

N° 1736

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 mars 2019

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 la proposition de loi visant à **adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires** (n° 1491).*

PAR

MME MARIE-PIERRE RIXAIN,

Députée

(1) La composition de la Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes est composée de : Mme Marie-Pierre Rixain, *présidente* ; Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Valérie Boyer, M. Pierre Cabaré, Mme Fiona Lazaar, *vice-présidents* ; Mme Isabelle Florennes, Mme Sophie Panonacle, *secrétaires* ; Mme Emmanuelle Anthoine ; Mme Sophie Auconie ; M. Erwan Balanant ; Mme Valérie Beauvais ; Mme Huguette Bello ; Mme Céline Calvez ; M. Luc Carvounas ; Mme Annie Chapelier ; M. Guillaume Chiche ; Mme Bérangère Couillard ; Mme Virginie Duby-Muller ; Mme Laurence Gayte ; Mme Annie Genevard ; M. Guillaume Gouffier-Cha ; Mme Nadia Hai ; Mme Sonia Krimi ; M. Mustapha Laabid ; M. Gaël Le Bohec ; Mme Nicole Le Peih ; M. Thomas Mesnier ; Mme Cécile Muschotti ; M. Mickaël Nogal ; Mme Josy Poueyto ; Mme Isabelle Rauch ; Mme Laëtitia Romeiro Dias ; Mme Bénédicte Taurine ; Mme Laurence Trastour-Isnart ; M. Stéphane Viry.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	7
I. UNE PARITÉ ENCORE INSUFFISANTE DANS LES INSTANCES POLITIQUES LOCALES	9
A. UNE LENTE FÉMINISATION DES ASSEMBLÉES POLITIQUES LOCALES SOUS L'INFLUENCE D'ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES	9
1. Une lente progression de la féminisation des assemblées locales	9
2. L'insuffisante parité des conseils communautaires	11
B. UNE INSUFFISANTE FÉMINISATION DES EXÉCUTIFS LOCAUX	14
1. Des inégalités qui ne se résorbent pas.....	14
2. La persistance de stéréotypes de genre	17
II. RENFORCER LA PARITÉ À L'OCCASION DES PROCHAINES ÉLECTIONS MUNICIPALES	19
A. AMÉLIORER LA PARITÉ DANS LES CONSEILS MUNICIPAUX	20
B. QUELLE PARITÉ DANS LES CONSEILS COMMUNAUTAIRES ?	21
C. CONSACRER LE PRINCIPE PARITAIRE DANS TOUS LES EXÉCUTIFS LOCAUX	23
TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	25
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA DÉLÉGATION	27

INTRODUCTION

Depuis sa consécration constitutionnelle en 1999, la parité a largement progressé dans la sphère politique, sous l'impulsion déterminante de lois successives qui ont assuré à ce principe une application opérationnelle. Ces avancées restent cependant encore inégales et parfois largement insuffisantes, notamment dans les exécutifs locaux ou dans les structures de coopération intercommunale.

En vue d'établir un état des lieux complet de l'état de la parité dans les exécutifs locaux, la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a procédé à une série d'auditions, entendant successivement les co-présidentes de l'association Elles aussi, les co-présidentes du groupe de travail « Promotion des femmes dans les exécutifs locaux » de l'Association des maires de France, une représentante de l'Association des maires ruraux de France, la présidente du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes, ainsi qu'une représentante de l'Assemblée des communautés de France.

L'ensemble des acteurs entendus considère la situation actuelle insatisfaisante et souligne la nécessité d'introduire de nouvelles obligations légales de parité, sans lesquelles les inégalités de représentativité au sein des exécutifs locaux ne sauraient se résoudre rapidement.

La Délégation a souhaité disposer d'un état des lieux complet aussi bien en ce qui concerne les communes que les structures intercommunales. Elle a également recueilli les propositions de tous les acteurs impliqués, ouvrant largement le débat.

Grâce à ces apports, les membres de la Délégation ont déposé une proposition de loi visant à renforcer la parité à l'échelon local, apportant ainsi une dynamique nouvelle à ces territoires si essentiels pour la vie démocratique. L'examen de la présente proposition de loi est l'occasion, d'une part, de partager l'analyse de la Délégation sur l'état de la parité dans les collectivités territoriales et, d'autre part, de faire progresser la parité en déposant des amendements reprenant les pistes identifiées par la proposition de loi.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Recommandation n° 1 : généraliser le scrutin de liste paritaire à toutes les communes (y compris celles de moins de 1 000 habitants).

Recommandation n° 2 : encourager et généraliser les modules d'éducation à la citoyenneté incluant la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et la prise en compte des spécificités de chaque territoire.

Recommandation n° 3 : dans le cadre d'un renforcement de l'éducation à la citoyenneté, instaurer des conseils municipaux d'enfants paritaires dans toutes les communes.

Recommandation n° 4 : dans toutes les communes, élire les adjoints par un scrutin de liste paritaire avec une alternance entre les femmes et les hommes.

Recommandation n° 5 : dans les communes, départements et régions, le maire et le premier adjoint ou le président et le premier vice-président doivent être de sexe différent.

Recommandation n° 6 : réserver le poste de 1^{er} vice-président d'une intercommunalité à un candidat de sexe différent de celui du président.

Recommandation n° 7 : imposer à toutes les intercommunalités de se doter de règles de parité applicables à leur exécutif.

I. UNE PARITÉ ENCORE INSUFFISANTE DANS LES INSTANCES POLITIQUES LOCALES

Les résultats des dernières élections municipales (2014), départementales (2015) et régionales (2015) ont montré une progression de la parité à l'échelon local même si de fortes disparités demeurent, qu'elles soient liées à la collectivité ou aux fonctions considérées.

A. UNE LENTE FÉMINISATION DES ASSEMBLÉES POLITIQUES LOCALES SOUS L'INFLUENCE D'ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES

1. Une lente progression de la féminisation des assemblées locales

La loi du 6 juin 2000 ⁽¹⁾ tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives a imposé une stricte alternance entre les femmes et les hommes sur les listes aux élections européennes et aux élections sénatoriales à la proportionnelle ainsi qu'une alternance par tranche de six candidats aux élections municipales et régionales.

En 2003, l'exigence de listes paritaires alternées a été systématisée pour l'élection des conseillers régionaux ⁽²⁾ et pour l'élection des membres de l'assemblée territoriale de Corse ⁽³⁾. En 2007, le principe d'alternance entre les femmes et les hommes a été étendu, d'une part, à l'exécutif des régions et, d'autre part, aux communes de plus de 3 500 habitants. La parité est également devenue une obligation pour les exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants mais sans principe d'alternance.

