire de Raze,
et M. Pierre-Yves Collombat, adjoint au maire de Figanières,
respectivement président et premier vice-président
de l'association des maires ruraux de France (AMRF),
Mme Yolande Boyer, maire de Châteaulin,
vice-présidente de l'Association des petites villes de France (APVF),
et M. Bruno Bourg-Broc, maire de Châlons-en-Champagne,
président de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM),
accompagné de Mme Nicole Gibourdel, déléguée générale**

(30 mai 2006)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Mme Gisèle Gautier, présidente, a présenté les différents intervenants.

M. Bruno Bourg-Broc, président de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), a précisé que la Fédération ne s'était pas officiellement prononcée sur les propositions de loi relatives à la parité dont la délégation est saisie et que son intervention sur ce sujet serait donc effectuée à titre personnel. Il a indiqué qu'il existait en France 231 villes moyennes, comptant entre 20 000 et 100 000 habitants, dont seulement 15 ont une femme pour maire, soit 6,5 %, alors que la moyenne nationale s'établit à 11 % de femmes maires. Il a ajouté que le conseil d'administration de la FMVM comportait une seule femme parmi ses 28 membres. Il a considéré qu'il était souhaitable que le nombre de femmes politiques progresse, compte tenu de leur faible représentation au Parlement, soit 12 % à l'Assemblée nationale et 17 % au Sénat.

Mme Yolande Boyer, vice-présidente de l'Association des petites villes de France (APVF), a indiqué que celle-ci comptait 900 villes adhérentes, comportant entre 3 000 et 20 000 habitants, sur les 2 400 communes de cette taille existant en France, qui représentent 18 millions d'habitants. Elle a fait observer que l'APVF avait notamment pour mission d'informer ses adhérents, grâce à une lettre d'information et à une revue de presse, de publier des livres blancs thématiques destinés à faire avancer la réflexion sur des sujets déterminés et de mener des actions de formation en direction tant des élus locaux que des fonctionnaires territoriaux, par exemple en matière d'action sociale. Elle a également indiqué que l'APVF organisait des assises annuelles sur un thème spécifique, par exemple, en 2005, sur le développement économique, l'attractivité des territoires et le rôle des petites villes, et qu'elle rencontrerait des élus municipaux espagnols dans le cadre d'assises franco-espagnoles en juin prochain. Elle a précisé que l'APVF, dont le bureau ne compte que deux femmes sur 31 membres, n'avait pas abordé spécifiquement le sujet de la parité en son sein.

Elle a noté que les différentes propositions de loi déposées au Sénat sur ce sujet reconnaissaient toutes l'importance de la loi du 6 juin 2000 et ses conséquences positives sur la représentation politique des femmes. Elle a notamment fait remarquer que 47 % des conseillers municipaux des communes de plus de 3 500 habitants étaient actuellement des femmes, mais que les exécutifs de ces communes

demeuraient encore largement masculins, seuls 7,3 % des maires de petites villes étant des femmes. Prenant l'exemple de sa commune où la parité a été réalisée au niveau de l'exécutif, elle a appelé de ses vœux une application plus systématique de la parité parmi les adjoints et les délégués dans les structures intercommunales. Elle s'est interrogée sur l'opportunité d'abaisser de 3 500 à 2 500 habitants le seuil retenu pour le scrutin de liste avec obligation de parité, le mode de scrutin actuel le permettant, alors qu'en dessous de 2 500 habitants, il faudrait modifier le mode de scrutin avec panachage.

Mme Yolande Boyer a souligné le caractère essentiel des conditions de l'exercice du mandat, tant pour les hommes que pour les femmes, et a indiqué que l'APVF avait publié un document intitulé « Moderniser l'exercice des mandats locaux », contenant 40 propositions visant à améliorer ces conditions, par exemple en prenant en compte les contraintes familiales, en aménageant le temps de travail des élus ou en développant la formation. Elle a par ailleurs regretté que les petites villes souffrent d'un manque de personnel, qui les confronte à un problème de sécurité juridique. Considérant que l'exercice d'un mandat était une mission d'intérêt général, et non du bénévolat, elle a estimé qu'il méritait une indemnité à la hauteur des responsabilités exercées. Enfin, elle a souligné le rôle d'exemple à jouer par les collectivités territoriales pour l'application de la parité au sein de leurs services et a indiqué que l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe, présidée par M. Louis Le Pensec, venait d'adopter une charte destinée à mieux assurer l'égalité entre hommes et femmes dans les services des collectivités territoriales.

M. Bruno Bourg-Broc a fait observer que les problèmes liés à la faiblesse des indemnités ou aux conditions d'exercice du mandat concernaient également les hommes. Il a considéré que les assemblées élues étaient actuellement confrontées à un risque de « retraitsation », en raison d'une présence croissante de personnes retraitées en leur sein, les mandats électifs requérant de plus en plus de disponibilité, par exemple pour l'élaboration d'un plan local d'urbanisme ou la participation aux conseils d'administration des écoles.

Il a estimé que les femmes élues étaient confrontées à une difficulté supplémentaire tenant à leur disponibilité. De ce point de vue, a-t-il ajouté, rendre la parité obligatoire pour l'ensemble des mandats ne manquerait pas de poser problème, considérant que la présence plus grande de femmes risquait de se traduire par un vieillissement des élus et, par conséquent, par un éloignement croissant entre ceux-ci et les électeurs, dans la mesure où les jeunes femmes, absorbées à la fois par leur vie professionnelle et par leur vie familiale, n'étaient pas suffisamment disponibles pour s'engager dans la vie politique.

Il s'est déclaré personnellement hostile aux quotas, même s'il a fait observer, sur le mode ironique, que l'instauration de quotas en faveur des hommes serait peut-être bientôt nécessaire dans certains secteurs professionnels, tels l'enseignement ou la magistrature. S'il a constaté que la loi du 6 juin 2000 sur la parité avait indéniablement fait progresser la place des femmes en politique, il a toutefois estimé qu'il convenait de ne pas accroître à l'excès les contraintes pesant sur les modalités de la représentation. Prenant l'exemple du conseil municipal de sa commune, qui comprend 43 membres, il a indiqué que la parité était atteinte pour les conseillers municipaux, mais pas au niveau de l'exécutif, seul un quart des adjoints

étant des femmes, en raison des difficultés pratiques à trouver suffisamment de femmes disponibles pour exercer des responsabilités au sein de l'exécutif.

M. Gérard Pelletier, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), a indiqué que cette association représentait des communes de moins de 3 500 habitants, dont les assemblées sont élues selon un mode de scrutin spécifique avec possibilité de panachage. Il a précisé que l'AMRF avait débattu en son sein de la question de la parité en politique. Il a fait observer que la féminisation des conseils municipaux était devenue une évidence, même si cette évolution est plus lente dans les petites communes. Il a constaté que la loi de 2000 sur la parité avait pour inconvénient de limiter la place des femmes à la moitié des élus, regrettant par ailleurs que cette loi soit fréquemment contournée à travers la multiplication de listes concurrentes, notamment pour d'autres scrutins que le scrutin municipal.

Il a estimé qu'une plus grande féminisation de la vie politique nécessitait une amélioration des moyens consacrés à l'exercice du mandat. Il a néanmoins considéré que la question de l'indemnité devait être abordée avec prudence, afin qu'elle ne devienne pas un enjeu malsain dans les petites communes, où son montant n'est pas négligeable, et il s'est demandé s'il ne faudrait pas plutôt imaginer un avantage fiscal en faveur des élus.

Il a estimé que, d'une manière générale, le mode de scrutin en vigueur dans les communes de moins de 3 500 habitants n'était pas satisfaisant, le qualifiant de « parodie de démocratie », car il est extrêmement complexe et allonge inutilement les opérations de dépouillement en permettant de voter pour des non-candidats qui n'obtiennent qu'une ou deux voix. Il a d'ailleurs qualifié le panachage de « paludisme électoral », faisant remarquer que ce mode de scrutin pouvait aboutir, en théorie, à ce qu'une personne non candidate soit élue et qu'il ne garantissait pas la constitution d'une majorité au sein du conseil municipal.

M. Gérard Pelletier s'est prononcé en faveur de la généralisation du scrutin de liste permettant à une équipe préalablement constituée d'appliquer son programme, et a noté qu'un tel scrutin rendrait possible la mise en œuvre de la parité, même si cet objectif ne peut, selon lui, être atteint dans l'immédiat dans les très petites communes, comme par exemple dans une commune de 82 habitants dont le conseil municipal compte 9 membres, soit 10 % de la population.

Il s'est toutefois déclaré optimiste, notamment au regard des résultats des jeunes femmes aux concours administratifs, et a cité l'exemple de l'école d'officiers de gendarmerie de Melun, dont la dernière promotion compte 23 femmes sur 160 élèves, soit une proportion certes encore réduite, mais en progression constante. Il a conclu que les qualités des femmes, en particulier leur plus grand courage, étaient à l'origine d'une évolution naturelle qui leur est favorable.

M. Pierre-Yves Collombat, premier vice-président de l'AMRF, a précisé que les propositions de l'AMRF sur la modification du mode de scrutin pour les petites communes n'avaient pas pour origine l'objectif de parité mais qu'elles permettraient d'aboutir à une amélioration de la représentation des femmes en politique. Il a qualifié de « loufoque » le mode de scrutin actuellement appliqué dans les communes de moins de 3 500 habitants et s'est dit favorable à la présentation de listes complètes et donc à la suppression du panachage, avec une obligation de représentation féminine dans chaque liste, ce qui permettrait d'accroître le nombre de femmes élues. Pour assurer une représentation des femmes au sein des exécutifs, il a

évoqué l'idée de prévoir une représentation de chaque sexe dans l'exécutif proportionnelle à sa représentation au sein du conseil municipal.

Il a également évoqué les structures intercommunales, en expliquant qu'il convenait d'y introduire un minimum de démocratie, sans pour autant attenter à la légitimité des communes et des conseils municipaux. Il a donc proposé que soit institué un mode de scrutin comportant un choix préférentiel permettant d'élire en même temps les conseillers municipaux et les représentants des communes dans les conseils communautaires, sur le modèle de la loi applicable à Paris, Lyon et Marseille. Il a précisé qu'un tel mode de scrutin permettrait d'engager le débat sur l'intercommunalité lors des élections municipales, de mieux représenter l'opposition et de prévoir une obligation de représentation féminine. Il a toutefois mis en évidence la difficulté réelle à trouver suffisamment de candidates, constatant que, dans certains cas, les candidates pressenties étaient dissuadées de se présenter par leurs conjoints. Enfin, il a proposé que les maires et adjoints ne percevant pas d'indemnité bénéficient de déductions fiscales, afin de valoriser la fonction d'élu.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a indiqué que le dernier numéro du magazine « L'Express » faisait état de la préparation par le ministère de l'intérieur d'un projet de loi visant à renforcer l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions électives, qui serait examiné au Parlement à l'automne. Notant que, d'après ce magazine, ce projet de loi prévoirait d'appliquer la parité aux élections municipales dans les communes de plus de 2 500 habitants, au lieu de 3 500 aujourd'hui, elle a interrogé les intervenants sur l'opportunité d'une telle mesure.

Mme Nicole Gibourdel, déléguée générale de la FMVM, a précisé que ce projet de loi renforcerait également les sanctions financières pour les partis politiques ne respectant pas la parité.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a ajouté que, d'après le ministère de l'intérieur, il était également envisagé d'instituer un « ticket paritaire » lors des élections cantonales et de mettre en place un « bonus » pour les formations politiques qui obtiendraient plus d'un tiers de femmes parmi leurs élus au Parlement.

Mme Hélène Luc a indiqué qu'elle préférait le terme de parité à celui de quota. Elle a ensuite souligné qu'à son sens, il ne convenait pas de remettre en cause la parité politique, mais au contraire d'aller plus loin dans ce sens pour prolonger le premier pas qui a été accompli.

Elle s'est ensuite dite intéressée par l'idée de supprimer le panachage pour les élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants, tout en rappelant que la difficulté principale, pour les femmes susceptibles de se porter candidates, consistait à faire face au cumul des activités familiales et professionnelles, parfois avec des ressources modiques. Elle a notamment évoqué les difficultés rencontrées par les mères isolées dont l'ancien conjoint ne respecte pas son obligation de versement d'une pension alimentaire.

Mme Esther Sittler, rappelant que le conseil municipal de sa commune d'Herbsheim dans le Bas-Rhin comprenait 5 femmes sur 15, a évoqué les conditions concrètes de désignation et de fonctionnement de cette assemblée locale. Puis elle a souligné que le succès des femmes en politique dépendait essentiellement de leur disponibilité, de leur volonté et du soutien de leur conjoint. Insistant sur l'importance de la transformation des mentalités, elle a également noté le phénomène d'entraînement suscité par l'exemple donné par un certain nombre de femmes qui se

sont engagées et réussissent en politique. Elle s'est enfin dite réservée sur la nécessité de légiférer à nouveau pour faire progresser la parité au niveau municipal.

M. Gérard Pelletier a lui aussi souligné l'importance de l'évolution des esprits et des comportements. Il a évoqué la difficulté pour les femmes de concilier leurs diverses activités et un engagement dans la politique. « C'est la première bataille qui est la plus difficile à gagner », a-t-il ajouté.

M. Pierre-Yves Collombat a contesté la pertinence d'un abaissement à 2 500 habitants du seuil pour l'institution du scrutin de liste municipal avec obligation de parité, en estimant que le palier de taille significatif dans la réalité communale était de 500 habitants. Cependant, il a considéré que la parité stricte ne semblait pas applicable dans les communes de 500 à 3 500 habitants, l'idée d'une proportion raisonnable de représentation féminine lui paraissant plus adaptée.

Mme Annie David a réagi aux propos de M. Bruno Bourg-Broc relatifs à la disponibilité des femmes et à leur obligation de s'occuper de leurs enfants. Rappelant qu'elle-même avait été élue au Sénat à 38 ans et évoquant le nombre grandissant de femmes cadres d'entreprise, elle a souligné qu'il était fondamental de prendre conscience du fait qu'un enfant devait être élevé par ses deux parents et qu'une femme pouvait à la fois être une bonne mère et réussir sa vie politique ou professionnelle. Elle a estimé utile que de nouvelles dispositions législatives puissent prévoir l'exigence d'une proportion de femmes dans les conseils municipaux des petites communes, ce qui constituerait, a-t-elle précisé, un « signe fort ».

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a évoqué son parcours personnel en rappelant que, jeune mère, elle avait choisi de renoncer provisoirement à accepter la proposition qui lui avait été faite de devenir maire. Elle a en effet souligné que la fonction de maire demandait une beaucoup plus grande disponibilité que celle de conseiller municipal et elle a estimé qu'à certains moments de la vie, il n'était pas possible de tout faire en même temps.

M. Gérard Pelletier a signalé qu'il lui était arrivé de fixer les heures de réunion du conseil municipal de façon à permettre à une mère d'allaiter son enfant. Il a évoqué de façon plus générale l'évolution de la société française en matière de parité au cours des années récentes et les efforts de prise en compte des rythmes de vie des femmes et des hommes.

Évoquant l'exemple de la parité dans les pays nordiques, il a fait observer que de nombreuses jeunes femmes y étaient élues et que le vieillissement n'était donc pas forcément une conséquence de l'amélioration de la parité politique.

Enfin, il a souligné l'importance de l'évolution de l'organisation de la société et des mentalités pour permettre un développement de la présence des femmes dans la vie politique.

Mme Jacqueline Alquier a insisté elle aussi sur le fait que l'amélioration de la parité participe d'un phénomène culturel, en soulignant la nécessité de reconnaître la complémentarité de la femme et de l'homme dans tous les domaines, y compris dans le domaine politique. Elle a ensuite marqué son approbation de l'idée de la mise en œuvre d'un scrutin de liste sans panachage pour les élections dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Après avoir évoqué son parcours personnel, elle a souligné l'effet d'entraînement suscité par la présence de femmes élues dans les assemblées locales.

Faisant observer le lien entre la parité politique et l'exigence d'égalité professionnelle entre hommes et femmes, elle a souhaité que soit examinée à nouveau l'idée d'un statut de l' élu. Elle a précisé qu'une telle démarche devrait notamment comporter des mécanismes permettant la prise en compte des activités politiques, syndicales et associatives au niveau de l'évolution des carrières et au niveau des retraites.

Mme Yolande Boyer a indiqué que l'APVF avait élaboré des propositions précises en matière de statut de l' élu. Elle a insisté sur l'importance de la charge de travail des adjoints aux maires et des conseillers municipaux, pour lesquels son association propose une augmentation substantielle des indemnités, notamment destinées au renforcement de leur protection sociale et au remboursement d'un certain nombre de dépenses comme les frais de garde des enfants ou d'aide aux personnes âgées.

Elle a enfin souligné la nécessité d'améliorer la réinsertion professionnelle des élus, en faisant observer que le cumul des mandats était l'une des manifestations de l'insuffisance des moyens financiers accordés aux élus.

Évoquant les propos relatifs à la difficulté de trouver des femmes candidates dans les petites communes, **Mme Muguette Dini** a souligné qu'il n'était pas toujours facile non plus de trouver des candidats masculins.

M. Gérard Pelletier, confirmant le montant modeste des indemnités allouées aux élus municipaux, a rappelé que les maires devaient soumettre une demande d'indemnité à leur conseil municipal.

Il a précisé par ailleurs que 42 ans de mandat de maire ne donnaient droit qu'à une retraite de l'ordre de 100 euros par an.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a évoqué certaines dérives des intercommunalités, qui se traduisent par l'augmentation des charges et de l'endettement des petites communes. Pour améliorer l'indemnisation des élus, elle s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'explorer la piste d'une mutualisation du financement des indemnités par l'intermédiaire des établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que l'idée d'une défiscalisation des indemnités.

M. Gérard Pelletier a cependant indiqué que les récentes évolutions législatives allaient en sens contraire en restreignant les possibilités d'indemnisation des élus des établissements publics de coopération intercommunale. Il a ensuite évoqué les difficultés liées aux mécanismes de péréquation.

A propos de l'idée d'accorder une défiscalisation aux élus, **Mme Jacqueline Alquier** a indiqué sa préférence pour l'institution d'un crédit d'impôt, plus favorable aux personnes à revenus modiques qui ne sont pas imposables.

Mme Muguette Dini a considéré qu'elle n'était pas hostile à l'institution transitoire d'un quota de femmes dans les conseils municipaux des petites communes pour surmonter les blocages qui perdurent, mais qu'à terme, il n'était pas pensable de ne pas parvenir à la parité.

Elle a estimé que la loi relative à la parité avait permis aux femmes de prendre conscience qu'elles étaient capables d'exercer des responsabilités politiques.

S'agissant de l'âge des femmes élues, évoqué par M. Bruno Bourg-Broc, elle s'est demandé si le vieillissement du personnel politique ne concernait pas, de la même façon, les hommes et les femmes.

M. Pierre-Yves Collombat a rappelé que le problème de fond était celui de l'amélioration du fonctionnement de la démocratie locale. Il a évoqué la situation paradoxale de notre pays dans ce domaine, en notant que la France était le pays d'Europe où l'institution communale est la plus ancienne et où le droit de vote n'a été donné aux femmes que très tardivement. Il a cependant estimé non négligeable le risque que le respect de la parité ne puisse être atteint qu'au prix d'un vieillissement du personnel politique.

Mme Nicole Gibourdel a indiqué que le statut de l'élu local constituait un enjeu essentiel. Puis elle a estimé nécessaire de modifier les conditions de fonctionnement des assemblées locales pour permettre une féminisation de la vie politique, en évoquant à titre d'exemple l'organisation encore trop systématique de réunions des conseils municipaux le lundi soir entre 21 heures et 1 heure du matin, ce qui ne facilite pas la participation des femmes.

Abordant le thème du cumul des mandats, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, s'est demandé dans quelle mesure il ne conviendrait pas de limiter leur renouvellement successif dans le temps.

M. Gérard Pelletier a exprimé une opposition de principe au cumul des mandats, en faisant observer qu'il s'agit là de l'un des facteurs de limitation de l'accès des femmes aux responsabilités politiques.

Il s'est interrogé sur une limitation éventuelle du renouvellement des mandats et a insisté sur la nécessité de s'en remettre avant tout aux électeurs, tout en relativisant les préjugés sur le lien entre l'âge et l'aptitude à exercer un mandat.

M. Pierre-Yves Collombat a considéré que les fonctions au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre devraient être prises en compte dans les dispositions limitant le cumul des mandats. Il a estimé par ailleurs que l'obligation du vote personnel constituerait un des moyens les plus efficaces de contrecarrer le cumul excessif des responsabilités.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, rappelant que M. Patrice Gélard était en train d'élaborer un rapport de droit comparé sur le fonctionnement des assemblées parlementaires, a indiqué que la France était l'un des seuls pays où les parlementaires légiféraient la nuit.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a signalé qu'au Japon, l'essentiel du travail législatif était effectué en commission, ce qui permet de limiter la durée des séances publiques. Elle a estimé que « trop de lois tuent la loi ».

M. Gérard Pelletier a souscrit à ce propos en soulignant la difficulté de faire appliquer dans la pratique des lois trop nombreuses et parfois contradictoires.

**Audition de Mme Fabienne Keller,
maire de Strasbourg,
membre du bureau de l'Association des maires
des grandes villes de France (AMGVF),
accompagnée de M. Christian Lалу, directeur général de l'AMGVF**

(7 juin 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Mme Gisèle Gautier, présidente, a présenté l'intervenante.

Mme Fabienne Keller a tout d'abord indiqué que l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) pourrait faire de la parité l'un de ses grands thèmes de réflexion au cours des prochains mois. Elle a cependant précisé qu'en l'absence de prise de position officielle de l'AMGVF sur la parité, elle s'exprimerait essentiellement à titre personnel.

Puis elle a rappelé que l'AMGVF représentait 93 villes ou structures intercommunales de plus de 100 000 habitants, rassemblant 17 millions de Français. Elle a noté que l'on recensait 14 % de femmes parmi les maires de grandes villes et 6 % seulement parmi les maires de villes moyennes.

Se disant tout à fait favorable au principe de la parité, elle a cependant exprimé deux réserves. En premier lieu, améliorer la parité peut impliquer de changer de mode de scrutin et, à ce titre, a-t-elle rappelé, il convient de veiller à ne pas bouleverser les équilibres politiques et territoriaux existants, au seul motif d'instituer la parité. En second lieu, elle a estimé qu'il faudrait peut être attendre que la législation introduite depuis 2000 produise tous ses effets, celle-ci ayant permis l'émergence d'une nouvelle génération de femmes politiques.

Rappelant qu'elle avait été initialement réservée à l'égard de l'institution de quotas susceptibles d'avoir des effets pervers, elle a indiqué qu'elle avait peu à peu été convaincue de la nécessité de faire progresser la représentation des femmes de manière plus dynamique que ne le ferait l'évolution spontanée des pratiques. Elle a en effet constaté que la proportion de femmes à l'Assemblée nationale était aujourd'hui à peine supérieure qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Elle a ensuite évoqué le faible nombre de femmes désignées comme têtes de listes et leurs difficultés à accéder aux postes de premier plan, les plus « visibles ».

Mme Fabienne Keller a ensuite rappelé que 47 % des conseillers municipaux des communes de plus de 3 500 habitants étaient des femmes, mais que celles-ci étaient beaucoup moins nombreuses au niveau des intercommunalités, qui représentent des lieux de pouvoir.

Tout en regrettant cette situation, elle a évoqué les difficultés de concilier la nécessaire représentation des petites communes dans les intercommunalités et la mise en place de la parité, dans la mesure où ces petites communes ne comptent actuellement qu'une minorité de femmes au sein de leurs conseils municipaux.

Puis elle a constaté que les partis ne « jouaient pas le jeu » de la parité, en rappelant que, parmi les candidats aux dernières élections législatives, on ne comptait que 34,6 % de femmes au parti socialiste et moins de 20 % dans les rangs de l'UMP. Dans ces conditions, elle a estimé souhaitable de continuer à appliquer des pénalités aux partis politiques qui ne présentent pas suffisamment de femmes, au détriment de l'équilibre de la représentation politique. Elle a également souhaité que soit assurée une meilleure publicité de la mise en œuvre effective de la parité par les différents partis politiques.

Elle a ensuite abordé deux sujets qui lui tiennent à cœur.

D'une part, sur la base de ses observations sur la situation dans les quartiers, elle a estimé insuffisantes les possibilités d'accès à la citoyenneté d'un certain nombre de jeunes femmes, notamment issues de l'immigration, en précisant que ces dernières, subissant la pression de leur entourage familial et de leur milieu culturel, ne pouvaient pas toujours bénéficier suffisamment des outils d'éducation et d'intégration offerts par la République. Elle a diagnostiqué une régression de la situation actuelle par rapport au passé récent et s'en est inquiétée, en appelant à réagir à cette évolution. Elle a en effet regretté l'absence de poursuite de leurs études par certaines jeunes filles, pourtant excellentes élèves, et l'insuffisance de la mixité dans le cadre de nombreuses activités sportives ou culturelles organisées dans les quartiers.

D'autre part, elle a estimé que, si l'égalité entre les sexes était certes encore imparfaite en France, la situation observée dans certains pays était véritablement dramatique. Evoquant la publication récente d'un ouvrage intitulé « Le livre noir de la condition des femmes », elle a notamment mentionné le fait que 90 millions de Chinoises et d'Indiennes n'auraient pu voir le jour en raison de la préférence accordée à la naissance de garçons.

Elle a souhaité que le Sénat puisse servir de cadre à des actions de soutien au combat mené par un certain nombre de femmes dans le monde pour défendre leurs droits.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a rappelé la participation active de **Mme Gisèle Gautier, présidente**, à diverses instances internationales particulièrement sensibilisées à ces sujets, telles que l'Union interparlementaire (UIP).