La loi du 17 mai 2013 ⁽⁴⁾ a abaissé le seuil paritaire pour les élections municipales à 1 000 habitants et a par ailleurs introduit un scrutin binominal paritaire (un homme et une femme élus pour chaque canton) pour l'élection des conseillers départementaux.

Aujourd'hui, seules les communes de moins de 1 000 habitants ne sont soumises à aucune règle paritaire, le scrutin majoritaire avec un système dit de « panachage » rendant la parité impossible *a priori*.

(1) 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.

(2) Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

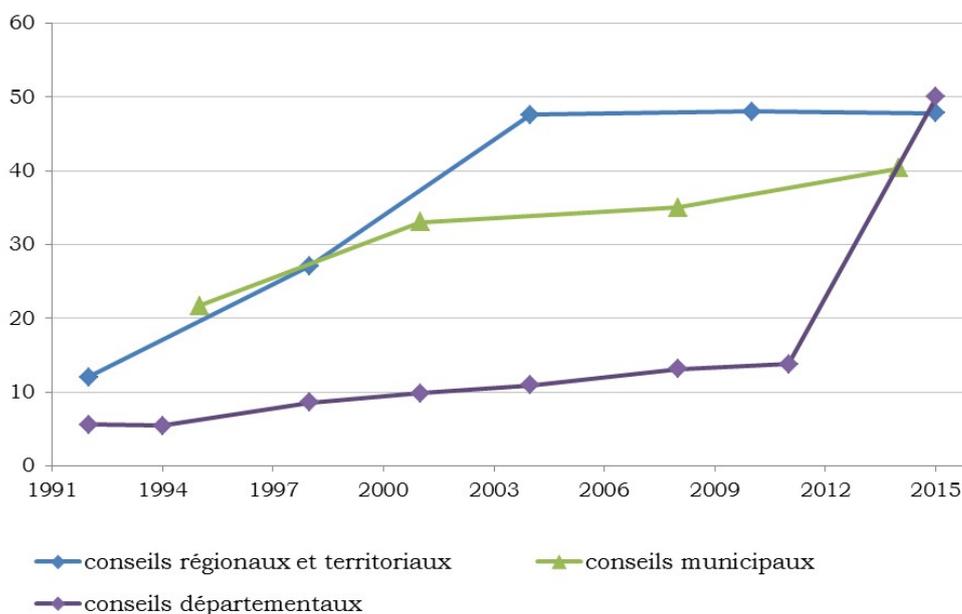
(3) Loi n° 2003-1201 du 18 décembre 2003 relative à la parité entre hommes et femmes sur les listes de candidats à l'élection des membres de l'Assemblée de Corse.

(4) Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

Le graphique suivant présente l'évolution sur le moyen terme de la part des femmes parmi les élus locaux, montrant bien la conséquence de l'introduction de règles contraignantes en matière électorale.

TAUX DE FÉMINISATION DES ÉLUS LOCAUX

En % du nombre d'élus



Source des données : ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques, cité par le Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 119, novembre 2017, version corrigée.

● Selon les collectivités considérées, le taux de féminisation reste toutefois très variable, les conseils municipaux restant en retard, malgré des efforts récents. Le tableau ci-après retrace le taux de féminisation des conseils municipaux en fonction de la taille de la commune, montrant bien qu'en l'absence de dispositions légales contraignantes, la parité n'est pas atteinte.

TAUX DE FÉMINISATION DES CONSEILS MUNICIPAUX

en fonction de la taille de la commune

(en % du nombre d'élus)

Taille de la commune	Taux de féminisation
moins de 500 habitants	33,1 %
de 500 à 1 000 habitants	37,3 %
de 1 000 à 3 500 habitants	46,7 %
de 3 500 à 9 000 habitants	47,1 %
de 9 000 à 30 000 habitants	47,4 %
de 30 000 à 100 000 habitants	48,3 %
plus de 100 000 habitants	48,7 %

Source des données : ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques, cité par le Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 119, novembre 2017, version corrigée.

Les conseillers municipaux étant toujours en nombre impair, il est impossible d'obtenir une parité parfaite entre les femmes et les hommes même

avec une élection par scrutin de liste paritaire. Votre Rapporteuse relève néanmoins que l’ajustement se fait toujours au profit des hommes, les femmes n’étant majoritaires dans aucune catégorie de communes.

Cette situation se retrouve dans les conseils régionaux où les femmes représentent, en moyenne 47,8 % des élus. Seuls les conseils départementaux sont strictement paritaires depuis l’instauration d’un scrutin binominal paritaire en 2013.

- Les statistiques établies par le ministère de l’Intérieur montrent enfin que les élues sont majoritairement plus jeunes que les hommes. Plus les élus sont âgés, plus ce sont des hommes.

PART DES FEMMES PARMIS LES ÉLUS LOCAUX EN 2017, SELON L’ÂGE

(en % du nombre d’élus de la catégorie concernée)

	Municipaux	Communautaires	Départementaux	Régionaux
18 - 40 ans	46,8 %	43,5 %	54,1 %	48,2 %
40 - 50 ans	44,7 %	42,7 %	57,6 %	52,8 %
50 - 55 ans	40,9 %	39,0 %	59,8 %	51,2 %
55 - 60 ans	37,5 %	34,6 %	53,4 %	46,1 %
60 - 65 ans	33,9 %	29,5 %	41,4 %	45,8 %
65 - 70 ans	31,7 %	24,7 %	32,0 %	33,6 %
70 ans +	28,4 %	21,5 %	22,6 %	19,5 %

Source des données : ministère de l’Intérieur, bureau des élections et des études politiques, cité par le Bulletin d’information statistique de la DGCL, n° 119, novembre 2017, version corrigée.

2. L’insuffisante parité des conseils communautaires

Comme le relève le Haut Conseil à l’Égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh), la loi NOTRe ⁽¹⁾ a conduit à un renforcement des conseils communautaires en visant, d’une part, à agrandir les périmètres géographiques par le relèvement du seuil démographique minimum de constitution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et, d’autre part, à accroître les compétences propres des EPCI. Les espaces intercommunautaires occupent donc aujourd’hui une place de plus en plus importante dans la vie quotidienne de nos concitoyens. Alors qu’ils sont des acteurs majeurs de la vie locale, les EPCI échappent pourtant à toute règle en matière de parité. Vu cette évolution, la place très réduite des femmes, voire leur absence, tant dans les conseils que dans les exécutifs en apparaît d’autant plus inacceptable.