Mme Gisèle Gautier, présidente, a également évoqué sa participation récente à l'émission télévisée « Bibliothèque Médicis », à l'occasion de la publication du « Livre noir de la condition des femmes ».

En conclusion de son intervention liminaire, **Mme Fabienne Keller** a fait remarquer que le phénomène de la sous-représentation des femmes dans le monde politique s'accompagnait d'une sous-représentation de la diversité de la société. Elle a mentionné l'exemple du monde ouvrier et estimé souhaitable de remédier à ce défaut de représentativité.

Après avoir noté que les différentes propositions de loi relatives à la parité déposées au Sénat visaient la quasi-totalité des élections et des modes de scrutin, **Mme Catherine Troendle, rapporteure**, soulignant les avancées réelles de la représentation des femmes dans les assemblées élues, par exemple au Sénat et dans les conseils municipaux et régionaux, a néanmoins fait observer que les conseils généraux demeuraient le « maillon faible » en la matière.

Elle a indiqué que le ministère de l'intérieur avait élaboré un avant-projet de loi proposant l'institution d'un « ticket paritaire » composé d'un titulaire et d'un suppléant pour l'élection des conseillers généraux, ainsi que celle d'un « bonus » financier dont pourraient bénéficier les formations politiques en fonction du nombre de leurs représentantes élues au Parlement, l'augmentation des pénalités financières ayant démontré ses limites. Elle a demandé à Mme Fabienne Keller son opinion sur ces deux propositions. Enfin, elle a souhaité savoir quelles étaient les difficultés particulières que rencontrait une femme pour accéder à un mandat de maire d'une grande ville comme Strasbourg.

Mme Fabienne Keller ne s'est guère montrée enthousiaste sur l'idée du « ticket paritaire », considérant que les femmes risquaient d'être cantonnées à la fonction de suppléant et qu'il était préférable, selon elle, qu'elles aillent directement à la recherche des suffrages. Elle a néanmoins nuancé ses propos en faisant observer que le conseiller général, notamment en zone rurale, était « très seul » dans l'exercice de son mandat et qu'il pourrait être intéressant de le doter d'un suppléant. Elle s'est donc interrogée sur la possibilité d'une expérimentation du « ticket paritaire ». Par ailleurs, elle s'est dite défavorable à l'idée d'un « bonus » financier, rappelant que la norme de la représentation politique des femmes devait être la parité, et non un seuil minimum.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur l'efficacité d'un accroissement des pénalités financières pour les partis politiques qui ne présenteraient pas suffisamment de femmes comme candidates aux élections législatives, annoncé en début d'année par le Président de la République.

Mme Fabienne Keller a estimé qu'il s'agissait là d'une bonne idée.

M. Jean-Guy Branger, notant que les femmes étaient peu présentes au sein des conseils généraux, a estimé que le « ticket paritaire » serait une « formule acceptable », qui pourrait constituer un tremplin pour les femmes, même si le plus important pour elles était d'accéder aux fonctions politiques exécutives. Il a cependant considéré qu'il ne pourrait s'agir que d'une solution de transition, l'objectif étant à terme d'atteindre la parité.

Il a souligné les effets d'entraînement, dans toutes les communes et pas seulement celles qui comptent plus de 3 500 habitants, de la loi du 6 juin 2000 sur la parité, qui a permis l'émergence des femmes dans les conseils municipaux, et donc leur candidature ultérieure aux élections cantonales. Il a toutefois fait observer que l'amélioration de la représentation des femmes posait pour les partis politiques la délicate question du sort des élus sortants, susceptibles d'être privés d'une nouvelle investiture qui pourrait être accordée, parfois de façon arbitraire, à une femme peut-être moins bien placée pour emporter l'élection. Il s'est en revanche déclaré favorable à un renforcement des pénalités financières. Enfin, s'agissant des structures intercommunales, il a noté que les femmes y étaient peu représentées, tout en faisant observer que certaines conseillères municipales étaient réticentes à siéger dans ces instances en raison d'une insuffisante disponibilité due aux contraintes de leur vie familiale.

Mme Fabienne Keller s'est étonnée que l'on interroge toujours les femmes sur la façon dont elles parviennent à concilier leur vie professionnelle et familiale avec leur mandat, mais que l'on ne pose jamais cette question aux hommes. Déplorant un phénomène d'auto-limitation propre aux femmes, elle a fait remarquer que les structures intercommunales, nouveaux lieux de pouvoir et de gestion, étaient

aujourd'hui investies par les hommes. Elle a jugé réel l'effet d'entraînement de la loi du 6 juin 2000, mais a estimé que le blocage concernant les fonctions politiques les plus importantes, actuellement largement occupées par des hommes, était persistant. Elle a d'ailleurs relevé l'existence, dans la sphère professionnelle, de substantiels écarts de rémunération entre les hommes et les femmes, à diplôme identique. Regrettant que l'accès aux fonctions de responsabilité demeure difficile pour les femmes, elle a insisté sur l'importance de décisions volontaristes en la matière et a cité l'exemple de la communauté urbaine de Strasbourg où le nombre de femmes chefs de service avait presque doublé en quelques années. Elle a fait remarquer que, parmi les femmes maires de grandes villes, il n'y avait quasiment pas de présidentes de structures intercommunales, et en a déduit l'émergence d'un nouveau type de gestion spécifiquement féminin, laissant plus de place à la collégialité et moins au cumul des fonctions. Enfin, elle a noté que, dans son parcours personnel, elle avait quasiment toujours évolué dans des univers très majoritairement masculins, qu'il s'agisse de ses études, à l'École polytechnique, ou de sa carrière politique.

M. Christian Lалу, directeur général de l'AMGVF, faisant observer que les femmes maires de grandes villes étaient minoritaires, a estimé qu'elles jouaient de ce fait un rôle de pionnier et qu'elles étaient nécessairement atypiques.

Mme Fabienne Keller a toutefois noté qu'il était paradoxalement presque plus facile pour une femme d'être candidate à la mairie d'une grande commune que d'une petite, où il faut sans cesse et pendant de nombreuses années faire la preuve de ses compétences. Faisant référence à son expérience personnelle d'élue régionale, elle a également souligné le décalage souvent constaté entre la parité existant au sein de l'assemblée et le quasi-monopole des hommes dans les fonctions exécutives, qu'il s'agisse des conseils municipaux ou des conseils régionaux. Enfin, elle a indiqué que les femmes maires étaient désormais assez nombreuses dans les petites communes rurales où elles ont accepté des responsabilités, généralement peu, voire pas du tout indemnisées, que les hommes ne voulaient plus assumer.

Mme Gisèle Gautier, présidente, après avoir rappelé que 14 % des maires de grandes villes étaient des femmes, s'est interrogée sur la réalité d'une solidarité féminine pour favoriser l'accès aux fonctions exécutives dans ces villes et sur l'existence de statistiques concernant la présence des femmes à ce niveau de responsabilité.

M. Christian Lалу a indiqué que l'AMGVF ne disposait malheureusement pas de telles statistiques.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est également interrogée sur la possibilité d'une élection des conseillers communautaires au suffrage direct, par exemple en organisant l'élection simultanée des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.

M. Christian Lалу a indiqué que cette question était en débat à l'AMGVF et qu'elle était en train d'arriver « à maturité » selon l'expression de son président, M. Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse, même s'il n'était pas possible pour l'instant de préjuger de la réponse qui lui serait apportée, les opinions exprimées étant très contrastées. Il a ajouté que ce thème serait abordé lors de la prochaine conférence des maires des grandes villes, le 28 septembre prochain.

Mme Fabienne Keller a fait part, à titre personnel, de son désaccord avec la proposition évoquée par Mme Gisèle Gautier, estimant que celle-ci risquerait

d'aboutir à ajouter un niveau d'administration supplémentaire et à créer une source de compétition en concurrençant les compétences des maires, qu'il convenait au contraire de renforcer. Elle a rappelé qu'à Strasbourg, il n'existait plus, depuis 1966, qu'une administration unique pour la commune et la communauté urbaine, précisant qu'il s'agissait du seul cas en France d'administration unique de deux collectivités ayant un territoire différent. Elle a par ailleurs indiqué qu'elle avait mis en place des « adjoints de quartier », qui constituaient l'échelon le mieux approprié pour relayer l'action du maire à un niveau de proximité.

Mme Anne-Marie Payet a estimé qu'il convenait de mieux lutter contre le poids des traditions et des stéréotypes sexués, d'autant plus que ceux-ci sont parfois partagés par les femmes elles-mêmes, l'idée de l'égalité entre les sexes, si elle est aujourd'hui acceptée en matière professionnelle, ne l'étant pas toujours pour l'exercice de responsabilités politiques. Citant le cas du département de la Réunion, où il y a beaucoup moins de femmes que d'hommes parmi les adjoints au maire, elle a indiqué que certaines femmes ne s'estimaient pas suffisamment formées pour exercer des responsabilités politiques, et a souhaité la mise en place d'actions de formation destinées à tous les élus locaux. Elle a ajouté qu'à la Réunion, il n'y avait plus de femme maire depuis 30 ans, même si l'île compte aujourd'hui une femme députée sur cinq, deux sénatrices sur trois, une députée européenne et, surtout, une femme présidente du conseil général, de religion musulmane de surcroît, cas unique en France.

**Audition de Mme Catherine Vautrin,
ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité**

(27 juin 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Mme Gisèle Gautier, présidente, a d'abord tenu à remercier la ministre pour la qualité des réponses qu'elle avait apportées au titre du suivi des recommandations adoptées par la délégation sur la proposition de loi relative à la lutte contre les violences au sein du couple et a précisé que ces réponses étaient reproduites dans le rapport d'activité de la délégation pour l'année parlementaire 2005-2006.

Puis elle a rappelé que la délégation avait été saisie par la commission des lois de dix propositions de loi relatives à la parité en politique et qu'elle avait souhaité connaître la position du gouvernement sur ce sujet, notamment dans la perspective du dépôt annoncé d'un projet de loi.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a souligné la forte progression de la représentation politique des femmes depuis le vote de la loi du 6 juin 2000, en regrettant toutefois que les femmes n'aient pas encore investi les véritables lieux de pouvoir, c'est-à-dire les exécutifs. Elle a également déploré la faiblesse des progrès enregistrés aux élections ayant lieu au scrutin uninominal. Après avoir noté que les Français souhaitaient avoir des élus qui leur ressemblent, elle a indiqué que le gouvernement, conformément au vœu formé par le Président de la République en début d'année, était en train de préparer un projet de loi visant à améliorer l'effectivité du principe de parité politique.

Passant en revue les principales dispositions des différentes propositions de loi dont la délégation est saisie, elle a indiqué que la parité au sein des exécutifs municipaux, qui semble désormais faire l'objet d'un consensus, serait prévue dans le projet de loi. En revanche, elle s'est dite dubitative sur une éventuelle baisse du seuil d'application de la parité des listes pour les élections municipales, de 3 500 à 2 500 habitants, qui risquerait de compliquer encore la constitution de ces listes dans les communes rurales. Elle a en effet estimé que la loi électorale devait être marquée par un souci de pragmatisme. Elle a également fait observer que la parité par « tranche » de six candidats, actuellement appliquée pour constituer les listes pour les élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants, avait donné de bons résultats puisque ces communes comptent aujourd'hui 47,5 % de femmes parmi leurs conseillers municipaux, et qu'il n'était donc sans doute pas indispensable d'instaurer une parité stricte des listes. Par ailleurs, rappelant que les propositions de loi de Mmes Muguette Dini et Valérie Létard prévoyaient un nombre d'adjoints de chaque sexe proportionnel à leur représentation au sein du conseil municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants, elle a mis en avant les problèmes pratiques que ne manquerait pas d'engendrer un tel dispositif, en particulier dans certaines petites communes ne comptant qu'une seule femme conseiller municipal.

Mme Catherine Vautrin a ensuite annoncé que le projet de loi en préparation prévoyait d'introduire la parité dans la désignation des délégués des communes de plus de 3 500 habitants au sein des structures intercommunales. Elle a

rappelé que la loi en vigueur prévoyait la désignation d'au moins un délégué pour chaque commune et a attiré l'attention sur le nombre peut-être excessif de délégués qui résulterait de la désignation d'au moins deux délégués de sexe opposé par commune, prévue par certaines propositions de loi pour accroître la représentation des femmes au sein des structures intercommunales. Elle a également relevé qu'il paraissait difficile de parvenir à la parité dans les exécutifs de ces structures, dès lors que les communes de moins de 3 500 habitants elles-mêmes ne sont pas soumises à une obligation de parité des conseils municipaux.

La ministre a indiqué que le gouvernement n'était pas favorable à une modification aussi profonde du mode de scrutin des élections cantonales que celle qui résulterait de l'instauration d'un scrutin de liste avec obligation de parité. Elle a en effet souligné que la représentation proportionnelle n'offrait généralement pas de majorité stable, à moins d'y instiller une prime majoritaire, et a insisté sur son attachement au lien étroit existant entre les conseillers généraux et leurs électeurs. Elle a, en revanche, mis en évidence les avantages de la mise en place d'un « ticket paritaire » qui consisterait à élire en même temps, dans chaque canton, un titulaire et un suppléant de sexe opposé : faire entrer progressivement un nombre croissant de femmes au sein des conseils généraux, ce qui leur permettrait d'acquérir une notoriété politique ; éviter l'organisation de fréquentes élections partielles.

Mme Catherine Vautrin a souligné l'avancée considérable de la parité au sein des conseils régionaux, dont presque la moitié des membres sont désormais des femmes. Elle a indiqué que le projet de loi en préparation proposerait d'instaurer la parité au sein de la commission permanente et parmi les vice-présidents de ces assemblées.

Elle a estimé qu'il n'était pas opportun de rouvrir le débat sur l'introduction de la représentation proportionnelle aux élections législatives, le gouvernement demeurant très attaché au scrutin majoritaire qui permet de dégager une majorité stable, et qu'il convenait de trouver d'autres mesures incitatives permettant d'accroître la représentation des femmes. Elle a donc indiqué qu'elle n'était pas favorable à la proposition de loi de Mme Mugette Dini tendant à instaurer un scrutin de liste à deux tours. Elle a également souligné la difficulté de la mise en place d'un « ticket paritaire » pour les élections législatives, à moins d'un an des échéances électorales. Elle a donc plaidé en faveur de mesures combinant l'incitation à présenter davantage de candidates et la répression de certains comportements tendant à écarter les femmes de la vie politique.

Elle a jugé qu'il n'était pas souhaitable de retenir les propositions de loi tendant à étendre la mise en oeuvre de la représentation proportionnelle aux élections sénatoriales, considérant qu'un équilibre satisfaisant avait été trouvé en 2003 avec l'application du scrutin de liste dans les départements qui élisent quatre sénateurs et plus.

Mme Catherine Vautrin a enfin abordé la question des pénalités financières. Elle a indiqué que le gouvernement entendait aggraver les pénalités applicables à la première fraction de la dotation publique aux partis politiques, dans le cadre du projet de loi en préparation, afin d'envoyer un signal fort en faveur de l'investiture d'un plus grand nombre de femmes, tout en soulignant qu'il n'était pas question de priver certains partis de toute ressource financière.

Elle a ensuite indiqué, sur la base des dotations accordées en 2004, le montant des pénalités « financières » qui seraient infligées, au niveau de la première

fraction, aux partis politiques représentés au Parlement si le taux de la pénalité était augmenté de 50 % à 75 % comme le prévoyait le projet de loi en préparation :

- pour le parti communiste français (PCF) : 186 000 euros, au lieu de 124 000 euros, pour une dotation de 2 millions d'euros ;

- pour l'union pour un mouvement populaire (UMP) : 6,3 millions d'euros, au lieu de 4,2 millions d'euros, pour une dotation de 14 millions d'euros ;

- pour le parti socialiste (PS) : 2,4 millions d'euros, au lieu de 1,6 million d'euros, pour une dotation de 10,7 millions d'euros ;

- pour l'union pour la démocratie française (UDF) : 999 000 euros, au lieu de 667 000 euros, pour une dotation de 2,2 millions d'euros.

Enfin, elle a indiqué qu'à l'issue d'une large concertation avec l'ensemble des partis politiques, le projet de loi devrait être soumis au Parlement dès l'automne, afin de permettre sa mise en application lors du prochain renouvellement des exécutifs des assemblées locales.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a souhaité connaître le détail des dispositions contenues dans le projet de loi préparé sur la base des propositions formulées par le Président de la République à l'occasion de ses vœux en début d'année. Rappelant que le ministre de l'intérieur avait ensuite formulé des propositions complémentaires consistant à instaurer un « ticket paritaire » pour les élections cantonales, à prévoir un « bonus » financier accordé aux partis politiques en fonction du nombre de femmes élues au Parlement et à abaisser de 3 500 à 2 500 habitants le seuil déclenchant l'application du scrutin de liste avec obligation de parité aux élections municipales, elle a demandé à la ministre si ces propositions seraient reprises dans le projet de loi présenté par le gouvernement. Enfin, elle s'est enquis du calendrier d'examen de ce texte au Parlement.

Mme Catherine Vautrin a précisé que le projet de loi reprenait les quatre propositions formulées par le Président de la République, tendant à instaurer la parité au sein de la commission permanente et parmi les vice-présidents des conseils régionaux, dans les exécutifs des conseils municipaux et dans les structures intercommunales, ainsi qu'à aggraver les pénalités financières applicables aux partis politiques en fonction de la proportion de femmes candidates aux élections législatives.

Elle a précisé que la parité serait mise en place au sein de ces différentes instances grâce à l'application du scrutin de liste majoritaire avec obligation de représentation des hommes et des femmes à parts égales sur les listes, sauf en ce qui concerne l'élection de la commission permanente du conseil régional, pour laquelle serait appliquée la représentation proportionnelle avec obligation de parité des listes.

Elle a regretté ne pas avoir obtenu gain de cause lors de l'arbitrage interministériel pour améliorer la représentation des femmes au sein des conseils généraux. Par ailleurs, elle a indiqué avoir été d'abord séduite par l'idée d'un « bonus » corrélé au nombre de femmes élues députées, qui lui paraissait plus incitatif que les pénalités financières. Elle a toutefois noté qu'un tel « bonus », au lieu d'être véritablement incitatif, aurait en réalité pour conséquence d'avantager le « moins mauvais » des partis politiques, et qu'il contribuerait, de par sa complexité, à réduire la lisibilité d'ensemble des modes de scrutin.

Elle a enfin précisé que le projet de loi serait prochainement transmis au Conseil d'Etat, avant d'être examiné par le Parlement à l'automne.

Mme Annie David a évoqué la situation des communes de moins de 3 500 habitants, en soulignant la nécessité de « forcer le destin » pour susciter des candidatures féminines. Tout en reconnaissant la difficulté de la constitution de listes paritaires pour ces élections, elle a tenu à réaffirmer la capacité pleine et entière des femmes à exercer avec une grande efficacité leurs responsabilités d'élues.

Mme Catherine Vautrin a immédiatement tenu à souligner que ce n'était pas du tout la capacité des femmes à être élues qui pouvait être mise en cause, bien au contraire, mais plutôt la possibilité de parvenir à constituer des listes paritaires dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Mme Annie David a par ailleurs regretté que la parité dans les conseils généraux ne soit pas incluse dans le champ du projet de loi et a souhaité que de nouvelles propositions puissent se manifester, d'ici à l'automne, et être discutées au moment de l'examen de ce texte. Elle a manifesté son intérêt à l'égard de l'idée du « ticket paritaire », qui peut permettre aux femmes de démontrer leurs capacités à mener une campagne pour les élections cantonales.

Puis, après avoir rappelé la situation financière difficile du parti communiste, elle a fait part de ses réserves sur une aggravation des pénalités sanctionnant le non-respect du principe de parité, en faisant observer qu'un tel dispositif aboutissait à favoriser les partis politiques disposant d'une certaine aisance financière, qui ont les moyens de payer ces pénalités. Elle a manifesté sa préférence pour des mesures plus positives tendant à récompenser les partis qui appliquent effectivement le principe de parité.

Mme Gisèle Printz s'est globalement associée à ces propos et a insisté sur l'importance d'une mise en oeuvre de la parité au sein des conseils municipaux des communes de moins de 3 500 habitants. Puis elle a jugé essentiel de traiter de la question du statut de l' élu pour faciliter les candidatures féminines. Elle a également fait observer que la limitation du cumul des mandats était susceptible de favoriser la parité politique.

A ce sujet, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a soulevé la question d'une éventuelle limitation du cumul des mandats dans le temps.

Par ailleurs, **Mme Gisèle Printz** a considéré que le système des pénalités financières était inefficace à l'égard des grands partis disposant de moyens financiers importants. Elle s'est enfin interrogée sur les conditions d'application effective d'une nouvelle loi renforçant la parité politique.

Mme Muguette Dini a rappelé qu'elle avait proposé d'instituer un mécanisme paritaire applicable à tous les modes de scrutin comportant des candidatures collectives, même en l'absence de représentation proportionnelle. Rappelant qu'un tel dispositif préservait la liberté de choix de l'électeur et ne nécessitait pas de modification des modes de scrutin, elle s'est demandé pourquoi cette idée ne serait pas reprise. Elle s'est ensuite déclarée choquée par le principe même des pénalités financières en matière de parité politique, dont l'application a pour conséquence de mettre en balance des êtres humains avec des sommes d'argent.

Après avoir exprimé son vif attachement à l'amélioration de la parité, **M. Jean-Pierre Raffarin** a souligné qu'il était, en particulier, très favorable à

l'institution d'un « ticket paritaire » pour les élections cantonales, en précisant que l'on pourrait éventuellement fixer une limite dans le temps à l'application de cette mesure susceptible de provoquer un « sursaut » immédiat. Faisant observer qu'un tel dispositif favoriserait la constitution d'un « vivier » de femmes politiques et serait assez facile à mettre en oeuvre, il s'est dit prêt à s'engager personnellement pour soutenir cette idée et a considéré que le Sénat pourrait jouer un rôle déterminant pour faire progresser la réflexion sur cette question.

Mme Hélène Luc a rappelé que la représentation proportionnelle était le mode de scrutin le plus favorable à la parité, en illustrant son propos à l'aide d'exemples concrets. S'agissant des élections sénatoriales, elle a souhaité le retour à l'application de la représentation proportionnelle dans les départements élisant trois sénateurs ou plus. Elle a également évoqué l'idée d'instiller une dose de proportionnelle pour les élections législatives.

Après avoir déploré que les femmes n'occupent pas, dans les exécutifs des communes, une place aussi importante que dans les conseils municipaux, elle a estimé, qu'en l'absence de mise en place d'un statut de l' élu local, les femmes élues risquaient de renoncer à se représenter, faute de parvenir à concilier l'exercice de leurs responsabilités politiques, professionnelles et familiales. Rappelant les débats auxquels avait donné lieu l'instauration des pénalités financières, elle a enfin regretté que la représentation des femmes puisse en quelque sorte être échangée avec des amendes.

Mme Catherine Vautrin a cependant fait observer qu'il convenait d'utiliser tous les instruments disponibles susceptibles de faire avancer la parité, tant le chemin à parcourir demeure important, et qu'il ne serait donc pas opportun de supprimer les pénalités financières.

A propos du cumul des mandats, elle a notamment estimé nécessaire de réfléchir à la prise en compte des présidences d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ainsi que des présidences d'établissements hospitaliers. A titre personnel, elle a également jugé important de poser la question du cumul des mandats dans le temps.

S'agissant du statut des élus, elle s'est déclarée réservée sur une évolution vers une « fonctionnarisation » des femmes et des hommes politiques et a plutôt souhaité la mise en place d'un accompagnement au terme du mandat (validation des acquis de l'expérience, bilan de compétences) pour faciliter la réinsertion professionnelle des élus.

Mme Gisèle Printz s'est associée à ce dernier propos, en évoquant les difficultés concrètes rencontrées par certains élus.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a signalé le montant dérisoire des retraites des maires des petites communes et a estimé qu'on ne pourrait pas faire l'économie d'une réflexion sur le statut de l' élu, insistant sur la nécessité de faciliter, par exemple en termes d'horaires, l'exercice des responsabilités politiques par les femmes.

Mme Annie David a toutefois tenu à souligner que la question du statut de l' élu concernait également les hommes.

Pour cette raison, **Mme Catherine Vautrin** a estimé que cette question ne trouvait pas sa place dans le cadre d'un texte relatif à la parité. S'agissant de

l'application de la nouvelle loi, elle a précisé que tous les décrets nécessaires seraient pris pour assurer l'effectivité de la mise en œuvre de l'ensemble du dispositif lors des prochains scrutins.

Interrogée par **Mme Gisèle Gautier, présidente**, sur l'introduction éventuelle d'une dose de proportionnelle aux élections législatives, **Mme Catherine Vautrin** a rappelé que, pour l'instant, le gouvernement ne souhaitait pas ouvrir ce débat et s'en tenait au maintien du scrutin majoritaire.

M. Jean-Pierre Raffarin a, pour sa part, estimé que l'instillation d'une dose de proportionnelle ne serait pas absurde, compte tenu de l'importance des résultats obtenus par les partis « protestataires » aux dernières élections, mais qu'une telle réforme, qui pourrait également avoir des incidences sur le nombre de députés et le découpage des circonscriptions, ne pouvait être envisagée moins d'un an avant les élections législatives.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est par ailleurs interrogée sur la possibilité de mettre en place la parité au sein des exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale, notamment ceux des communautés urbaines.

En réponse à une question de **Mme Gisèle Printz** sur la place respective du titulaire et du suppléant au sein du « ticket paritaire », **Mme Catherine Vautrin** a évoqué l'importance de la constitution d'un « vivier » de femmes politiques prêtes à exercer des responsabilités, qui permettrait, à terme, d'envisager un « passage de témoin », si l'idée d'une limitation du cumul des mandats dans le temps était retenue.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a conclu en remerciant tout particulièrement Mme Catherine Vautrin pour les précisions apportées à la délégation et en saluant le soutien apporté par M. Jean-Pierre Raffarin à l'idée de l'institution d'un « ticket paritaire » pour les élections cantonales.

**Audition de Mme Laurence Cohen,
responsable de la commission « droits des femmes et féminisme »
au Parti communiste français (PCF)**

(12 septembre 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Après avoir présenté l'intervenante, en précisant que celle-ci était notamment conseillère régionale d'Ile-de-France, **Mme Catherine Troendle, rapporteure**, a évoqué l'avant-projet de loi gouvernemental visant à renforcer la parité politique, en particulier au sein des exécutifs des assemblées locales, et a fait part de son souhait de voir ce texte inscrit rapidement à l'ordre du jour du Sénat.

Mme Laurence Cohen a souligné l'importance, pour le Parti communiste français (PCF), de la question de la parité, estimant que la représentation des femmes dans la vie politique était une « question de démocratie ». Elle a en effet considéré que les femmes avaient des affaires publiques une vision différente et complémentaire de celle des hommes, et que la parité constituait un facteur d'avancées démocratiques. Elle a illustré ses propos par l'exemple des débats au sein du conseil régional d'Ile-de-France, qui sont, selon elle, plus riches depuis que cette assemblée est composée de façon quasi paritaire. Elle a, en outre, jugé que la loi, qui avait permis d'acter une progression du rôle des femmes en politique, devait être rendue plus contraignante afin de favoriser une véritable égalité entre les hommes et les femmes, rappelant que la parité politique était un « combat ».

Mme Laurence Cohen a ensuite évoqué quelques pistes susceptibles de faire progresser la cause de la parité politique.

Elle a fait observer que la représentation proportionnelle permettait de faire élire des femmes et des jeunes et que les avancées constatées en matière de parité, lors des élections municipales et régionales, étaient liées à l'application de ce mode de scrutin, alors que les élections législatives et cantonales, qui ont lieu au scrutin majoritaire, n'avaient pas permis l'élection de beaucoup de femmes. Elle a donc suggéré que les conseils généraux soient élus selon un mode de scrutin proche de celui en vigueur pour les conseils municipaux, soit un scrutin de liste à parité intégrale, avec un bonus à la liste majoritaire, et a relativisé la pertinence de l'argument tiré du nécessaire lien de proximité entre les conseillers généraux et leurs électeurs dans le cadre des cantons. S'agissant des élections législatives, elle a proposé qu'elles aient lieu soit à la représentation proportionnelle intégrale, avec des listes comportant une obligation de parité, soit au scrutin majoritaire, mais avec l'instillation d'une dose de proportionnelle, qui permettrait notamment d'assurer une représentation des femmes plus importante.

Regrettant que l'éducation des enfants repose encore trop souvent essentiellement sur les femmes et considérant qu'il était nécessaire d'améliorer les conditions de l'exercice des responsabilités en politique, **Mme Laurence Cohen** a par ailleurs abordé la question du statut de l'élu qui, selon elle, devrait permettre d'atteindre trois objectifs : la disponibilité des élus, leur formation et la garantie du retour à l'emploi, grâce notamment à la validation des acquis de l'expérience. Elle a estimé que la réflexion sur le statut de l'élu posait également la question des

modalités de financement des partis politiques, dans la mesure où les ressources de leurs responsables sont largement liées à l'indemnisation de leurs mandats.

Elle a en outre appelé de ses vœux un renforcement des dispositions limitant le cumul des mandats, qui pourrait contribuer à « déprofessionnaliser » la politique. Elle a cité le cas de la présidence des structures de coopération intercommunale, notamment des communautés urbaines, qui, selon elle, devrait être prise en compte dans le décompte du nombre de mandats exercés.

Elle a également noté la faible efficacité des pénalités financières applicables aux partis politiques qui ne présentent pas suffisamment de candidatures féminines aux élections législatives, et a indiqué que le PCF serait favorable à une interdiction de présenter des candidats aux élections pour sanctionner ces partis.

Enfin, elle a regretté que les femmes élues soient cantonnées, au sein des exécutifs, à l'exercice de délégations prétendument féminines, telles les affaires sociales ou scolaires. Elle a dès lors considéré que le dépôt de nombreuses propositions de loi sénatoriales visant à renforcer la parité, notamment au sein des exécutifs, dont les auteurs appartiennent à différents groupes politiques, contribuait à une évolution souhaitable des mentalités concernant la place des femmes dans la vie publique.

A l'issue de cet exposé, **Mme Catherine Troendle, rapporteure**, a souhaité connaître la position de l'intervenante sur la proposition d'un « ticket paritaire », composé d'un titulaire et d'un suppléant de sexe opposé, pour les élections cantonales, faisant observer qu'elle pourrait constituer une première avancée concrète pour faire entrer davantage de femmes dans les conseils généraux.

Mme Laurence Cohen a jugé cette proposition intéressante, mais sans doute insuffisante, faisant remarquer que les titulaires seraient très majoritairement des hommes, tandis que les femmes seraient, le plus souvent, cantonnées à la fonction de suppléante, et que les candidates à la fonction de titulaire seraient fréquemment présentées par leurs partis dans des circonscriptions considérées comme difficilement « gagnables ». Elle a donc souhaité des mesures plus radicales et a estimé qu'il convenait de tirer les conséquences de la faible efficacité des pénalités financières actuelles.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur la pertinence du système présenté par certaines propositions de loi, tendant à faire choisir par les électeurs eux-mêmes lequel des deux candidats du même parti politique serait le titulaire et lequel serait le suppléant.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a estimé qu'un tel dispositif comporterait un risque de concurrence malsaine entre les deux candidats d'une même formation politique.

Mme Annie David a fait observer que les femmes ne votaient pas forcément pour des candidates et que la répartition entre les fonctions de titulaire et celles de suppléant dépendait également de négociations internes aux partis politiques, qui pouvaient être tout à fait légitimes. Elle a estimé que les conseillers généraux et les députés pourraient être élus au scrutin de liste avec obligation de parité des candidatures et a souhaité, d'une manière générale, la généralisation de la représentation proportionnelle. Elle a considéré qu'un renforcement de la limitation du cumul des mandats permettrait aux femmes d'être plus fréquemment élues. Enfin, elle a souligné la nécessité d'avancer sur la question du statut de l' élu, notant que les

incertitudes relatives à la possibilité de retrouver un emploi à l'issue du mandat dissuadent souvent les candidats potentiels d'entrer en politique.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur l'opportunité de limiter le cumul des mandats dans le temps. Elle a également évoqué l'absence de prise en compte de la présidence d'un établissement public de coopération intercommunale, et notamment d'une communauté urbaine, dans la limitation du cumul des mandats.

Mme Sylvie Desmarescaux a noté que les conseillers régionaux, élus à la représentation proportionnelle, demeuraient mal connus des électeurs, alors que les conseillers généraux, élus au scrutin majoritaire, entretenaient une véritable proximité avec leurs électeurs. Elle s'est dès lors interrogée sur l'opportunité d'une instauration de la représentation proportionnelle pour les élections cantonales. Elle a par ailleurs fait observer que les maires des communes rurales éprouvaient souvent des difficultés pour trouver des femmes acceptant d'être adjointes, les élues se sentant parfois insuffisamment compétentes pour assumer ce type de responsabilités. Elle a enfin considéré qu'il était indispensable qu'un parlementaire continue d'exercer un mandat local pour conserver un lien de proximité avec les électeurs.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a fait remarquer que les délégations confiées aux femmes au sein des exécutifs concernaient certes souvent des matières considérées comme plus spécifiquement féminines, citant l'exemple des services aux habitants, mais qu'elles n'en étaient pas moins intéressantes et importantes pour autant et qu'une femme pouvait parfois exercer de telles responsabilités mieux que ne l'aurait fait un homme.

Mme Laurence Cohen a estimé que le « machisme » restait une réalité de la vie politique et a regretté qu'une femme élue décline parfois les responsabilités qui lui sont proposées, soit en prétextant une incompétence sur ces dossiers, soit en éprouvant une forme de culpabilité. Elle a estimé que, de ce point de vue, la question du statut de l' élu, et notamment de la formation, était essentielle. Elle a indiqué avoir personnellement choisi de continuer à exercer sa profession d'orthophoniste et a d'ailleurs constaté que ce choix était de plus en plus courant chez les femmes élues. Elle a fait observer qu'au conseil régional, elle avait été chargée du dossier des transports un peu par hasard, mais qu'elle s'était progressivement investie dans ce domaine, très majoritairement réservé aux hommes.

Mme Hélène Luc a rappelé que le département du Val-de-Marne comptait de nombreuses femmes exerçant d'importantes responsabilités politiques, citant l'exemple d'une femme, maire de la commune de Villejuif, même si elle a noté qu'il était encore difficile de trouver des femmes pour être adjointes au maire. Elle s'est félicitée qu'il existe désormais un consensus entre les différentes formations politiques pour renforcer la parité, constatant que les femmes avaient démontré leurs capacités à exercer des responsabilités politiques et étaient appréciées par les électeurs. Elle a reconnu s'être longuement interrogée avant de voter en faveur d'un dispositif de pénalités financières applicables aux partis ne respectant pas la parité des candidatures. Soulignant les avancées obtenues grâce à la loi relative à la parité, elle a appelé de ses vœux la généralisation de la représentation proportionnelle qui favorise l'élection de femmes, à l'exemple du groupe communiste républicain et citoyen du Sénat, dont les sénatrices ont quasiment toutes été élues dans les départements où s'applique ce mode de scrutin. Elle a donc suggéré qu'un dispositif de représentation proportionnelle avec prime majoritaire soit mis en place pour

l'élection des conseils généraux. Enfin, si elle s'est dite favorable au statut de l'élu, elle a fait remarquer qu'il n'intéressait pas seulement les femmes, mais tous les élus.

Mme Sylvie Desmarescaux a abondé en ce sens, rappelant que le problème du retour à l'emploi à l'expiration du mandat concernait également les hommes. Elle a regretté que l'image des femmes politiques dans l'opinion publique reste perçue différemment de celle des hommes politiques, faisant observer que les incidences de l'exercice du mandat sur la vie familiale suscitaient plus d'interrogations s'agissant des premières que des seconds.

M. Serge Lagauche a insisté sur le fait que le statut de l'élu ne concernait pas que les femmes et dépassait la question de la parité. De même, il s'est dit plutôt favorable au cumul des mandats dans le temps, en le limitant par exemple à trois mandats consécutifs, mais s'est demandé si une telle mesure aurait des conséquences effectives sur l'entrée des femmes en politique. Il a par ailleurs constaté que la représentation proportionnelle appliquée aux élections législatives de 1986 ne s'était pas traduite, à l'époque, par une augmentation du nombre de femmes députées. Faisant remarquer que le cumul d'un mandat de parlementaire et d'un mandat local ne constituait pas une obligation, il a estimé que ce cumul n'était pas indispensable pour garder des contacts sur le terrain. S'agissant du mode d'élection des conseils généraux, il s'est prononcé en faveur de l'instauration de la représentation proportionnelle avec une obligation de parité des listes, estimant qu'un tandem paritaire constitué par un titulaire et un suppléant de sexe opposé serait difficile à mettre en place. Il a également envisagé l'introduction d'une dose de proportionnelle, avec une obligation de parité des candidatures, pour les élections législatives, ce qui permettrait l'élection d'un plus grand nombre de députées. Il s'est en outre déclaré favorable à une obligation de parité au sein des exécutifs. Enfin, d'une manière générale, il a considéré que les femmes ne formulaient pas suffisamment d'exigences au niveau des commissions d'investiture des partis politiques.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a fait observer que, pour les conseils généraux, la situation se présentait différemment selon que les cantons sont ruraux ou urbains. Rappelant que le gouvernement était hostile à une modification du mode de scrutin pour les élections législatives, elle a souhaité que la question de la parité puisse connaître de réelles avancées au niveau des conseils généraux.

En conclusion, **Mme Catherine Troendle, rapporteure**, a informé la délégation qu'elle venait d'interroger le Premier ministre sur la perspective d'un prochain examen par le Parlement d'un projet de loi relatif à la parité et que celui-ci lui avait indiqué que les souhaits formulés à cet égard par le Président de la République seraient respectés, et avait précisé qu'un projet de loi serait, à cette fin, déposé au Sénat, mais sans garantir toutefois la possibilité de son examen avant la fin de l'année, compte tenu de l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire.

**Audition de Mme Laurence Rossignol,
secrétaire nationale aux droits des femmes et à la parité
au Parti socialiste (PS)**

(12 septembre 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Mme Gisèle Gautier, présidente, a présenté l'intervenante.

Mme Laurence Rossignol a estimé que le bilan de la loi du 6 juin 2000 sur la parité était bon pour les élections à la représentation proportionnelle. Elle a rappelé que le Parti socialiste (PS) avait cherché à promouvoir des femmes à hauteur du tiers des têtes de listes départementales lors des élections régionales, mais a regretté que cet objectif n'ait pas été atteint, même si une corrélation a pu être constatée entre le nombre de femmes têtes de listes et leur présence au sein de l'exécutif des régions concernées. Elle a en revanche qualifié de « mauvais » les résultats constatés en matière de parité pour les élections au scrutin majoritaire, notamment les élections cantonales et les élections sénatoriales dans les départements où ces élections n'ont pas lieu à la proportionnelle. Elle a également considéré que les pénalités financières applicables aux partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures aux élections législatives n'étaient pas efficaces, déplorant que les partis politiques « achètent le droit de ne pas respecter l'obligation de parité ». Elle a indiqué que le PS serait favorable à la suppression du financement public pour les partis politiques qui ne respecteraient pas la parité des candidatures.

Elle a par ailleurs approuvé les propositions tendant à instaurer une obligation de parité au sein des exécutifs.

S'agissant des élections législatives, elle a plaidé, à titre personnel, en faveur d'un scrutin binominal par circonscription, qui ne pourrait être appliqué qu'après un redécoupage des circonscriptions, du reste recommandé par le Conseil constitutionnel. Elle a expliqué que ce mode de scrutin, qui représente une synthèse entre le scrutin de liste et le scrutin majoritaire, consisterait à élire, dans le cadre de circonscriptions deux fois moins nombreuses qu'actuellement, soit environ 300, un homme et une femme figurant sur une même liste en même temps, et qu'il aboutirait ainsi à introduire la parité à l'Assemblée nationale. Elle a ajouté que le système actuellement appliqué au PS, consistant à réserver des circonscriptions à des femmes au niveau des candidatures, n'était pas viable à terme, car, selon elle, cet exercice est à la fois « difficile, douloureux et arbitraire ».

Mme Laurence Rossignol s'est également prononcée en faveur du retour à la représentation proportionnelle dans les départements qui élisent trois sénateurs et de son instauration pour l'élection des conseils généraux, dans le cadre d'un scrutin de liste départemental.

Elle s'est interrogée sur la pertinence du maintien du seuil de 3 500 habitants pour l'application du scrutin de liste avec obligation de parité aux élections municipales, et s'est demandé s'il ne conviendrait pas de le supprimer de façon progressive, par exemple en instituant, à titre transitoire, une proportion minima de 30 % ou 35 % de candidates pour les petites communes. Enfin, elle a estimé que la question de la parité au sein des structures intercommunales était liée à

celle de leur mode d'élection et qu'il faudrait passer au suffrage direct pour l'élection des conseillers communautaires, au moins pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de grande taille.

Mme Sylvie Desmarescaux, se fondant sur son expérience de maire d'une commune rurale, a fait observer qu'il était très difficile d'établir des listes paritaires dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a indiqué que le nombre de femmes maires dans le département du Haut-Rhin était passé de sept, avant 2001, à vingt-deux aujourd'hui. Elle a ainsi mis en évidence un phénomène de saine émulation entre femmes élues, qu'elle a également constaté chez les adjointes. Elle a par ailleurs noté que les hommes avaient aujourd'hui tendance à se désintéresser des mandats de maire d'une petite commune rurale, souvent très ingrats.

M. Serge Lagauche a appelé de ses vœux un véritable volontarisme pour faire progresser la parité en politique et a soulevé la question du cumul des mandats dans le temps.

S'agissant du cumul des mandats dans l'espace, **Mme Laurence Rossignol** a noté que le PS était favorable au mandat unique pour un parlementaire et à l'intégration de la présidence de structures de coopération intercommunale dans les mandats pris en compte pour la limitation du cumul. Abordant le projet de loi en préparation, elle a souhaité que ses dispositions, si elles étaient adoptées, soient applicables dès 2007, et non à compter de 2012 pour ce qui concerne les élections législatives. A cet égard, se référant à la tradition républicaine selon laquelle un mode de scrutin ne peut être modifié moins d'un an avant les élections, elle s'est demandé si la fixation du montant des sanctions financières applicables aux partis politiques ne respectant pas l'obligation de parité des candidatures relevait des règles constitutives du mode de scrutin proprement dit.

Mme Annie David a fait remarquer que les présidents et vice-présidents des structures de coopération intercommunale étaient presque toujours des hommes. Même s'il convenait, selon elle, de progresser par étapes, elle a estimé qu'il était indispensable de prendre des mesures en faveur de la parité dans les communes de moins de 3 500 habitants, peut-être au moins en abaissant le seuil d'application de l'obligation de parité des listes de candidats à 2 500 habitants. Elle a en effet jugé qu'une augmentation du nombre de conseillères municipales dans les communes rurales se traduirait probablement par une augmentation du nombre de femmes dans les exécutifs des structures de coopération intercommunale.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur le paradoxe apparent entre la forte implication des femmes dans la vie associative et leurs réticences à s'engager dans un mandat politique.

Mme Laurence Rossignol, citant une étude de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), a estimé qu'il ne fallait pas idéaliser l'engagement associatif des femmes, qui sont certes nombreuses à adhérer à des associations, mais beaucoup moins à y occuper des postes de responsabilité. Elle a ajouté que l'engagement associatif des femmes était souvent le prolongement de leur vie familiale et de leur responsabilité parentale, puis concernait généralement le secteur caritatif, une fois l'éducation des enfants terminée. Elle s'est demandé si la vie politique ne faisait pas moins peur aux femmes qu'elle ne leur faisait envie. De ce point de vue, elle a considéré qu'il pourrait être intéressant d'étudier le taux de

renouvellement respectif des hommes et des femmes conseillers municipaux à l'occasion des prochaines élections. Par ailleurs, elle a noté que participer à l'exécutif d'une assemblée locale était toujours beaucoup plus intéressant que de faire partie des élus sans exercer de responsabilité particulière.

A cet égard, **Mmes Catherine Troendle, rapporteure,** et **Sylvie Desmarescaux** ont estimé que la situation variait selon les communes et insisté sur la nécessité de promouvoir chacun des élus d'un conseil municipal, y compris ceux appartenant à l'opposition.

Mme Annie David a alors fait remarquer que le fonctionnement d'une commune était très différent selon la taille de celle-ci.

**Audition de Mme Marie-Cécile Moreau,
présidente de l'Association française des femmes des carrières juridiques**

(19 septembre 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Mme Gisèle Gautier, présidente, a présenté l'intervenante, précisant qu'elle siégeait à l'Observatoire de la parité depuis 2002 et qu'elle présidait depuis 2004 l'Association française des femmes des carrières juridiques, dont elle avait été l'une des vice-présidentes depuis 2001.

Mme Marie-Cécile Moreau, après avoir noté que la parité était un sujet comportant de nombreux aspects politiques, a indiqué qu'elle traiterait d'abord les aspects juridiques des dix propositions de loi d'initiative sénatoriale soumises à la délégation par la commission des lois, en essayant de les classer selon les différents modes de scrutin concernés. Elle a fait observer que la majorité de ces propositions de loi visaient les élections municipales et, dans une moindre mesure, les élections cantonales, législatives et sénatoriales. Elle a ajouté qu'elle avait également étudié la proposition de loi récemment déposée par M. Jean-Louis Masson concernant notamment le renforcement de la parité pour les élections législatives.

Mme Marie-Cécile Moreau a présenté trois questions soulevées par les propositions de loi, s'agissant du scrutin municipal.

Elle a d'abord constaté que la loi du 6 juin 2000 n'avait pas traité de la parité dans les exécutifs des conseils municipaux. Elle a noté que le Conseil constitutionnel, dans le cadre de sa jurisprudence depuis 2000, s'était prononcé dans un sens permettant de penser qu'il ne verrait pas d'obstacle à une adaptation du code électoral afin d'améliorer la parité au sein des exécutifs. A cet égard, elle a considéré que la décision du Conseil constitutionnel du 16 mars 2006 sur la loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes avait renforcé la parité en politique (14^e considérant), rappelant que, selon le juge constitutionnel (décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000), la révision constitutionnelle de juillet 1999 permet au législateur de prendre non seulement des mesures incitatives, mais également des mesures contraignantes en faveur de la parité, sous réserve de leur conformité aux autres principes constitutionnels.

Elle a ensuite estimé que la question de la disponibilité et de la formation des élus, soulevée par certaines propositions de loi, pourrait faire l'objet de précisions dans le code général des collectivités territoriales, y compris pour ce qui concerne les membres des exécutifs des assemblées locales.

Enfin, s'agissant de la proposition en faveur d'une application du scrutin de liste avec obligation de parité des candidatures dans les communes de moins de 3 500 habitants, elle a rappelé qu'une modification avait été initialement prévue dans le cadre de la loi du 6 juin 2000, pour les communes de 2 500 à 3 499 habitants, mais censurée par le Conseil constitutionnel. Elle a toutefois estimé que cette censure pouvait ne pas être considérée comme définitive, car le Conseil constitutionnel l'avait fondée sur le fait que cette mesure résultait d'une loi ordinaire, et non pas d'une loi organique, qui aurait été dans ce cas nécessaire, dans la mesure où la loi organique relative au cumul des mandats se réfère au seuil de 3 500 habitants. A ce

propos, elle a fait remarquer qu'aucune des dix propositions de loi soumises à la délégation ne présentait un caractère organique et s'en est étonnée.

D'une manière générale, elle a estimé que les élections municipales constituaient peut-être celles pour lesquelles on pourrait le plus facilement obtenir un consensus pour le renforcement de la parité, même si certaines questions relevant de l'opportunité politique, telles que l'application de la représentation proportionnelle avec obligation de parité des listes dans les communes de moins de 3 500 habitants, restaient posées.

Mme Marie-Cécile Moreau a ensuite abordé les élections cantonales. Elle a rappelé que la loi du 6 juin 2000 ne contenait aucune disposition en la matière, alors que plusieurs propositions de loi envisageaient des réformes de ces élections. Faisant observer que la modification du scrutin cantonal nécessiterait, selon elle, une loi organique, elle a jugé que l'introduction d'un scrutin de liste pour élire les conseillers généraux serait probablement complexe à mettre en œuvre. A cet égard, elle a cité l'exemple de la loi relative au nom de famille, dont l'entrée en vigueur avait dû être différée de quatre ans afin de permettre aux services de l'état civil de se préparer à l'appliquer.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, s'est demandé si l'instauration d'un « ticket paritaire », composé d'un titulaire et d'un suppléant de sexe opposé, ne constituerait pas une mesure plus simple à mettre en œuvre s'agissant des élections cantonales.

Mme Marie-Cécile Moreau a confirmé cette analyse, en ajoutant qu'un « ticket paritaire » permettrait en outre d'éviter de nombreuses élections cantonales partielles. Elle a rappelé que l'éventualité de l'élection d'un suppléant de sexe opposé avait déjà été évoquée lorsque Mme Nicole Ameline était ministre de la parité, et s'est interrogée sur l'opportunité de prévoir un statut pour un tel suppléant, ce qui supposerait également un financement adéquat.

Elle a également rappelé qu'en 2000, plusieurs constitutionnalistes, dont M. Guy Carcassonne, disaient n'avoir trouvé aucune solution pour introduire la parité au sein des structures de coopération intercommunale, mais a estimé que les esprits avaient beaucoup évolué depuis cette époque.

Mme Gisèle Printz a fait observer que les représentants au sein de ces structures étaient désignés par les conseils municipaux des communes membres.

Mme Marie-Cécile Moreau a noté que cette désignation n'était actuellement soumise à aucune obligation du respect de la parité.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur l'opportunité d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, en même temps que l'élection des conseillers municipaux.

Mme Marie-Cécile Moreau a ensuite abordé les élections sénatoriales, dont les derniers résultats démentent, selon elle, les avancées de la parité, estimant que la loi du 30 juillet 2003 avait constitué un « retour en arrière ». Elle s'est déclarée favorable à un retour à la représentation proportionnelle dans les départements où sont élus trois sénateurs et plus, au lieu de quatre et plus actuellement.

Par ailleurs, elle a mentionné l'intervention du Président de la République de la veille, le 18 septembre 2006, au cours de laquelle celui-ci avait cité la parité parmi les dossiers qui seraient traités d'ici à la fin de son mandat.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a indiqué qu'elle avait récemment interrogé le Premier ministre sur le calendrier de l'examen parlementaire du projet de loi en préparation visant à renforcer la parité et que le chef du gouvernement l'avait assurée du respect des engagements présidentiels, même si l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées ne permettrait peut-être pas l'examen de ce texte avant le début de l'année 2007.

Mme Marie-Cécile Moreau a ensuite évoqué la question des élections législatives. Elle a fait part de ses réserves quant à la proposition d'accroître sensiblement les « pénalités financières » applicables aux partis politiques pour non-respect de la parité des candidatures, qu'elle a préféré appeler « modalités financières », rappelant que le Conseil constitutionnel, s'il s'est montré ouvert à la parité politique, a toujours considéré que les nouveaux principes d'ordre constitutionnel, tels que l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats politiques, devaient être combinés avec les anciens, le constituant n'ayant renoncé à aucun des autres principes de valeur constitutionnelle. Elle s'est dès lors interrogée sur la façon dont le Conseil constitutionnel jugerait une telle mesure, qui pourrait être interprétée comme portant atteinte au principe de la libre activité des partis.