Les écarts constatés dans les communes ou les autres collectivités territoriales se retrouvent en effet dans les structures intercommunales avec un taux moyen de féminisation de 31,4 % ⁽²⁾ actuellement. L’enquête conduite par

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) Taux de féminisation relevé par le ministère de l’Intérieur à l’issue des élections municipales de 2014 et non actualisé depuis.

l'association Elles aussi sur la place des femmes dans les assemblées communautaires entre 2015 et 2017 montre que la fusion des établissements de coopération intercommunale n'a pas modifié substantiellement les moyennes, voire a conduit à une « *légère diminution de la proportion de conseillères* » ⁽¹⁾. Le tableau ci-après détaille cette évolution au sein des 1 262 établissements étudiés par Elles aussi.

ÉVOLUTION DE LA FÉMINISATION DES ASSEMBLÉES COMMUNAUTAIRES (2015-2017)

	2015	2017
Conseillères communautaires (en % du nombre d'élus)	32 %	31 %
Conseils comprenant de plus de 40 % de femmes (en % du nombre de conseils étudiés)	24 %	18 %
conseils comprenant moins de 20 % de femmes (en % du nombre de conseils étudiés)	10 %	6 %

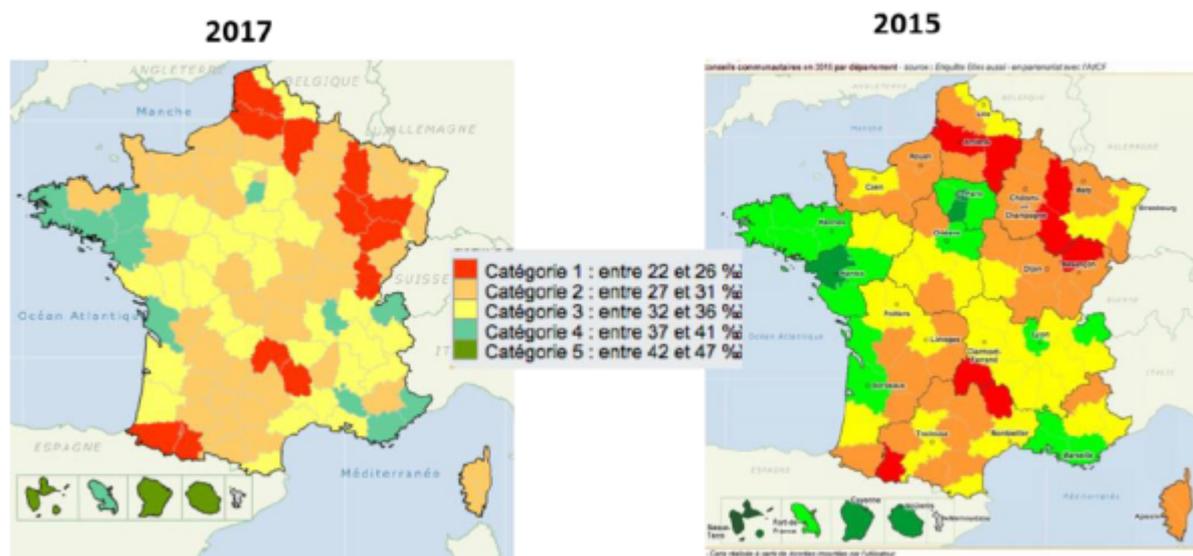
Source : Elles aussi, synthèse enquête 2017 « Parité dans les intercommunalités », avril 2018.

L'association note que les situations extrêmes sont moins nombreuses en 2017, le nombre de conseils comptant moins de 20 % de femmes passant de 10 % à 6 % de l'échantillon. Toutefois l'association dénombre encore 33 conseils communautaires exclusivement masculins !

Comme le montrent les cartes ci-après ces disparités se retrouvent au plan géographique. Entre 2015 et 2017, on relève notamment « *une importante diminution de la participation des femmes dans les [conseils communautaires] des Côtes d'Armor qui passent en-dessous des moyennes* » ainsi qu'une « *diminution nette [du taux de féminisation des élus communautaires] sur la façade atlantique* » ⁽²⁾.

PART DES FEMMES DANS LES CONSEILS COMMUNAUTAIRES

(en % du nombre d'élus)



Source : Elles aussi, synthèse enquête 2017 « Parité dans les intercommunalités », avril 2018.

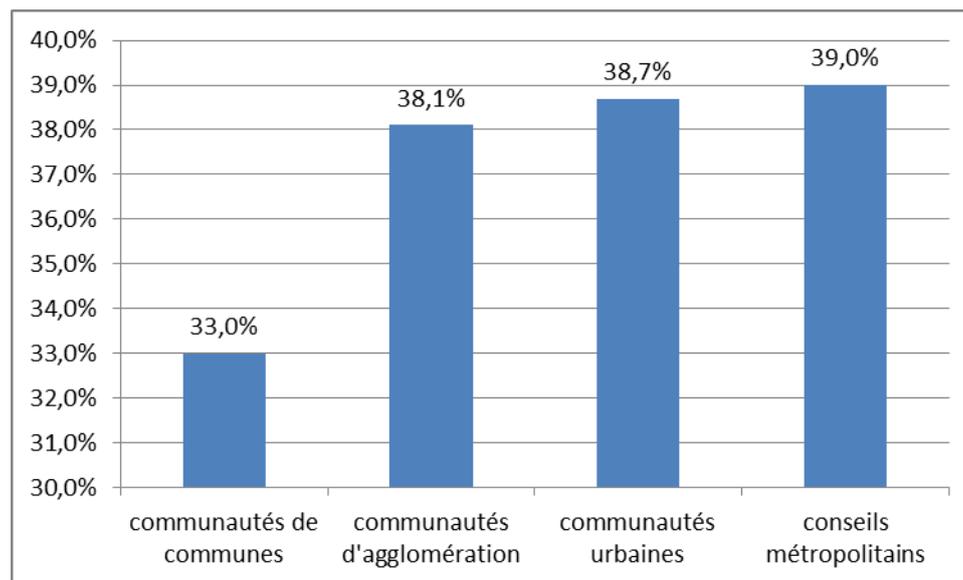
(1) http://www.ellesaussi.org/images/Synthese_EPCI_2017.pdf [URL consultée le 25 février 2019].

(2) Ibid.

Dans son avis de novembre 2018 sur la parité dans les intercommunalités ⁽¹⁾, le HCEfh relève que la parité des conseils progresse avec la taille de l'établissement. Comme le montre le graphique suivant, les assemblées métropolitaines comprennent en moyenne 39 % de femmes alors les communautés de communes ne comprennent que 33 % de femmes.