Elle a également estimé qu'une loi organique serait nécessaire pour prévoir, comme le fait l'une des propositions de loi, la présentation par la même formation politique de deux candidats de sexe opposé, avec la possibilité pour les électeurs de choisir le titulaire et le suppléant en rayant le nom de celui qu'ils ne souhaitent pas élire comme titulaire. Elle a ajouté que le développement du vote électronique rendrait peut-être plus aisé à mettre en œuvre un tel mode de scrutin.

A titre de conclusion, **Mme Marie-Cécile Moreau** a fait part à la délégation de trois sujets de réflexion.

Elle s'est d'abord demandé si la parité était une technique électorale, dans le domaine politique, ou bien un principe républicain et constitutionnel. Rappelant que, tous mandats confondus, la France comptait environ 500 000 élus, elle a fait observer que considérer la parité comme une technique relevant du domaine politique conduirait à réduire la parité au seul objectif de faire élire 250 000 femmes. Elle a considéré, quant à elle, que la parité était plutôt un principe, au point qu'elle a qualifié les termes « parité politique » de pléonasme, la politique ne pouvant être traitée isolément. Elle a estimé que tous les domaines sont interdépendants, d'où sa préférence personnelle pour un principe plutôt qu'une technique.

Elle a ensuite estimé que l'égalité des droits en matière politique devait poursuivre un but, celui de la responsabilité, les femmes ne cherchant pas à « prendre la place des hommes », mais à prendre part à la prise des responsabilités quant à l'évolution de la société.

Enfin, elle a mis en garde contre ce qu'elle a appelé « la parité alibi », qui, selon elle, viserait à revendiquer de façon dissimulée, par exemple, une extension de la représentation proportionnelle.

De manière générale, elle a estimé que le Sénat pouvait s'enorgueillir des différentes propositions de loi déposées par plusieurs de ses membres afin d'améliorer la parité en politique.

Mme Sylvie Desmarescaux a fait observer que la demande de formation ne concernait pas seulement les adjoints au maire, mais l'ensemble des conseillers municipaux. Elle a ajouté que, dans les communes de moins de 3 500 habitants, il était souvent très difficile de constituer des listes paritaires, en raison de la réticence de certaines femmes à s'engager dans un mandat municipal.

Mme Marie-Cécile Moreau a noté que l'engagement politique, des hommes comme des femmes, commençait très souvent au niveau municipal et que le développement de la formation était indispensable.

Mme Gisèle Printz s'est interrogée sur la récente jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.

Mme Marie-Cécile Moreau a rappelé que le Conseil constitutionnel, bien que favorable à la parité politique, avait censuré d'office en mars 2006 plusieurs dispositions de cette loi, en fondant sa décision sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, selon lequel tous les citoyens sont « également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». Elle a noté, à ce propos, que l'Observatoire de la parité, pour lever l'obstacle de cette jurisprudence, avait demandé une révision constitutionnelle qui rendrait possible la parité au sein des conseils d'administration ou des ordres professionnels.

Enfin, elle s'est présentée, pour sa part, comme une féministe pragmatique, mais non idéologue.

**Audition de M. Hugues Portelli,
professeur de sciences politiques et de droit constitutionnel
à l'université de Paris II**

(19 septembre 2006)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Après que **Mme Gisèle Gautier, présidente**, eut présenté l'intervenant, **Mme Catherine Troendle, rapporteure**, a tenu à le remercier pour avoir accepté d'être auditionné par la délégation.

M. Hugues Portelli a rappelé qu'à l'époque de la révision constitutionnelle de 1999 sur la parité, le doyen Georges Vedel et lui-même étaient intervenus, à la demande de M. le Président du Sénat, devant le Bureau de la Haute Assemblée, pour lui exposer les enjeux de cette révision qui a modifié les articles 3 et 4 de la Constitution et servi de fondement à plusieurs décisions du Conseil constitutionnel. Il a indiqué que le principe de parité ne trouvait actuellement à s'appliquer que pour les élections politiques, le principe d'égalité continuant à prévaloir dans les autres domaines. Il a ainsi précisé que le Conseil constitutionnel, signifiant son attachement à la protection du principe d'égalité et son refus de la discrimination positive, avait censuré la mise en œuvre de la parité pour les élections professionnelles et les conseils d'administration dans le cadre de la loi relative à l'égalité salariale.

Il a conclu de cette jurisprudence qu'une révision constitutionnelle serait nécessaire si l'on souhaitait étendre la parité à d'autres domaines que la politique. Il a également souligné les limites inhérentes au droit électoral, faisant observer que si le principe de parité était facilement mis en œuvre s'agissant des scrutins de liste, il ne pouvait être appliqué en cas de scrutin uninominal. Il a d'ailleurs expliqué que cette difficulté était à l'origine de la modification de l'article 4 de la Constitution, lors de la révision de 1999, qui visait à inciter les partis politiques à favoriser les candidatures féminines.

Il a rappelé qu'il était intervenu comme expert lors de l'élaboration du projet de nouveau statut de la Corse, finalement rejeté par référendum en 2004, et qu'il avait, à cette occasion, été confronté au problème de la parité. Notant que les deux conseils généraux corses sont élus au scrutin uninominal, qui ne permet pas l'application de la parité, il a expliqué que la fusion envisagée des deux départements et de la collectivité territoriale de Corse avait conduit à rechercher un système électoral combinant le mode de scrutin appliqué aux départements et l'obligation de parité. Il a d'ailleurs précisé que ce projet de statut n'avait pas permis d'aboutir sur ce point, d'autant plus que quasiment tous les élus corses étaient, à l'époque, des hommes.

M. Hugues Portelli s'est alors interrogé sur les réformes envisageables à l'intérieur du cadre constitutionnel existant, étant entendu qu'il restait toujours possible de modifier l'article 3 de la Constitution et la loi organique mettant en œuvre l'article 4.

Il a estimé qu'il serait possible d'introduire la parité au sein des exécutifs des conseils municipaux, car les adjoints au maire font l'objet d'une élection, mais non au sein des structures de coopération intercommunale, car les conseillers

communautaires ne sont pas élus, mais désignés par les conseils municipaux des communes membres, d'autant que les structures intercommunales ne constituent pas des collectivités territoriales, mais des établissements publics, à moins d'envisager une évolution de la conception de l'intercommunalité. A cet égard, il a indiqué que les conseillers communautaires pourraient être élus selon des modalités inspirées de celles applicables aux élections municipales à Paris, c'est-à-dire que les conseillers municipaux, élus dans les premiers rangs d'une liste paritaire, seraient en même temps élus conseillers communautaires, ce qui présenterait l'avantage de supprimer la désignation de ceux-ci par les conseils municipaux.

S'agissant des élections législatives, il a évoqué la possibilité d'accroître les pénalités financières pour les partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures. Il a cependant fait observer que les partis pourraient « sortir » de leurs listes paritaires des candidats présentés sous une étiquette « divers » et inciter ainsi à des candidatures dissidentes sur des listes indépendantes, comme les élections sénatoriales avaient pu en apporter l'illustration.

En réponse à une question de **Mme Gisèle Printz**, **M. Hugues Portelli** a indiqué que les conseillers communautaires qui seraient élus en même temps que les conseillers municipaux ne se trouveraient pas forcément en situation de cumul de mandats et que ce système permettrait d'assurer la parité.

Mme Sylvie Desmarescaux a fait observer que certaines structures de coopération intercommunale ne comprenaient qu'une seule commune de plus de 3 500 habitants, voire aucune. Elle s'est donc interrogée, de même que **Mme Catherine Troendle, rapporteure**, sur la possibilité d'une mise en œuvre pratique de ce système pour les petites communes.

M. Hugues Portelli a rappelé que le Conseil constitutionnel avait censuré l'abaissement à 2 500 habitants du seuil de 3 500 habitants actuellement retenu pour l'application du scrutin de liste avec obligation de parité des candidatures. Il a estimé qu'il pourrait être envisagé d'étendre ce mode de scrutin à toutes les communes, ce qui présenterait en outre l'avantage d'une plus grande transparence.

Par ailleurs, **M. Hugues Portelli** s'est déclaré favorable, à titre personnel, au retour à la représentation proportionnelle pour les élections sénatoriales dans les départements où sont élus trois sénateurs et plus, même s'il n'a pas caché que cette modification des règles électorales aurait probablement pour conséquence de multiplier les dissidences, les candidats dissidents n'étant toutefois pas systématiquement élus. Il a d'ailleurs fait observer que les filles se trouvaient « naturellement majoritaires » parmi les membres du conseil municipal des jeunes de la commune dont il est le maire.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a également noté que les délégués de classe étaient le plus souvent des jeunes filles.

Mme Gisèle Printz a cependant estimé que les hommes devenaient nettement majoritaires dès qu'il y avait des enjeux de pouvoir.

M. Hugues Portelli a fait part de son optimisme en matière d'évolution des mentalités, considérant que les femmes seraient très probablement beaucoup plus nombreuses dans les lieux de pouvoir dans une quinzaine d'années, et que la parité pourrait alors permettre de sauvegarder la présence masculine dans les assemblées politiques.

Mme Sylvie Desmarescaux a tempéré cet optimisme en rappelant qu'elle n'aurait probablement jamais été élue sénateur en 2001 sans la loi sur la parité du 6 juin 2000.

M. Hugues Portelli a estimé que la loi sur la parité avait accéléré un mouvement selon lui inéluctable.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, s'est enquis de la possibilité, sur un plan juridique, de la tenue d'élections municipales à l'automne 2007.

M. Hugues Portelli a rappelé que la tradition républicaine s'opposait à ce que les règles électorales soient modifiées moins d'un an avant les élections et que le Conseil constitutionnel veillerait très probablement au respect de ce principe.

Pour faire élire davantage de femmes lors des élections législatives et cantonales, il a évoqué la possibilité de mixer le scrutin majoritaire et le scrutin de liste, en recourant à la présentation par les partis de listes paritaires dans chaque département, chaque candidat(e) étant affecté(e) à une circonscription ou à un canton et le mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours restant inchangé. Il a précisé qu'une telle modification pourrait être réalisée par une loi ordinaire.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est demandé si de nombreuses mesures envisagées pour renforcer la parité ne relevaient pas de la loi organique.

M. Hugues Portelli a nuancé ce propos, précisant qu'une loi ordinaire suffisait par exemple pour l'abaissement, de quatre à trois sénateurs élus dans un département, du seuil de l'application de la représentation proportionnelle pour les élections sénatoriales, alors que l'instauration d'un « ticket paritaire » pour les élections cantonales nécessiterait sans doute une loi organique.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur les moyens d'améliorer la représentation des femmes au sein des conseils généraux.

M. Hugues Portelli a estimé que l'élection des conseillers généraux à la représentation proportionnelle était le seul moyen d'atteindre cet objectif.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a également évoqué la possibilité de limiter le cumul des mandats dans le temps.

M. Hugues Portelli a indiqué que cette limitation existait dans certains pays, par exemple en Italie pour les mandats locaux. Il a toutefois fait observer qu'une telle restriction conduisait les responsables politiques à organiser leur carrière, passant d'un mandat à un autre, et ne limitait pas leur permanence dans la vie politique en général. Il a cité le cas des Etats-Unis, où les membres de la Chambre des représentants, dont le mandat n'est que de deux ans, sont parfois réélus consécutivement durant de très longues années, en particulier dans certains Etats. Il a d'ailleurs rappelé que l'introduction de la parité dans la Constitution avait été proposée aux Etats-Unis dès 1972, mais qu'elle n'avait jamais pu être adoptée, faute de rallier la majorité requise des Etats. Il a cependant noté que les femmes étaient aujourd'hui majoritaires parmi les élus de certains Etats, comme l'Arizona.

Mme Sylvie Desmarescaux a regretté que de nombreuses femmes ne souhaitent pas s'engager dans la candidature à certains types d'élections, telles que les élections cantonales.

M. Hugues Portelli a fait observer que les partis politiques étaient très largement peuplés d'hommes, les femmes élues dans les conseils municipaux étant pour la plupart issues de la vie associative et non des partis.

Il a cependant souligné l'évolution des mentalités en la matière et estimé que, pour remplir certaines fonctions, le formatage de la personnalité par des « moules » jouait un rôle bien plus important que le sexe des individus, citant le cas des élèves de l'École nationale d'administration (ENA). A cet égard, il a considéré que la parité était un moyen de diversifier le recrutement des élites.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur l'opportunité de la mise en place d'un statut de l'écu.

M. Hugues Portelli a estimé qu'un statut de l'écu n'était nécessaire que si l'on concevait la politique comme une carrière et a déploré que beaucoup d'élus perçoivent leur mandat comme tel. Il a considéré que le retour à la vie active, après la fin du mandat, était la période la plus difficile à vivre pour un élu et qu'il convenait d'assurer son indépendance financière.

Mme Sylvie Desmarescaux, citant le cas d'un avocat, ancien député, qui avait dû reconstituer sa clientèle avec difficultés, a constaté que certaines professions ne permettaient pas de retrouver son métier initial à l'issue d'un mandat politique.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a abondé en ce sens, soulignant la difficulté de retrouver un poste dans le secteur privé.

M. Hugues Portelli a estimé que, si un statut devait être instauré, il devrait s'intéresser aux conditions du retour à la vie active d'un ancien élu.

En conclusion, il a conseillé aux membres de la délégation d'être particulièrement exigeants en matière de parité sur le plan électoral.

**Audition de Mme Bérengère Poletti,
déléguée générale aux femmes
à l'Union pour un mouvement populaire (UMP)**

(3 octobre 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Mme Gisèle Gautier, présidente, a présenté les grandes étapes de la carrière de l'intervenante.

Dans son exposé liminaire, **Mme Bérengère Poletti** a tout d'abord souligné son implication dans les questions intéressant la parité aux plans politique, mais aussi social et économique, en rappelant qu'elle était notamment membre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale.

Après avoir noté que sa formation politique, l'Union pour un mouvement populaire (UMP), avait pu s'illustrer par une proportion faible de candidatures féminines aux élections législatives, elle a cependant souligné la progression continue de la présence des femmes dans la vie politique, à la faveur du vote de la loi du 6 juin 2000 sur la parité, en évoquant son cheminement personnel. Elle a donc adressé un message d'optimisme aux femmes qui souhaitent s'engager dans la vie politique.

Elle a indiqué que l'UMP comptait un grand nombre de députés sortants de sexe masculin, ce qui constitue un frein à la progression vers la parité. Elle a toutefois souligné une réelle volonté d'amélioration de cette situation, avec un objectif de 30 % de candidatures féminines aux prochaines élections législatives. Evoquant sa participation récente à la commission nationale d'investiture, elle a néanmoins reconnu qu'en raison de l'investiture de la quasi-totalité des sortants, le bilan n'était pas complètement satisfaisant du point de vue de la parité.

Puis **Mme Bérengère Poletti** a estimé globalement constructives les diverses propositions de loi déposées sur le bureau du Sénat et soumises à l'examen de la délégation.

Elle a souligné l'importance fondamentale du « vivier » de femmes exerçant des responsabilités locales en rappelant qu'à l'UMP, la commission nationale d'investiture tenait compte de l'expérience de terrain des candidats aux mandats nationaux.

S'agissant de la parité dans les exécutifs locaux, elle a estimé indispensable d'accomplir des progrès dans ce domaine, en soulignant que les responsabilités au sein de l'exécutif constituaient une expérience irremplaçable pour les élues, en leur permettant de s'impliquer réellement dans la vie politique locale.

Se disant ensuite plutôt favorable à l'idée d'un « ticket paritaire » composé d'un titulaire et d'un suppléant de sexe différent pour les élections cantonales, qui permettrait à la fois l'accession d'un plus grand nombre de femmes au sein des conseils généraux et la suppression des élections partielles, elle a regretté que le dispositif sur lequel semblait réfléchir le Gouvernement puisse être écarté de la version définitive du projet de loi actuellement en préparation.

Considérant qu'il s'agissait d'une excellente idée, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, s'est interrogée sur les raisons qui pourraient avoir conduit les auteurs du projet de loi à ne pas retenir un tel mécanisme.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, et **Mme Joëlle Garriaud-Maylam** ont envisagé de reprendre ce dispositif par voie d'amendement au cours de la discussion parlementaire.

Faisant observer que le mandat de conseiller général est fréquemment abandonné par les élus se trouvant en situation de cumul des mandats, **Mme Bérengère Poletti** a rappelé que l'évolution de la parité en politique avait démontré qu'il était préférable de progresser, fût-ce à petits pas, plutôt que d'accepter de patienter dans la perspective lointaine d'avancées plus substantielles.

Elle a également noté que le tempérament d'un certain nombre de femmes les conduisait fréquemment à autolimiter leurs ambitions et a constaté que l'insuffisance du vivier de femmes maires contribuait notamment à expliquer le faible nombre des conseillères générales. Elle a, en même temps, évoqué les attentes de la population française à l'égard des effets bénéfiques de la progression de la place des femmes en politique, tout en relativisant, à partir d'exemples concrets, la part d'illusion que comporte nécessairement cette attente inconsciente des électeurs.

S'agissant du cumul des mandats, elle a indiqué qu'une limitation supplémentaire dans ce domaine augmenterait mécaniquement les possibilités d'accès des femmes et des nouvelles générations aux responsabilités politiques. Elle a également estimé nécessaire d'approfondir la réflexion sur les limites d'âge qui pourraient être imposées pour l'exercice des mandats politiques.

Puis elle s'est interrogée sur les mesures susceptibles de faire progresser la parité au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en analysant les difficultés que pourraient susciter leur application concrète, notamment en ce qui concerne les petites communes qui ne comptent que peu de femmes au sein de leur conseil municipal et qui ne désignent parfois qu'un seul délégué pour siéger dans une structure intercommunale.

En ce qui concerne les élections législatives, elle a indiqué que l'idée d'instaurer l'obligation pour chaque candidat d'avoir un suppléant de sexe différent semblait aujourd'hui abandonnée, faute d'avoir pu mettre le dispositif au point suffisamment tôt pour qu'il puisse s'appliquer aux prochaines élections.

Elle a estimé que cette idée aurait pu être mise en application sans trop de difficultés sur le terrain, mais s'est en revanche déclarée défavorable au système proposé par Mme Muguette Dini, tendant à faire choisir par l'électeur lequel des deux candidats d'un ticket paritaire serait titulaire, en rayant le nom de l'un de ces candidats sur un bulletin de vote comportant une liste de deux candidats de sexe différent.

Qu'il s'agisse des élections législatives ou des élections cantonales, elle a insisté sur l'importance fondamentale du choix d'une personne, et non d'une liste, par l'électeur et a également fait observer que ce système comportait les germes d'une concurrence malsaine entre un homme et une femme se présentant sur une même liste.

Mme Jacqueline Alquier a relaté, en prenant des exemples concrets, les conditions dans lesquelles elle avait pu constater que le choix d'une personnalité par l'électeur demeurait effectivement essentiel.

Mme Catherine Troendle, en se fondant également sur ses observations vécues, a rappelé que le suppléant devait être, lors des campagnes électorales, aux côtés du candidat titulaire dans un esprit de coopération et de soutien, et non de concurrence.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a cependant souligné que les femmes risquaient de rester très longtemps suppléantes, évoquant son expérience personnelle de suppléante d'un député.

Puis, en réponse à une question de **Mme Gisèle Gautier, présidente**, sur une éventuelle extension du scrutin proportionnel aux élections législatives, **Mme Bérengère Poletti** a souligné la nécessité pour un système électoral de dégager une majorité claire, tout en reconnaissant qu'une réflexion sur l'introduction d'une « dose de proportionnelle » était parfaitement envisageable.

Mme Annie David a rappelé combien les femmes avaient prouvé leurs capacités à exercer les responsabilités pour lesquelles elles ont été élues, tout en insistant sur l'importance d'une période d'apprentissage de quelques mois en début de mandat.

Constatant ensuite que l'ensemble des partis politiques manifestaient aujourd'hui la volonté de faire progresser la proportion de femmes candidates, elle s'est demandé pourquoi ce consensus apparent ne s'était pas encore traduit par la présentation et l'adoption d'un projet de loi imposant la parité pour l'ensemble des élections nationales et locales.

En prenant des exemples concrets, elle a souligné la nécessité toute particulière de faire progresser la parité pour les élections cantonales et suggéré de réfléchir à l'introduction d'un scrutin de liste, avec obligation de parité des candidatures.

A propos du cumul des mandats, tout en admettant que le cumul d'un mandat national avec un mandat local pourrait présenter des avantages, elle a fait observer qu'une limitation stricte à un seul mandat aurait pour effet bénéfique d'obliger les élus à travailler collectivement et en synergie.

Elle a enfin estimé que les femmes, plus absorbées par les soucis familiaux, avaient une façon de faire de la politique différente de celle des hommes.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a interrogé Mme Bérengère Poletti sur les moyens d'améliorer la parité dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Après s'être félicitée de cette audition et avoir rendu hommage au travail accompli par Mme Bérengère Poletti en faveur de la cause des femmes à l'UMP, **Mme Joëlle Garriaud-Maylam** a souhaité préciser que les femmes étaient particulièrement présentes dans les très petites communes, où elles exercent des responsabilités avec des moyens matériels et financiers extrêmement limités, et qu'il y avait là un « vivier » essentiel de femmes politiques.

En ce qui concerne le problème posé par le cumul des mandats dans le temps, elle s'est ensuite interrogée sur l'instauration d'une éventuelle limite d'âge

des élus, aux alentours de 75 ans, ou d'une limitation du nombre de mandats successifs.

Elle a par ailleurs considéré que l'application des règles de parité pouvait parfois avoir pour effet pervers de porter atteinte à la crédibilité de certaines candidatures féminines.

Enfin, s'agissant des candidatures aux élections législatives, elle a signalé qu'entre la « priorité aux sortants » et la nécessité de faire progresser les candidatures féminines, peu de places étaient actuellement accessibles aux jeunes hommes désireux de s'engager en politique, ce qui lui est apparu comme un autre effet pervers de la parité.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a rappelé que la question d'une éventuelle limitation du cumul des mandats dans le temps avait déjà été abordée au cours des précédentes auditions de la délégation.

Enfin, **Mme Catherine Troendle, rapporteure**, a interrogé Mme Bérengère Poletti, sur l'opportunité de la mise en place d'un statut de l'écu.

En réponse aux différentes intervenantes, **Mme Bérengère Poletti** s'est dite défavorable à l'instauration d'un scrutin de liste aux élections cantonales, qui risquerait selon elle d'entraîner une surreprésentation des zones urbaines au détriment des zones rurales. Elle a en effet estimé que, conformément à la raison d'être des assemblées départementales, le conseiller général devait représenter son territoire et que certains conseillers généraux élus en ville n'étaient pas suffisamment en prise avec les problèmes d'aménagement du territoire.

Elle a ensuite indiqué que la question du cumul des mandats était intimement liée à celle du statut de l'écu, dans la mesure où l'absence de garanties de reconversion professionnelle à l'issue d'un mandat incitait au cumul des mandats. Fondamentalement, elle a estimé qu'il convenait d'exercer un mandat politique comme une fonction, et non pas comme un métier. Elle a simultanément insisté sur l'importance de la définition de garanties en faveur des élus pour faciliter leur reconversion professionnelle à l'expiration de leur mandat, en rappelant qu'à la différence des élus issus de la fonction publique, les personnalités issues du secteur privé couraient un risque professionnel en embrassant une carrière politique. Elle a notamment souligné la nécessité d'une validation de l'expérience de l'écu pour faciliter son retour à la vie professionnelle.

Elle a enfin souligné que l'expérience de terrain d'un élu local et, en particulier, d'un maire demeurerait irremplaçable pour l'exercice d'un mandat national.

S'agissant de l'abaissement éventuel de 3 500 à 2 500 habitants du seuil d'application du scrutin de liste pour les élections municipales dans les petites communes, elle a rappelé que le Conseil constitutionnel avait censuré, en 2000, cette disposition initialement prévue dans le cadre de la loi sur la parité. Interrogée sur l'opportunité politique d'une telle mesure par **Mme Gisèle Gautier, présidente**, elle a estimé, en dehors de cet obstacle juridique, que les femmes faisaient preuve d'une capacité très satisfaisante à exercer des responsabilités politiques de toute nature, y compris dans les petites communes, observant que la question de la compétence n'était d'ailleurs pas posée pour les hommes qui, contrairement aux femmes, n'hésitaient jamais à accepter d'exercer des responsabilités pour cette raison.

En conclusion, **Mme Bérengère Poletti** a précisé qu'elle s'était exprimée largement à titre personnel sur tous ces sujets et a salué l'idée lancée par M. Nicolas Sarkozy de récompenser financièrement les partis politiques qui s'efforcent de faire progresser l'accès des femmes aux responsabilités en présentant des femmes dans des circonscriptions « gagnables », ce « bonus » pouvant éventuellement être conjugué avec un renforcement des pénalités financières existantes. Enfin, elle a estimé que le souci de faire progresser la parité en imposant des candidatures féminines dans certaines circonscriptions ne devait pas conduire les partis à perdre de vue les réalités politiques du terrain.

**Audition de Mme Marie-Pierre Badré,
présidente de l'Association « Parité 50/50 »**

(3 octobre 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Mme Gisèle Gautier, présidente, a présenté l'intervenante et souligné son engagement pour la cause des femmes en politique au sein de l'association qu'elle présidait, rappelant qu'elle était par ailleurs conseillère municipale.

Mme Marie-Pierre Badré a tout d'abord fait part de sa conviction profonde que les textes législatifs en faveur de la parité ne devraient pas être nécessaires, s'il existait une réelle volonté des partis politiques de favoriser la participation des femmes à la prise de responsabilités. Elle a fait observer que la compétence des femmes en la matière n'était désormais plus contestée, alors qu'elle l'avait été pendant longtemps. Elle a également noté que la France n'était guère bien placée en Europe en matière de représentation politique des femmes. Elle a précisé que « Parité 50/50 » était une coordination d'association féminines, qui avait été créée au lendemain des élections législatives de 2002, au vu du faible nombre de femmes élues députées.

Elle a souligné les progrès de la féminisation des conseils municipaux et régionaux ainsi que de la représentation française au Parlement européen, obtenus grâce au vote de la loi du 6 juin 2000. Elle a, en revanche, mis en évidence les « points noirs » actuels, insistant en particulier sur la faible place des femmes dans les instances des structures intercommunales et parmi les adjoints au maire. Elle a estimé que cette situation était d'autant plus dommageable qu'il était fréquemment demandé aux femmes, pour avoir l'investiture d'un parti aux élections législatives, d'exercer un « mandat majeur », c'est-à-dire de faire partie d'un exécutif local.

Mme Marie-Pierre Badré a indiqué que l'association « Parité 50/50 » préparait un livre blanc sur la représentation politique des femmes dans la perspective des échéances électorales de 2007, et que ce document revendiquerait l'amélioration de la participation des femmes au sein des structures intercommunales et des exécutifs des conseils municipaux, ainsi que l'abaissement de 3 500 à 2 500 habitants du seuil retenu pour l'élection des conseils municipaux au scrutin de liste avec obligation de parité, faisant observer que cette dernière disposition se trouvait dans la version initiale de l'avant-projet de loi visant à améliorer la parité en politique préparé par le ministère de l'intérieur, mais qu'elle en avait finalement été retirée. Elle a d'ailleurs exprimé ses inquiétudes quant à la possibilité d'une adoption de ce texte par le Parlement avant la fin de la législature, compte tenu du peu de temps disponible avant la suspension des travaux parlementaires dans la perspective de l'élection présidentielle.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, s'est demandé si la mise en place d'un statut de l' élu permettrait de favoriser la représentation des femmes en politique.

Mme Marie-Pierre Badré a rappelé que la question du statut de l' élu était ancienne et qu'elle était évoquée de façon récurrente dans les débats politiques

depuis une trentaine d'années. Pour sa part, elle a cependant estimé indispensable d'élaborer un tel statut.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a considéré que la mise en place d'un statut de l'élu permettrait peut-être de limiter le phénomène du cumul des mandats et ainsi de favoriser l'élection d'un plus grand nombre de femmes.

Mme Marie-Pierre Badré a ajouté que le statut de l'élu devrait également améliorer le fonctionnement des institutions politiques. S'interrogeant sur la nécessité de favoriser les élus issus de la société civile, plutôt que ceux qui se soucient de leur « carrière », elle a formé le vœu que les dispositions législatives relatives à la limitation du cumul des mandats (celles-ci contribuant, selon elle, au renouvellement du personnel politique), soient respectées et non contournées, comme c'est parfois le cas actuellement. Elle a également abordé la question du cumul des mandats dans le temps et indiqué qu'une enquête, réalisée par son association auprès d'un millier de ses membres, avait montré que 80 % des personnes interrogées étaient favorables à la limitation temporelle du nombre de mandats, seul celui de maire étant considéré comme devant être exonéré de cette limitation. Elle a estimé que les partis politiques devraient eux-mêmes prendre l'initiative d'instituer une limite d'âge pour l'exercice d'un mandat, qui pourrait être fixée, par exemple, à 75 ans, notant que plus de 10 % des députés, renouvelables en 2007, étaient âgés de plus de 75 ans. Elle a néanmoins reconnu qu'une telle limite était difficile à instituer par la loi. Enfin, elle a considéré que la présidence et la vice-présidence des structures intercommunales devraient être incluses parmi les mandats dont le cumul est limité.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a fait observer que certains maires, pour éviter de se voir appliquer les dispositions sur le cumul des mandats, préféreraient abandonner l'exécutif municipal au profit de la présidence d'une structure intercommunale.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a estimé que le phénomène du cumul des mandats dans le temps relevait avant tout d'un facteur humain, un élu arrivant à la fin de son mandat étant toujours tenté de se représenter. Elle a dès lors considéré qu'une loi était nécessaire pour instituer ce type de limitation, dans la mesure où les élus ne parvenaient pas à se l'imposer eux-mêmes.

M. Alain Gournac a fait part de son optimisme, estimant que la représentation politique des femmes avait déjà connu de réels progrès, par exemple au Sénat, mais également dans les conseils municipaux. Il a notamment souligné la place remarquable désormais prise par les femmes au Sénat, grâce à la qualité de leur travail, et non pas seulement à la progression de leur nombre. Il a d'ailleurs indiqué qu'en tant que maire, il avait succédé à une femme et que la loi sur la parité l'avait contraint à réduire le nombre de femmes sur la liste qu'il avait conduite.

Il a cependant estimé que le projet de loi renforçant la parité politique ne pouvait probablement pas être examiné au Parlement avant les élections de 2007, compte tenu de l'encombrement de l'ordre du jour. Il s'est dit favorable à la fixation d'une limite d'âge pour exercer un mandat politique, de même qu'il en existe généralement une pour l'exercice d'une activité professionnelle, ajoutant qu'une telle mesure contribuerait sans doute à améliorer l'image du personnel politique dans l'opinion. Il a souhaité qu'une obligation de parité soit introduite au sein des organes des structures intercommunales et a souligné, par ailleurs, la difficulté de cumuler un

mandat de parlementaire et un exécutif d'une collectivité territoriale de taille importante.

Mme Annie David, partageant ces propos, a cependant fait observer que certaines personnes accédaient à un mandat politique assez tardivement et s'est donc prononcée en faveur d'une limitation du cumul des mandats dans le temps, plutôt que pour la fixation d'une limite d'âge. Elle a noté l'absence de progrès de la représentation des femmes au sein des conseils généraux et a estimé que l'institution d'un « ticket paritaire », composé d'un titulaire et d'un suppléant de sexe différent, permettrait de faire un premier pas pour améliorer cette situation. Elle a également avancé l'idée d'instituer un scrutin de liste pour l'élection des conseillers généraux, tout en préservant la représentation des cantons en prévoyant que chaque liste comporterait un candidat par canton.

Mme Marie-Pierre Badré a souligné la spécificité des cantons, en particulier en milieu rural, et a insisté sur la nécessité de veiller à leur représentation, craignant que l'institution d'un scrutin de liste ne conduise à privilégier la représentation de la population, plutôt que du territoire. Elle a indiqué qu'elle avait longtemps été une « farouche opposante » à l'idée d'un « ticket paritaire » pour les élections cantonales, car la fonction de suppléant risquait d'être, dans la très grande majorité des cas, réservée aux femmes. Elle a d'ailleurs informé la délégation que l'association « Parité 50/50 » avait interpellé l'Observatoire de la parité sur ce point. Après avoir rappelé que la proportion des femmes au sein des conseils généraux n'était que légèrement supérieure à 10 %, elle a toutefois fait remarquer que le « ticket paritaire » permettrait d'obtenir une amélioration rapide de ce pourcentage et d'éviter de surcroît de nombreuses élections cantonales partielles, pour lesquelles le taux de participation est généralement très faible. Elle a en outre émis l'hypothèse d'instituer une rotation des hommes et des femmes sur les fonctions de titulaire et de suppléant, après deux ou trois mandats de conseiller général.

Mme Marie-Pierre Badré a souligné l'importance de la volonté politique pour faire avancer la cause de la parité et a cité le cas de l'Espagne, dont la composition paritaire du gouvernement a permis de régler cette question rapidement. Elle a fait observer que la mobilisation des femmes pourrait conduire à un bouleversement profond de la vie politique dans les prochaines années, estimant que la candidature de Mme Ségolène Royal à l'élection présidentielle s'inscrivait dans un contexte plus général qui ne devait rien au hasard. Elle a conclu en jugeant qu'aucun candidat à l'élection présidentielle ne saurait ignorer la question de la parité.

Après avoir souscrit à ces propos, **M. Alain Gournac** a indiqué que les maires éprouvaient parfois des difficultés à trouver des femmes pour constituer une liste, car elles sont quelquefois réticentes à s'engager en politique, alors même qu'elles exercent des responsabilités associatives. Il a regretté que les femmes adjointes au maire soient le plus souvent cantonnées dans des délégations prétendument féminines, telles que les affaires sociales ou scolaires.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a fait observer que les femmes hésitaient parfois à s'imposer et qu'elle leur conseillait très souvent d'« oser ».

Mme Marie-Pierre Badré a noté qu'une part non négligeable de femmes demandait encore l'avis de leur mari avant de s'engager en politique, notamment en milieu rural. Elle a également constaté que la France n'avait jamais eu de femme ministre des finances ou de l'intérieur et que, si le gouvernement actuel comptait certes une femme ministre de la défense, ce portefeuille était traditionnellement placé

sous l'autorité directe du Président de la République. Elle a indiqué que certaines études, insuffisamment connues, avaient mis en évidence les bons résultats obtenus par des femmes commissaires de police ou magistrats en matière de délinquance des mineurs, estimant que la nomination d'une femme comme ministre de l'intérieur serait susceptible d'améliorer la situation dans ce domaine.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a fait observer, à partir de son expérience personnelle, qu'une femme en charge d'une attribution considérée comme féminine, telle que les services aux habitants, pouvait faire avancer les dossiers plus rapidement qu'un homme.

M. Alain Gournac a estimé qu'il convenait d'éviter les règles générales pour l'attribution des délégations aux adjoints et que ceux-ci devaient avoir le choix.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a précisé que 6,7 % des communes de plus de 3 500 habitants avaient une femme pour maire, contre 11,2 % des communes de moins de 3 500 habitants, déduisant de ces chiffres que les femmes exerçaient plus souvent des responsabilités dans les communes dépourvues de moyens financiers et techniques.

**Audition de Mme Valérie Létard,
vice-présidente de l'Union pour la démocratie française (UDF)**

(10 octobre 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Après que **Mme Gisèle Gautier, présidente**, eut présenté l'intervenante, **Mme Valérie Létard, vice-présidente de l'Union pour la démocratie française (UDF)**, a d'emblée souligné qu'en matière de parité, des avancées significatives devaient être obtenues à tous niveaux de responsabilité politique, nationale et locale. Rappelant que la France apparaissait comme l'un des « mauvais élèves » de l'Europe au vu de la proportion de femmes élues au Parlement, elle a estimé que le mode de scrutin aux élections législatives devrait être révisé pour, notamment, favoriser la parité. Elle a précisé que, selon la position exprimée par l'UDF, le champ d'application du scrutin proportionnel devrait être étendu, non seulement aux élections législatives, mais aussi à l'ensemble des élections politiques nationales ou locales, en vue de favoriser l'accession à une parité stricte.

Elle a signalé que la proposition de loi qu'elle avait déposée en 2004 avait été ciblée sur le rééquilibrage entre les sexes dans l'attribution des fonctions d'adjoints au maire afin « d'amorcer la pompe » de la parité en favorisant la constitution, au sein des exécutifs locaux, d'un « vivier » de femmes élues ayant une expérience de la gestion des affaires publiques. Elle a en effet souligné que la difficulté à trouver des femmes candidates ne pourrait être surmontée que par l'accroissement du nombre de celles qui auraient exercé des responsabilités exécutives, notamment en matière budgétaire. Elle a également noté que de telles avancées seraient de nature à susciter des vocations politiques parmi les femmes, trop souvent enclines à limiter leurs ambitions, en dépit de leurs capacités similaires à celles des hommes. De façon complémentaire, elle a insisté sur la nécessité de la mise en place d'un statut de l'élue pour accompagner cette progression de la parité au sein des exécutifs locaux.

Présentant les résultats d'un sondage effectué auprès des élues du département du Nord, **Mme Valérie Létard** a tout d'abord fait observer que les femmes élues ayant des enfants à charge avaient bien du mal à concilier leurs responsabilités électives et leur vie familiale, notamment dans les très petites communes, où les indemnités sont faibles. En conséquence, elle a suggéré que les conseils municipaux puissent délibérer sur la prise en charge de chèques emploi service en faveur des élues pour leur permettre d'assurer la garde de leurs enfants.

Elle a ensuite fait valoir que les femmes ressentaient plus que les hommes le besoin de suivre une formation préalable à l'exercice de leurs responsabilités. A ce titre, elle a souhaité que les conseils municipaux puissent adopter un plan annuel de formation des élus et que l'Etat puisse fournir une dotation spécifique aux collectivités territoriales pour répondre à ce besoin de formation.

Elle a précisé que les réponses au questionnaire adressé aux élues du Nord faisaient également ressortir la persistance de réticences à confier à des femmes des responsabilités exécutives, notamment dans le domaine budgétaire et financier ou

celui de l'urbanisme, les femmes étant plus souvent chargées des affaires sociales ou scolaires.

Réaffirmant l'importance et l'urgence qui s'attachent à créer un vivier de femmes occupant des responsabilités locales, elle a également souligné que le scrutin proportionnel était un facteur d'amélioration de la parité et aussi de représentation plus fidèle des électeurs.

Après avoir remercié Mme Valérie Létard d'avoir accepté d'être entendue par la délégation au titre de l'UDF et s'être félicitée de l'intérêt de son audition, **Mme Catherine Troendle, rapporteure**, a interrogé celle-ci sur la possibilité pratique d'imposer la parité dans les très petites communes, en l'absence de statut de l'élu. S'agissant de la formation des élus, elle a fait observer que l'Association des maires de France consentait d'ores et déjà des efforts dans ce domaine et que certaines associations départementales de maires proposaient aux élus des séances de formation, organisées notamment le samedi matin.

En matière de formation, **Mme Valérie Létard** a tout d'abord indiqué qu'elle souhaitait, avant tout, relayer des demandes persistantes émanant de femmes élues. Puis elle a considéré comme essentiel, avec ou sans statut de l'élu, de favoriser l'accès aux responsabilités des femmes dans les petites communes.

Elle a fait observer que l'indemnisation des élus était une composante importante de leur statut, en rappelant que les femmes exerçaient des responsabilités locales à des niveaux où, bien souvent, les indemnités sont limitées, ce qui dissuade les candidatures masculines, et que les femmes maires étaient plus nombreuses dans les petites communes que dans les grandes.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a constaté que les femmes, même si elles entraient parfois en politique par « la petite porte », gravissaient très vite, la plupart du temps, les échelons, grâce à la qualité de leur travail. Elle a ensuite insisté sur le problème fondamental du renforcement de la présence des femmes au sein des conseils généraux, qui constituent les assemblées élues où celles-ci sont les moins nombreuses.

En réponse, **Mme Valérie Létard** a reconnu qu'il s'agissait là d'une difficulté s'apparentant à la « quadrature du cercle » en raison du mode d'élection des conseils généraux, rappelant l'exigence d'une représentation territorialisée des départements.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a évoqué l'idée de la mise en place d'un « tandem » composé d'un titulaire et d'un suppléant de sexe différent pour les élections cantonales et a interrogé Mme Valérie Létard sur les positions officielles de l'UDF en matière de parité.

Mme Valérie Létard a répondu que l'UDF souhaitait atteindre l'objectif d'une stricte parité. Cependant, elle a fait observer, qu'en l'état actuel des choses, cet objectif était difficile à atteindre, compte tenu notamment du nombre élevé de députés sortants masculins, à concilier avec la mobilisation de l'UDF pour susciter des candidatures et des vocations de femmes. **Mme Muguette Dini** s'est associée à ce diagnostic.

Mme Valérie Létard a ensuite rappelé que M. François Bayrou, en matière d'élections législatives, avait préconisé l'introduction en France du scrutin proportionnel, en s'inspirant notamment du système allemand.

Mme Gisèle Printz a souligné les réticences persistantes des hommes à confier des responsabilités exécutives aux femmes dans des domaines autres que le social ou la culture. Elle a également insisté sur la faiblesse particulièrement accentuée de la représentation des femmes au sein des structures intercommunales, et notamment des communautés d'agglomération, où se prennent pourtant des décisions essentielles.

Evoquant un récent séjour à Bruxelles, elle a commenté les propos tenus en matière de parité par M. José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, qui avait indiqué ne pas avoir pu aller, dans ce domaine, aussi loin qu'il l'aurait souhaité.

Mentionnant des cas dans lesquels les candidats sortants avaient constitué des listes dissidentes pour contourner l'application du principe paritaire aux élections sénatoriales, **Mme Valérie Létard** a indiqué qu'elle pouvait comprendre que les élus sortants souhaitent bénéficier du fruit du travail effectué au cours de leur mandat, en évoquant le tiraillement entre la nécessité de faire accéder les femmes aux responsabilités et le souci de reconnaître, à sa juste valeur, l'action accomplie par les élus sortants. Par ailleurs, elle a rappelé que, dans les conseils généraux, le vivier des femmes devait être tout particulièrement étoffé.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a fait observer, en matière de formation et d'expérience des nouveaux élus, que bien des hommes s'étaient lancés en politique sans se soucier, comme ont tendance à le faire les femmes, d'un perfectionnement préalable de leurs capacités dans la gestion des affaires publiques.

Mme Muguette Dini a constaté qu'un certain nombre de femmes maires qui ne souhaitaient pas se représenter aux prochaines élections n'avaient pas de successeur femme en vue et que, dans un certain nombre de cas, ce serait donc un homme qui prendrait probablement le relais.

Evoquant les mécanismes de nature à renforcer la parité au sein des conseils généraux, elle s'est demandé si l'on ne pouvait pas imaginer de combiner un scrutin de liste dans les zones urbaines et un ticket paritaire dans les cantons ruraux.

Par ailleurs, elle a observé que rien n'avait empêché les femmes de constituer des listes parallèles avec succès avant l'adoption de la loi sur la parité, en faisant référence à sa propre expérience. En effet, elle a rappelé qu'en 1995, aux élections sénatoriales, la plupart des listes ne comprenait aucune femme, ce qui l'avait conduit à constituer sa propre liste.

Mme Anne-Marie Payet a souligné que les femmes, plus que les hommes, avaient tendance à exprimer les besoins de formation qui sont ceux de tous les candidats élus pour la première fois de leur carrière.

Interrogée par **Mme Catherine Troendle, rapporteure**, sur l'idée d'attribuer un « bonus » financier aux formations politiques les plus respectueuses du principe paritaire, **Mme Valérie Létard** a répondu que, se montrant particulièrement attentive et vigilante à une montée en puissance de la parité à tous les niveaux, elle ne verrait aucun inconvénient à la mise en place d'un tel bonus, tout en soulignant la nécessité de prendre en considération la cohérence d'ensemble du système.

Mme Muguette Dini s'est interrogée sur l'efficacité des pénalités frappant les partis politiques qui ne respecteraient pas le principe de parité, tout en regrettant, au plan moral, que les candidatures féminines puissent faire l'objet de considérations

financières. Elle a ensuite constaté que, seule, la force obligatoire de la loi avait eu un effet réellement opérationnel pour favoriser la parité en politique.

Mme Brigitte Bout a ensuite souligné la nécessité d'une réelle volonté des femmes de parvenir aux responsabilités politiques, en précisant que cette volonté devait être inculquée aux élèves à l'école, dès leur plus jeune âge.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a signalé que l'obligation paritaire avait, par exemple, été instituée pour la désignation des délégués de classe et que cela suscitait une émulation bénéfique entre garçons et filles à l'école.

Mme Mugette Dini a indiqué que l'on observait le même phénomène au sein des conseils municipaux d'enfants.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a constaté, à l'heure actuelle, le réveil des consciences en matière de parité et la rapidité de l'évolution survenue au cours des dernières années, **Mme Mugette Dini** rappelant l'importance de la législation votée en la matière.

Pour conclure, **Mme Valérie Létard** a rappelé qu'avec le recul, elle constatait à l'évidence que la loi sur la parité avait prouvé son efficacité, même si le principe d'un tel texte lui avait paru contestable à l'origine.

Rejoignant ce propos, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a ensuite relevé que les réponses au questionnaire adressé aux élues du Nord montraient que le « machisme » constituait une difficulté récurrente, signalée par un grand nombre de femmes.

Se référant à son parcours personnel, **Mme Valérie Létard** a enfin signalé que celui-ci n'aurait pas été possible si son mari n'avait pas soutenu son engagement politique et participé activement à la vie familiale.

**Audition de Mme Sylviane Villaudière,
présidente fondatrice de l'association « Femmes, débat et société »,
accompagnée de Mme Florence Richard, présidente du conseil
d'administration de l'association**

(18 octobre 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Mme Sylviane Villaudière a tout d'abord évoqué l'action de l'association « Femmes, débat et société » (FDS), en phase avec l'intensification du débat sur la parité. Elle a précisé que FDS avait pour caractéristique de rassembler exclusivement des femmes ayant des responsabilités dans la sphère publique ou privée, qui s'intéressent au débat politique. Elle a rappelé que cette association, constituée en 2000, avait fondamentalement pour vocation d'apporter un regard féminin nouveau dans le débat public. Elle a également signalé que la majorité des adhérentes faisait partie de la société civile, tandis que certaines avaient un engagement concret dans la sphère politique. Puis elle a souligné que la présence des femmes à un haut niveau dans les instances décisionnelles était de nature à faire évoluer le mode de fonctionnement des institutions dans le sens d'une meilleure adéquation avec la société française d'aujourd'hui.

Tout en rappelant que l'association oeuvrait pour l'amélioration de la parité dans tous les domaines, tout en portant une attention particulière à la parité en politique, elle a salué l'initiative récemment prise par Mme Gisèle Gautier pour souligner l'urgence d'une nouvelle loi sur la parité en politique.

Elle a ensuite évoqué la tenue, le 4 juillet 2006, d'un débat public, organisé à Sciences Po Paris à l'initiative de l'association, intitulé « La relève en politique passera-t-elle par les femmes ? », et indiqué que les conclusions de ce débat constituaient l'une des bases sur lesquelles FDS avait élaboré un certain nombre de propositions.

Mme Florence Richard a ensuite présenté les grandes lignes de l'analyse de FDS en matière de parité politique. Elle a souligné, au préalable, que le but de l'association était aujourd'hui d'engager une action volontariste et une interpellation visible des hommes et des femmes politiques, notamment par voie de presse. En effet, tout en constatant les progrès enregistrés depuis l'adoption de la législation sur la parité, elle a insisté sur la nécessité d'enclencher une nouvelle dynamique, compte tenu des insuffisances qui se sont manifestées dans l'application concrète de la loi. Manifestant la crainte que l'examen du projet de loi annoncé ne soit reporté, elle a présenté les cinq axes de réflexion de FDS pour faire progresser la parité.

En premier lieu, s'agissant des scrutins de liste, elle a souhaité, au nom de l'association, l'extension de l'application du scrutin de liste paritaire à toutes les communes, une loi organique étant à cette fin nécessaire, compte tenu de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel. Elle a également souligné l'importance de l'extension de la règle de parité aux exécutifs municipaux et estimé également souhaitable d'introduire le respect du principe de parité lors de la désignation des vice-président(e)s de région.

Afin d'étendre la parité aux structures intercommunales, elle a préconisé l'élection des conseils intercommunaux au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel, tout en reconnaissant qu'au plan pratique, une telle mesure soulevait quelques difficultés de mise en œuvre.

S'agissant, en second lieu, des scrutins uninominaux qui concernent les élections législatives, cantonales, et sénatoriales pour les départements où sont élus moins de quatre sénateurs, après avoir noté la supériorité du scrutin de liste pour favoriser la parité, **Mme Florence Richard** a indiqué que l'association préconisait d'instiller une dose de proportionnelle, notamment aux élections législatives. A défaut, elle a évoqué la solution consistant à introduire un mécanisme de « ticket paritaire » associant un titulaire et un suppléant de sexe différent qui, pour ne pas se limiter à une parité de façade, devrait donner un rôle véritable au suppléant. Selon la proposition de FDS, formalisée dans un « contrat de mandat » définissant préalablement les rôles respectifs du titulaire et du suppléant, ce « ticket paritaire » permettrait de présenter aux électeurs un véritable binôme et prévoirait, éventuellement, une alternance entre titulaire et suppléant à mi-mandat.

Mme Sylvianne Villaudière a précisé que les consultations effectuées sur ce point par FDS montraient qu'une telle idée rencontre un écho très favorable.

Puis, abordant la question des pénalités financières applicables aux partis politiques, **Mme Florence Richard** a suggéré, en s'inspirant d'un dispositif italien, l'introduction en France d'une récompense attribuée aux partis « vertueux » en matière de parité, en fonction non pas du respect de la parité des candidatures, mais du nombre de femmes élues. En outre, elle a évoqué une proposition plus radicale tendant à prévoir le principe de la parité des candidatures au niveau de l'ensemble des circonscriptions de chaque département, dont le non-respect serait sanctionné par l'invalidation de ces candidatures.

S'agissant des élections cantonales, elle a indiqué que les deux solutions envisageables pour faire progresser la parité étaient soit d'introduire un scrutin de liste proportionnel, soit de doter les conseillers généraux d'un suppléant de sexe opposé, en manifestant la préférence de l'association pour cette seconde solution qui permettrait à la fois d'éviter les élections partielles et de favoriser une avancée du nombre de femmes conseillères générales.

Elle a ensuite estimé indispensable, pour moderniser la vie politique et permettre un renouvellement de la classe politique répondant à la crise actuelle de la représentation, de limiter le cumul des mandats dans leur nombre et leur durée. Elle a précisé que l'association débattait, en son sein, des diverses modalités envisageables de cette limitation.

Mme Sylvianne Villaudière a évoqué la création d'un groupe de travail spécifique pour tester diverses propositions sur cette question et celle du statut de l' élu, en les soumettant aux décideurs.

S'agissant du statut de l' élu, **Mme Florence Richard** a jugé souhaitable d'améliorer les passerelles entre la vie professionnelle et la vie politique, en prévoyant, le cas échéant, une indemnisation des élus en fin de mandat.

Enfin, elle a insisté sur l'importance d'une modification des comportements au sein des partis, souhaitant une amélioration de la place faite aux femmes au sein des instances dirigeantes des partis et de leurs fédérations, ainsi que lors de la désignation des têtes de listes.