PART DES FEMMES ÉLUES DANS LES CONSEILS INTERCOMMUNAUX PAR TYPE D'ÉTABLISSEMENT

(en % du nombre d'élus)



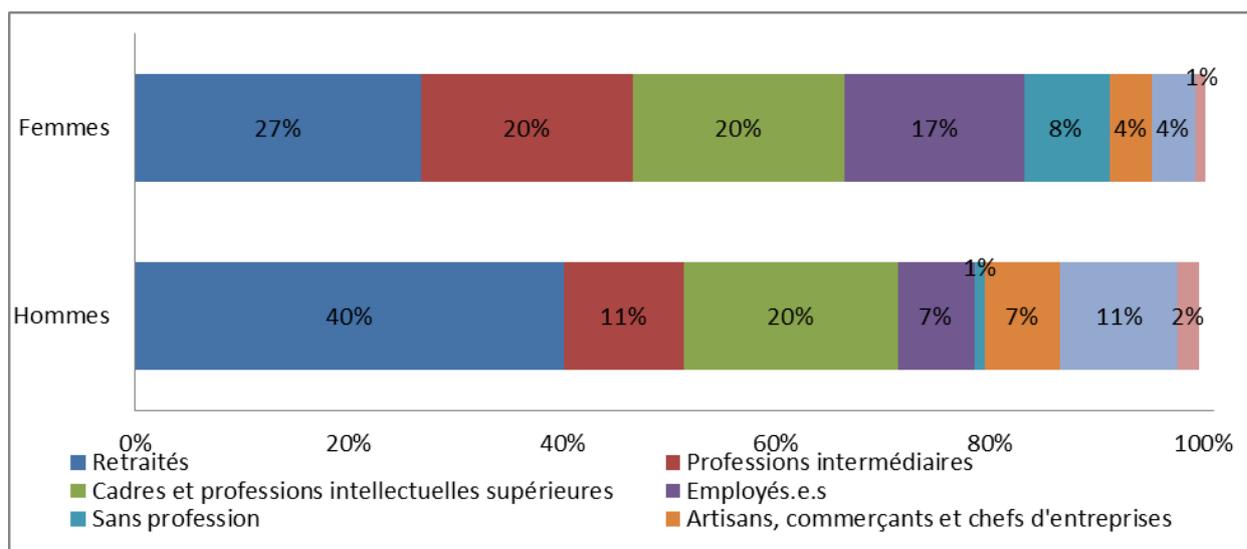
Source des données : ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95 %), cité par HCEfh, avis n° 2018-10-09-PAR-35, Parité dans les intercommunalités ? Propositions pour une égale représentation des femmes et des hommes dans les instances communautaires, 29 novembre 2018.

Si la parité semble progresser avec la taille de l'établissement intercommunal, des écarts importants persistent entre les différentes structures : 29 % des conseillers du Grand Paris sont des femmes quand l'assemblée de Brest métropole comprend 47 % de femmes.

L'avis du HCEfh souligne enfin que si les retraitées restent majoritaires parmi les conseillères communautaires, les femmes élues communautaires se distinguent par une meilleure répartition entre les différentes catégories socio-professionnelles que les hommes. Le schéma suivant détaille cette répartition par catégories socio-professionnelles.

(1) HCEfh, avis n° 2018-10-09-PAR-35, Parité dans les intercommunalités ? Propositions pour une égale représentation des femmes et des hommes dans les instances communautaires, 29 novembre 2018.

RÉPARTITION DES ÉLUS COMMUNAUTAIRES PAR CATÉGORIE SOCIO-PROFESSIONNELLE



Source des données : ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95 %), cité par HCEfh, avis n° 2018-10-09-PAR-35, Parité dans les intercommunalités ? Propositions pour une égale représentation des femmes et des hommes dans les instances communautaires, 29 novembre 2018.

B. UNE INSUFFISANTE FÉMINISATION DES EXÉCUTIFS LOCAUX

L'insuffisante féminisation ou la persistance de disparité entre les femmes et les hommes dans les assemblées induisent des inégalités encore plus fortes au sein des exécutifs locaux.

1. Des inégalités qui ne se résorbent pas

- Le tableau suivant montre clairement que les femmes n'occupent qu'une place marginale dans les exécutifs locaux et notamment à leur tête.

PART DES FEMMES PARMIS LES ÉLUS LOCAUX

(en % du nombre d'élus)

	Régions	Départements	Établissements intercommunaux	Communes
conseillers	47,8 %	50 %	31,4 %	40,3 %
présidents	18,8 %	8,2 %	8 %	16,1 %

N.B. : données établies lors des dernières élections et non actualisées, notamment pour les structures communautaires.

Source des données : ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques, cité par le Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 119, novembre 2017, version corrigée.

La situation des départements est particulièrement surprenante : alors même que les assemblées sont strictement paritaires, seuls 8,2 % sont présidées par des femmes, soit un taux quasi équivalent à celui des structures intercommunales qui ne sont soumises à aucune règle paritaire. Cela apparaît d'autant plus choquant que, malgré la modification très importante du mode de scrutin, la féminisation des présidents de conseil départemental n'a progressé que de 2 points, passant de 6 % en 2011 à 8 % en 2015.

Dans les intercommunalités, les exécutifs restent très majoritairement masculins. Actuellement, encore 14 % de ces établissements ont un exécutif exclusivement masculin. Comment accepter qu'au XXI^e siècle encore autant de structures ne soient dirigées que par des hommes et écartent de leurs instances de décision la moitié de l'humanité ? Outre le caractère inacceptable de cette situation sur le plan des principes, l'absence complète de femmes prive ces organes d'une réelle diversité et les enferment dans une représentativité partielle et partielle des territoires. Nos concitoyens sont en attente d'une plus grande proximité et d'une capacité à exprimer des points de vue différents et complémentaires, deux objectifs impossibles à atteindre dans des structures où les femmes sont totalement absentes.

Les fusions intervenues entre 2015 et 2017 ont permis de progresser un peu en la matière, mais, comme le montre le tableau suivant, les taux de féminisation restent très bas.

ÉVOLUTION DE LA FÉMINISATION DES EXÉCUTIFS COMMUNAUTAIRES (2015-2017)

(en % du nombre de structures étudiées)

	2015	2017
Femmes présidentes	8,5 %	7,5 %
Exécutifs exclusivement masculins	23 %	14 %
Exécutifs comprenant plus de 40 % de femmes	8 %	4,5 %

Source : *Elles aussi, synthèse enquête 2017 « Parité dans les intercommunalités », avril 2018.*

Plus que la faiblesse des taux, votre Rapporteuse s'inquiète de la dynamique constatée entre 2015 et 2017. Comme le montre le tableau suivant, le nombre d'exécutifs comptant plus de 40 % des femmes a baissé sur la période de l'étude.