Mme Sylvianne Villaudière a manifesté ses craintes à l'égard du respect du principe de la parité des investitures aux prochaines élections législatives et a indiqué que l'association avait lancé une offensive sur ce point auprès de l'ensemble des grandes formations politiques, dans le souci de contribuer à remédier à la crise actuelle de la représentation politique en France.

Mme Florence Richard a évoqué la possibilité d'adopter un certain nombre de dispositions énergiques, mais transitoires, pour favoriser la parité.

Rejoignant ce propos, **Mme Sylvianne Villaudière** a considéré que, dès lors que le décalage actuel entre la représentation des femmes et celle des hommes aurait été comblé, la compétition entre les talents devrait à nouveau pouvoir s'exercer de façon plus ouverte, sans distinction de sexe.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a interrogé les intervenantes sur l'opportunité d'une extension du scrutin de liste dans les très petites communes, sur la formation des nouveaux élus, ainsi que sur une validation de leurs acquis en fin de mandat.

En réponse, **Mme Florence Richard** a affirmé la nécessité de la validation des acquis de l'expérience des élus, en soulignant notamment la valeur « managériale » et l'intérêt de cette expérience acquise par les personnalités politiques en termes « d'employabilité ».

Mme Sylvianne Villaudière a indiqué qu'elle avait conscience du caractère audacieux des propositions de l'association concernant les petites communes, avant de souligner que, pour que la parité puisse être instaurée au niveau intercommunal, il fallait que des femmes soient présentes au sein des conseils municipaux des petites communes.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a rappelé que « par la force des choses », des femmes devenaient maires de très petites communes, les hommes ayant tendance à se désintéresser de ces mandats, notamment en raison de la faiblesse des indemnités. Elle a cependant témoigné de la difficulté concrète à trouver des femmes volontaires pour s'engager en politique, un certain nombre de mères étant, en particulier, soucieuses de préserver leur vie familiale.

Mme Sylvianne Villaudière a estimé souhaitable une évolution des comportements dans le monde politique avec, par exemple, la tenue de réunions à des horaires raisonnables, pour favoriser l'engagement des femmes.

M. Yannick Bodin a approuvé ce propos en estimant que la parité constituait une dynamique et un élan qui ne s'arrêterait pas. A titre d'illustration, il a relaté son expérience personnelle, en témoignant d'une montée en puissance de l'engagement des femmes d'une élection municipale à l'autre.

Il a estimé, par ailleurs, que les élections au scrutin majoritaire ne pourraient évoluer dans le sens de la parité que beaucoup plus lentement que les élections au scrutin proportionnel.

Puis il a signalé qu'au cours d'un voyage récent au Québec, il avait constaté que les femmes politiques canadiennes conciliaient leurs vies publique et familiale selon des modalités qui peuvent encore paraître surprenantes dans notre pays.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur la possibilité d'appliquer concrètement une alternance à mi-mandat entre le titulaire et le suppléant dans le cadre d'un « ticket paritaire ».

Mme Florence Richard a précisé que ce mécanisme pourrait consister à présenter un véritable « binôme » aux électeurs, dans un cadre juridique précisé par un « contrat de mandat ».

Mme Joëlle Garriaud-Maylam s'est également interrogée sur la possibilité de prévoir une alternance entre titulaire et suppléant au cours d'un mandat, qu'elle a jugé « peu réaliste ». Elle a souligné la nécessité, en revanche, de fixer une limitation du nombre de mandats consécutifs ou d'instaurer une limite d'âge pour les carrières politiques, saluant l'exemple donné par les retraits d'hommes politiques prestigieux récemment annoncés.

A ce sujet, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a évoqué l'annonce récente du retrait de 14 députés UMP sortants âgés de plus de 75 ans, en espérant que des femmes puissent leur succéder.

S'agissant des objections possibles à l'instauration d'une limitation stricte du nombre de mandats consécutifs, **Mme Catherine Troendle, rapporteure**, a cité le cas des femmes ou des hommes entrés en politique à un jeune âge.

Mme Hélène Luc a souhaité la généralisation de la représentation proportionnelle pour favoriser la parité et le renouvellement des générations politiques.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est enfin vivement inquiétée de ce que le projet de loi en préparation sur la parité ne puisse pas être inscrit à l'ordre du jour du Parlement en temps utile avant les prochaines échéances électorales et a annoncé que les présidentes des délégations aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique et social allaient organiser conjointement une conférence de presse le mercredi 25 octobre pour alerter l'opinion publique sur cette question.

Mme Sylvianne Villaudière a assuré Mme Gisèle Gautier du soutien de FDS et **Mme Florence Richard** a précisé que l'association était prête à passer à l'offensive sur ce point pour souligner la nécessité de la discussion et de l'adoption rapide d'un texte de loi.

**Audition de Mme Régine Saint-Criq,
présidente de l'association « Parité »**

(18 octobre 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Mme Gisèle Gautier, présidente, a présenté l'intervenante, rappelant qu'elle avait siégé au Conseil économique et social et à l'Observatoire de la parité et qu'elle était actuellement maire d'une commune de l'Ardèche.

Mme Régine Saint-Criq, après avoir fait observer qu'elle était élue dans un département dont le conseil général ne comptait aucune femme, a indiqué que l'association « Parité » avait été créée à son initiative, en mars 1992, dans un contexte marqué par l'inertie des partis politiques en matière de représentation politique des femmes, l'Assemblée nationale ne comportant alors que 6 % de femmes. Elle a rappelé que les élections européennes de 1994 avaient permis d'amorcer le mouvement en faveur de la parité, grâce à l'initiative prise par M. Michel Rocard de constituer une liste composée alternativement d'hommes et de femmes, qualifiée à l'époque, non sans railleries, de liste « chabada ».

Elle a souligné le caractère de « pionnier » de l'association qu'elle préside, le thème de la parité en politique ayant d'abord été porté, à l'origine, non par les partis, comme on le dit fréquemment, mais par le mouvement associatif. Elle a en effet rappelé que les partis politiques n'avaient revendiqué ce thème que plus tard, à partir des élections européennes de 1994.

Elle a estimé que son action en faveur de la parité, qu'elle a qualifiée de « plus beau combat de sa vie », avait contribué à faire progresser la cause des femmes en politique, tout en faisant observer qu'elle n'avait jamais bénéficié personnellement des dispositions de la loi du 6 juin 2000, étant actuellement maire d'une commune de 2 000 habitants, après avoir siégé au Conseil économique et social, puis au conseil régional d'Ile-de-France préalablement au vote de cette loi. Elle a considéré que la loi avait indéniablement permis d'amorcer une évolution positive, les statistiques illustrant de façon incontestable que, là où la volonté politique existe et où le dispositif législatif est contraignant, les résultats sont au rendez-vous. Elle a souligné, à cet égard, que la représentation proportionnelle, avec une obligation de composition paritaire des listes, permettait d'améliorer la présence des femmes dans les assemblées élues, contrairement au scrutin majoritaire. Elle a également fait valoir l'inefficacité des pénalités financières applicables aux partis politiques qui présentent un nombre insuffisant de candidates aux élections législatives et a constaté que la France était très mal placée parmi les Etats membres de l'Union européenne, s'agissant de la place des femmes au sein du Parlement.

Mme Régine Saint-Criq a ensuite présenté les propositions avancées par l'association qu'elle préside pour améliorer la parité. Elle a suggéré que l'ensemble des conseils municipaux soit élu au scrutin de liste paritaire, sans retenir de seuil en termes de nombre d'habitants, tout en se demandant si cette proposition ne se heurterait pas à des obstacles d'ordre constitutionnel, compte tenu de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel.

M. Yannick Bodin a estimé qu'il convenait plutôt de modifier la loi électorale en abaissant le seuil fixé pour l'élection du conseil municipal au scrutin de liste avec obligation de parité, de 3 500 à 2 500 ou 2 000 habitants.

Mme Régine Saint-Criq a également proposé que, lors des élections municipales, les listes soient composées en respectant une stricte alternance d'hommes et de femmes, et que la parité par tranche de six soit par conséquent abandonnée. Elle s'est étonnée d'un certain immobilisme de l'Association des maires de France (AMF) sur la question de la parité, en dépit de son engagement de constituer un groupe de réflexion sur le sujet.

Mmes Gisèle Gautier, présidente, et Catherine Troendle, rapporteure, ont rappelé qu'elles avaient souhaité auditionner des représentants de l'AMF et ont regretté que cette audition n'ait pu avoir lieu.

Mme Régine Saint-Criq a proposé que les délégués des communes dans les structures intercommunales soient également élus au scrutin de liste paritaire, déplorant le faible nombre de femmes présentes au sein de ces structures.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est demandé si l'élection des conseillers communautaires ne pourrait pas avoir lieu en même temps que celle des conseillers municipaux.

Mme Régine Saint-Criq a estimé que les modalités pratiques de cette élection restaient à déterminer, mais que celle-ci devrait avoir lieu au scrutin de liste avec une obligation d'alternance entre hommes et femmes sur chaque liste. Elle a jugé secondaires les modalités de mise en œuvre de cet objectif, par rapport à la volonté politique encore inexistante.

Elle a indiqué que l'association Parité était également favorable à l'introduction de l'obligation de parité parmi les vice-présidents des structures intercommunales.

Concernant les élections cantonales, elle a fait part de son regret que la proposition de loi, présentée notamment par Mme Marie-Jo Zimmermann, visant à instaurer un « ticket paritaire », composé d'un titulaire et d'un suppléant de sexe différent, pour l'élection des conseillers généraux, n'ait pas été inscrite à l'ordre du jour du Parlement, faisant valoir que cette proposition permettrait à la fois d'éviter l'organisation de coûteuses élections partielles et d'initier des femmes à l'exercice d'un mandat politique. Elle a considéré nécessaire le redécoupage des circonscriptions cantonales, qui, selon elle, ne correspondent plus à des territoires vivants, à des bassins de vie d'aujourd'hui.

S'agissant des élections sénatoriales, elle a qualifié de « catastrophique » la décision de passer de trois à quatre sénateurs élus dans un département pour l'application de la représentation proportionnelle avec obligation de parité et a rappelé que le nombre de femmes élues au Sénat avait augmenté de 20 % lors des élections de 2001, mais seulement de 4,8 % en 2004. Elle a souhaité que le scrutin de liste soit de nouveau appliqué dans les départements où sont élus au moins trois sénateurs, voire deux.

Mme Régine Saint-Criq s'est déclarée favorable à l'institution d'un « ticket paritaire » pour les élections législatives et cantonales, ainsi que pour les élections sénatoriales dans les départements appliquant le scrutin majoritaire. Elle a de nouveau mis en évidence l'inefficacité des pénalités financières, notant que les

partis politiques bénéficiant d'une certaine aisance financière préféraient voir leur dotation publique réduite plutôt que de présenter davantage de candidatures féminines aux élections législatives. Enfin, elle a conclu sur le paradoxe apparent qui existait entre l'importance des moyens publics d'expertise dans notre pays et la difficulté à faire avancer les réformes.

M. Yannick Bodin a estimé que, seule, la généralisation du scrutin proportionnel avec obligation de parité des listes permettrait de faire progresser la représentation politique des femmes, le maintien du scrutin majoritaire, même éventuellement « adouci » par un système de « ticket paritaire », n'étant guère susceptible de donner, selon lui, des résultats significatifs. Il a illustré ses propos en prenant l'exemple du Sénat, où les femmes sont aujourd'hui plus nombreuses qu'à l'Assemblée nationale, ce résultat ayant pu être obtenu uniquement grâce à l'élection des sénateurs à la représentation proportionnelle dans certains départements. Il a considéré que, pour améliorer la représentation des femmes dans les structures intercommunales, on pourrait envisager une élection de leurs assemblées délibérantes au suffrage universel direct, par exemple sur le modèle de la loi applicable pour l'élection du conseil municipal à Paris, Lyon et Marseille.

Il a toutefois relativisé l'importance des seuls aspects institutionnels et souligné la prégnance des mentalités concernant la place des femmes en politique. A ce sujet, il a relaté une anecdote vécue au cours d'un déplacement au Québec, où il avait vu une femme ministre s'absenter pendant une réception officielle pour aller coucher ses enfants. Citant également le cas des pays scandinaves, il a fait observer que les séances de nuit du Parlement y étaient peu fréquentes.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a alors indiqué que MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet allaient prochainement présenter, au titre d'une mission d'information constituée par la commission des lois, un rapport sur le fonctionnement des Parlements des Etats européens, dont le Parlement français devrait tirer des enseignements.

M. Yannick Bodin a constaté que les séances de nuit constituaient une spécificité du Parlement français.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a souscrit à ces propos et fait observer que la qualité de la législation française n'en était pas meilleure pour autant.

Mme Régine Saint-Criq a estimé que l'exemple du Québec illustre une culture et des pratiques totalement différentes de la France, où le fonctionnement des assemblées parlementaires reflétait encore une culture « machiste », selon laquelle les hommes investissent la sphère publique, tandis que les femmes sont cantonnées à la sphère privée. Après avoir évoqué l'organisation du travail législatif dans notre pays qui, selon elle, peut être dissuasive pour les femmes, elle a déploré les modifications législatives et réglementaires incessantes, qui risquent de décourager les vocations de ceux et celles qui souhaitent devenir maires d'une commune rurale. Enfin, elle a observé qu'il n'existait pas de consensus entre les partis politiques pour généraliser la représentation proportionnelle à l'ensemble des élections, ce qui constituerait, selon elle, le moyen idéal pour atteindre complètement l'objectif de parité, soulignant que l'association Parité avait pris le parti du réalisme dans le choix de ses propositions de réforme.

M. Yannick Bodin a rappelé que les réformes institutionnelles pouvaient également être réalisées par la voie du référendum et qu'il pourrait donc être envisagé de généraliser la représentation proportionnelle par ce moyen.

S'agissant de l'organisation des travaux du Parlement, **Mme Hélène Luc** a estimé que la session unique avait permis une certaine amélioration de la situation par rapport à l'époque où existaient deux sessions de trois mois et où les séances de nuit très tardives étaient fréquentes. Elle a cependant fait remarquer, qu'en dépit de la longueur de ses travaux en séance publique, le Parlement français, en comparaison de la situation prévalant aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, n'était pas celui qui disposait des pouvoirs les plus larges. Elle a également souligné le risque d'insécurité juridique auquel sont confrontées de nombreuses professions, telles que celle des avocats ou des notaires, en raison de la fréquence des réformes législatives.

Elle a reconnu le rôle important joué par les associations dans la promotion politique des femmes, mais a aussi insisté sur le rôle précurseur de certains partis politiques en la matière et a évoqué, en particulier, l'action du Parti communiste français (PCF), Fernand Grenier, représentant du PCF auprès du général De Gaulle, ayant proposé, en son temps, que les femmes soient électrices dans les mêmes conditions que les hommes. Elle a également rappelé que Marie-Claude Vaillant-Couturier avait été l'une des premières vice-présidentes de l'Assemblée nationale, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Elle a indiqué, en outre, qu'elle était intervenue auprès de M. René Monory, alors président du Sénat, en faveur de la création d'une structure parlementaire dédiée aux droits des femmes, en précisant qu'à la suite de cette demande, une mission d'information sur la place des femmes dans la vie publique avait été constituée.

Elle a fait part de son hostilité à l'institution d'un « ticket paritaire » pour les élections cantonales, estimant que les femmes resteraient presque toujours suppléantes, et a souhaité la généralisation de la représentation proportionnelle. Elle a proposé que le scrutin proportionnel soit appliqué dans les départements où sont élus au moins deux sénateurs, et qu'un statut de l'élu concernant l'ensemble des élus, et pas seulement les femmes, soit institué.

Mme Régine Saint-Criq a fait état de l'existence, depuis 2002, de dispositions législatives permettant de faire bénéficier d'une aide financière les mères de famille devant participer aux réunions du conseil municipal, mais a déploré qu'elles n'aient toujours pas reçu de décret d'application.

Mme Hélène Luc a indiqué que les adjoints au maire, ainsi que les conseillers municipaux titulaires d'une délégation, percevaient une indemnité.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a noté qu'une indemnité pouvait désormais être versée à l'ensemble des conseillers municipaux.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a toutefois fait observer que le budget des petites communes ne permettait pas toujours d'allouer une indemnité à tous les conseillers municipaux.

M. Jacques Pelletier a fait part de son optimisme sur l'évolution de la parité en politique, estimant que la loi du 6 juin 2000 avait lancé un mouvement qui lui paraissait désormais irréversible. Relatant son expérience personnelle de maire d'une commune comptant onze conseillers municipaux, il a indiqué que les femmes y étaient actuellement au nombre de quatre, alors qu'il était très difficile de trouver des candidates quelques années auparavant.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur une disposition de l'une des propositions de loi soumises à la délégation, consistant en un système de « ticket paritaire » de candidats aux élections législatives ou cantonales, selon lequel le candidat dont le nom serait le moins souvent rayé par les électeurs serait élu titulaire et l'autre suppléant.

Mme Régine Saint-Criq a constaté que cette proposition laissait aux électeurs le choix de la désignation du titulaire et du suppléant.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a toutefois fait remarquer qu'une telle disposition comportait le risque d'introduire une concurrence malsaine entre les deux candidats d'une même formation politique.

M. Yannick Bodin a ajouté qu'un tel mode de scrutin ne garantissait nullement d'aboutir à la parité entre les titulaires.

Mme Régine Saint-Criq a fait état d'une évolution de l'opinion publique, qui fait désormais confiance aux femmes pour gérer les affaires publiques, ce qui n'a pas toujours été le cas.

Mme Hélène Luc a constaté que l'élection de femmes participait du nécessaire renouvellement du personnel politique et a estimé que les femmes étaient plus fidèles que les hommes au respect de leurs engagements politiques.

Mme Régine Saint-Criq a ajouté que les femmes en politique étaient devenues crédibles grâce à leur pugnacité et à leur ténacité et qu'elles pouvaient contribuer à apporter une réponse à la crise de la démocratie représentative.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a considéré que l'opinion publique faisait aujourd'hui porter aux femmes engagées en politique une très lourde responsabilité, qu'elle a qualifiée de « défi ».

M. Yannick Bodin a indiqué que son action en faveur de la parité était guidée par ses convictions en matière d'égalité entre les hommes et les femmes et a mis en garde contre le risque de susciter un mouvement d'adhésion envers les femmes en politique par rejet des hommes. Il a ainsi fortement nuancé l'idée selon laquelle les femmes n'auraient pas les mêmes pratiques politiques que les hommes.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a rappelé que, pour elle, la parité visait au partage des responsabilités communes et à l'exercice de l'intérêt général.

Mme Régine Saint-Criq a ajouté qu'elle ne voterait jamais pour une femme si elle ne la percevait pas compétente.

Elle s'est ensuite interrogée sur les perspectives d'aboutissement des travaux de la délégation sur la parité.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a exprimé ses inquiétudes quant au calendrier de l'examen parlementaire du projet de loi visant à renforcer la parité, notamment dans les exécutifs locaux, annoncé par le Président de la République en début d'année, et en particulier quant à la possibilité pour l'Assemblée nationale de l'examiner avant les élections de 2007, s'il était d'abord discuté au Sénat. Elle a donc indiqué qu'avec ses homologues présidentes des délégations aux droits des femmes de l'Assemblée nationale et du Conseil économique et social, elle avait décidé de tenir une conférence de presse, le 25 octobre 2006, afin d'alerter l'opinion sur ce sujet.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a ajouté que le rapport qu'elle présenterait au nom de la délégation sur les propositions de loi soumises à son examen comporterait bien entendu des recommandations constituant autant d'orientations pour amender, le moment venu, le texte du Gouvernement.

Audition de M. Éric Kerrouche
chercheur du CNRS au Centre d'études et de recherche sur la vie
locale (CERVL), auteur d'une étude sur les élus locaux en Europe

(25 octobre 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Mme Gisèle Gautier, présidente, a présenté l'intervenant.

M. Eric Kerrouche a tracé les grandes lignes de l'évolution récente du statut de l'élu en Europe. Il a d'abord indiqué que les recherches sur ce domaine étaient peu nombreuses, en raison de la difficulté à rassembler des éléments et étudier des sources et des pratiques électorales très hétérogènes, en particulier au niveau local.

Il a souligné la progression d'une logique de gouvernance locale nouvelle, qui concerne l'ensemble des pays européens, induite par le fait que les politiques publiques locales s'inscrivaient désormais dans un contexte concurrentiel transformant l'action des collectivités territoriales, mais donnant également de nouvelles prérogatives aux échelons locaux, municipaux en particulier. Il a rappelé qu'à l'échelle européenne, le gouvernement local était le principal investisseur public. Il a toutefois regretté qu'en France cette question soit parfois négligée du fait de la suprématie de Paris sur la province.

M. Eric Kerrouche a estimé qu'en Europe les élus locaux étaient principalement confrontés au défi de la complexité. Il a expliqué que, face au poids croissant de la réglementation, notamment communautaire, et à la multiplication des normes juridiques de toute nature, les élus locaux étaient tenus de se « techniciser » et d'améliorer leurs connaissances et qualifications. Il a précisé que l'acquisition de compétences techniques leur était indispensable pour s'adapter à cet environnement nouveau.

Or, il a constaté que, face à ce défi, le droit avait peu évolué et qu'il n'existait pas en Europe, pour l'instant, de véritable statut de l'élu local, même si certaines dispositions éparses pouvaient s'y apparenter. Il a fait observer que, dans certains pays, notamment en France, une partie des élus récusait la professionnalisation de la fonction électorale, qui, selon eux, devait continuer de reposer sur les principes du bénévolat et de l'« amateurisme républicain ».

Il a cependant considéré que l'exercice d'un mandat, au moins à l'échelon exécutif, était devenu exclusif de celui d'une activité professionnelle. Notant que le degré de professionnalisation s'accroissait avec l'exercice de responsabilités exécutives, il a toutefois mis en évidence l'existence d'une « zone grise », où se trouve une proportion non négligeable d'élus.

M. Eric Kerrouche a indiqué que d'autres pays européens avaient opté, de ce point de vue, pour une « rupture franche », en considérant l'exercice d'un mandat politique comme un métier. Il a jugé que la France se situait dans une position intermédiaire, estimant qu'une logique de professionnalisation était à l'œuvre, sans que celle-ci ne soit assumée. Il a précisé qu'en Allemagne un élu devenait fonctionnaire pendant la durée de son mandat, même s'il n'avait pas, pour autant, la

possibilité de retrouver automatiquement sa profession d'origine à l'expiration de celui-ci. Evoquant le cas de la France, il a fait remarquer qu'un élu était confronté au risque d'une « double peine », celle d'être battu aux élections et celle de ne pouvoir renouer avec son activité professionnelle initiale. Il a ainsi souligné la difficulté, pour un ancien élu, du retour à la vie professionnelle et déploré l'absence de valorisation des acquis de son mandat.

Il a d'ailleurs précisé que, dans le système français actuel, où le mandat est généralement exercé longtemps, les premiers mandats constituaient un temps d'apprentissage. Il a ajouté que la France était toutefois le seul pays à avoir institué un système de formation des élus, mais a regretté que celui-ci demeure facultatif et peu utilisé.

Il a indiqué que l'élu local européen type était un homme âgé de plus de 50 ans et fonctionnaire, l'accumulation des conditions d'éligibilité et des « pré-requis » professionnels profitant essentiellement aux hommes d'âge mûr, qui se trouvent ainsi surreprésentés au sein des exécutifs.

Il a considéré qu'il ne pourrait être mis fin à cette situation que par la mise en place d'un statut de l'élu, dont l'objectif serait de faciliter l'accès aux mandats, tout en faisant observer que celle-ci aurait un coût politique et social qui ne devait pas être négligé.

Abordant les propositions de loi dont la délégation a été saisie par la commission des lois, **M. Eric Kerrouche** a estimé qu'elles révélaient une véritable volonté de renforcer la parité en politique. Il a jugé que, seule, une discrimination positive instaurée par la loi permettait de parvenir à une meilleure représentation des femmes, évoquant les exemples de la Belgique ou du Portugal et, a contrario, celui de l'Italie. Il a toutefois mis en évidence l'existence d'une possibilité d'échappatoire à la loi résidant dans la faible présence actuelle des femmes au sein des exécutifs. S'agissant de la France, il a par ailleurs fait observer que ni la représentation des femmes, ni celle de l'opposition n'étaient assurées de droit dans les structures de coopération intercommunale (à l'exception des communautés urbaines s'agissant de l'opposition).

Il a cependant estimé que ces propositions de loi traitaient pour la plupart des effets, mais non des causes de la sous-représentation politique des femmes, et a considéré qu'une distribution paritaire des postes de pouvoir nécessiterait l'adoption de mesures statutaires favorisant l'entrée d'un plus grand nombre de femmes dans les exécutifs locaux, à l'instar de la Grande-Bretagne, qui a mis en place un système d'aide à la garde des enfants pour permettre aux femmes élues de participer aux réunions. Il a précisé que, si les facteurs qui bénéficiaient initialement aux hommes n'étaient pas pris en compte, il serait très difficile d'aboutir à une égalité des chances pour les femmes, qui seraient alors confrontées à un véritable problème de disponibilité, de même d'ailleurs que les jeunes hommes élus, en raison des contraintes liées notamment à la vie familiale.

Par ailleurs, il a constaté une répartition « genrée » des fonctions exécutives, les femmes étant le plus souvent cantonnées à des fonctions considérées comme « féminines », telles que l'enfance, le social ou l'éducation, alors que des fonctions réputées masculines, comme l'urbanisme, les finances ou la sécurité, sont généralement réservées aux hommes.

M. Eric Kerrouche a indiqué que, dans la plupart des Etats européens, il existait un statut de l' élu « à trous », avec des situations très différentes selon les pays. Il a ainsi rappelé que le mandat de maire était bien plus indemnisé à Londres qu' à Paris. Il a conclu en considérant qu' il convenait de mettre fin à une certaine hypocrisie et de rompre avec le « mythe » du bénévolat et de l' amateurisme, apparu à la fin du XIX^e siècle dans un contexte social très différent, où les « notables » donnaient de leur temps à la communauté, au bénéfice de leur image sociale. A cet égard, il a noté que les élus locaux français étaient encore très attachés à la notion d' indemnisation du mandat, l' indemnité n' étant pas considérée comme un salaire mais comme une compensation, ce qu' il a qualifié de « fiction juridique ». Il a indiqué que certains pays européens, tels l' Allemagne, le Danemark ou l' Espagne, se trouvaient à cet égard dans une situation moins ambiguë et avaient une approche plus pragmatique, avec des élus professionnels à plein temps ou à mi-temps.

Après avoir noté que l' exposé de l' intervenant s' était concentré sur le thème du statut de l' élu, **Mme Catherine Troendle, rapporteure**, a fait observer que le montant des indemnités attribuées aux maires variait considérablement en fonction de la taille des communes. Elle a ajouté que les maires des petites communes devaient faire preuve d' une compétence technique dans de nombreux domaines, tandis que ceux des grandes villes sont entourés d' équipes de collaborateurs qui leur apportent une assistance technique et facilitent l' exercice du mandat.

M. Yannick Bodin, après avoir rappelé qu' il avait vu ressurgir la question du statut de l' élu de façon récurrente depuis 40 ans, a néanmoins constaté qu' un certain nombre d' évolutions positives étaient intervenues au cours des vingt dernières années, en citant notamment la fixation de grilles indemnitaires, qui avait permis une certaine moralisation dans ce domaine. Il a ajouté qu' en matière de formation et de retraite, un certain nombre d' avancées avaient été introduites.

Estimant que la question du statut de l' élu était aujourd' hui « au milieu du gué », il a évoqué les questions de principe sous-jacentes au problème de la professionnalisation du personnel politique. A ce titre, il a observé que la complexité croissante du droit impliquait un investissement important de la part des élus qui souhaitent conserver la maîtrise technique des dossiers. Il a en outre estimé que la question du statut de l' élu n' était pas sans lien avec celle du cumul des mandats.

Puis il a évoqué la difficulté pour un certain nombre d' élus issus du secteur privé de retrouver une activité professionnelle en fin de mandat. Il a considéré qu' une éventuelle limitation du nombre de mandats consécutifs nécessiterait d' offrir des garanties aux élus au terme de leur mandat.

En conclusion, il a estimé qu' une amélioration de la situation des élus serait aussi favorable à une meilleure représentation des femmes en politique.

Mme Gisèle Printz a insisté sur la nécessité, pour faire progresser la parité, de limiter le cumul des mandats et de promouvoir la représentation proportionnelle, en prenant des mesures législatives contraignantes. Elle a évoqué le sentiment de « perte de pouvoir » que peuvent ressentir certains hommes contraints de laisser leur place à des femmes pour répondre aux exigences de la parité.

Elle a enfin interrogé l' intervenant sur les modalités précises des mesures d' aide à la garde des enfants prévues en faveur des élu(e)s en Grande-Bretagne.

Mme Catherine Procaccia a rappelé qu'elle avait pendant longtemps exercé concomitamment des fonctions de premier adjoint au maire dans une agglomération de 45 000 habitants et des responsabilités professionnelles dans le secteur privé.

Elle a souligné la pertinence des propos de la rapporteure concernant l'aide apportée aux élus par les services administratifs dans les grandes communes urbaines.

Rappelant que les salariés élus au Parlement bénéficiaient d'un droit à la suspension de leur contrat de travail, assorti d'une garantie de réintégration en fin de mandat, elle a suggéré d'étendre ce dispositif aux maires et aux adjoints ayant des responsabilités importantes.

Elle a, par ailleurs, jugé souhaitable de s'inspirer des dispositions applicables aux syndicalistes et aux représentants du personnel dans les entreprises pour accorder un statut protecteur et des décharges horaires aux salariés exerçant des responsabilités électives.

Elle a souligné que les mécanismes d'aide financière à la garde des enfants prévus en faveur des élus mériteraient d'être appliqués de façon plus systématique.

Elle a enfin estimé qu'il convenait de ne pas professionnaliser à l'excès la carrière politique pour ne pas couper les élus de la société civile et rappelé les avantages du cumul d'un mandat national avec un mandat local.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a fait observer que non seulement la législation était devenue plus complexe, mais encore que les citoyens étaient aussi de plus en plus exigeants à l'égard de l'action de leurs élus.

Rejoignant les propos de Mme Catherine Procaccia, elle s'est dite farouchement opposée à une professionnalisation de la politique, qui serait susceptible de nuire à l'image des élus, d'ores et déjà dégradée dans l'opinion. Elle a en effet estimé que les élus devaient rester au service de l'intérêt général et non être animés par un souci de carriérisme. Elle a cependant souligné la nécessité d'apporter des garanties aux élus pour faciliter leur reconversion professionnelle à l'issue de leur mandat.

En réponse aux divers intervenants, **M. Eric Kerrouche** s'est dit être aujourd'hui fermement opposé à la singularité française que constitue le cumul des mandats, tout en observant qu'il y avait longtemps été favorable par le passé.

Il a rappelé que même dans les pays comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, où il était autorisé, le cumul des mandats était peu pratiqué. Il a également noté que, dans bien des pays, la décentralisation avait été instituée de façon plus approfondie qu'en France et que, dans un tel contexte, l'argument tiré de la complémentarité entre mandat local et mandat national devenait moins pertinent. Il a cependant estimé que la limitation du cumul des mandats ne se traduirait pas nécessairement par une augmentation immédiate et mécanique du nombre de femmes élues si elle ne s'accompagnait pas de mesures législatives contraignantes en faveur de la parité.

Rappelant qu'en Irlande, le cumul des mandats avait été interdit par une mesure prise « du jour au lendemain », il a estimé que les solutions relevaient, en la matière, d'une ferme volonté réformatrice.

Puis, faisant observer que certains administrés se livraient à un « harcèlement démocratique » de leurs représentants en multipliant les questions et les procédures, il a considéré que les élus devaient, pour faire face à ces situations, renforcer leur compétence technique.

S'agissant des effets pervers possibles de l'instauration d'une limitation du cumul des mandats dans le temps, il a signalé qu'en Italie, où le nombre de mandats consécutifs de maire est limité à deux, les politiques publiques locales étaient marquées par une certaine frénésie, en raison même de cette limitation.

En ce qui concerne la réintégration des salariés élus au terme de leur mandat, il a indiqué qu'en pratique, celle-ci présentait toujours un certain nombre de difficultés, tout en reconnaissant la nécessité de trouver des solutions pour faciliter la reconversion professionnelle des élus. A ce titre, il a estimé souhaitable d'explorer la voie de la validation des acquis professionnels des élus.

Il a également suggéré le transfert de la prise en charge financière de la formation des élus locaux municipaux aux établissements de coopération intercommunale, qui ont plus de ressources financières que les communes.

Répondant à une question de **M. Yannick Bodin** sur la formation des élus, **M. Eric Kerrouche**, en reprenant les chiffres de l'enquête qu'il avait menée sur les maires des communes de plus de 3 500 habitants, a indiqué que la proportion des maires des communes de plus de 3 500 habitants ayant recours aux dispositifs de formation était de 55,4 % (dont 36,7 % qui avaient utilisé cette faculté plus d'une fois).

Mme Catherine Procaccia a fait observer que la généralisation du scrutin proportionnel n'était pas en soi la clef de la féminisation de la politique, rappelant qu'avant la loi du 6 juin 2000 sur la parité, peu de femmes étaient présentes sur les listes de candidats aux élections régionales. Elle a souligné qu'en tout état de cause les femmes devaient d'abord faire leurs preuves sur le terrain.

S'agissant des mesures en faveur de la garde des enfants, **M. Eric Kerrouche** a indiqué qu'en Grande-Bretagne, elles prenaient la forme d'une indemnité facultative laissée à l'appréciation de l'autorité locale et inscrite de droit au budget de la collectivité, et a fait observer qu'en France les dispositifs en vigueur n'étaient pas suffisamment connus et utilisés.

Mme Catherine Procaccia a fait observer qu'il était essentiel d'appliquer aussi bien aux hommes qu'aux femmes les dispositions destinées à faciliter la garde des enfants ou des personnes dépendantes.

En ce qui concerne la professionnalisation de la politique, **M. Eric Kerrouche** a observé que, concrètement, le temps consacré par les élus à leur mandat en faisait de véritables professionnels.

Après avoir évoqué la prégnance de la pratique du cumul de deux mandats parmi les élus locaux en France, il s'est dit relativement optimiste au sujet des réactions de la société française à l'égard d'une éventuelle mise en place d'un statut de l' élu.

Répondant à une question de Mme Catherine Procaccia, il s'est déclaré très favorable à une transposition des mécanismes prévus en faveur des salariés représentants du personnel à ceux qui exercent des responsabilités politiques.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur la non-inclusion des mandats intercommunaux au titre de la limitation du cumul.

En réponse, **M. Eric Kerrouche** a tout d'abord estimé que les établissements de coopération intercommunale constituaient une « aberration démocratique », puisque leur fonctionnement contredit le principe : « *no taxation without votation* » et qu'il n'y a pas de sanction possible des conseils communautaires par les électeurs. Il a estimé que le choix du statut d'établissement public avait eu son utilité dans la mesure où il avait permis la création de ces entités, mais que l'exigence démocratique impliquait désormais une élection au suffrage universel des conseils communautaires, avec une garantie de représentation de la minorité et une obligation de parité. À cet égard, il a estimé que la transposition du mode de scrutin applicable à Paris, Lyon et Marseille constituerait le système le plus « lisible » pour les citoyens. En outre, il a préconisé que le président d'établissement public de coopération intercommunale soit élu au même moment que le maire, le seul risque étant à ses yeux celui d'une « cohabitation » n'ayant que peu d'inconvénients pratiques.

Par ailleurs, il s'est déclaré favorable à une réforme du mode de scrutin applicable aux élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Faisant observer que la commune et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) constituaient une « institution siamoise », il a estimé qu'il convenait d'admettre le cumul d'un mandat de conseiller municipal et d'un mandat de conseiller communautaire.

Mme Catherine Procaccia a suggéré d'imaginer un système selon lequel les candidats figurant aux premiers rangs de la liste ayant remporté les élections municipales seraient en même temps élus conseillers communautaires pour les uns ou adjoints au maire pour les autres.

Après s'être interrogé sur la constitutionnalité des EPCI à fiscalité propre, **M. Yannick Bodin** a fait observer que la plupart des maires étaient opposés à l'élection des présidents des EPCI au suffrage universel.

En conclusion, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, s'est déclaré favorable à une élection au suffrage universel direct des présidents de communautés urbaines, qui permettrait, selon elle, d'assurer un meilleur contrôle démocratique de la gestion de ces structures.

**Audition de Mme Dominique Voynet,
sénatrice de la Seine-Saint-Denis au nom des « Verts »
et de Mme Arlette Zilberg,
responsable nationale de la commission féministe des « Verts »**

(7 novembre 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

La délégation a tout d'abord procédé à l'audition de **Mme Dominique Voynet**, sénatrice de la Seine-Saint-Denis, au nom des « Verts », et de **Mme Arlette Zilberg**, responsable nationale de la commission féministe des « Verts », sur les propositions de loi relatives à la parité en politique, dont la délégation a été saisie pour avis par la commission des lois.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a présenté l'intervenante, rappelant que celle-ci, avant son élection au Sénat, avait exercé de nombreux mandats : conseillère municipale, conseillère régionale et députée au Parlement européen, et qu'elle était aujourd'hui la candidate de sa formation politique à la présidence de la République.

Mme Dominique Voynet a fait remarquer qu'elle avait exercé, pour l'essentiel, des mandats acquis grâce à la représentation proportionnelle, à l'exception de son mandat de députée, qu'elle avait toutefois abandonné en raison de sa nomination au gouvernement aussitôt son élection, en 1997. Elle a noté que le temps où la question des droits des femmes n'était traitée que par elles, comme si elles constituaient une minorité, n'était pas si lointain. Elle a toutefois jugé que cette question concernait également les hommes, car elle est directement liée à la représentation de la diversité de la société. Elle a ainsi estimé que la parité permettait une amélioration de la qualité du débat politique.

Elle a rappelé qu'elle appartenait à une formation qui avait toujours cherché à faire de la parité une réalité concrète au sein de ses instances, y compris en recourant à des mesures relevant de la discrimination positive, mais n'a pas caché la difficulté de parvenir à cet objectif. Elle a souligné l'inscription de la parité dans les statuts de son parti, dès sa création en 1984, précisant que celui-ci élisait à la fois un homme et une femme à la fonction de porte-parole.

Elle a estimé que la représentation proportionnelle permettait d'améliorer la présence des femmes en politique et a rappelé, à ce titre, que sa formation était favorable à l'application de ce mode de scrutin pour les élections législatives, ainsi que pour les élections sénatoriales dans les départements élisant trois sénateurs. Elle a néanmoins considéré qu'il convenait de chercher à améliorer la représentation des femmes, y compris lorsque le scrutin majoritaire était appliqué. Elle a ainsi proposé que les députés soient élus au scrutin binominal dans le cadre de circonscriptions regroupant deux circonscriptions actuelles, chacune de ces nouvelles circonscriptions élisant en même temps un homme et une femme figurant sur une même liste.

Mme Dominique Voynet a jugé que le fait régional était une réalité en construction, tout en soulignant l'empilement des niveaux d'administration locale. Elle a dès lors estimé que, dans l'objectif d'une représentation de la diversité des territoires, il serait envisageable de lier le renouvellement des conseils régionaux à

l'élection du Sénat et a donc proposé que les conseillers régionaux et les sénateurs soient élus sur une liste commune, les premiers élus sur chaque liste étant appelés à siéger au Sénat. Elle a fait observer que celui-ci pourrait alors devenir, à l'instar du Bundesrat allemand, la « chambre des régions ». Notant que beaucoup de sénateurs étaient également président d'un conseil général, elle s'est néanmoins interrogée sur leur légitimité à représenter pour autant la diversité des territoires.

Elle a indiqué ne pas souhaiter abandonner les conseils généraux à leur « sort masculin » et s'est dite favorable, pour les élections cantonales, à un scrutin de liste proportionnel, avec obligation de parité et prime majoritaire, sur le modèle du scrutin appliqué aux élections régionales. Elle a également proposé que la parité soit étendue à tous les niveaux de responsabilité au sein des conseils municipaux, de leurs exécutifs et des structures de coopération intercommunale. Elle a estimé qu'une alternance stricte des candidats masculins et féminins sur les listes devrait être instituée pour l'élection de l'ensemble des conseils municipaux et que le seuil d'application de la représentation proportionnelle pourrait être abaissé de 3 500 à 2 500, voire 1 000 ou même 500 habitants.

Enfin, abordant la question du statut de l'élu, elle a relevé qu'il était important de faciliter la conciliation de la vie familiale et de l'exercice d'un mandat politique. Faisant observer que les problèmes apparaissaient surtout lorsque les enfants grandissent, elle s'est déclarée favorable à la mise en place de mécanismes d'aide financière en faveur de modes de garde adaptés.

Mme Arlette Zilberg a évoqué la limitation du cumul des mandats comme une solution susceptible de favoriser la représentation politique des femmes. Elle a indiqué que sa formation serait favorable à une limitation du cumul dans le temps, selon laquelle un élu ne pourrait exercer le même mandat plus de deux fois de suite. Elle a estimé que la mise en place d'un statut de l'élu, importante pour faciliter le retour à la vie professionnelle en fin de mandat, devrait bénéficier aux femmes comme aux hommes.

Par ailleurs, elle a considéré que la parité au sein des assemblées élues ne suffisait pas si elle ne se retrouvait pas au niveau des exécutifs. Enfin, elle s'est prononcée en faveur d'une alternance stricte des hommes et des femmes sur les listes de candidats pour les élections municipales, à moins que, comme elle l'a proposé à titre symbolique, deux candidatures féminines suivent une tête de liste masculine, ou bien deux candidatures masculines une tête de liste féminine.

Mme Dominique Voynet s'est interrogée sur l'idée d'une introduction de la parité parmi les dignitaires du Sénat.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a indiqué que son groupe politique avait engagé une réflexion interne sur cette question.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a souhaité connaître la position de l'intervenante sur la question de la mise en place d'un « ticket paritaire » comportant un titulaire et un suppléant de sexe différent pour les élections cantonales et s'est demandé s'il convenait d'exonérer le mandat de maire d'une éventuelle limitation du cumul des mandats dans le temps.

Mme Dominique Voynet a rappelé que la proposition d'un « ticket paritaire » avait d'abord été formulée pour les élections législatives, notamment pour que les hommes élus députés et ensuite nommés au gouvernement puissent être remplacés par des femmes. Elle a toutefois qualifié cette proposition

d'« échappatoire commode » et noté, s'agissant des conseils généraux, que les femmes seraient le plus souvent cantonnées à la fonction de suppléante. En revanche, elle s'est déclarée favorable à l'élection des conseils généraux à la représentation proportionnelle avec obligation de parité. Elle a également fait observer, sur le mode ironique, que le « ticket paritaire » aurait pour conséquence malsaine que le suppléant soit amené à compter sur la mort du titulaire pour lui succéder.

Mme Gisèle Printz s'est interrogée sur la fonction réelle d'un suppléant.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a indiqué que cette fonction serait la même que celle du suppléant d'un député.

Mme Arlette Zilberg a considéré que le « ticket paritaire » serait une « variable d'ajustement » et qu'il ne permettrait pas d'établir le lien, qui devrait être naturel, entre la démocratie et la parité, alors même que l'égalité entre les hommes et les femmes constituait l'une des conditions du développement durable.

Après avoir rappelé que les auditions en cours portaient sur les dix propositions de loi dont la commission des lois avait saisi la délégation, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a indiqué qu'entre 1991 et 2001, 525 élections cantonales partielles avaient eu lieu, précisant que la vacance du mandat de conseiller général résultait, dans 45 % des cas, du décès de son titulaire et, dans 40 % des cas, d'une démission rendue nécessaire par le respect de la législation sur le cumul des mandats. Elle a conclu de ces chiffres que l'existence d'un « ticket paritaire » aurait permis l'entrée d'un nombre significatif de femmes dans les conseils généraux.

Mme Dominique Voynet a estimé que le conseiller général suppléant, une fois devenu titulaire, aurait peu de temps pour terminer le mandat en cours et qu'un candidat masculin serait très probablement investi lors des élections cantonales suivantes.

Par ailleurs, elle a noté qu'il existait un lien affectif entre le maire, élu parfois pendant des décennies, et ses administrés, et qu'il ne serait dès lors pas illogique d'exonérer le mandat de maire de la limitation du cumul des mandats dans le temps, en particulier dans les communes rurales, tout en soulignant le risque d'immobilisme qui pourrait résulter d'une trop grande ancienneté dans un mandat.

M. Yannick Bodin a jugé « choquant », en tant qu'homme, un « ticket paritaire » qui ferait dépendre la promotion des femmes de la démission ou du décès des hommes. Il a indiqué qu'il militait, au sein de sa formation politique, pour la représentation proportionnelle avec des listes paritaires. Il a estimé que miser sur l'évolution des mentalités comportait le risque d'une progression très lente de la représentation des femmes. Cependant, se référant à son expérience personnelle de tête de liste aux élections régionales, il a mis en évidence la plus grande facilité à trouver des candidates aujourd'hui que par le passé. Il a considéré qu'une élection du Sénat en même temps que les conseils régionaux était une idée séduisante, mais a fait remarquer que le Sénat serait alors élu au suffrage universel direct et aurait donc une légitimité équivalente à celle de l'Assemblée nationale, alors que le bicamérisme égalitaire n'avait jamais existé en France.

Il s'est dit favorable à l'élection des conseils généraux à la représentation proportionnelle, tout en s'interrogeant sur la légitimité des cantons et des conseillers généraux lorsque l'ensemble du territoire se trouverait concerné par l'intercommunalité. Il a d'ailleurs suggéré d'appliquer la représentation

proportionnelle dans les départements comme elle est actuellement appliquée dans les régions, en instaurant des sections par arrondissement.

Il a indiqué que, s'agissant des élections municipales, la parité des listes par tranche de six avait constitué une mesure transitoire qui pouvait désormais être abandonnée au profit d'une alternance stricte des candidatures masculines et féminines.

Enfin, il s'est déclaré favorable à la limitation du nombre de mandats successifs, mais a estimé qu'il convenait de laisser la possibilité aux élus d'exercer trois mandats consécutifs, et non seulement deux, afin de leur permettre de voir la réalisation de leur programme.

Mme Dominique Voynet a indiqué que l'idée d'une élection concomitante des sénateurs et des conseillers régionaux était inspirée du système institutionnel allemand. Elle s'est montrée très dubitative sur la réalité du lien entre un élu et un territoire qui résulterait du scrutin uninominal, estimant qu'un élu devait défendre l'intérêt général, et pas seulement l'intérêt de sa circonscription. Elle a considéré qu'une extension du scrutin de liste proportionnel se traduirait par un changement des habitudes de fonctionnement politique, au bénéfice de la démocratie participative et au détriment des réseaux et des clientèles.

Mme Gisèle Printz s'est interrogée sur l'opportunité de limiter le nombre de mandats successifs et a considéré qu'une telle limitation ne pourrait être réalisée que par une contrainte législative.

Mme Arlette Zilberg a ajouté qu'une telle mesure contribuerait au renouvellement du personnel politique.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a fait observer que l'exercice du mandat de maire avait profondément évolué au cours des dernières années, comme le reconnaissent d'ailleurs eux-mêmes d'anciens maires. Elle a noté que certains élus qui souhaitaient abandonner leur mandat s'en abstenaient en raison de leurs inquiétudes sur leur avenir, ce qui pose la question du statut de l'élu.

Mme Gisèle Printz a indiqué qu'elle était favorable à une stricte alternance des candidatures masculines et féminines sur les listes aux élections municipales, ainsi qu'à l'institution de la parité au sein des exécutifs locaux et des instances des structures de coopération intercommunale. Elle a estimé que ces différentes mesures contribueraient à faire entrer davantage de femmes dans les conseils généraux.

Mme Hélène Luc a considéré que l'application de la représentation proportionnelle aux élections cantonales était la seule solution pour permettre la parité dans les conseils généraux, l'institution d'un « ticket paritaire » ne lui paraissant pas à la hauteur du problème et n'assurant pas de toute façon la parité. Elle a approuvé la présidente de la délégation pour son insistance à demander l'inscription du projet de loi en faveur de la parité dans les exécutifs locaux à l'ordre du jour du Parlement avant la fin de l'année. Elle a d'ailleurs indiqué que de nombreux maires commençaient à s'interroger devant la perspective d'exécutifs municipaux paritaires. Elle a considéré que le Sénat pourrait être élu en partie au suffrage universel direct, afin d'accroître sa légitimité nationale. Enfin, elle a estimé que la candidature de femmes à la présidence de la République était à mettre au crédit des résultats de la loi sur la parité.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a souhaité connaître la position de l'intervenante sur le caractère dissuasif des pénalités financières appliquées aux partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures aux élections législatives et sur l'éventuelle institution d'un bonus financier alloué en fonction du nombre de femmes élues députées.

Mme Dominique Voynet a noté que les partis politiques n'étaient pas égaux en matière de pénalités financières, indiquant par exemple que le montant des pénalités subies au titre du non-respect de la parité des candidatures aux élections législatives par l'Union pour un mouvement populaire (UMP) était supérieur au budget que sa propre formation politique pouvait consacrer aux élections législatives. Elle a ainsi fait part de son hostilité au renforcement des pénalités financières, mais s'est dite favorable à un nouveau mode de scrutin pour les élections législatives. Par ailleurs, elle a regretté que le législateur ait chargé le maire d'exercer seul le pouvoir exécutif dans sa commune, soulignant le poids des responsabilités qui incombent à celui-ci, et a estimé qu'il conviendrait d'engager une réflexion sur le montant des indemnités versées aux élus.

**Audition de M. Michel Guégan,
vice-président de l'Association des communautés de France (ADCF),
accompagné de M. Emmanuel Duru, responsable du service juridique de
l'association**

(7 novembre 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

La délégation a procédé à l'audition de **M. Michel Guégan**, vice-président de l'Association des communautés de France (ADCF), accompagné de **M. Emmanuel Duru**, responsable du service juridique de l'association, sur les propositions de loi relatives à la parité en politique, dont la délégation a été saisie pour avis par la commission des lois.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a retracé les principales étapes de la carrière de M. Michel Guégan, en rappelant son implication toute particulière en matière d'intercommunalité.

M. Michel Guégan a tout d'abord affirmé l'attachement de l'Association des communautés de France (ADCF) à la parité entre femmes et hommes dans les intercommunalités, tant au niveau des conseils communautaires qu'à celui des exécutifs. En ce qui concerne les moyens de parvenir à cet objectif, il a cependant rappelé que c'étaient les conseillers municipaux qui désignaient les conseillers communautaires et que, par conséquent, s'agissant en particulier des communes de moins de 3 500 habitants où le scrutin majoritaire sans obligation de parité est en vigueur pour les élections municipales, la féminisation dépendait de la volonté des conseils municipaux. Il s'est ensuite dit favorable à ce que la loi puisse donner une impulsion à la parité, notamment par l'abaissement à 2 000 habitants, au lieu de 3 500, du seuil d'application du scrutin proportionnel avec obligation de parité pour l'élection des conseils municipaux.

Il a également souligné la préférence de l'ADCF pour l'application du scrutin proportionnel pour la désignation des conseillers communautaires, afin que les intercommunalités puissent représenter toutes les sensibilités politiques et locales.