NOMBRE D'EXÉCUTIFS COMMUNAUTAIRES COMPTANT PLUS DE 40 % DE FEMMES

(en % du nombre d'exécutifs)

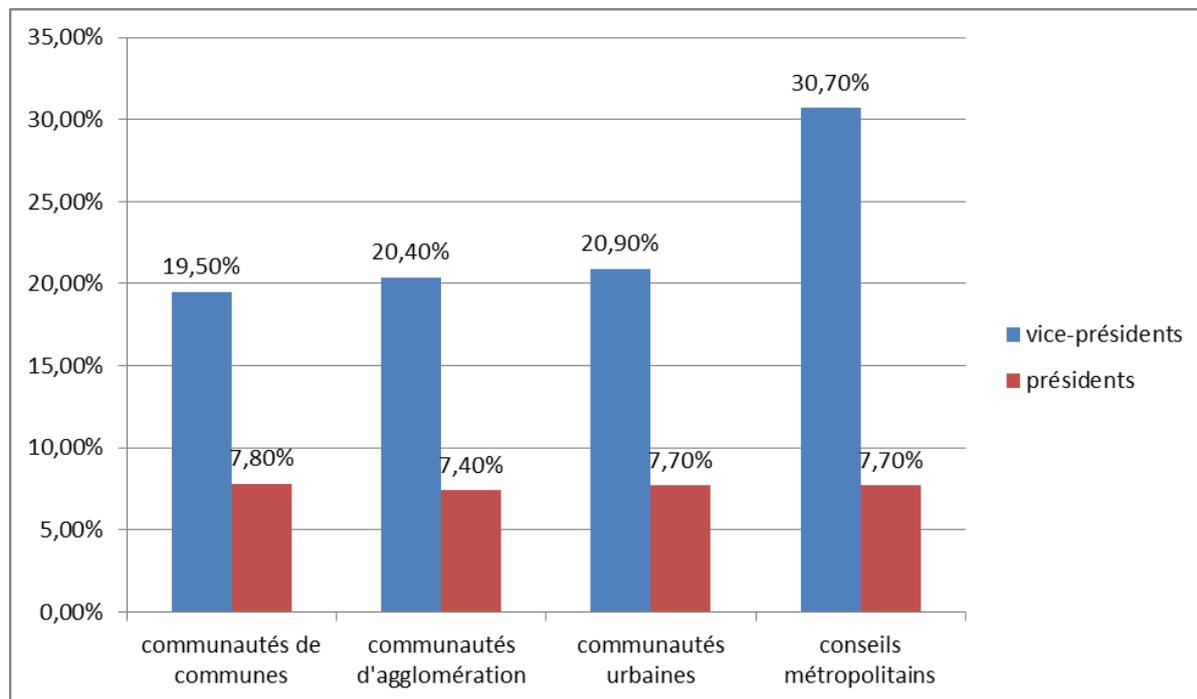
2015	2017
8 %	4,5 %

Source : *Elles aussi, synthèse enquête 2017 « Parité dans les intercommunalités », avril 2018.*

Comme pour les conseils communautaires, on constate une légère amélioration du taux de féminisation des exécutifs à mesure que grandit la structure considérée. Toutefois, comme le montre le graphique ci-après, les femmes restent, dans tous les cas, extrêmement minoritaires.

PART DES FEMMES ÉLUES DANS LES EXÉCUTIFS INTERCOMMUNAUX PAR TYPE D'ÉTABLISSEMENT

(en % du nombre d'élus)



Source des données : ministère de l'Intérieur, octobre 2017, données partielles (95 %), cité par HCEfh, avis n° 2018-10-09-PAR-35, Parité dans les intercommunalités ? Propositions pour une égale représentation des femmes et des hommes dans les instances communautaires, 29 novembre 2018.

• Si les régions et les communes se distinguent par des taux de féminisation un peu plus élevés que dans les autres collectivités, ils n'en restent pas moins très insuffisants. Pour les communes, on constate par ailleurs de nettes différences selon la taille de la commune, comme le retrace le tableau ci-après.

TAUX DE FÉMINISATION DES MAIRES SELON LA TAILLE DE LA COMMUNE

(en % du nombre d'élus de la catégorie considérée)

Taille de la commune	Taux de femmes maires
moins de 500 habitants	17,9 %
de 500 à 1 000 habitants	15,4 %
de 1 000 à 3 500 habitants	13,0 %
de 3 500 à 9 000 habitants	13,1 %
de 9 000 à 30 000 habitants	12,8 %
de 30 000 à 100 000 habitants	11,0 %
plus de 100 000 habitants	14,6 %

Source : ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques, cité par le Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 119, novembre 2017, version corrigée.

Contre-intuitivement, votre Rapporteuse note que le taux de féminisation tend à baisser à mesure que le nombre d'habitants augmente, exception faite des communes de plus de 100 000 habitants. Cette situation est d'autant surprenante que ces communes sont bien soumises à des règles strictes de parité au moment de l'élection.

2. La persistance de stéréotypes de genre

Pour les communes de plus de 1 000 habitants, la loi impose par ailleurs d'assurer la parité au sein de l'exécutif municipal, c'est-à-dire que ces communes doivent compter autant d'adjointes que d'adjoints. Si cette règle est respectée, votre Rapporteur déplore la répartition de ces postes qui relègue les femmes dans les dernières places de l'ordre protocolaire de l'exécutif comme le montre le tableau suivant.

TAUX DE FÉMINISATION DES ADJOINTS

(toutes communes confondues)

(en % du nombre d'élus de la catégorie considérée)

1 ^{er} adjoints	29,0 %
2 ^e adjoints	38,0 %
3 ^e adjoints	39,0 %
4 ^e adjoints	48,0 %

Source : ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques, cité par le Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 119, novembre 2017, version corrigée.

La loi ne prévoit en effet pas une logique d'alternance pour les adjoints au maire ; il faut autant d'adjointes que d'adjoints mais il est tout à fait possible de reléguer les femmes aux derniers postes dans l'ordre protocolaire. En outre, il n'existe aucune règle sur la nature des délégations confiées aux adjoints. Lors des auditions, toutes les personnes entendues par la Délégation ont relevé la persistance cruelle de stéréotypes de genre en la matière : on confie aux femmes les délégations en charge des affaires scolaires, de la jeunesse ou de la petite enfance. Les délégations « nobles » comme les finances, l'urbanisme ou les travaux restent, elles, d'abord confiées à des hommes. Ainsi que le relève l'Association des communautés de France (ADCF), « *les portefeuilles détenus par les femmes sont le plus souvent dans le champ dit "social" (communication, culture, enfance/jeunesse/famille, handicap/solidarités)* », notant cependant que « *certains domaines connaissent une plus forte féminisation que dans le passé (finances, administrations générales)* ». L'association indique qu'on « *compte toujours peu de vice-présidentes s'occupant des déchets, de l'eau ou de l'assainissement* »⁽¹⁾.

Comme le relevait lors de son audition Mme Christine de Neuville, maire de Vicq-sur-Breuilh, et représentant l'Association des maires ruraux de France (AMRF), dans les exécutifs locaux, « *le plafond de verre existe* » encore même si l'imposition de la parité dans les communes de plus de 1 000 habitants a fait évoluer les mentalités⁽²⁾.

(1) https://www.adcf.org/contenu-article-adcf-direct?num_article=4501&num_thematique=7&id_newsletter=380&news=1 [URL consultée le 25 février 2019].

(2) Audition par la Délégation de Mme Christine de Neuville, maire de Vicq-sur-Breuilh, et représentant l'Association des maires ruraux de France (AMRF), 19 décembre 2018, [voir la vidéo](#).

Les auditions conduites par la Délégation ont montré que s'il était indispensable de compléter les dispositions légales par des mesures contraignantes, il ne fallait pas non plus relâcher l'effort de lutte contre les stéréotypes et de promotion d'une société égalitaire. Comme le relevait Mme Christine de Neuville, « *derrière la question de la parité se cachent les questions sur le statut des élus* », estimant que les femmes qui s'engagent dans la vie politique locale s'interrogent *ab initio* sur la compatibilité de leur mandat avec leurs obligations familiales et professionnelles. Partant, elle considère qu'il faut « *traiter les enjeux sociétaux sous-jacents* » ⁽¹⁾ et lever les freins culturels qui restent le principal obstacle à une généralisation opérationnelle de la parité. L'ADCF partage ce constat, estimant que « *l'ensemble des parties s'accorde à dire que ces déséquilibres sont pour partie le fruit de freins sociologiques (choix et contraintes résultant de la vie personnelle et de la vie professionnelle, "plafonds de verre"...)* ». Elle considère cependant que ces obstacles ne sauront être levés sans une révision du mode de « *désignation et d'élection des conseillers communautaires qui ne contribu[e] pas à améliorer la parité* » ⁽²⁾.

(1) Ibid.

(2) https://www.adcf.org/contenu-article-adcf-direct?num_article=4501&num_thematique=7&id_newsletter=380&news=1 [URL consultée le 25 février 2019].

II. RENFORCER LA PARITÉ À L'OCCASION DES PROCHAINES ÉLECTIONS MUNICIPALES

La proposition de loi n° 1491 ⁽¹⁾, adoptée par le Sénat, vise à faciliter les fusions de communes et faciliter la période de transition suivant ce regroupement. Comme le soulignait la rapporteure du texte au Sénat, cette démarche participe de « *la redynamisation de l'échelon communal, indispensable à l'efficacité de l'action publique comme à la vitalité de la démocratie locale* » ⁽²⁾. C'est dans cette dynamique que la Délégation aux droits des femmes a souhaité s'inscrire : conscients que la commune est l'échelon déterminant de l'action politique locale, ses membres ont souhaité y renforcer le principe paritaire.

Votre Rapporteure reprend à son compte les propos de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) qui estime que « *outre la nécessité impérieuse de renforcer la mixité, l'accueil de talents féminins constitue une véritable opportunité dans le cadre du renouvellement annoncé des équipes municipales* » ⁽³⁾. Loin d'être une contrainte, la promotion de la parité doit en effet être perçue comme un soutien supplémentaire à des initiatives municipales, comme une occasion d'associer toujours plus de nos concitoyens à la vie politique locale.

La proposition de loi poursuit le double objectif d'encourager et d'accompagner les fusions de communes. Elle prévoit pour cela notamment un allongement des dispositifs transitoires (article 1) et introduit des mécanismes plus souples dans le fonctionnement des exécutifs (articles 2, 3 et 5) ou en facilitant la coordination entre les communes et les établissements de coopération intercommunale (articles 4 et 8). Votre Rapporteure s'inscrit dans cette démarche de facilitation : les fusions de communes et, plus généralement, cette adaptation des règles applicables aux communes et aux intercommunalités est l'occasion de développer encore la démocratie locale en y renforçant l'égalité entre les femmes et les hommes. Les propositions de votre Rapporteure viennent donc compléter le dispositif, sans en modifier l'équilibre ou les orientations.

La proposition de loi modifiant à la fois le code général des collectivités territoriales et le code électoral dans sa partie relative aux élections municipales, votre Rapporteure estime que ses propositions pourraient utilement s'intégrer sous la forme d'articles additionnels. Il lui apparaît par ailleurs utile d'étendre cette dynamique aux autres instances politiques locales et notamment aux structures intercommunales, la généralisation n'étant que la suite logique de cette démarche.

(1) Proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (n° 1491).

(2) Rapport n° 179 de Mme Agnès Canayer sur la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, Sénat, 5 décembre 2018.

(3) Communiqué de presse de l'AMF du 18 juillet 2018.

A. AMÉLIORER LA PARITÉ DANS LES CONSEILS MUNICIPAUX

Les auditions conduites par la Délégation ont fait apparaître un consensus large sur la nécessité de renforcer la parité dans tous les conseils municipaux. Comme l'ont indiqué Mme Cécile Gallien, maire de Vorey et vice-présidente de l'AMF et Mme Édith Gueugneau, maire de Bourbon-Lancy et présidente de la Communauté de communes Entre Arroux, Loire et Somme, co-présidentes du groupe de travail « Promotion des femmes dans les exécutifs locaux » de l'AMF, il convient de « *renforcer l'idée d'équipe municipale et de projet et donc d'affirmer la dimension citoyenne du scrutin* » ⁽¹⁾ en appliquant le scrutin de liste paritaire à toutes les communes, y compris celles de moins de 1 000 habitants. L'association Elles aussi et le HCEfh partagent totalement cette position.

L'AMRF s'est pour sa part clairement prononcée en faveur d'un scrutin de liste généralisé à toutes les communes et incite les candidats à les composer de façon paritaire. L'ADCF s'inscrit dans cette même logique, rappelant être « *favorable depuis de nombreuses années à l'élection des équipes municipales au scrutin de liste* » ⁽²⁾. Ces deux structures ne se sont pas explicitement prononcées en faveur d'un scrutin paritaire. Comme le relevait la représentante de l'AMRF lors de son audition, « *beaucoup d'hommes sont [en effet] encore persuadés qu'ils ne trouveront pas de femmes* » ⁽³⁾ pour constituer des listes paritaires. Elle s'est toutefois inscrite en faux contre cette idée et considère, à titre personnel, que seule l'imposition d'un scrutin paritaire permettra de dépasser ce stéréotype. Votre Rapporteur partage cette analyse et estime, à l'instar de l'association Elles aussi, de l'AMF ou du HCEfh que la généralisation du scrutin de liste ne peut se faire que de manière paritaire.