Mme Gisèle Printz a fait observer que, d'après ses constatations sur le terrain, la désignation des conseillers communautaires s'effectuait parfois principalement sous l'influence du maire.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a rappelé la nécessité légale d'une délibération du conseil municipal pour cette désignation, **M. Michel Guégan** s'associant à ce propos.

Mme Gisèle Printz a alors souligné la nécessité d'une intervention du législateur pour imposer un scrutin de liste paritaire avec alternance stricte de candidats de sexe différent.

M. Emmanuel Duru a signalé que l'ADCF avait élaboré une note d'information sur « L'intercommunalité au féminin » et constaté, à cette occasion, un certain retard de la parité, tout particulièrement au niveau des présidences de communautés. S'agissant des moyens d'améliorer la représentation des femmes au

sein des intercommunalités, il a indiqué que quatre solutions avaient été envisagées par l'ADCF.

Evoquant tout d'abord la solution qui consisterait à adopter un scrutin de liste majoritaire avec obligation de parité pour l'élection des délégués des communes de plus de 3 500 habitants, initialement envisagée dans le cadre du projet de loi en préparation, il a estimé qu'elle comporterait le risque de fragiliser les équilibres politiques au sein des structures intercommunales, en mentionnant l'exemple de certaines communautés d'agglomération où des accords ont été passés pour assurer une représentation de l'opposition. Il a ensuite noté, s'agissant de l'institution d'un scrutin de liste avec représentation proportionnelle pour l'élection de ces mêmes délégués, que ce mécanisme était aujourd'hui déjà en vigueur pour l'élection des délégués aux conseils des communautés urbaines et pourrait être transposé aux autres structures intercommunales.

Puis il a évoqué la solution qui consisterait à en rester au statu quo pour la désignation des délégués des communes, en introduisant toutefois une obligation de résultat en termes de parité. Il a reconnu que ce choix soulèverait des difficultés d'application pour les communes qui désignent un nombre impair de délégués, indiquant qu'une priorité en faveur des femmes pourrait, par exemple, être instaurée pour résoudre ce problème.

Il a enfin évoqué la possibilité de transposer le mode de scrutin applicable aux élections municipales à Paris, Lyon et Marseille en instaurant un dispositif de « fléchage », sur les listes de candidats aux élections municipales, des candidats appelés à siéger dans les conseils intercommunaux, avec une obligation de résultat en termes de parité, ce qui supposerait néanmoins de trouver des candidatures en nombre suffisant.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a fait observer que ce mécanisme serait très satisfaisant au regard des principes démocratiques.

Afin de justifier un éventuel abaissement à 2 000 habitants du seuil d'application du scrutin proportionnel avec obligation de parité pour les élections municipales, **M. Emmanuel Duru** s'est demandé si le maintien du seuil actuel de 3 500 habitants ne constituerait pas une sorte de « coup d'épée dans l'eau » s'agissant de la représentation des femmes dans les communautés de communes qui ne rassemblent, dans leur très grande majorité, que des communes rurales à faible densité démographique.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a demandé si des statistiques avaient été élaborées sur la proportion de femmes au sein des intercommunalités.

M. Michel Guégan lui a alors remis la note de l'ADCF intitulée « L'intercommunalité au féminin » et comportant notamment des informations statistiques sur la proportion des femmes parmi les présidents des structures intercommunales.

Présidence de **Mme Gisèle Printz, vice-présidente**

Interrogé par **Mme Gisèle Printz, présidente**, **M. Michel Guégan** a estimé que l'application de la parité serait plus aisée dans les conseils des communautés d'agglomération qui se trouvent en milieu urbain.

Mme Gisèle Printz, présidente, a évoqué la nécessité de motiver les femmes à l'égard de l'exercice des responsabilités municipales ou intercommunales.

Acquiesçant à ce propos, **M. Michel Guégan** a souligné la nécessité de donner envie aux femmes de s'impliquer dans tous les domaines de la vie publique. Il a fait observer que le problème se posait aussi pour les hommes et que les difficultés, en la matière, étaient considérables en milieu rural.

Mme Gisèle Printz, présidente, a noté qu'un certain nombre de femmes conseillères municipales étaient reléguées dans des fonctions peu intéressantes et finissaient par être découragées de se représenter pour un nouveau mandat.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a observé qu'en 2001, un certain nombre d'élues municipales n'avaient pas suffisamment mesuré l'importance des intercommunalités, ce qui explique en partie la trop faible féminisation des conseils communautaires.

M. Michel Guégan a indiqué qu'il faudrait sans doute une génération pour que la prise de conscience de l'ampleur et de l'importance du phénomène intercommunal atteigne un niveau suffisant. Constatant que désormais 90 % des communes faisaient partie d'une communauté, il a estimé nécessaire de consentir un effort de pédagogie en la matière.

Evoquant les conséquences de cette montée en puissance des intercommunalités, **Mme Gisèle Printz, présidente**, s'est interrogée sur la pérennité de l'institution communale.

M. Michel Guégan s'est dit favorable au maintien des communes, eu égard au besoin de retrouver ses racines dans un environnement mondialisé et aux exigences de la démocratie de proximité et de missions diverses comme l'entretien de l'espace. Cependant, il a considéré que l'aménagement de l'espace, l'emploi et le développement économique relevaient du cadre plus large de l'intercommunalité. A ce sujet, il a distingué la coopération de gestion entre les communes, qui relève des syndicats intercommunaux, et la définition de nouveaux projets de développement, qui relève de la vocation des communautés de communes.

Il a également noté que les 500 000 élus locaux remplissaient, souvent de manière bénévole, des fonctions très diverses, y compris « d'assistante sociale », pour répondre aux multiples sollicitations des habitants.

Puis, en réponse à une question concernant les ressources des communes, il a suggéré de globaliser les dotations globales de fonctionnement (DGF) des communes et des communautés afin d'instaurer une dotation globale de fonctionnement territoriale dont les modalités de péréquation seraient décidées, à la base, par les élus locaux au niveau de la communauté de communes.

Il a ensuite marqué sa préférence pour une désignation au scrutin proportionnel avec obligation de parité des délégués des communes de plus de 3 500 habitants dans les conseils communautaires.

Mme Gisèle Printz, présidente, a noté le faible nombre de femmes présidentes de communautés et s'est interrogée sur la proportion de femmes parmi les conseillères communautaires.

M. Michel Guégan a répondu que des statistiques allaient être élaborées sur ce sujet.

Evoquant les différentes « moutures » du projet de loi en préparation sur la parité, **M. Emmanuel Duru** a souhaité que les intercommunalités puissent être intégrées dans le dispositif finalement retenu.

Mme Gisèle Printz, présidente, s'est félicitée du volontarisme des intervenants en signalant, au plan général, une certaine réticence de la part des hommes à abandonner leurs mandats lorsque l'application du principe de parité l'exige.

**Audition de M. Brice Hortefeux,
ministre délégué aux collectivités territoriales**

(Mercredi 29 novembre 2006)

Présidence de **Mme Gisèle Gautier, présidente**

Après avoir indiqué qu'il lui aurait été difficile de venir présenter à la délégation le projet de loi avant qu'il ne soit adopté en Conseil des ministres, **M. Brice Hortefeux**, ministre délégué aux collectivités territoriales, a déclaré que le Gouvernement avait conscience de la nécessité d'un effort global à accomplir en matière de parité, et tout particulièrement dans le domaine politique.

Evoquant son expérience de parlementaire européen, il a fait observer que la nécessité de légiférer sur ce thème apparaissait parfois comme une singularité française, notant que, dans certains pays de l'Union européenne, la parité progressait sans qu'il soit besoin d'adopter des normes impératives. Puis il a proposé de consacrer son audition à répondre aux questions des membres de la délégation, le projet de loi ayant déjà été présenté par le Premier ministre au cours d'une réunion tenue la veille à Matignon.

Mme Catherine Troendle, rapporteure, a estimé que le projet de loi apparaissait comme relativement minimaliste, par rapport aux nombreuses propositions présentées au cours des auditions de la délégation sur le thème de la parité en politique. Elle a, en particulier, interrogé le ministre sur l'absence de dispositions favorisant la parité au sein des établissements publics de coopération intercommunale, rappelant que le Président de la République avait abordé ce point dans le cadre des propositions qu'il avait formulées à l'occasion de ses vœux de début d'année. S'agissant de l'instauration d'un suppléant de sexe différent envisagée pour le mandat de conseiller général, elle s'est interrogée sur les raisons pour lesquelles il avait été prévu de limiter le remplacement du titulaire par le suppléant à la seule éventualité d'un décès.

Après avoir également rappelé que le Président de la République avait souhaité, au début de l'année 2006, que soit instituée une obligation de parité pour la désignation des délégués des communes au sein des structures intercommunales, **M. Brice Hortefeux** a exposé les raisons qui avaient conduit le Gouvernement à évoluer sur cette question, après réflexion et au vu des consultations effectuées auprès des associations d'élus.

Le ministre a, d'une part, expliqué que l'instauration d'une telle obligation de parité supposerait d'élire les délégués au scrutin de liste, ce qui mettrait fin aux pratiques actuelles, qui permettent d'assurer une représentation de l'opposition.

Il a, d'autre part, évoqué l'existence, au plan juridique, d'un doute sur la constitutionnalité d'un tel dispositif, fondé sur l'analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la portée des dispositions de l'article 3 de la Constitution issues de la révision constitutionnelle de 1999 relative à la parité.

En fin de compte, il a estimé qu'une réforme du mode de désignation des conseillers communautaires constituerait un préalable nécessaire à l'adoption d'un dispositif permettant de faire progresser la parité dans les structures intercommunales. A cet égard, il a noté qu'une transposition du système applicable pour les élections municipales à Paris, Lyon et Marseille apparaissait aujourd'hui probablement la formule la plus consensuelle, estimant qu'une éventuelle élection des délégués des communes au suffrage universel direct risquerait d'aboutir à porter atteinte à la légitimité des conseillers municipaux.

S'agissant des élections cantonales, il a tout d'abord fait remarquer que, dans le passé, on avait parfois pu constater des « tours de passe-passe » au moment de la succession des conseillers généraux. Il a indiqué que le souci d'éviter de susciter le renouvellement de telles manœuvres avait conduit à écarter l'idée d'un remplacement du titulaire par le suppléant en cas de démission, insistant sur la priorité à accorder au principe du respect de la volonté de l'électeur.

Il a cependant précisé que M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, l'avait chargé d'indiquer à la délégation que le Gouvernement se montrerait ouvert à d'éventuels amendements sur ce point.

M. Yannick Bodin a tout d'abord fait observer que le projet de loi était présenté en toute fin de quinquennat. Il a ensuite insisté sur le contraste entre la richesse des propositions formulées au cours des travaux de la délégation pour améliorer la parité en politique et le contenu minimaliste de ce projet de loi.

S'agissant des exécutifs locaux, il a estimé que le projet de loi ne faisait que consacrer une pratique paritaire qui s'était d'ores et déjà largement répandue à travers les régions. Il a ensuite constaté que le dispositif concernant les conseillers généraux était présenté, notamment dans les médias, de façon peu flatteuse, en faisant référence à l'expression de « viager », l'accession du suppléant au conseil général étant subordonnée au décès du titulaire.

Il s'est enfin demandé pourquoi le projet de loi ne prévoyait pas l'application immédiate du durcissement des sanctions financières applicables aux partis politiques, en rappelant que le parti socialiste avait consenti des efforts importants pour atteindre la parité des candidatures aux élections législatives. Pour sanctionner plus efficacement les partis ne respectant pas l'objectif de parité, il a suggéré d'envisager la suppression totale de leur financement public.

Rejoignant les propos de M. Yannick Bodin, **Mme Yolande Boyer** a tout d'abord constaté que l'augmentation du nombre des sénatrices était liée à l'application du scrutin proportionnel et que le projet de loi ne comportait aucune innovation sur ce point. Elle a ensuite souligné que l'amélioration des conditions d'exercice des mandats était fondamentale pour permettre aux femmes d'accéder aux responsabilités politiques.

Mme Annie David a également manifesté son étonnement à l'égard du contenu très limité du projet de loi.

Tout en reconnaissant que l'amélioration de la représentation des femmes au sein des établissements publics de coopération intercommunale pourrait susciter des difficultés techniques, elle a estimé qu'une volonté affirmée de faire progresser la parité devrait permettre de les surmonter, plutôt que de les présenter comme un obstacle. Elle a ensuite estimé nécessaire d'intégrer la présidence d'un établissement public de coopération intercommunale dans le dispositif de limitation du cumul des

mandats. Puis, s'agissant des élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants, elle a souhaité que le seuil d'application du scrutin de liste paritaire puisse être abaissé.

Elle a enfin regretté l'absence d'ébauche d'un statut de l' élu dans le projet de loi, en estimant qu'un tel dispositif serait particulièrement nécessaire pour promouvoir l'accès de nouvelles générations aux responsabilités politiques. Elle a également jugé utile de prévoir la possibilité d'une validation des acquis professionnels des élus pour faciliter leur reconversion au terme de leur mandat.

Elle a enfin manifesté sa déception à l'égard du dispositif relatif aux conseillers généraux et, plus généralement, ses réserves sur l'ensemble du projet de loi.

Sur la base de son expérience de présidente d'une structure intercommunale, **Mme Esther Sittler** a confirmé que l'adoption d'un dispositif législatif tendant à instaurer la parité dans les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale, sans prendre la mesure de leurs contraintes pratiques de constitution et de fonctionnement, risquerait d'aboutir, sur le terrain, à créer des situations inextricables, notamment pour ce qui concerne la désignation des délégués des communes de moins de 3 500 habitants, non soumises à une obligation de parité pour les élections municipales.

Mme Catherine Procaccia s'est dite plutôt satisfaite du dispositif prévu par le projet de loi. Elle s'est déclarée favorable à l'institution d'un suppléant de sexe différent pour les conseillers généraux, tout en se demandant s'il ne conviendrait pas d'aligner le régime de remplacement des sièges vacants sur celui en vigueur pour les députés.

Elle a cependant émis des réserves à l'égard de l'alourdissement du mécanisme de sanctions financières applicables aux partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures aux élections législatives, en estimant que des incitations positives auraient été préférables.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam a manifesté son approbation à l'égard du projet de loi, en faisant observer que le processus de parité en politique était complexe et qu'il n'était pas illogique de prendre le parti d'« avancer à petits pas ». Elle a cependant souligné la nécessité de réfléchir à des avancées concrètes en matière de statut de l' élu et surtout de limitation du cumul des mandats, notamment dans le temps. Elle a, par exemple, suggéré l'instauration d'une limite d'âge interdisant aux élus de se représenter à partir de 75 ans, pour faciliter le renouvellement du personnel politique.

Mme Hélène Luc a estimé que le projet de loi constituait un « strict minimum » législatif. Soulignant que le meilleur outil de promotion de la parité en politique était la généralisation de la représentation proportionnelle, elle a suggéré d'introduire ce mode de scrutin, au moins partiellement, pour les conseils généraux. Puis elle a insisté sur la nécessité d'apporter une aide financière aux femmes élues et, notamment, aux mères de famille. Elle a également estimé essentiel d'introduire des avancées en matière de validation des acquis professionnels des élus.

Tout en rappelant que le statut des députés relevait de la loi organique, elle s'est demandé pourquoi l'institution d'un suppléant de sexe différent n'était pas prévue pour ces derniers.

Elle a enfin souhaité une limitation du cumul des mandats, y compris dans le temps, et s'est à nouveau déclarée favorable à une généralisation des scrutins de liste à la représentation proportionnelle.

Mme Gisèle Printz s'est demandé si le contenu minimaliste du projet de loi ne manifestait pas, en réalité, une certaine réticence de la part du Gouvernement et de la majorité à l'égard de la parité.

Mme Muguette Dini a centré son intervention sur les voies d'une amélioration de la parité dans les établissements publics de coopération intercommunale et dans les communes de moins de 3 500 habitants. Elle s'est demandé si l'on ne pourrait pas imaginer d'instituer une représentation minimale des femmes au niveau de la désignation des délégués d'une commune au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, ainsi que des exécutifs municipaux, en prévoyant que celle-ci serait proportionnelle à leur effectif au sein du conseil municipal. Elle a souligné l'importance de stimuler, par ce moyen, la participation des femmes à la gestion des petites communes.

Mme Janine Rozier a, pour sa part, tenu à introduire une tonalité positive dans ses observations relatives au projet de loi. Saluant les avancées qu'il comportait et les replaçant dans l'évolution globale de la parité au cours des années récentes, elle a insisté sur l'importance d'une démarche volontariste des femmes pour s'engager dans la gestion des affaires publiques.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a estimé que l'objectif d'un projet de loi relatif à la parité devrait être, en fin de compte, de permettre à la présence des femmes au sein des assemblées politiques de devenir un phénomène considéré comme normal, ce qui n'était pas le cas il y a quelques décennies – a-t-elle rappelé –, y compris au Sénat. Elle a considéré que le projet de loi n'allait pas suffisamment loin dans ses avancées et a annoncé qu'elle déposerait un amendement concernant l'élection à l'Assemblée des Français de l'étranger.

En réponse aux différents intervenants, **M. Brice Hortefeux** s'est tout d'abord félicité que les interventions des sénatrices de la délégation aient, dans l'ensemble, reconnu au moins un certain mérite au projet de loi.

Il a souligné que le Gouvernement avait pris le temps de la réflexion, rappelant que la préparation du projet de loi avait débuté dès le mois de février. Après avoir fait observer que le projet de loi s'était inspiré des mesures figurant dans les propositions de loi sénatoriales concernant les exécutifs municipaux et régionaux, il a contesté l'idée selon laquelle les exécutifs régionaux seraient aujourd'hui suffisamment paritaires pour que l'on puisse considérer le projet de loi comme inutile sur ce point.

Il a ensuite indiqué que les efforts de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) en faveur de la féminisation et de la diversité des candidatures aux élections législatives avaient significativement progressé, tout en soulignant que la parité des candidatures était plus difficile à réaliser pour un parti comptant de nombreux députés sortants de sexe masculin.

Il a justifié l'absence d'application immédiate de l'alourdissement des sanctions financières applicables aux partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures aux élections législatives, en rappelant qu'il n'était pas envisageable de modifier les « règles du jeu » six mois avant un scrutin.

Il a par ailleurs rappelé que M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, avait avancé l'idée d'instituer un « bonus » financier, attribué aux partis proportionnellement au nombre de femmes élues à l'Assemblée nationale, mais que cette idée s'était révélée juridiquement complexe à mettre en œuvre.

S'agissant de la question du statut de l'élu, **M. Brice Hortefeux** a reconnu la nécessité d'une réflexion et d'une réforme globale sur ce sujet, rappelant les propositions formulées à cet égard par certaines associations d'élus, comme l'Association des petites villes de France (APVF) ou l'Association des maires ruraux de France (AMRF). Il a cependant noté que les conditions d'exercice des mandats locaux avaient d'ores et déjà été sensiblement améliorées par les dispositions adoptées dans le cadre de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

En se fondant notamment sur l'observation comparée des systèmes politiques, le ministre a ensuite évoqué les effets bénéfiques de la représentation proportionnelle pour la démocratie, en particulier en termes de parité, de rajeunissement et de diversité, constatant que la préférence traditionnelle pour le scrutin majoritaire demeurait en France une donnée fondamentale qui avait pour conséquence indirecte de rendre nécessaire l'adoption d'une législation en faveur de la parité.

Par ailleurs, **M. Brice Hortefeux** a évoqué les réflexions antérieures au projet de loi sur la question de la suppléance des conseillers généraux, rappelant notamment les débats sur la modification de l'appellation « conseils généraux » au profit de celle de « conseils départementaux », qui avaient eu lieu à l'Assemblée nationale, à l'occasion de la discussion du projet de loi prolongeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux.

Il a souligné que l'objectif recherché par le projet de loi était de permettre mécaniquement l'entrée d'un plus grand nombre de femmes au sein des conseils généraux, tout en évitant l'organisation d'élections partielles marquées par une faible participation des électeurs.

S'agissant de la limitation du cumul des mandats, il a rappelé que, dans certains pays européens comme le Royaume-Uni, l'adoption d'une législation particulière n'avait pas été nécessaire, le cumul étant autorisé, mais non pratiqué.

Puis il s'est dit favorable à la limitation du cumul des mandats dans le temps, en rappelant que le président de l'UMP la préconisait, notamment pour les plus hautes fonctions de l'Etat. Il a cependant précisé que s'agissant des parlementaires, l'adoption d'une loi organique serait nécessaire pour instaurer une telle limitation.

En ce qui concerne les propositions formulées par Mme Muguette Dini en vue d'une représentation des femmes au sein des EPCI et des exécutifs municipaux proportionnelle à leur effectif dans les conseils municipaux, **M. Brice Hortefeux** s'est notamment montré soucieux de ne pas imposer des contraintes excessives au corps électoral et a estimé nécessaire d'étudier avec soin la conformité du mécanisme proposé aux dispositions de valeur constitutionnelle.

Puis il a remercié Mme Janine Rozier de son soutien réaliste aux avancées prévues par le Gouvernement.

CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE

Le groupe socialiste estime important que la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes se soit saisie en 2006-2007 du sujet de la parité en politique. On ne peut que se réjouir en constatant l'évolution des mentalités, notamment au Sénat qui s'est longtemps et farouchement opposé aux initiatives en faveur de la parité.

Le groupe socialiste se félicite donc des travaux, concernant la parité, réalisés au sein de la Délégation. Ce travail avait été amorcé par Mme Dinah Derycke qui, dès 2000, avait évoqué la possibilité d'instaurer la parité dans la plupart des conseils municipaux.

Dans cet état d'esprit, le groupe socialiste estime que les recommandations faites par la Délégation sont intéressantes, mais comportent une lacune grave initiale sur le Sénat.

Il est tout de même déconcertant que la Délégation aux droits des femmes du Sénat, puisse se préoccuper de parité sans rien proposer pour la faire avancer au Sénat lui-même.

En effet, avec l'évolution de la société et des mentalités, l'on aurait pu procéder dans le cadre d'une réforme globale à une réelle avancée pour faire progresser la parité. La droite sénatoriale a pris en 2003 l'initiative de réformer le mode de scrutin du Sénat en revenant sur les dispositions de la loi du 6 juin 2000, votée sous le gouvernement de Lionel Jospin : celle-ci avait institué l'élection proportionnelle des sénateurs à partir de 3 sièges, assortie de l'obligation d'alterner les hommes et les femmes sur les listes. La loi du 30 juillet 2003 remonte ce seuil à 4 sièges. Cela conduit à restreindre les opportunités pour les sénatrices. C'est pourquoi il serait aujourd'hui souhaitable de rétablir le scrutin proportionnel dans les départements élisant 3 sénateurs.

Par ailleurs, le groupe socialiste déplore que le projet de loi présenté précipitamment par le Premier Ministre ne reprenne pas les recommandations issues des travaux de la Délégation ; et pour cause : il a présenté son projet deux jours avant la remise de ce rapport.

Il est donc à craindre qu'in fine certaines recommandations puissent être détournées et utilisées pour faire valoir un projet de loi qui non seulement manque d'ambition, mais qui est aussi un prétexte pour bâcler un semblant de réforme à l'extrême fin de la législature dans le but de laisser croire que l'engagement présidentiel sur le sujet aura été respecté.

CONTRIBUTION DE MMES HÉLÈNE LUC ET ANNIE DAVID, AU NOM DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN

La représentation des femmes dans la vie politique est une question de démocratie. Aussi, après la première étape qu'a constituée la loi de 2000 sur la parité, il apparaît nécessaire de rendre cette loi plus contraignante. C'est là le sens des différentes propositions faites par le parti communiste.

C'est aussi le sens donné par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes, au rapport confié à Mme Catherine Troendle. A cet égard, le travail mené par la rapporteure est à souligner. En effet, le nombre et la qualité des échanges nous ont permis, tout au long de ce travail entrepris dès mars 2006, d'engager un débat de fond et de dégager des pistes intéressantes en faveur de la parité.

Cependant, les propositions de recommandations listées par notre rapporteure ne nous semblent pas refléter l'ensemble des pistes soulevées, mais correspondent à des propositions en manque de souffle.

Toutefois, il est à noter qu'à la veille de la présentation du rapport par notre rapporteure, le gouvernement, répondant en cela à une promesse du Président Jacques Chirac et après une forte mobilisation des délégations parlementaires, a adopté en conseil des ministres un projet de loi « *tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* », projet pour le moins minimaliste. Aussi, Mme Catherine Troendle n'a sans doute pas pu exprimer pleinement les conclusions de son rapport.

Lors de cette présentation, Mmes Hélène Luc et Annie David, pour le Parti communiste français (PCF), ont émis plusieurs remarques avant d'expliquer leur vote d'abstention sur le contenu du rapport par :

1. le manque de recommandation portant sur l'élection à la proportionnelle dans les conseils généraux. Pourtant preuve est faite dans les conseils régionaux, les villes de plus de 3 500 habitants et au Parlement européen, que cette proportionnelle permet véritablement la parité.

A cet égard, elles ont émis un avis favorable à l'obligation de parité au sein de ces exécutifs, proposée par la rapporteure ;

2. le manque d'ambition quant aux décisions concernant les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), notamment la non-prise en compte de ces instances dans le cumul des mandats, ni la moindre obligation de parité ;

3. le non-retour, pour l'élection sénatoriale, à la proportionnelle pour les départements élisant 3 sénateurs. Pourtant, là encore, preuve est faite de son efficacité. Il n'est qu'à reprendre les chiffres entre 2001 et 2004 !

4. le manque de propositions en ce qui concerne les communes de moins de 3 500 habitants, alors que le fameux « vivier » de femmes, qui ferait tant défaut au moment des élections, est à construire dès à présent et dans toutes les communes.

Pour ces raisons, elles ont manifesté leur déception quant à la non-prise en compte du travail, pourtant important et de qualité, de notre délégation.