Recommandation n° 1 : généraliser le scrutin de liste paritaire à toutes les communes (y compris celles de moins de 1 000 habitants).

Votre Rapporteur est particulièrement attentive à la situation des communes rurales et aux inquiétudes des candidats qui font face à une réelle crise des vocations. Elle rejoint complètement les positions de l'AMRF sur l'utilité et l'intérêt des territoires ruraux et sur la nécessité de prendre en compte leurs spécificités dans l'ensemble des politiques publiques.

Votre Rapporteur estime indispensable d'engager des efforts plus transversaux de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes mais aussi de prise en compte des spécificités de chaque territoire. La réflexion engagée sur le statut de l'élu est une occasion précieuse de valoriser et de reconnaître l'engagement de tous les élus locaux et, ainsi, d'inciter toutes les générations et

(1) Communiqué de presse de l'AMF du 18 juillet 2018.

(2) https://www.adcf.org/contenu-article-adcf-direct?num_article=4437&num_thematique=7&id_newsletter=375&news=1 [URL consultée le 26 février 2019].

(3) Audition par la Délégation de Mme Christine de Neuville, maire de Vicq-sur-Breuilh, et représentant l'Association des maires ruraux de France (AMRF), 19 décembre 2018, [voir la vidéo](#).

tous les publics à s'investir à leur tour dans la vie de leur territoire. Ce travail de longue haleine passe par un effort soutenu d'éducation, notamment à destination des jeunes générations. Les conseils municipaux d'enfants sont par exemple un lieu précieux d'apprentissage de la démocratie et de ses valeurs et notamment de l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes. Votre Rapporteure recommande dès lors de systématiser un fonctionnement paritaire par alternance de ces conseils.

Recommandation n° 2 : encourager et généraliser les modules d'éducation à la citoyenneté incluant la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et la prise en compte des spécificités de chaque territoire.

Recommandation n° 3 : dans le cadre d'un renforcement de l'éducation à la citoyenneté, instaurer des conseils municipaux d'enfants paritaires dans toutes les communes.

B. QUELLE PARITÉ DANS LES CONSEILS COMMUNAUTAIRES ?

Le déficit paritaire est particulièrement important dans les conseils intercommunaux alors même qu'il s'agit de « *lieux de pouvoir local de plus en plus importants pour l'organisation de la vie quotidienne* ». L'un des freins à la parité est « *le mode de désignation [... des] représentants pour les communes qui n'en ont qu'un seul et qui sont les plus petites et les plus nombreuses. Le maire, un homme le plus souvent (dans 83 % des cas), se trouve de fait élu* »⁽¹⁾.

L'ADCF souligne avoir évoqué la question du mode d'élection de l'exécutif communautaire par l'assemblée lors des travaux préparatoires à la loi de mai 2013. Elle avait alors « *plaidé pour l'élection d'une équipe exécutive au scrutin de liste (ce qui aurait emporté une obligation de parité). Le débat parlementaire avait conclu à la difficulté d'imposer un exécutif paritaire tant que la proportion de femmes n'aurait pas davantage progressé au sein de l'assemblée intercommunale, elle-même tributaire des proportions de femmes élues dans les communes (et notamment de celles ne désignant qu'un seul représentant)* »⁽²⁾. Partant, la mise en œuvre de la recommandation n° 1 de votre Rapporteure permettra d'assurer la parité dans les conseils municipaux et, par voie de conséquence, va améliorer la parité dans les instances communautaires.

Le HCEfh, s'il juge cette évolution indispensable, propose d'aller plus loin et de revoir les modalités d'élection des conseils communautaires selon un des trois *scenarii* suivants :

- assouplir le système de fléchage en prévoyant que la tête de liste à l'élection municipale ne peut pas être du même sexe que la tête de liste à l'élection du conseil communautaire. Si cette mesure est applicable

(1) http://www.ellesaussi.org/images/Synthese_EPCI_2017.pdf [URL consultée le 25 février 2019].

(2) https://www.adcf.org/contenu-article-adcf-direct?num_article=4437&num_thematique=7&id_newsletter=375&news=1 [URL consultée le 26 février 2019].

pour les communes qui désignent au moins deux délégués, elle aurait des conséquences importantes dans les plus petites communes, qui ne désignent qu'un seul délégué, puisqu'elle conduirait, en pratique, à interdire au maire d'être le délégué intercommunal ;

- mettre fin au système de fléchage en prévoyant une élection distincte pour le conseil communautaire. Dans cette hypothèse, le conseil serait élu au scrutin universel direct avec des listes paritaires alternativement constituées de femmes et d'hommes. Lors de son audition, la présidente du HCEfh reconnaissait le caractère radical de cette proposition mais estimait qu'elle avait le mérite d'ouvrir un débat de fond. Votre Rapporteuse considère que ce dispositif conduit à un réel bouleversement du fonctionnement politique local dont les conséquences doivent être examinées dans le détail. Elle relève en outre que les travaux de la Délégation portaient bien sur la parité dans les collectivités territoriales et non sur une révision substantielle de l'organisation institutionnelle locale ;
- fixer un minimum de deux délégués par commune et prévoir que l'écart entre les femmes et les hommes parmi ces délégués ne peut être supérieur à un. Cette idée paraît simple et facile à mettre en place. Une telle évolution aurait cependant des incidences sur la taille des conseils et supposerait de revoir la répartition du nombre de délégués entre les différentes communes de la structure intercommunale. Le doublement du nombre de tous les conseillers - qui permettrait de préserver les critères actuels - risquerait de conduire à des conseils communautaires pléthoriques et induirait en outre des dépenses supplémentaires importantes.

Au final, votre Rapporteuse estime que, pour intéressantes qu'elles sont, les propositions du HCEfh sur l'élection des conseils communautaires bouleversent l'économie générale de l'organisation territoriale. Sans se prononcer sur une telle évolution, elle considère qu'introduire de tels dispositifs conduirait à une redéfinition des compétences, des pouvoirs et reviendrait substantiellement sur les équilibres existants, notamment pour la proposition visant à élire au scrutin direct les conseillers communautaires.

Comme l'indique l'ADCF, sur cette question « *le débat continue* », certains élus « *plaid[a]nt pour le passage au scrutin de liste afin de constituer de véritables équipes cohérentes* » alors que d'autres « *considèrent que l'élection uninominale et individualisée de chaque membre de l'exécutif a aussi des vertus en termes de responsabilisation et d'engagement vis-à-vis de l'assemblée* » ⁽¹⁾.

Faute d'un consensus ou d'une solution aboutie pour les conseils communautaires, votre Rapporteuse estime qu'il faut procéder avec pragmatisme

(1) Ibid.

et surtout agir sur l'échelon communal, la promotion de la parité dans les conseils municipaux ayant un effet mécanique sur les intercommunalités. La composition des EPCI ne fait en effet que refléter la composition des conseils municipaux. En développant la parité dans les conseils municipaux, on développe indirectement la parité dans les instances communautaires, même si lorsque les communes ne désignent qu'un seul délégué, il sera difficile de constater une amélioration immédiate. Votre Rapporteuse considère néanmoins qu'il faut s'inscrire dans le temps long et que la parité dans les conseils municipaux conduira à augmenter le nombre de femmes maires et aussi le nombre de femmes déléguées dans les instances communautaires. Pour autant, des incitations voire des mesures plus contraignantes peuvent être envisagées pour les exécutifs intercommunaux (*cf. infra*).

C. CONSACRER LE PRINCIPE PARITAIRE DANS TOUS LES EXÉCUTIFS LOCAUX

Toutes les personnes auditionnées ont relevé l'insuffisante place des femmes dans les exécutifs locaux et ont mis en avant des freins culturels plus que juridiques. Si dans les communes de plus de 1 000 habitants, dans les départements et les régions l'exécutif doit être paritaire et par alternance, rien n'interdit que le premier adjoint ou le premier vice-président soit du même sexe que le maire ou le président. En outre, il n'existe aucune règle applicable ni aux exécutifs des communes de moins de 1 000 habitants ni aux établissements intercommunaux.

Pour les communes, le groupe de travail de l'AMF comme le HCEfh proposent de remédier à cette situation par le biais de deux mesures combinées :

- dès lors que les conseillers municipaux seront élus au scrutin de liste dans toutes les communes avec la suppression du seuil de 1 000 habitants (*cf. supra*), il convient de prévoir que l'exécutif communal est élu par scrutin de liste paritaire avec une logique d'alternance entre les femmes et les hommes. Votre Rapporteuse relève que plusieurs personnes auditionnées ont indiqué que le scrutin de liste était protecteur car il évite de personnaliser l'élection ;
- l'instauration d'un exécutif paritaire par alternance ne suffit cependant pas, le 1^{er} adjoint étant trop souvent du même sexe que le maire. Votre Rapporteuse comme l'AMF et le HCEfh recommandent donc d'instaurer un principe d'alternance de sexe entre le maire et le premier adjoint. Cette mesure permettra d'améliorer la visibilité des femmes. Elle ne répondra pas complètement aux inégalités qualitatives précédemment évoquées, mais elle devrait permettre de créer une dynamique positive qui verrait la fin d'une répartition genrée des délégations.

Ce principe d’alternance entre les deux premiers postes dans l’ordre protocolaire de l’exécutif local pourrait utilement être étendu aux exécutifs départementaux et aux régionaux qui sont déjà paritaires.

Recommandation n° 4 : dans toutes les communes, élire les adjoints par un scrutin de liste paritaire avec une alternance entre les femmes et les hommes.

Recommandation n° 5 : dans les communes, départements et régions, le maire et le premier adjoint ou le président et le premier vice-président doivent être de sexe différent.

Pour les intercommunalités, sauf à modifier les règles de composition de l’assemblée, il est plus difficile d’instaurer des règles paritaires aussi strictes pour l’exécutif. Une déclinaison des recommandations précédentes risquerait en effet d’avoir des effets contreproductifs. Imposer la parité des exécutifs intercommunaux conduirait en effet mécaniquement à une sur-représentation des collectivités les plus peuplées (qui doivent désigner de façon paritaire leurs délégués), au détriment des communes rurales qui n’ont souvent qu’un seul représentant. Votre Rapporteure considère que l’effort doit d’abord porter sur les communes : un renforcement de la parité dans les conseils municipaux aboutira à ce que plus de femmes deviennent maires et donc qu’il y ait plus de femmes dans les assemblées communautaires.

Néanmoins il convient d’enclencher une dynamique paritaire positive dans les intercommunalités. Votre Rapporteure reprend donc à son compte la double recommandation de l’AMF, à savoir :

- réserver le poste de 1^{er} vice-président à un candidat de sexe différent de celui du président de l’intercommunalité ;
- prévoir que toutes les intercommunalités se dotent de règles de parité applicables à leur exécutif. Cette proposition vise d’abord à une prise de conscience et à responsabiliser chaque structure, charge à ses membres d’identifier les meilleures pratiques et à s’inscrire dans une démarche vertueuse.

Recommandation n° 6 : réserver le poste de 1^{er} vice-président d’une intercommunalité à un candidat de sexe différent de celui du président.

Recommandation n° 7 : imposer à toutes les intercommunalités de se doter de règles de parité applicables à leur exécutif.

TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 6 mars 2019, sous la présidence de Mme Marie-Pierre Rixain, la Délégation a adopté le présent rapport et les recommandations présentées *supra* (page 7).

La vidéo de cette réunion est accessible en ligne sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : <http://assnat.fr/eHsPaw>

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA DÉLÉGATION

- **Mercredi 26 septembre 2018**

– Mme Reine Lepinay et Mme Danièle Bouchoule, co-présidentes de Elles aussi

- **Mercredi 3 octobre 2018**

– Mme Cécile Gallien et Mme Édith Gueugneau, co-présidentes du groupe de travail « Promotion des femmes dans les exécutifs locaux » de l'Association des maires de France (AMF)

- **Mercredi 19 décembre 2018**

– Mme Christine de Neuville, maire de Vicq-sur-Breuilh, représentant l'Association des maires ruraux de France (AMRF)

- **Mercredi 16 janvier 2019**

– Mme Danielle Bousquet, présidente du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes.

- **Mardi 22 janvier 2019**

– Mme Corinne Casanova, vice-présidente de la communauté Grand Lac et vice-présidente de l'Assemblée des communautés de France (ADCF),

– M. Simon Mauroux, responsable des affaires juridiques et institutionnelles de l'ADCF

– Mme Amandine Fouché, responsable des relations institutionnelles de l'ADCF

Les vidéos de ces auditions sont disponibles en ligne sur le site de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale, à l'adresse suivante : <http://assnat.fr/iOp6P3>.